

N° 413

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation de l'impact de la libéralisation de la publicité télévisée et les perspectives ainsi ouvertes pour l'ensemble des acteurs concernés,

Par M. Philippe LEROY,
Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Joël Bourdin, président ; M. Pierre André, Mme Évelyne Didier, MM. Joseph Kergueris, Jean-Pierre Placade, vice-présidents ; MM. Yvon Collin, Claude Saunier, secrétaires ; MM. Bernard Angels, Gérard Bailly, Yves Fréville, Yves Krattinger, Philippe Leroy, Marcel Lesbros, Jean-Luc Miraux, Daniel Soulage.

Publicité.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	7
--------------------	---

*

CHAPITRE I – APERÇUS SUR LE MARCHÉ PUBLICITAIRE	9
---	---

I. LE MARCHÉ PUBLICITAIRE FRANÇAIS	11
--	----

A. UN MARCHÉ PUBLICITAIRE RELATIVEMENT PEU DÉVELOPPÉ ?	11
--	----

1. Le marché publicitaire accessible aux médias connaît un retard comparatif... ..	11
--	----

2. ... qui résulte pour beaucoup de l'importance des investissements « hors média »... ..	13
---	----

a) L'importance particulière de la publicité « hors média » en France	13
---	----

b) ... pose un problème au regard du financement des médias qui n'a pas vraiment été résolu	14
--	----

3. ... mais aussi d'une réglementation relativement restrictive fondée en principe, mais plus contestable dans ses modalités	17
---	----

a) Le concept économique de « bien public » permet de justifier l'intervention publique dans le domaine culturel	18
---	----

b) Le choix entre réglementation et taxation est ouvert	19
---	----

B. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES	20
-------------------------------------	----

1. Le marché global et son évolution récente	20
--	----

2. Évolutions de long terme, les gains de la télévision	22
---	----

II. LE MARCHÉ DE LA PUBLICITÉ TV	23
--	----

A. POIDS GLOBAL DU MÉDIA TV ET ÉVOLUTION	23
--	----

B. PARTS DE MARCHÉ ENTRE CHAINES	25
--	----

1. Un phénomène de concentration des recettes publicitaires	25
--	----

2. ... qui s'explique par des logiques d'annonceurs et une réglementation inégalement contraignante	26
--	----

a) Les logiques d'annonceurs	26
------------------------------------	----

b) Une réglementation inégalement contraignante	26
---	----

*

CHAPITRE II – ÉLÉMENTS POUR L'ÉVALUATION DES IMPACTS DE L'OUVERTURE AUX SECTEURS INTERDITS SUR L'ÉCONOMIE DES MÉDIAS	29
--	----

I. UN PAS SUPPLÉMENTAIRE DANS LA LIBÉRALISATION DE LA PUBLICITÉ TÉLÉVISÉE	30
--	----

A. UN PROCESSUS CONSTANT DE LIBÉRALISATION MAIS SOUS CONTRAİNTE	30
--	----

1. Sur longue période, un processus continu, mais pas à pas, d'ouverture du champ de la publicité télévisée	31
---	----

2. ... <i>mais une réglementation française « mi-chèvre, mi-chou »</i>	33
a) Une directive européenne a minima	33
b) Un modèle réglementaire français à mi-chemin des logiques plus nettes poursuivies ailleurs en Europe	37
3. ... <i>dans un contexte où les perspectives d'évolution réglementaire semblent ouvertes</i>	38
a) La force des nouvelles technologies.....	39
b) La force de la globalisation des marchés.....	39
II. UNE LIBERALISATION SUBIE ET LIMITEE	40
A. UNE LIBERALISATION SUBIE ?	41
1. <i>L'exposé des motifs du décret</i>	42
a) La réponse à une contrainte, mais à quelle contrainte ?.....	42
b) Une libéralisation « très contrainte ».	43
2. <i>Les préoccupations du Conseil supérieur de l'Audiovisuel</i>	44
B. LE DECRET DU 1ER OCTOBRE 2003, UN DISPOSITIF PRUDENT	50
1. <i>La distribution, une ouverture progressive et très limitée</i>	51
2. <i>Les autres secteurs, entre déréglementation et statu quo</i>	52
III. ... MAIS UN IMPACT SIGNIFICATIF ET DES EFFETS FORTEMENT ASMETRIQUES.....	52
A. UN IMPACT QUANTITATIF RELATIVEMENT MODESTE MAIS SIGNIFICATIF	53
1. <i>Un impact réduit par rapport à un scénario d'ouverture totale</i>	53
2. <i>La distribution au cœur des enjeux</i>	54
3. <i>Des prévisions trop conservatrices ?</i>	60
B. DES EFFETS ASMETRIQUES	61
1. <i>Un manque à gagner pour les autres médias</i>	61
2. <i>Un défi de plus pour la presse quotidienne, en particulier pour la presse quotidienne régionale</i>	62
3. ... <i>sans que des stratégies alternatives évidentes ne se dégagent</i>	66
4. <i>Vers un creusement de l'écart entre chaînes privées et chaînes publiques</i>	68
*	
CHAPITRE III – DEREGLEMENTATION DE LA PUBLICITE TELEVISEE ET PLURALISME DES MEDIAS, LE CAS-TYPE DES QUESTIONS POSEES PAR LE MODELE ECONOMIQUE DES CHAINES PUBLIQUES.....	71
I. LE CHOIX D'UN FINANCEMENT MIXTE	73
A. LE POIDS DE LA CONTRAINTE BUDGETAIRE	73
1. <i>Le faible dynamisme de la redevance au cours des dernières années</i>	73
2. <i>Un modèle de financement mixte aux remises en cause rares et peu concluantes</i>	76
B. LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX DU FINANCEMENT DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE	78
1. <i>Le diagnostic</i>	78
2. <i>Les recommandations</i>	80
a) Pour les chaînes privées, autoriser une deuxième coupure publicitaire	81
b) Pour les chaînes publiques, assouplir les contraintes réglementaires et effacer la loi de 2000.....	81

II. DES ARGUMENTS DONT LA PORTEE DOIT ETRE NUANCEE.....	82
A. MESURER PLEINEMENT L'ARGUMENT DE LA CONTRAINTE BUDGETAIRE.....	83
1. Des modèles « sans publicité » financièrement viables existent à l'étranger... ..	83
2. ... avec des effets discutables sur les contenus... ..	85
3. ... qui invitent pourtant à approfondir le nécessaire débat sur la politique publique de l'audiovisuel	87
4. ... dans un contexte où les solutions strictement financières pourraient n'être qu'insuffisamment efficaces	90
B. MIEUX CERNER LA « CRISE » DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE.....	92
1. Un effort de financement insuffisant ?	92
2. Quels effets d'une augmentation des ressources publicitaires des chaînes sur la production audiovisuelle ?	94
*	
CHAPITRE IV – L'ACCES A LA PUBLICITE TELEVISEE : QUELS IMPACTS ECONOMIQUES ?	97
I. L'APPROCHE ECONOMIQUE DE LA PUBLICITE, UNE SUITE DE CONTROVERSES... ..	98
A. L'ECONOMIE DE LA PUBLICITE, UNE DISCIPLINE EN QUETE D'AUTEURS	99
B. DES CONTROVERSES STIMULANTES	100
1. La publicité au service ou contre les marchés de pleine concurrence ?	100
2. La publicité, source d'optimisation ou de gaspillage économique ?	101
II. ... AUXQUELLES L'OUVERTURE DES SECTEURS INTERDITS A APPORTE UNE OCCASION PRATIQUE DE SE MANIFESTER	102
A. LA DISTRIBUTION, UNE OUVERTURE QUI SEMBLE NE SATISFAIRE PERSONNE.....	102
1. Les regrets de la grande distribution	103
2. L'opposition du « commerce indépendant»	104
3. Les inquiétudes des fournisseurs	105
B. LA PRESSE, UN SECTEUR A L'ORIGINE DU PROCESSUS D'OUVERTURE MAIS DIVISE SUR CETTE QUESTION.....	105
1. Un secteur à l'origine du processus d'ouverture... ..	105
2. ... malgré des divisions sur cette question	107
C. LE CINEMA OU LE FRONT DU REFUS	107
1. La position de la Commission européenne	108
2. La position des professionnels	108
a) Les producteurs	108
b) Les distributeurs	108
c) Les exploitants	109
d) L'interprofession	109
e) Synthèse : position des acteurs vis-à-vis de l'ouverture	110

D. LE LIVRE, DES ACTEURS DISPOSES EN FONCTION DE LEURS POSITIONS DE MARCHÉ.....	110
1. <i>Des investissements publicitaires modestes dans l'ensemble.....</i>	111
2. <i>Des annonceurs aux dispositions diversifiées mais, dans l'ensemble, peu mobilisés</i>	112
III. TENTATIVES D'ARBITRAGE	113
A. LE RISQUE DE CONCENTRATION SEMBLE SURESTIME AU DETRIMENT DE LA PRISE EN COMPTE DES OPPORTUNITES	113
1. <i>Les risques de concentration ne doivent pas être surestimés</i>	113
a) Les risques de surcroît de la concentration.....	113
b) ... ne doivent pas être surestimés.....	115
2. <i>Des opportunités à ne pas négliger</i>	115
a) Des opportunités.....	116
b) Régler des problèmes pendants.....	118
B. LES RISQUES SUR LES PRIX ET LA RENTABILITE SEMBLANT PLUS TANGIBLES	119
*	
EXAMEN EN DELEGATION.....	121
*	
ANNEXES.....	129
ANNEXE N° 1 – ETUDE REALISEE PAR LE BIPE POUR LE SENAT.....	131
ANNEXE N° 2 – TABLEAU RECAPITULATIF DES TAXES SPECIFIQUES FRAPPANT LA PUBLICITE.....	275
ANNEXE N° 3 – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	279

AVANT-PROPOS

Le présent rapport, qui s'appuie sur une étude approfondie réalisée par le Bureau d'Informations et de Prévisions Économiques (BIPE) à la demande du Service des études économiques du Sénat, est issu de l'ambition de proposer une **évaluation des mesures tendant à ouvrir le domaine de la publicité télévisée à des secteurs jusqu'alors interdits** (distribution, presse, cinéma, livre).

C'est par un **décret du 7 octobre 2003** qu'est intervenue cette libéralisation du marché de la publicité télévisée, à la suite de mises en demeure adressées à notre pays, en ce sens, par la Commission européenne.

La date d'effet de la mesure – le 1^{er} janvier 2004 – est suffisamment peu éloignée dans le temps pour que l'actualité d'une évaluation demeure pleine et entière, d'autant que le décret dont s'agit n'a été accompagné, en son temps, d'aucune présentation vraiment complète de ses impacts¹, même si la consultation préalable à son adoption a pu faire apparaître l'**existence d'enjeux considérables**.

On peut à ce propos citer le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) qui avait alors exprimé son souci « *de concilier le principe d'égalité de traitement des opérateurs, d'une part, et les enjeux de pluralisme et de concurrence sur les marchés de la télévision et de la publicité télévisée, d'autre part, en tenant compte des caractéristiques et de l'état du développement du paysage audiovisuel français.* »

Cet enjeu semblait d'ailleurs d'emblée dépasser le seul champ de l'audiovisuel pour concerner l'ensemble des médias (radios, presse,...).

Question d'importance donc, la déréglementation de la publicité télévisée résultant du décret de 2003 n'est d'ailleurs probablement pas parvenue à son terme. Que ce soit du fait de questions juridiques, de sa portée encore relativement limitée ou des perspectives d'évolution ouvertes par l'essor de nouveaux vecteurs et technologies de communication, des étapes supplémentaires interviendront sans doute.

En bref, **tout invitait à entreprendre un travail d'évaluation** du processus, d'autant que notre Haute Assemblée dispose, grâce aux travaux remarquables de ses Commissions des affaires culturelles et des finances, d'une forte tradition d'intérêt et d'expertise sur les politiques publiques consacrées à l'audiovisuel et aux autres médias.

¹ *Qui, compte tenu du caractère progressif de l'ouverture réalisée, se déploieront dans les années à venir avec une ampleur croissante.*

La publicité joue un rôle fondamental dans le financement des médias. L'ouverture aux secteurs interdits aurait pu contribuer à combler une partie du retard de leurs recettes publicitaires, révélé par les comparaisons internationales.

Un **début de rattrapage se produira** mais il sera **modéré** dans son ampleur, notamment du fait des **conditions restrictives** qui ont été choisies.

Celles-ci sont à **l'image d'une réglementation de la publicité télévisée** qui est globalement (à l'exception notable de la publicité sur les chaînes du secteur public) **plus sévère qu'à l'étranger**.

Cette **relative rigueur**, qui tend à être continûment atténuée par la force des choses, **s'explique sur le terrain économique** par **un objectif de préservation des équilibres des différents médias**.

S'il faut s'interroger sur l'efficacité de la réglementation pour atteindre cet objectif (un système de redistribution semblant plus efficient), celui-ci n'est évidemment pas en cause.

Bien au contraire, l'évaluation exposée dans le présent rapport **insiste sur la nécessité d'accompagner la déréglementation de la publicité télévisée** afin de **compenser ses effets sur les médias**, qui seront **nettement asymétriques**.

Sans doute, faudra-t-il à **l'avenir mieux prendre en compte les dynamiques spontanées d'un marché publicitaire** qui ne favorisent pas toujours assez le **maintien du pluralisme culturel**.

La recommandation formulée par le CSA « *d'engager très rapidement une réflexion sur l'évolution des ressources des chaînes publiques, en examinant en particulier les possibilités d'adopter des mesures compensatoires, leur permettant ainsi de maintenir leur place dans le paysage audiovisuel* » doit être suivie d'effets.

Pour votre rapporteur, elle doit être élargie à l'ensemble des médias (radio, presse...) et entrer pleinement en compte dans les approches visant à assurer le développement de la production audiovisuelle.

Les quelques problématiques abordées dans le présent rapport et les pistes qu'il explore n'ont d'autre vocation que de contribuer à cette nécessaire réflexion.

* *
*

CHAPITRE I

APERÇUS SUR LE MARCHE PUBLICITAIRE

SYNTHESE DU CHAPITRE

- Le marché publicitaire qui profite aux médias est relativement sous-développé dans notre pays, les estimations oscillant entre 7,5 et 10,3 milliards d'euros selon les conventions adoptées (le premier chiffre approchant les recettes nettes, après ristournes, le second les recettes brutes).

- Ce « retard » est expliqué par une série de facteurs parmi lesquels figurent l'audience relativement faible des médias (lectorat de la presse et téléspectateurs), des supports insuffisamment diversifiés ou « matures » (les chaînes du câble et du satellite notamment), et l'existence de contraintes réglementaires plus fortes qu'à l'étranger.

- Ces dernières sont notamment fondées sur l'objectif de préserver la pluralité des médias, qui constitue, en soi, un « bien public », mais, comme instrument d'intervention publique, on pourrait préférer à la réglementation l'extension des systèmes de « taxation-redistribution », qui seraient, semble-t-il, plus efficaces.

- Un phénomène essentiel doit être souligné, qui semble singulariser la France : la forte proportion de la publicité dite « hors-média », avec un chiffre d'affaires de l'ordre de 20 milliards d'euros. Ainsi, sur un marché publicitaire total de 30 milliards d'euros, seul un tiers des recettes se dirige vers les médias, les deux tiers des dépenses publicitaires ne contribuant que de façon très minime au financement des « industries culturelles ».

- La « publicité-média » va, quant à elle, de plus en plus vers la télévision et l'ouverture aux secteurs interdits effectuée par le décret d'octobre 2003 dont le présent rapport souhaite évaluer les impacts devrait accentuer ce phénomène.

- Enfin, les recettes publicitaires des chaînes se concentrent fortement vers les chaînes privées à couverture nationale, bien au-delà de la part d'audience qui est la leur.

Le poids de la publicité dans les ressources des trois grands médias est élevé, avec 39 % du total en 2002.

RESSOURCES DES MEDIAS EN 2002¹

(en millions d'euros)

	Ménages	Publicité	Autres ressources	Ensemble	PDM ²
Télévision	2 900	2 921	1 921	7 742	40 %
Presse	5 724	3 859	849	10 432	54 %
Radio	-	713	568	1 281	7 %
Ensemble	8 624	7 493	3 338	19 455	100 %
PDM	44 %	39 %	17 %	100 %	

¹ *Ressources nettes* : les statistiques relatives aux dépenses publicitaires sont entourées de quelques imprécisions. Les **dépenses brutes** des annonceurs sont reconstituées sur la base des tarifs affichés par les médias ; dans les faits, ceux-ci concèdent des **ristournes** qui, une fois prises en compte, permettent d'approcher les **dépenses nettes** des annonceurs, et, par conséquent, les recettes réellement perçues par les médias.

² *Parts de marché.*

Source : BIPE

Il s'agit, de plus, du **principal levier du dynamisme économique du secteur.**

En effet, il est possible d'espérer une croissance des revenus publicitaires de l'ordre de 4 à 5 % par an pour la télévision et la radio. Par contraste, l'augmentation des soutiens publics semble plafonner. Sauf choix politique très fort, il est peu envisageable qu'ils puissent croître à un taux annuel moyen supérieur à 2 % ou 3 %.

Il est donc utile de se pencher sur les impacts économiques de la réglementation publicitaire, en particulier de la réglementation du plus puissant des médias, la télévision.

Toute modification de la réglementation publicitaire de la télévision a des **impacts en cascade, sur les autres médias** intervenant sur le marché publicitaire, **mais aussi sur les secteurs annonceurs**. En effet, le fait de pouvoir, ou non, communiquer vers le grand public via un média aussi puissant que la télévision est un facteur structurant pour une industrie.

I. LE MARCHE PUBLICITAIRE FRANÇAIS

Selon l'étude annexée au présent rapport, **le marché publicitaire français serait relativement sous-développé.**

Ce constat semble devoir être admis, mais **à la condition d'exclure des données** de la comparaison celles relatives aux **investissements publicitaires vers le « hors média »** (essentiellement les dépenses de marketing direct et de promotion), qui seraient particulièrement importants dans notre pays par rapport aux pays voisins.

S'agissant des investissements publicitaires à destination des médias, leur dynamique globale paraît, sur longue période, en phase avec le rythme de la croissance économique générale, moyennant des évolutions conjoncturelles particulièrement heurtées.

Mais, un phénomène majeur est intervenu avec une redistribution très marquée des dépenses des annonceurs au profit de la télévision qui conjugue ses effets sur la viabilité économique des autres médias avec le sous dimensionnement du marché publicitaire global auquel ont accès les médias.

A. UN MARCHE PUBLICITAIRE RELATIVEMENT PEU DEVELOPPE ?

Le marché publicitaire accessible aux médias est relativement étroit en France par comparaison avec les pays voisins. Cette situation provient pour beaucoup du très fort développement de la publicité « hors média » dans notre pays, mais aussi de la combinaison d'un environnement réglementaire restrictif et du niveau d'audience relativement restreint des médias.

1. Le marché publicitaire accessible aux médias connaît un retard comparatif...

Les investissements publicitaires des annonceurs vers les « grands médias »¹ se sont élevés à **56 milliards d'euros en 2003** dans les **5 principaux marchés européens**².

¹ Sauf précision, le terme « publicité grands médias » englobe Presse, Télévision, Radio, Affichage et Cinéma. Il peut également inclure la publicité sur Internet.

² 69 milliards d'euros en 2002 pour l'Europe des 15.

LES INVESTISSEMENTS PUBLICITAIRES NETS EN EUROPE (GRANDS MEDIAS)

Pays	Investissements Pub 2003 (millions d'euros nets)	En %
France	10 324	18,4
Allemagne	15 506	27,6
Royaume-Uni	16 011	28,5
Italie	8 765	15,6
Espagne	5 612	10,0
Total	56 218	100,0

Source : BIPE

En France, les investissements en communication représentent **environ 10,2 milliards** si l'on considère **uniquement les « grands médias »**. Pour mémoire, en 2001, le chiffre d'affaires du secteur des services aux entreprises, dont le secteur publicitaire est une composante a enregistré un chiffre d'affaires de 318 milliards d'euros.

Le **marché publicitaire français peut donc être considéré comme ayant une de taille relativement réduite**, comparé aux autres grands pays européens.

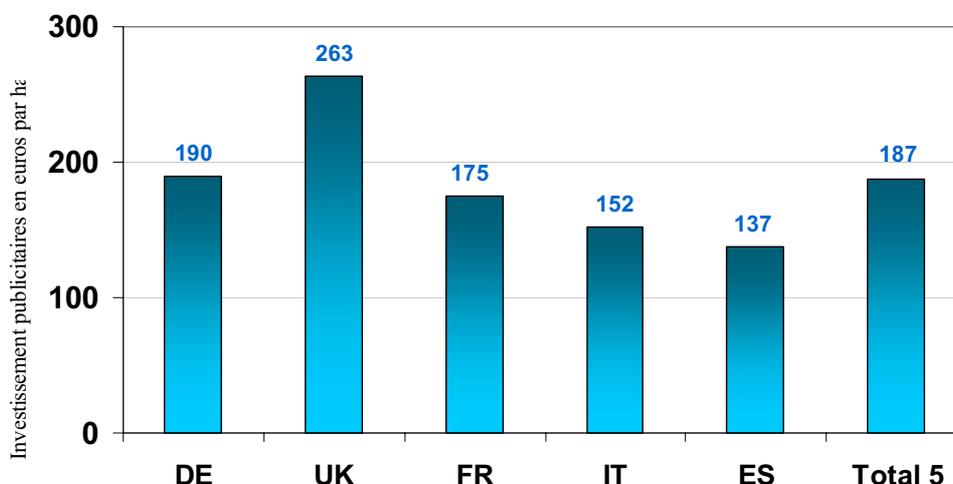
Les écarts, significatifs en valeur absolue, sont plus nets encore si l'on rapporte le marché publicitaire à l'économie nationale. L'analyse du ratio Investissements Publicitaires / PIB (ou « PUB/PIB »), donne en 2003 un taux de **0,67 %**, inférieur à la **moyenne européenne** de 0,76 %, loin derrière le Royaume-Uni (0,94 %) ou les États-Unis (1,17 %).

L'observation sur longue période confirme qu'indépendamment de la conjoncture, **le ratio PUB/PIB est structurellement plus faible en France que dans la plupart des grands pays développés.**

De même, si l'on examine les **investissements publicitaires¹ rapportés au nombre d'habitants**, ce qui permet d'approcher une mesure de l'intensité de la pression publicitaire sur les citoyens, l'écart se creuse entre le Royaume-Uni, d'une part (263 euros par an et par habitant), et tous les autres pays. La France se rapproche du niveau allemand (175 € contre 190 €), tandis que l'Italie et l'Espagne arrivent un peu plus loin (respectivement 152 et 137 € par an et par habitant).

¹ Hors dépenses publicitaires « hors média »

INVESTISSEMENTS PUBLICITAIRES NETS PAR HABITANT EN EUROPE



Source : BIPE / Eurostat

2. ... qui résulte pour beaucoup de l'importance des investissements « hors média »...

La grande majorité des investissements publicitaires échappe aux médias et s'oriente vers le « hors média » ce qui constituerait une singularité française dont le législateur n'a que récemment pris conscience.

a) *L'importance particulière de la publicité « hors média » en France...*

Ces **indicateurs doivent toutefois être interprétés en tenant compte du fort développement de la publicité « hors média » en France.**

En effet, globalement, les entreprises basées en France dépensent environ 30 milliards d'euros par an en actions de communication. Si la publicité, à proprement parler, n'absorbe de son côté qu'environ **10 milliards d'euros par an, la communication/promotion « hors média »¹**, avec environ 20 milliards d'euros, représente traditionnellement **les deux tiers de cette dépense.**

¹ *Annuaire, marketing direct, promotion sur le lieu de vente, salons et foire, parrainage et mécénat, relations publiques.*

LES DEPENSES DE COMMUNICATION DES ANNONCEURS EN 2004

Secteur	Montants (en millions d'euros)	Évolution 2004/2003 (en %)
Total cinq grands médias (presse, télévision, affichage, radio, cinéma)	10 867	4
Annuaire (imprimés et électroniques)	1 079	6,5
Marketing direct	10 049	4,1
Promotion	4 823	1,5
Salons et foires	1 367	2,5
Parrainage	811	5
Mécénat : culture, solidarité et environnement (estimation)	350	2
Relations publiques	1 673	0,7
Achat d'espace Internet	179	
Total frais médias	20 331	3,4
Total marché	31 198	3,6

Source : France Pub -IREP

Selon les experts, **la forte ampleur des investissements publicitaires « hors média »** représenterait une **singularité française**, qui s'expliquerait par une série de particularismes de marché, mais aussi, géographiques et réglementaires.

b) ... pose un problème au regard du financement des médias qui n'a pas vraiment été résolu

- Si les activités impliquées dans la production publicitaire « hors média » bénéficient de cette situation, c'est **au détriment des ressources des médias** et, plus globalement, de l'industrie des « biens culturels », dont une part importante du financement dépend des recettes de publicité.

Cette **donnée** n'a été que **récemment prise en compte par le législateur**.

La loi de finances initiale pour 1998 a créé un nouveau compte d'affectation spéciale, le compte 902-32, intitulé « fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale », **financé par une taxe sur certaines dépenses de publicité, dite « taxe sur le hors média »**, créée également en loi de finances pour 1998 par amendement

parlementaire à l'Assemblée nationale, voté par le Sénat dans les mêmes termes.

Le financement du fonds de modernisation, qui accorde des aides budgétaires à la presse, provient d'une taxe de 1 % sur le « hors média » censée corriger « *le transfert massif des publicités, recettes traditionnelles des médias, vers un autre secteur, le hors média* », selon les termes de l'auteur de l'amendement.

La taxe sur le hors média est due par toute personne physique ou morale assujettie à la TVA dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est supérieur un seuil. Elle est assise sur les dépenses engagées au cours de l'année civile précédente ayant pour objet la réalisation ou la distribution d'imprimés publicitaires, et les annonces et insertions publicitaires dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public.

L'introduction de cette taxe avait **suscité de grandes espérances** du secteur de la presse. Son **rendement** annuel avait, **à l'origine, été estimé à 60 millions d'euros**, puis une étude réalisée par la direction du développement des médias l'a estimé à 45 millions d'euros.

En réalité, **le produit effectif de cette taxe n'a jamais été supérieur à 27 millions d'euros**. En 2002 et 2003, les recettes réellement perçues au titre de cette taxe ont même été inférieures de près de 10 % aux montants prévus en loi de finances initiale.

RENDEMENT DE LA TAXE SUR LE HORS MEDIA

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recettes	21,46	23,96	24,82	27,02	26,817	26,69

Source : Agence comptable centrale du Trésor

Dans un **rapport**¹ réalisé par **M. Paul Loridant**, au nom de la commission des finances du Sénat, celui-ci indique que, par lettre en date du 18 novembre 2002, le **ministre de la culture et de la communication** avait saisi le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire afin que soit **diligentée une mission de l'Inspection générale des Finances** « *pour analyser les raisons du décalage important entre les ressources attendues au regard de la base taxable et le produit effectif de cette taxe et proposer les modalités susceptibles d'être mises en œuvre pour améliorer le recouvrement de cette taxe ou le contrôle de son recouvrement* ». Il est remarqué qu'**aucune suite ne semble pour l'instant donnée à cette demande**, malgré un nouveau

¹ « Jusqu'où aider la presse » - Rapport n° 406 (2003-2004), par M. Paul Loridant, Commission des Finances, Sénat.

courrier en ce sens envoyé par le ministre de la culture et de la communication en mars 2004.

• **Votre rapporteur souhaite que le débat sur la contribution de la publicité « hors-média » au financement des « industries culturelles » soit ouvert en toute sérénité.**

Le rapporteur de la commission des finances doute, *au regard des analyses fournies par la direction générale des impôts, ...que le moindre produit perçu par rapport à ce qui avait été envisagé par la direction du développement des médias tiennent aux défauts du recouvrement opéré par les services fiscaux. Il considère que cette taxe porte en elle ses propres complications. Au regard de la théorie fiscale, elle cumule deux inconvénients majeurs : assiette « pointue » et nombre de redevables potentiels très élevé.*

Plus fondamentalement, le **rapporteur spécial exprime ses doutes sur l'opportunité de faire financer par le hors média la modernisation d'un secteur (la presse) dont la fragilité économique tient à des facteurs bien plus profonds que la seule concurrence du hors média dans l'investissement publicitaire.**

Le présent rapport se gardera bien d'entrer dans le détail de la technique fiscale en laquelle excelle notre commission des finances. Toutefois, **il est probablement discutable de récuser un instrument sur la seule base de sa perfectibilité technique.**

Sur le fond, **l'objectif poursuivi, qu'a partagé en son temps la Haute Assemblée est de modifier la distribution « naturelle » des recettes publicitaires au profit de la presse.** Cet objectif correspond à **une volonté politique d'aider celle-ci et, in fine, de préserver son pluralisme. Le moyen employé ne paraît pas manifestement inadapté à votre rapporteur qui s'interroge sur l'opportunité d'en élargir la portée.**

Au demeurant, la « recette » n'est pas particulièrement innovante. Ainsi, les recettes publicitaires des chaînes de télévision sont prises en compte dans l'assiette de prélèvements affectés à des soutiens à des secteurs de la production culturelle (le cinéma et la production audiovisuelle). De ces prélèvements qui sont effectués selon un taux supérieur à celui de la taxe sur le hors média, les dépenses de promotion « hors média » sont exemptes, ce qui représente une sorte d'inégalité de traitement, et un étrécissement sans logique de l'assiette, qui ne manque pas de laisser perplexe compte tenu de l'ambition des objectifs de notre politique publique culturelle et de la relative modicité de ses moyens.

Dans ce domaine, comme dans tous les autres domaines de l'action publique, un **devoir de cohérence doit s'appliquer qui commande, à tout le moins, de dégager les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs qu'on se fixe.**

- Au demeurant, le processus de déréglementation en cours de la publicité télévisée pourrait faire bouger les lignes. **L'une des explications au développement des dépenses publicitaires dans le « hors média » tient dans l'existence de contraintes réglementaires fortes sur la publicité**, notamment sur la publicité télévisée, et à l'absence d'une gamme suffisamment vaste de supports médiatiques pour toucher, qualitativement et quantitativement, les cibles des campagnes promotionnelles.

Si cette analyse devait être fondée, **on peut attendre de la déréglementation de la publicité, et de la diversification des médias**, en particulier des médias locaux (avec notamment les télévisions locales), une redistribution du marché publicitaire, du « hors média » vers les industries médiatiques et culturelles. L'ouverture de la publicité aux secteurs interdits devrait d'ailleurs se traduire par un tel phénomène (*v. infra*), mais de façon limitée compte tenu des conditions restrictives de cette ouverture.

Ce **phénomène de transfert** pourrait **atténuer les reports de ressources entre les médias eux-mêmes**, qui sont **redoutés par les adversaires** de la **libéralisation de la publicité télévisée**.

3. ... mais aussi d'une réglementation relativement restrictive fondée en principe, mais plus contestable dans ses modalités

On décrit plus en détail certains aspects de la **réglementation française** de la publicité télévisée et son évolution dans le chapitre suivant du présent rapport.

Elle apparaît **sensiblement plus restrictive** que chez nos voisins et l'interdiction de la publicité pour la distribution, le livre, la presse et le cinéma, jusqu'à l'intervention du décret d'ouverture de 2003, dont on présente ici une évaluation, en était une illustration singulière.

Inspirée par le souci du confort du téléspectateur, la réglementation française traduit également une **forte volonté d'agir en amont pour influencer sur la distribution de la ressource publicitaire entre les médias**.

La mise en œuvre d'une intervention publique dans ce domaine peut être justifiée sur le terrain de la théorie économique par le recours aux concepts de « bien public » et de maintien du pluralisme et de la diversité des médias.

Mais, le **choix de privilégier¹ l'outil réglementaire pour réguler**, au moins partiellement, **l'économie des médias** est jugé **contestable** dans certaines approches qui estiment mieux fondé le recours à la taxation pour corriger les équilibres de marché.

¹ Si la voie réglementaire a été longtemps privilégiée, elle n'est pas exclusive du recours à la taxation comme l'ont montré les développements qui précèdent.

a) *Le concept économique de « bien public » permet de justifier l'intervention publique dans le domaine culturel*

La consécration de l'idée qu'il existe une **exception culturelle** fonde l'existence d'**une intervention publique** pour la conforter. **Certains produits** entrant dans le champ **de la production culturelle** auraient le statut de « **biens publics** » à côté d'autres qui sont des biens purement marchands.

Les **biens publics** ont pour **caractéristique essentielle de ne pas trouver de producteurs spontanés sur le marché.**

Appliqué au secteur culturel des médias, le concept recouvre ceux d'entre eux qui présentent des contenus insusceptibles de générer une audience suffisante pour susciter des recettes permettant d'en financer les coûts.

Cette **situation, intenable économiquement**, peut être **utile en termes de bien-être social**, par exemple en contribuant au pluralisme des contenus, comme le montre l'exemple du paysage audiovisuel français.

Le **rôle premier des médias contraints par les réalités du marché** est en effet de **développer leurs ressources, et non de satisfaire, en priorité, à des critères « hors marché ».**

Le PDG d'une grande chaîne de télévision a récemment affirmé¹ :

« Il y a beaucoup de façons de parler de la télévision. Mais dans une perspective « business » soyons réaliste : à la base, le métier de TF1, c'est d'aider Coca-Cola, par exemple, à vendre son produit... »

Or pour qu'un message publicitaire soit perçu, il faut que le cerveau du téléspectateur soit disponible. Nos émissions ont pour vocation de le rendre disponible : c'est-à-dire de le divertir, de le détendre pour le préparer entre deux messages. Ce que nous vendons à Coca-Cola, c'est du temps de cerveau humain disponible (...).

Rien n'est plus difficile que d'obtenir cette disponibilité. C'est là que se trouve le changement permanent. Il faut chercher en permanence les programmes qui marchent, suivre les modes, suivre les tendances, dans un contexte où l'information s'accélère, se multiplie et se banalise. »

Cette **déclaration** que son auteur devait juger « **un peu caricaturale et étroite** » a, pour elle, **l'immense mérite d'illustrer franchement l'un des problèmes majeurs que pose le financement des médias par la publicité** : celui de l'impact de la publicité sur les programmes.

La déclaration du PDG de TF1 laisse peu de doutes sur l'existence de ce problème.

¹ In « Les dirigeants face au changement »

Les **entreprises de média opèrent sur deux marchés** : le marché des médias lui-même où elles « vendent » du contenu à une audience ; le marché de la publicité où elles cèdent une partie de l'espace du média à des annonceurs.

Outre qu'il n'est pas démontré que les chaînes puissent acquérir une position de suprématie en termes de parts de marché en se fixant des objectifs exigeants de qualité des contenus, il faut observer que la mécanique à l'œuvre ne tend pas à favoriser la pluralité des programmes.

Les efforts entrepris par les chaînes concurrentes pour attirer l'attention de la « ménagère de moins de 50 ans » conduisent plutôt à copier les émissions qui semblent la séduire.

Les exemples de « contre-programmation » paraissent plus rares que les témoignages de mimétisme.

Dans ce contexte, le pluralisme des médias et la diversité des programmations, deviennent des biens publics au sens économique de ce terme, et, ainsi, se trouve justifié qu'une intervention publique vienne en garantir le maintien.

b) Le choix entre réglementation et taxation est ouvert

Outre l'ampleur de l'intervention publique, qui dépend des objectifs qu'on se fixe, **sa nature peut faire l'objet de choix** alternatifs, la **réglementation** pouvant apparaître **moins efficace que la taxation**.

Les griefs adressés à la première portent sur son défaut de transparence et les difficultés d'administration qu'elle entraîne mais aussi, et surtout, sur son inefficacité et ses effets pervers.

Censées canaliser les forces du marché, les réglementations paraissent souvent en situation d'être débordées par ces dernières ou d'en stériliser les conséquences heureuses.

Dans le champ exploré par le présent rapport, le constat peut être fait que le contingentement de la publicité télévisée, en recul constant, **n'a pas empêché la télévision de gagner continûment des parts de marché ni**, au sein du paysage audiovisuel, **certains acteurs d'acquérir des positions dominantes**. A cette relative inefficacité s'ajoute la perspective d'**effets pervers sur le développement du marché publicitaire en général et de celui, en particulier, accessible à la télévision**. De fait, la déréglementation progressive de la publicité télévisée a engendré un marché spécifique, et ce processus, que viennent confirmer les perspectives associées à l'ouverture de la publicité télévisée aux secteurs interdits, est évidemment favorable à l'émergence de ressources nouvelles.

La **taxation** qui, *a priori*, a des effets équivalents à la **réglementation** offrirait un **instrument plus efficace**, car **dénué de ces défauts**.

Ces avantages en creux de la taxation se doublent d'**une transparence plus grande** de la **logique redistributive** qui est celle de l'intervention publique.

Peut-être faut-il voir dans **cette dernière propriété l'obstacle principal à son adoption**, tant le pluralisme des médias paraît vulnérable à l'intervention publique voire incompatible avec elle.

Il reste que **le niveau de l'intervention publique et, sans doute plus encore ses modalités, pourraient être utilement clarifiés.**

Ainsi, votre rapporteur tend à considérer que, **si le processus de réglementation de la publicité télévisée devait être approfondi, un impact vraisemblablement favorable sur la croissance du marché publicitaire se produirait**, sans pour autant ôter ses moyens à **l'intervention publique** qui **pourrait alors trouver dans la taxation un moyen de redistribution efficace et transparent.**

B. DES EVOLUTIONS CONTRASTEES

Le **marché publicitaire** connaît, sur longue période, **un essor** qui est **en ligne avec la croissance économique globale**, mais aussi **des évolutions de court terme très heurtées.**

Dans ce panorama qui **ne témoigne pas d'une dynamique exceptionnelle**, la **distribution des dépenses publicitaires** entre les médias a enregistré de **profondes modifications**, avec un **gain structurel des télévisions** aux dépens des autres supports.

1. Le marché global et son évolution récente

INVESTISSEMENTS PUBLICITAIRES DES ANNONCEURS EN 2003¹

	Dépense 2003 (M€)	Croissance 2002	Croissance 2003	PDM
Presse quotidienne	1 036	-1.8%	-2.0%	10.1%
Presse gratuite	819	1.7%	-0.1%	8.0%
Presse magazine	1 629	-2.5%	-1.1%	15.9%
Presse professionnelle	516	-13.5%	-5.5%	5.0%
<i>Ensemble presse</i>	<i>4 001</i>	<i>-3.0%</i>	<i>-2.0%</i>	<i>39.1%</i>
Télévision	3 744	1.8%	3.0%	36.6%
Radio	923	9.1%	4.5%	9.0%
Publicité extérieure	1 344	-3.9%	-5.2%	13.1%
Cinéma	103	3.0%	-10.7%	1.0%
Internet	129	-13.9%	30.0%	1.3%
Total	10 243	-0.6%	-0.1%	100.0%

¹ Il s'agit ici des ressources brutes, ce qui explique les écarts avec le premier tableau du chapitre.

Parmi les médias, la presse (39 %) et la télévision (37 %) dominant nettement le marché publicitaire en France. L'affichage et la radio arrivent assez loin derrière (respectivement 9 % et 13 %). La publicité par Internet et le cinéma représentent tous les deux environ 1 % des dépenses.

En termes de *conjoncture*, le marché publicitaire français a connu en 2003 une troisième année consécutive défavorable, avec une baisse de -0,1 % des investissements publicitaires.

Toutefois, la **performance est très contrastée, entre les médias électroniques** qui continuent de progresser grâce à des gains de parts de marché (télévision +3 %, radio +4,5 %, Internet +30 %) et **tous les autres médias** qui ont évolué négativement pour la deuxième ou troisième année consécutive.

La presse quotidienne régionale (PQR) et la presse magazine grand public auront connu des baisses limitées à -1%, tandis que la presse professionnelle, la presse quotidienne nationale (PQN), l'affichage et le cinéma ont plongé au-delà de -5 %.

LA VOLATILITE DE L'INVESTISSEMENT PUBLICITAIRE

Les **fluctuations du marché publicitaire reflètent toujours, en les amplifiant, les fluctuations de la conjoncture économique globale.** Ce comportement des annonceurs est contre-intuitif.

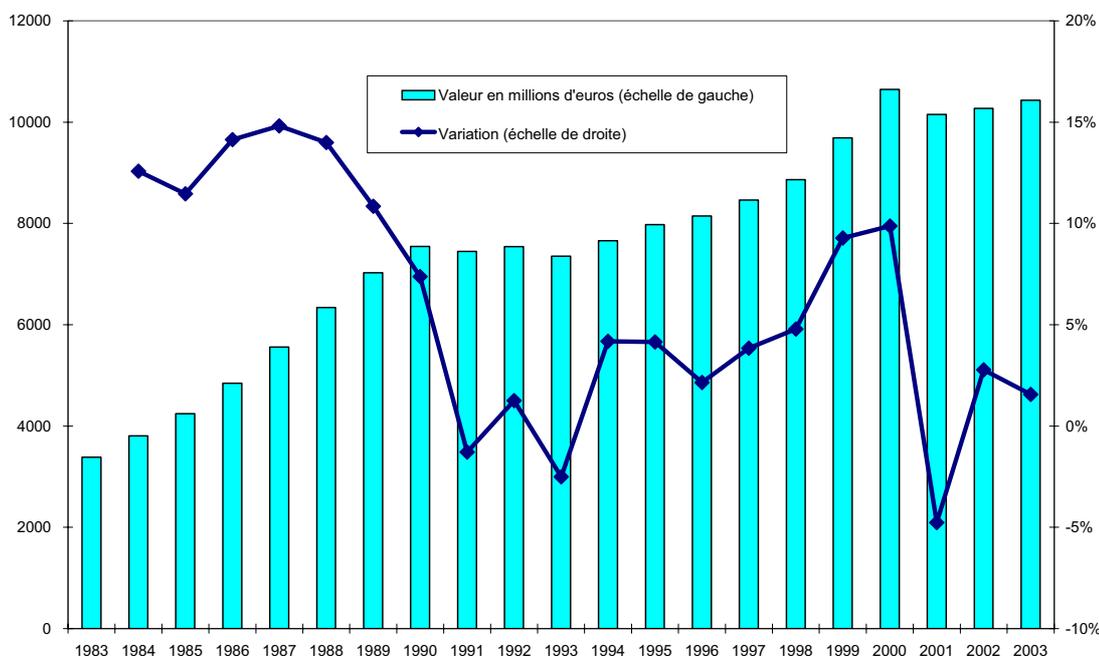
En effet, un raisonnement simple conduit à penser que si les annonceurs croyaient véritablement dans le pouvoir de la publicité à augmenter leurs ventes, ils feraient de la publicité en période de ralentissement économique. Au contraire, ils semblent se résigner en période de consommation basse et concentrer tous leurs investissements en période de reprise, pour gagner ou défendre les parts de marché contre les concurrents.

En réalité, **la dépense publicitaire étant une variable de gestion facilement ajustable, les entreprises « coupent » rapidement et largement ce poste en période difficile et « surinvestissent » pour soutenir leurs marques en période faste.**

Sur plus longue période, on observe que le marché publicitaire a traversé deux cycles. Après la forte croissance des années 80, tirée notamment par le développement de la télévision, la crise économique du début des années 90 a amputé les dépenses publicitaires. Elles ont recommencé à croître à partir du milieu des années 90 avant de « flamber » en 1999 et 2000 pendant

les années de « bulle Internet ». Mais, le constat le plus frappant est que **les dépenses publicitaires ne croissent pas beaucoup plus vite que l'économie dans son ensemble.**

MARCHE PUBLICITAIRE FRANÇAIS (1983-2003)



Source : IREP/France Pub

Ainsi, si l'émergence de nouvelles capacités de diffusion publicitaire a pu dynamiser les investissements, on ne constate pas, sur longue période, que le développement spectaculaire des médias ait engendré un essor de même ampleur des dépenses de publicité.

2. Évolutions de long terme, les gains de la télévision

Sur les **20 dernières années**, une évolution majeure est intervenue.

Les **gains des parts de marché de la télévision** face à la presse, et à la presse quotidienne en particulier, ont été très importants. L'évolution de l'audience relative des deux médias, et les assouplissements réglementaires qui ont touché la télévision expliquent, avec l'augmentation du nombre de chaînes privées gratuites, cette évolution.

II. LE MARCHE DE LA PUBLICITE TV

La télévision n'est pas encore le premier média bénéficiaire des recettes de publicité. Mais, la progression de ses parts de marché est constante. Au demeurant, la libéralisation de la publicité télévisée à laquelle s'intéresse le présent rapport pourrait mettre la télévision au premier rang des médias en termes de recettes publicitaires.

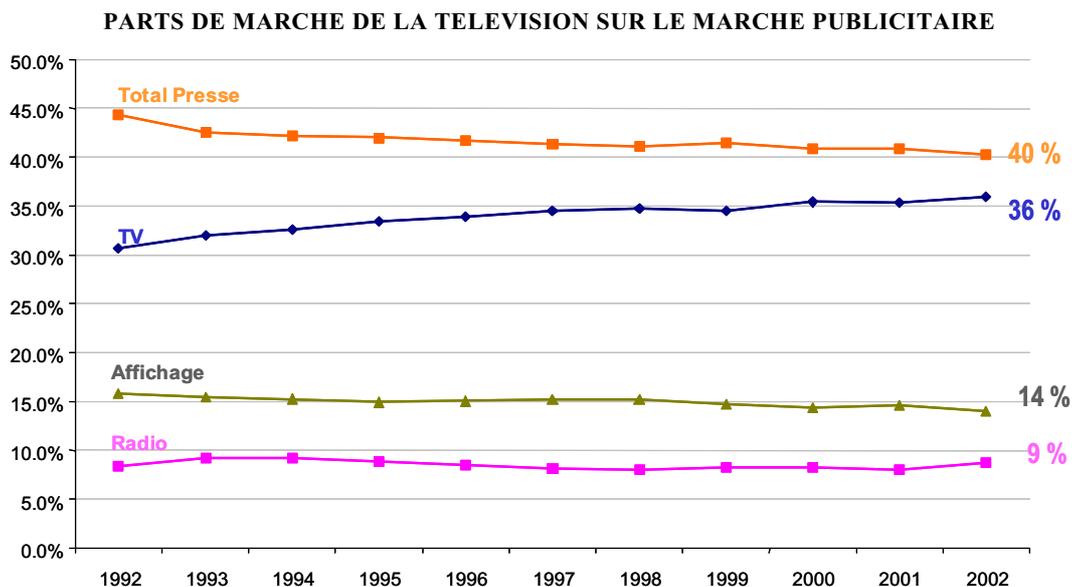
Celles-ci se répartissent entre les chaînes de façon inégalitaire. Un phénomène de **concentration des recettes publicitaires intervient au profit de la « chaîne leader »**. Cette concentration correspond à la logique économique des annonceurs, mais aussi à un contexte réglementaire, qui défavorise le secteur audiovisuel public.

A. POIDS GLOBAL DU MEDIA TV ET EVOLUTION

En 2003, les annonceurs ont consacré 3,744 milliards d'euros à la publicité télévisée, dont **3,008 milliards en achat d'espace publicitaire** selon l'Institut de recherches et d'études publicitaires (IREP). Les achats de spots classiques ont représenté 2,834 milliards d'euros et le parrainage de programmes, 174 millions d'euros.

La part du marché (PDM) publicitaire de la télévision n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Elle a doublé, passant de 18 % en 1980 à 30 % en 1992 et 36,6 % en 2003.

La **presse**, elle, a vu sa PDM passer de **45 % en 1992 à 40 % en 2002**, avant de passer à **39 % en 2003**. Les PDM de l'affichage et de la radio ont été au contraire stables, respectivement autour de 14 % et 9 %.



Source : BIPE

Deux facteurs expliquent les gains continus de PDM de la télévision :

➤ **Un effet d'offre :**

Le **développement du nombre de chaînes gratuites puis thématiques** et **l'assouplissement de la réglementation publicitaire ont permis d'augmenter le volume d'espace publicitaire** mis à la disposition du marché.

Par ailleurs, à volume diffusé donné, **l'augmentation de l'audience de la télévision**, alors que l'audience de la presse stagnait voire diminuait, a augmenté la valeur marchande des écrans commercialisés.

L'audience quotidienne moyenne de la télévision sur les individus de 4 ans et plus a atteint en 2003 un nouveau record de **202 minutes par jour**, contre 180 minutes en 1995.

➤ **Un effet de demande :**

Les **grands annonceurs** dans l'automobile ou l'alimentaire, qui visent tous les types de ménages sur tout le territoire, **ont d'abord besoin de puissance**. Ils se dirigent donc vers la radio, l'affichage et, surtout, la télévision.

Autre facteur de plus en plus déterminant : la télévision est, **au yeux des annonceurs et des agences, l'un des médias dont on mesure le plus précisément l'audience**. Au delà de l'audience, les instituts spécialisés peuvent mesurer l'impact des campagnes télévisées sur les ventes de produits sur des marchés test. Il est donc possible de mesurer le « **retour sur investissement** » de la publicité télévisée et cette caractéristique emporte la préférence des directeurs d'achats et des contrôleurs de gestion qui interviennent de plus en plus dans la décision média de l'annonceur depuis quelques années.

Même à réglementation constante, les facteurs structurels à l'œuvre ne pourront qu'entraîner une poursuite dans le gain de PDM de la télévision en France. C'est du moins le diagnostic de l'étude présentée en annexe.

Si elle atteint déjà un niveau considérable, l'audience TV est encore relativement faible en France par rapport aux pays voisins et on peut faire l'hypothèse qu'elle va converger vers la moyenne des pays développés. Les 202 minutes moyennes placent la France au niveau de l'Allemagne (201) mais largement derrière le RU, derrière l'Italie (237) et les USA (264).

Le **développement d'une offre élargie** coïncide généralement avec une augmentation de l'audience globale. Or le taux de pénétration des « bouquets multichaînes » va continuer à croître.

Sur le long terme, la concurrence des autres formes de loisirs audiovisuels¹ pourra menacer l'audience de la télévision diffusée. C'est ce qui commence à se produire en Amérique du Nord. Mais même avec une audience stagnante et une part d'audience grignotée par les chaînes thématiques, la télévision généraliste continue aux États-Unis de dominer le marché publicitaire, grâce à son pouvoir fédérateur, son pouvoir de fascination du public et des annonceurs, et son leadership face aux autres médias (prime au leader).

B. PARTS DE MARCHE ENTRE CHAINES

Dans ce contexte global, un phénomène essentiel doit être relevé : la concentration des recettes publicitaires au profit de certaines chaînes dont les ressorts sont, pour l'essentiel, la logique des annonceurs, mais aussi, pour certaines, plus institutionnels.

1. Un phénomène de concentration des recettes publicitaires...

Les chaînes hertziennes généralistes rassemblent plus de 90 % des recettes publicitaires et, parmi elles, TF1 concentre plus de la moitié du total des investissements, soit nettement plus que sa part d'audience (PDA), ce qui semble une singularité française, vraisemblablement due à la capacité de cet opérateur d'offrir une large gamme de diffusion publicitaire.

En termes d'audience, les **chaînes de complément gagnent chaque année des parts d'audience** sur les chaînes généralistes hertziennes, au fur et à mesure que les foyers s'abonnent aux services câble ou satellite qui permettent de les recevoir. Mais, **la part de marché publicitaire de ces chaînes reste cependant très en deçà de la PDA, autour des 8 %.**

Cet écart entre PDA et PDM publicitaire se retrouve au sein des chaînes hertziennes. TF1 a rassemblé en moyenne en 2003, 31,5 % des individus de plus 4 ans regardant la télévision (ou 35,4 % si l'on se ramène à l'univers de concurrence hertzien), mais a attiré **54,7 % du total des investissements en télévision hertzienne.**

Le ratio PDM/PDA est donc de 155 % pour TF1. M6 « superforme » dans des **proportions équivalentes (158 %), tandis que France 2, France 3 et Canal+ ne perçoivent qu'environ la moitié des recettes publicitaires que leurs parts d'audience pourraient laisser supposer.**

¹ *Lecteurs-graveurs de DVD, vidéo à la demande, jeu vidéo, PVR (enregistreurs numériques à disque dur permettant de visionner les programmes diffusés en (léger) différé en éliminant si on le souhaite, automatiquement, les interruptions publicitaires).*

PARTS D'AUDIENCE ET PARTS DE MARCHE 2003

	PDA 4ans+		PDA hertzien	PDM pub 2003	Ratio PDM/PDA
	2002	2003	2003		
TF1	32.7	31.5	35.4	54.7	1,55
FRANCE 2	20.8	20.5	23.0	11.7	0,51
FRANCE 3	16.4	16.1	18.1	8.1	0,45
CANAL +	3.5	3.7	4.2	2.2	0,53
M6	13.2	12.6	14.1	22.4	1,58
Cinquième réseau	3.9	4.7	5.3	0.9	0,17
. dont F5	5.1	6.4	7.2	0.9	0,13
. dont Arte	3	3.4	3.8	0	
Total hertzien	90.5	89.1	100.0	100.0	100%
Autres chaînes	9.5	10.9			
Total	100	100			

Source : Médiamétrie, TNS

2. ... qui s'explique par des logiques d'annonceurs et une réglementation inégalement contraignante

a) Les logiques d'annonceurs

En effet, l'existence d'une « **prime au leader** » est un phénomène classique de l'économie télévisuelle. Si elle se retrouve sur chaque marché national, elle est particulièrement forte dans le contexte français. Elle s'explique par plusieurs causes, dont la suivante apparaît essentielle : **l'audience moyenne importe peu pour les annonceurs** qui recherchent pour la plupart à **acheter des écrans puissants de « prime time »**. Or 80 % des 100 plus fortes audiences d'une année se retrouvent sur TF1.

b) Une réglementation inégalement contraignante

La réglementation de la publicité à la télévision n'a jamais été uniforme. Entre les chaînes privées, au financement exclusivement commercial, et les chaînes publiques, dont une partie des ressources provient de prélèvements obligatoires¹ à travers la redevance, il y a toujours eu des différences réglementaires.

Limitées au nombre des coupures et à la durée des écrans publicitaires, les différences de régime entre chaînes publiques et privées ont, au demeurant, été considérablement accrues après la « loi Trautmann » en 2000, qui a programmé la **diminution progressive de la durée de « la pression publicitaire sur les chaînes du service public »**.

¹ Il s'agit ici d'une qualification que ne retient pas la comptabilité nationale, la redevance étant, pour des raisons conventionnelles, exclue du champ des prélèvements obligatoires.

La durée maximum de la publicité par heure glissante passe de 12 à 10 mn en 2000, puis à 8 mn en 2001.

LA REGLEMENTATION PUBLICITAIRE EN FRANCE

	Secteurs annonceurs prohibés	Limite volume journée	Limites horaires à la pression publicitaire	Limite de la durée d'un écran	Coupure films
Chaînes publiques (F2, F3, F5, Arte)	Les mêmes + 5 « secteurs » : distribution, édition littéraire, presse, cinéma, publicité politique	6' par heure d'antenne, soit 144' sur 24h	12' par heure glissante puis 10' en 2000 et 8' en 2001. Pas de pub sur ARTE.	4'	Pas de coupure
Chaînes privées en clair (TF1, M6)	Idem	Idem	12' par heure glissante	Pas de limite	Une ou deux coupures (films > 2h30), limitées à 6'
Chaînes privées cryptées (C+)	Idem	Idem (périodes en clair seulement)	10% de la durée en clair	Pas de limite	Pas de coupure

Source : BIPE

Comme on le précisera dans le chapitre III du présent rapport, cette mesure, qu'en son temps la majorité de notre Assemblée avait critiquée, a eu des effets immédiats à la baisse sur les ressources publicitaires relatives du secteur public sans pour autant modifier en profondeur les positionnements éditoriaux.

* *
*

CHAPITRE II

ELEMENTS POUR L'EVALUATION DES IMPACTS DE L'OUVERTURE AUX SECTEURS INTERDITS SUR L'ECONOMIE DES MEDIAS

SYNTHESE DU CHAPITRE

- Le décret du 7 octobre 2003 d'ouverture de la publicité télévisée aux secteurs interdits est une étape de plus dans un processus continu de libéralisation de la publicité télévisée.

- Mais, à l'image de ce processus, la déréglementation que le décret entreprend est, sinon hésitante, du moins prudente.

- Ces caractéristiques prolongent un contexte réglementaire qui fait de la France un des pays européens où la publicité télévisée semble tout particulièrement encadrée, à l'exception notable toutefois du statut de la publicité sur les chaînes publiques plus libéralement admise qu'en Allemagne et au Royaume-Uni.

- Partielle, l'ouverture aux secteurs interdits devrait entraîner une augmentation des recettes publicitaires de la télévision qui, pour être de moindre ampleur que si la déréglementation avait été totale, s'élèverait à un montant estimé entre 130 et 190 millions d'euros.

- Selon toute vraisemblance, c'est plutôt le haut de la fourchette qui devrait être atteint à moyen terme.

- Ces gains se dirigeront vers la télévision mais il faut insister sur les effets asymétriques de l'ouverture : asymétrie entre les médias, au détriment surtout de la radio et de la presse quotidienne régionale pour laquelle le « manque à gagner » approche le bénéfice net annuel du secteur ; asymétrie également entre les chaînes de télévision, puisque à l'horizon 2007 lorsque la publicité pour la distribution sera autorisée sur les chaînes nationales, les chaînes commerciales devraient remporter plus des trois-quarts des recettes nouvelles.

La réglementation de la publicité télévisée a connu des évolutions constantes. Les présents développements s'attachent à évaluer l'**impact** de la dernière d'entre elles : **l'ouverture à la publicité télévisée de quatre secteurs jusqu'alors interdits** : la distribution, le livre, la presse et le cinéma.

Cette ouverture, partiellement engagée par le décret du 7 octobre 2003, ne manquera pas d'avoir des **effets sur la distribution des ressources publicitaires entre les différents supports publicitaires : les différents médias et le « hors média »**.

Les modalités d'ouverture privilégiées par le décret sont caractérisées par une certaine prudence résultant de la volonté de ne pas perturber les équilibres existants, pour les médias, mais aussi pour les secteurs annonceurs.

Cette approche « prudentielle » est contestée par certains acteurs, si bien que des évolutions nouvelles sont envisageables.

Cependant, d'ores et déjà, l'impact de l'ouverture des secteurs interdits, même si elle reste partielle peut être jugé important, en termes d'équilibre économique des différents « médias ».

I. UN PAS SUPPLEMENTAIRE DANS LA LIBERALISATION DE LA PUBLICITE TELEVISEE

La **libéralisation** intervenue à l'automne 2003 représente **une étape supplémentaire** dans un processus constant d'ouverture de la télévision à la publicité.

Il n'est pas exagéré d'affirmer que cette libéralisation a désormais une « histoire » d'où émerge une caractéristique essentielle ; les évolutions de la réglementation semblent davantage obéir à des contraintes subies qu'à des choix stratégiques.

Le décret d'octobre 2003 prolonge cette tradition, qui s'explique principalement par le choix d'assurer, par la réglementation, une allocation des ressources qui ne soit pas trop déséquilibrée entre les différents médias.

A. UN PROCESSUS CONSTANT DE LIBERALISATION MAIS SOUS CONTRAINTE

La libéralisation de la publicité télévisée par le décret d'octobre 2003 s'inscrit dans un **processus** historique qui, à quelques rares exceptions près, a été **jaloné par des ouvertures successives de la télévision à la publicité**.

La **diversification du paysage audiovisuel**, avec la **création de chaînes privées**, a été le **principal moteur de ce processus**, qui, par ailleurs, a été déterminé, par la prise en compte des contraintes financières propres aux différents médias (chaînes publiques, presse...).

Dans un contexte juridique européen où la publicité télévisée est encadrée, mais « a minima », **la réglementation française se ressent d'un parcours marqué par une dialectique constante entre contingentement de la publicité télévisée et force des nécessités pratiques**, ces dernières l'emportant graduellement, mais au terme de compromis renouvelés.

Nos grands voisins, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ont effectué des choix plus nets. Ils ont opté pour un modèle nettement séparé entre secteur public et secteur privé, alors que la réglementation française de la publicité télévisée ne comporte que des nuances entre ces deux secteurs. Fortement contingentée sur les chaînes du secteur public, la publicité est, chez eux, peu réglementée sur les chaînes privées.

En France, la publicité est plus encadrée sur les chaînes privées, mais elle est aussi une composante à part entière du modèle économique de nos chaînes de secteur public, et ce, en dépit des restrictions intervenues en 2000.

1. Sur longue période, un processus continu, mais pas à pas, d'ouverture du champ de la publicité télévisée...

L'encadré ci-dessous, qui récapitule les principales étapes de la réglementation de la publicité télévisée, témoigne du **déroulement progressif d'un processus d'ouverture de la télévision à la publicité**.

Le texte de référence, qui figure en annexe du présent rapport, est le décret 92-280 du 27 mars 1992 pris en application de la loi du 30 septembre 1986.

L'apparition de nouvelles chaînes, en particulier des chaînes privées, a été le moteur principal de l'ouverture du champ de la publicité télévisée. Dans les premiers temps, il s'est agi d'une ouverture « ad hoc », réalisée à mesure qu'apparaissaient de nouvelles chaînes. Mais, par contagion, la libéralisation publicitaire s'est rapidement appliquée à l'ensemble des opérateurs (y compris ceux relevant du secteur public).

En 1970, le « petit écran » ne pouvait ouvrir, en tout et pour tout, que **10 minutes quotidiennes à la publicité**. **Trente ans plus tard**, les écrans publicitaires peuvent atteindre, du moins théoriquement, **jusqu'à 12 minutes par heure d'horloge sur les chaînes privées** qui, inexistantes alors, ont foisonné depuis. Ainsi, la capacité élargie d'offre publicitaire a été amplifiée par l'extension de la capacité d'offre télévisuelle.

Ce **processus n'a connu que deux inflexions**, l'une dictée par des considérations de **santé publique**, l'autre, sur laquelle on revient dans la suite du rapport, motivée par le **souci de mieux garantir la spécificité du secteur public**.

CHRONOLOGIE REGLEMENTAIRE DE LA PUBLICITE TELEVISEE

- 1968 : autorisation de la publicité TV sur la première chaîne. 2 mn/jour, puis 6 mn/jour (1969) et 10 mn/jour (1970) ;
- 1971 : autorisation de la publicité sur la deuxième chaîne ;
- 1983 : autorisation de la publicité sur FR3 (créée en 73) ;
- 1985 : autorisation de la publicité sur les programmes en clair de C+ (créé en 1984) ;
- 1986 : lancement de La Cinq et M6, avec publicité ;
- 1987 : privatisation de TF1 ;
- 1988 : autorisation du secteur de **l'édition musicale** (investissements publicitaires + 117 % en 1988, et + 300 % en 1989¹) ;
- 1989 : autorisation du secteur pour **l'édition vidéo** en 1989 (+ 103 % d'investissement en 1989) ;
- 1991 : Loi Evin – interdiction de la publicité pour **l'alcool (>1,2°) et le tabac** ;
- 1992 : Coupure publicitaire autorisée pour les films sur les chaînes privées ;
- 1992 : **décret n° 92-280 du 27 mars 1992** pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.
- 2000 : **loi du 1^{er} août 2000** qui resserre les différents contingents (par heure et par écran) publicitaires que doivent respecter les chaînes publiques.
- 2003 : **décret du 7 octobre 2003** ouvrant partiellement la publicité télévisée aux « secteurs interdits ».

¹ Source : CNC/Carat TVMI.

2. ... mais une réglementation française « mi-chèvre, mi-chou »

La réglementation de la publicité télévisée fait l'objet d'une harmonisation européenne dans le cadre de la directive « télévision sans frontières ».

Mais cette harmonisation est *a minima* et, dans un paysage réglementaire européen très diversifié, **la France se singularise par une réglementation à mi-chemin des logiques plus nettes poursuivies chez nos voisins.**

En dépit d'un processus continu d'ouverture de la télévision à la publicité, **la réglementation française garde la marque d'un réel interventionnisme réglementaire.**

a) Une directive européenne *a minima*

Le principal objectif de la directive « **Télévision sans frontières** » consiste à créer « *un environnement propice à la concurrence et à la croissance* » dans le secteur de l'audiovisuel.

La directive n'indique que les critères *minimums* que doivent observer les législations des États membres.

En revanche, **ceux-ci ont toute liberté de se montrer plus *stricts* et plus restrictifs** que la directive, comme c'est le cas en France en ce qui concerne la limitation du volume publicitaire à la télévision.

Ainsi, on ne peut attribuer à la directive européenne une responsabilité propre dans le processus de déréglementation du secteur de la publicité télévisée en cours dans notre pays.

Si ce processus peut éventuellement résulter des principes généraux du droit européen – tel celui qui fonde la liberté de prestation de service –, la directive apporte à ces principes des dérogations, certes minimales, mais qui peuvent être durcies par les États membres.

Il n'en reste pas moins que des perspectives existent – v. *infra* – au terme desquelles le droit européen de l'audiovisuel pourrait être plus offensif et devenir un instrument de politique industrielle plus contraignant.

LES RESTRICTIONS SUR LA PUBLICITE DANS LA DIRECTIVE TVSF (ART. 10 A 20)

On peut relever **4 types de restrictions** pesant sur la programmation publicitaire en télévision :

- sur le **volume** de programmation (volume global et concentration sur une plage horaire donnée), et donc de pression publicitaire ;
- sur les **secteurs** d'activités autorisés à communiquer en télévision ;
- sur les **modalités d'insertion** de la publicité dans les programmes ;
- sur le **discours** publicitaire et la protection des mineurs.

1. Les restrictions sectorielles (art. 13, 14, 15)

- La publicité pour les **boissons alcooliques** ne peut s'adresser aux mineurs, présenter des mineurs en consommant, susciter l'impression que sa consommation favorise la réussite sociale ou sexuelle, ou souligner comme qualité positive leur forte teneur en alcool.

- D'autres secteurs sont purement et simplement interdits de publicité télévisée (art. 13 et 14) : les **médicaments** sur prescription, les cigarettes et les autres produits du **tabac**.

Au-delà de ces activités ou sujets dont la promotion télévisée est restreinte pour des raisons de dangerosité potentielle, de protection des mineurs ou de fonctionnement politique, **tous les produits et toutes les activités peuvent être promus**.

La France est le seul pays européen à avoir maintenu jusqu'à récemment des restrictions particulières sur d'autres secteurs, et pour d'autres types de motifs.

Le tableau suivant résume les différents cas de figure.

**NATURE ET MOTIVATIONS DES INTERDICTIONS PUBLICITAIRES SECTORIELLES
(EUROPEENNES ET FRANÇAISES)**

Motivations d'intérêt général	TVSF	Autres réglementations nationales	France
Dangerosité du produit pour les consommateurs/citoyens		Alcool, tabac, médicaments	
Réglementations spécifiques et déontologiques		Publicité politique	
		Armes à feu	
		Loteries prohibées (autres que PMU et FDJ)	
		Assistance juridique	
Dangerosité économique de la pub TV pour le secteur industriel annonceur (risques de distorsion, concentration...)			"Secteurs interdits pour des raisons économiques" : Distribution, livre, cinéma, presse
Régulation de la ressource publicitaire (réservation de la ressource pour d'autres médias)			Distribution

Source : BIPE

2. Les restrictions sur le volume publicitaire (art. 18)

Les temps d'antenne maximaux de la publicité sont précisés de diverses manières

- Les **spots publicitaires et spots de télé-achats** de doivent pas dépasser **20 % du temps de transmission quotidien**.
- Plus précisément, les **spots de publicités** de doivent pas dépasser **15 % du temps de transmission quotidien, soit 9 mn en moyenne par heure** ou encore 216 mn sur 24 heures.
- De plus, la durée de ces spots ne doit pas dépasser **12 minutes au cours d'une heure donnée**, ceci afin de protéger le téléspectateur contre une concentration de la programmation publicitaire autour du « prime time ».

LA REGLEMENTATION DE LA DIRECTIVE TELEVISION SANS FRONTIERE

Limites durée moyenne	Limites horaires	Modalités d'insertion	Produits et secteurs interdits
15 % du temps d'antenne, soit 9' en moyenne journalière par heure d'antenne.	20 % sur une heure donnée, soit 12' par heure (heure d'horloge ou heure « glissante)	Autorisées après : 45' (films), 30' (information, émissions politiques, pour enfants), 20' (autres programmes)	Tabac, alcool, médicaments sur prescription

Source : BIPE d'après Directive TVSF

3. Les restrictions sur les modalités d'insertion de la publicité (art. 11)

Au delà des écrans publicitaires inter-programmes, *l'interruption des émissions* par des écrans de publicité est autorisée sous certaines réserves.

La directive autorise les coupures publicitaires dans les œuvres audiovisuelles (films, téléfilms) à raison d'une coupure par tranche de 45 mn, la première coupure intervenant donc *au bout de 45 mn*.

Pour les journaux télévisés, les émissions d'information politiques, les émissions religieuses, les émissions pour enfants, le commencement des coupures publicitaires passe à 30 minutes à partir du démarrage de l'émission. Pour tous les autres programmes, l'interruption devient possible à partir de 30 minutes.

Les publicités et téléachats *isolés* se doivent d'être exceptionnels, et ils doivent être clairement séparés du reste des programmes. L'équivalent télévisuel du « publi-rédactionnel » en presse (insertion fluide du message publicitaire dans le contenu et la maquette) est donc proscrit en télévision.

4. Les restrictions sur le discours publicitaire (art. 12 et 16)

La raison d'être de la publicité est d'influencer le comportement des spectateurs en vue de les pousser à l'achat. Cependant la **légalisation limite les méthodes de persuasion et outils psychologiques** pouvant être utilisés pour atteindre l'objectif visé par les annonceurs et les publicitaires.

La **publicité télévisée ne doit pas porter un préjudice moral ou physique aux mineurs**. Elle ne doit pas inciter directement les mineurs à l'achat d'un produit ou d'un service, en exploitant leur inexpérience ou leur crédulité. Elle ne doit pas inciter directement les mineurs à persuader leurs parents ou des tiers d'acheter les produits ou les services concernés ; elle ne doit pas exploiter la confiance particulière que les mineurs ont dans leurs parents, leurs enseignants ou d'autres personnes.

La publicité télévisée ne doit pas: porter atteinte au respect de la dignité humaine; comporter de discrimination en raison de la race, du sexe ou de la nationalité ; attenter à des convictions religieuses ou politiques ; encourager des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité ; encourager des comportements préjudiciables à la protection de l'environnement.

b) Un modèle réglementaire français à mi-chemin des logiques plus nettes poursuivies ailleurs en Europe

Les **réglementations nationales** de la publicité télévisée **varient sensiblement** en Europe.

En s'en tenant aux seuls contingentements du volume publicitaire, l'encadré ci-dessous témoigne de l'existence d'environnements réglementaires très diversifiés.

LA REGLEMENTATION PUBLICITAIRE EN EUROPE

Pays / Limites	Limitation heure moyenne par jour		Limitation horaire maximale (heure d'horloge)	
	Public	Privé	Public	Privé
Directive TVSF	15% du temps d'antenne – 9' par h		12'	
Allemagne	20' par jour Interdite après 20h et le dimanche	9'	12'	
Royaume-Uni	Pub interdite	7' – 8' en prime time	Pub interdite	12'
Italie	7,2'	10,8'	7,2'	12'
Espagne	9'		12'	
France	10% temps - 6' par h (144' par jour)		8' *	12' *

* + par heure glissante

Source : BIPE

S'agissant de la réglementation des volumes publicitaires, **trois modèles réglementaires** coexistent. Les deux axes du graphique ci-après représentent la capacité des secteurs privés et publics de programmer (et donc de se financer par) de la publicité.

- Les **deux grands pays du Nord** (Allemagne et Royaume Uni) ont en commun une **publicité en TV privée très peu réglementée**, tandis que **les chaînes publiques ont des capacités publicitaires quasi nulles**. La situation est simple, lisible, et la différence entre secteur public et secteur privé est tranchée.

- Les **deux grands pays méditerranéens** (Italie et Espagne) **sont au niveau de la directive européenne**, voire plus souples, que ce soit pour les chaînes publiques ou pour les chaînes privées, qui, de fait, se différencient fort peu sous ce critère.

- La **France se situe entre ces deux modèles**. La réglementation publicitaire est **plus sévère que ce qu'implique la directive pour les chaînes privées et gratuites**, mais, jusqu'à la loi d'août 2000, la différence était faible

entre chaînes privées et publiques. Malgré les restrictions apportées à la publicité sur les chaînes publiques par cette loi, comme l'Italie et l'Espagne, la France reste proche de la médiane qui symbolise une égalité entre les réglementations applicables au public et au privé, au contraire de l'Allemagne et du Royaume Uni.

D'autres facettes de la réglementation de la publicité télévisée **mériterait d'être soumises à comparaison internationale** (en particulier, les modalités d'insertion des messages publicitaires¹, la fiscalité applicable aux recettes issues de la publicité, le statut du parrainage...).

Les différentes auditions auxquelles a procédé votre rapporteur ainsi que plusieurs données recueillies au cours de ses travaux, paraissent établir que, sur ces aspects aussi, **la réglementation applicable en France est moins « libérale » que celle que connaissent nos voisins.**

*

* *

La réglementation française de la publicité télévisée a certes entrepris d'atténuer une de ses spécificités majeures, en assouplissant le régime des « secteurs interdits ». Elle n'en reste pas moins dans une situation de paradoxes :

- **quoique libéralisée, elle comporte des restrictions nettement plus fortes que celles que connaissent d'autres supports publicitaires** (autres médias et publicité hors média) et, généralement, **les réglementations d'autres pays.**

- **bien que différenciés selon l'appartenance des chaînes à la sphère marchande ou non-marchande**, les régimes applicables aux **deux secteurs ne sont séparés que par des nuances**, dont la portée est importante mais qui ne correspondent pas à des identités tranchées des modèles économiques deux secteurs.

3. ... dans un contexte où les perspectives d'évolution réglementaire semblent ouvertes

La directive TVSF sera mise à jour en 2007. Les différents acteurs de la publicité et de la télévision – chaînes, régies publicitaires, organisme de réglementation TV, etc. – souhaitent, pour certains d'entre eux, faire évoluer la réglementation.

¹ *Le contingentement publicitaire concerne en France l'heure d'horloge glissante alors que chez nombre de nos voisins, il s'applique à l'heure d'horloge fixe, ce qui permet de mieux optimiser les écrans dits de « prime time ».*

De fait, la réglementation de la publicité télévisée est, sans doute, appelée à évoluer dans les années à venir sous l'effet de diverses **forces économiques, technologiques et sociologiques**.

a) La force des nouvelles technologies

Les défenseurs d'une libéralisation de la publicité à la télévision mettent en avant la « maturité » et les « moyens de défense » dont dispose aujourd'hui le consommateur pour revendiquer un allègement des restrictions *ex ante* sur le marché publicitaire.

Les **nouvelles technologies numériques** permettent de nouvelles formes et techniques publicitaires qui créent un « vide » juridique (écran partagé, publicité virtuelle, publicité interactive).

L'**explosion de l'offre** audiovisuelle, que ce soit en nombre de chaînes accessibles ou en manières d'y accéder (via câble, satellite, TNT, ADSL, via une télévision traditionnelle ou un ordinateur...), mettent le consommateur/citoyen dans une situation de liberté de choix inédite. La baisse des coûts de production et de diffusion génère une véritable concurrence aux différents niveaux de la chaîne de valeur.

Les **technologies « terminales » accentuent encore la maîtrise du téléspectateur sur sa consommation de télévision**. Les fonctionnalités « PVR » (Personal Video Recorder) intégrées désormais dans les décodeurs numériques et dans certains lecteurs-enregistreurs DVD permettront demain d'enregistrer facilement les flux de programmes sur un disque dur, et/ou de les visualiser en léger différé, en les expurgeant automatiquement de leurs interruptions publicitaires si l'utilisateur le désire.

b) La force de la globalisation des marchés

Quand bien même les régulateurs souhaiteraient maintenir un niveau élevé de réglementation, **les partisans de la libéralisation font alors remarquer que les réseaux de transport et d'accès transfrontaliers (satellite, Internet) rendent de toutes façons inefficaces les réglementations à l'échelon national voire européen**. Peu nombreuses sont désormais les chaînes **qui ne sont visibles qu'à partir de leur pays d'origine**. La chaîne francophone RTL9, propriété du groupe français AB, relevant du droit luxembourgeois et émise depuis le Luxembourg, peut ainsi déroger à la réglementation française en matière publicitaire ou en matière de quotas de production ; elle peut être reçue en France par voie hertzienne dans la région frontalière, et par satellite sur tout le territoire.

Enfin, la réglementation est placée sous la pression politique de la globalisation des industries et des marchés. Tous les acteurs du marché tendent à s'internationaliser.

Les annonceurs deviennent mondiaux et cherchent à globaliser leurs politiques de communication. C'était vrai depuis longtemps des acteurs de la « grande consommation » ou de l'automobile ; cela le devient dans

beaucoup d'autres secteurs, au fur et à mesure de l'ouverture des marchés, comme celui des services.

Les **intermédiaires publicitaires** (agences médias et agences de publicité) **suivent le mouvement et se concentrent à l'échelle mondiale.**

Les acteurs de l'audiovisuel et des médias restent encore largement plus « nationaux » que leurs clients et intermédiaires publicitaires. Mais, une poignée d'industriels à dimension européenne tendent cependant à constituer des groupes de télévision (et de médias) transnationaux : News Corp (UK, Italie), Bertelsmann/RTL (Allemagne, Benelux, France, Espagne), Médiaset (Italie, Espagne).

Tous ces acteurs voudraient pouvoir **communiquer sur chaque marché avec les mêmes moyens.** Dans cette perspective, l'homogénéité/hétérogénéité de l'environnement réglementaire est l'un des facteurs qui facilite/dissuade l'implantation de nouveaux acteurs ou la constitution de groupes transnationaux.

Un **réexamen approfondi de la directive** a donc été prévu dernièrement. Une phase de consultation a eu lieu en 2003, durant laquelle les différentes parties intéressées ont été invitées à faire connaître leurs points de vue. De **nouvelles solutions technologiques** vont venir bouleverser les équilibres patiemment atteints dans le domaine de la régulation de la publicité à la télévision.

Aujourd'hui, les positions de chacun sont variées. En France, le SNPTV (Syndicat National de la Publicité TV) et l'UDA (Union des annonceurs), souhaitent que la France s'aligne sur la directive TVSF, sans restrictions complémentaires comme c'est le cas aujourd'hui. Le CSA, de son côté, est globalement satisfait du *statu quo* présent et est attaché au droit à chaque pays de légiférer au-delà de la simple directive européenne.

II. UNE LIBERALISATION SUBIE ET LIMITEE

Les **motivations** poursuivies par la réglementation française de la publicité télévisée sont diverses. On n'aborde dans ce rapport que celles **liées à des objectifs économiques.** Ceux-ci sont en soi suffisamment importants pour expliquer les hésitations réglementaires évoquées plus avant.

Le processus d'ouverture aux secteurs interdits offre l'occasion de peser les enjeux économiques auxquels la réglementation de la publicité télévisée entend répondre.

A. UNE LIBERALISATION SUBIE ?

En ce qui concerne l'ouverture aux secteurs interdits, la chronologie des événements a été la suivante :

- **1997** : Demande d'information de la Commission européenne sur la publicité pour la distribution, suite à la plainte d'un fabricant de meubles belge souhaitant acheter de l'espace publicitaire aux chaînes françaises ;

- **1998** : débat juridique autour de *houra.fr* : publicité TV autorisée car assimilée à une activité Internet, puis interdite car assimilée à un service de distribution ;

- **2000** : Constitution du **comité « Pourquoi ? »**, lobby en faveur de l'ouverture des 4 secteurs interdits, constitué d'agences de publicité, acteurs de la distribution, régies TV et du Syndicat club presse magazine d'information (SPMI) ;

- **2001** : Demande d'information de la Commission européenne sur les quatre secteurs interdits ;

- **2001** : Le ministère de la culture se prononce en faveur d'une ouverture limitée, pour aider à viabiliser la TNT ;

- **2001 (octobre)** : Plainte du Syndicat de la Presse Magazine d'Information (SPMI) et d'EMAP UK devant la Commission européenne, en vue d'obtenir l'autorisation pour la presse de communiquer à la télévision. D'autres acteurs de la presse, de la télévision et de la distribution se joignent de façon plus ou moins formelle à la plainte du SPMI. ;

- **2002 (7 mai)** : Suite à ces plaintes, la Commission européenne **met en demeure** le Gouvernement français de modifier le décret de 1992 ;

- **2003** : Après une consultation des acteurs, conduite par la Direction du Développement des Médias (DDM), le Gouvernement diffuse un projet de décret. Consulté pour avis, le CSA suggère de repousser l'ouverture de la distribution sur les chaînes hertziennes de 2006 à 2008 ;

- **7 octobre 2003** : publication du décret du décret du 27 mars 1992 : l'ouverture de la distribution aux chaînes hertziennes est fixée à 2007, le régime applicable au cinéma reste au statu quo ;

- **1er janvier 2004** : ouverture partielle pour la presse, le livre et la distribution ;

- **1er janvier 2007** : ouverture pour la distribution sur les chaînes hertziennes.

La longueur et la genèse du processus portent en soi un premier témoignage sur l'origine peu volontariste de la libéralisation entreprise.

L'exposé des motifs du décret ainsi que l'avis du Conseil supérieur de l'Audiovisuel qui a précédé son adoption finale confirment cette observation et rendent compte de la perception des enjeux économiques que la réglementation de la publicité télévisée entend maîtriser.

1. L'exposé des motifs du décret

La consultation de l'exposé des motifs du décret procédant à la libéralisation de la publicité télévisée permet, dans une certaine mesure, d'identifier les objectifs poursuivis et, surtout, les contraintes perçues par les pouvoirs publics.

a) La réponse à une contrainte, mais à quelle contrainte ?

La libéralisation entreprise représenterait la réponse à une contrainte, qui ne tiendrait pas, comme pourtant il est souvent allégué, au droit européen, malgré la mise en demeure de la Commission européenne en date du 13 mai 2002 adressée à la France d'avoir à libéraliser sa réglementation sur la publicité télévisée.

De fait, le Gouvernement français a estimé la réglementation française (art.8 du décret du 27 mars 1992) « *pleinement compatible avec les obligations du Traité* » en ce que :

- ses objectifs, la sauvegarde du pluralisme et la diversité culturelle recouvrent des raisons impérieuses d'intérêt général qui justifient des restrictions à la libre prestation des services ;
- et ses moyens ne sont pas discriminatoires entre les ressortissants de l'Union et sont proportionnés aux objectifs visés.

Une fois posée cette manifestation d'indépendance, la libéralisation du régime de la publicité télévisée est **motivée par l'objectif « d'accompagner les mutations du secteur des médias »**.

Il s'agit, convenons-en, d'une formulation aussi concise qu'abstraite à laquelle l'exposé des motifs ne permet pas d'apporter une substance réellement éclairante. Une seule considération est évoquée : celle portant sur les conséquences à tirer des évolutions technologiques. Mais ce critère d'appréciation n'est pas approfondi et il n'est cité que parmi d'autres, qui, eux-mêmes, ne sont pas explicités.

Pour conclure sur cet aspect des choses, au seul vu de l'exposé des motifs du décret, on ne peut que rester perplexe sur sa genèse.

En toute hypothèse, si l'on prend cet exposé au pied de la lettre, on peut relever que **l'adaptation du régime de la publicité télévisée n'avait nullement le caractère d'une de ces urgences que commande parfois la nécessité de se conformer à des législations contraignantes.**

Ainsi, cette évolution résulterait d'un choix discrétionnaire.

On peine cependant à partager cette analyse. Elle ne semble pas entièrement cohérente avec les efforts entrepris pour limiter dans leur ampleur les conséquences d'une option, qui, sous cet angle, paraît bien moins souhaitée que subie.

b) Une libéralisation « très contrainte ».

La libéralisation entreprise par le décret est, comme on l'expose plus loin en en présentant le détail, partielle et progressive.

Ces deux caractéristiques s'expliquent par le **souci général** de « *ne pas remettre en cause les équilibres actuels* ».

Le poids de cette contrainte est précisé mais inégalement selon les secteurs concernés.

Ni **pour la presse** (pour laquelle l'ouverture est entière), ni **pour le cinéma** (qui, au contraire, est soumis au statu quo), l'exposé des motifs n'explique en quoi la préservation des équilibres actuels est garantie par le décret.

En ce qui concerne **l'édition littéraire**, un argument est mentionné. L'ouverture partielle (sur les seules chaînes thématiques du câble et du satellite) est admise car la majeure partie des acteurs de l'édition pourrait en bénéficier en considération des tarifs des espaces publicitaires concernés. On observe que **l'argument concerne moins ici les équilibres du marché des médias que ceux du secteur annonceur**.

C'est à la libéralisation de la publicité télévisée pour **la distribution** que sont consacrées l'essentiel des explications du rapport.

Les **restrictions** apportées à **l'ouverture** sont **justifiées** par la **volonté de sauvegarder le pluralisme des médias**. L'argument concerne ici l'industrie des médias, au contraire de celui exposé pour l'édition.

Deux types d'équilibres sont évoqués successivement. Le premier met aux prises la télévision, d'un côté, et les « *médias à moindre potentiel de collecte publicitaire* » : la presse écrite régionale et locale ou les radios locales et généralistes. Le second concerne le secteur de la télévision lui-même.

Plus techniquement, le calendrier retenu avec une ouverture retardée pour les chaînes hertziennes généralistes est présenté comme étant d'abord destiné à **favoriser le développement des nouveaux modes de diffusion de la télévision**. Il s'agit d'éviter que les recettes publicitaires supplémentaires générées par l'ouverture ne soient captées en totalité par les acteurs dominants de la télévision analogique et n'induisent un renchérissement des écrans publicitaires susceptible d'entraîner l'éviction d'autres annonceurs.

Par ailleurs, un temps d'adaptation serait ainsi offert aux autres médias :

*« En résumé, cet échelonnement dans le temps permet d'assurer une progressivité de l'ouverture du secteur de la distribution, **permettant aux autres médias, notamment la presse écrite et la radio, de s'adapter aux pertes de recettes qu'ils pourraient subir.***

Par contraste, le calendrier est censé assurer une ouverture rapide et d'emblée significative puisque les chaînes locales et les chaînes du câble et du satellite, qui bénéficient d'une ouverture plus précoce, couvrent 15 millions de personnes. Quant à la télévision numérique terrestre, elle concernera, à son lancement, 24 millions de téléspectateurs potentiels.

Ce scénario permet, selon le rapport, **d'utiliser l'effet de levier apporté par l'ouverture de la publicité pour la distribution pour favoriser d'abord les formes de diffusion de la télévision qui ont besoin de soutien : les télévisions locales**, que le Gouvernement veut encourager dans le cadre de sa politique de décentralisation ; les **chaînes thématiques** distribuées par câble ou diffusées par satellite, qui connaissent d'importantes difficultés économiques ; la **télévision numérique terrestre**, qui est en cours de déploiement ».

2. Les préoccupations du Conseil supérieur de l'Audiovisuel

On trouve, dans ces dernières considérations, un **écho direct de certaines des préoccupations exprimées** dans l'avis du 22 juillet 2003 du **Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)** sur le projet de décret initial transmis.

SYNTHESE DE L'AVIS DU CSA N° 2003-5 DU 22 JUILLET 2003

Le Conseil rappelle qu'il préconise depuis plusieurs années l'ouverture, progressive et concertée, des secteurs interdits de publicité télévisée afin de **favoriser le développement des services distribués par câble ou diffusés par satellite, l'essor des télévisions locales hertziennes et le déploiement de la télévision numérique terrestre.**

Dans l'avis qu'il a rendu le 23 octobre 2001 sur le projet de décret modifiant le décret du 27 mars 1992, le Conseil suggérait, d'une part, que **tous les services, à l'exclusion des services hertziens analogiques nationaux,** puissent diffuser des messages publicitaires en faveur des secteurs de la **presse, de l'édition littéraire et du cinéma,** et d'autre part, que les **chaînes locales hertziennes** et les canaux locaux du câble puissent en outre diffuser des messages en faveur du secteur de la **distribution.**

Pour le Conseil, le **démarrage prochain de la télévision numérique terrestre, les enjeux liés à la création de nouvelles chaînes locales,** ainsi que les **difficultés croissantes des chaînes thématiques,** rendent plus aiguë que jamais la nécessité d'une réflexion sur la portée économique de cette réforme, qui devrait être mise en oeuvre selon un calendrier et des modalités tenant compte des nouvelles réalités du marché.

Le Conseil fonde ses recommandations sur la **volonté de concilier le principe d'égalité de traitement des opérateurs,** d'une part, et les **enjeux de pluralisme et de concurrence sur les marchés de la télévision et de la publicité télévisée,** d'autre part, en tenant compte des caractéristiques et de l'état du développement du paysage audiovisuel français.

Le CSA se déclare **favorable à l'ouverture du secteur de l'édition littéraire et à la levée de l'interdiction pour le secteur de la presse,** sous réserve de quelques observations.

S'agissant du secteur de la distribution, le Conseil est également **favorable à l'ouverture** mais souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur les conséquences importantes qu'aurait pour le secteur de la télévision cette ouverture telle qu'envisagée à très court terme par le projet de décret (projet initial) – dans le cas particulier des chaînes hertziennes nationales diffusées en mode analogique.

Le Conseil souhaite que soit privilégiée l'**hypothèse d'une ouverture bénéficiant à compter du 1er janvier 2004 à l'ensemble des services de télévision à l'exception des services nationaux de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique**. La phase pendant laquelle il paraît souhaitable de différer la publicité sur la télévision nationale hertzienne analogique doit, quant à elle, être suffisamment longue pour permettre le développement des services audiovisuels n'ayant pas atteint une puissance suffisante pour collecter des ressources publicitaires assurant leur pérennité.

Si cette phase était trop brève, l'ouverture aurait pour principal effet de renforcer la position des leaders de la télévision commerciale, et singulièrement celle de l'acteur en position dominante sur le marché de la publicité télévisuelle (TF1).

* * *

Passé ce préambule, le Conseil formule quelques observations plus précises :

1. Des précisions devraient être apportées sur le champ et les modalités d'application du dispositif :

En premier lieu, la levée totale de l'interdiction concernant le secteur de la presse, risque d'être source de difficultés d'application au regard des dispositions de l'article 14 de la loi précitée du 30 septembre 1986 qui prohibe la publicité politique, avec la perspective de la présentation de titres de presse dont la "une" serait consacrée à des personnalités, des partis ou des événements politiques.

Par ailleurs, les titres des journaux indépendants des principaux groupes de communication ne pourront pas accéder à la publicité télévisée trop onéreuse et pour assurer leur sauvegarde, il importe que le Gouvernement mette en oeuvre les dispositifs appropriés.

Le dispositif d'ouverture maîtrisée du secteur de la distribution pose, outre la question du rythme d'ouverture examiné ci-après, des difficultés d'application.

L'interdiction des campagnes de promotion à la télévision est justifiée en ce qu'elle permet de contenir en partie l'impact de l'ouverture sur les médias les plus exposés (radio et presse quotidienne régionale). Cette interdiction reflète d'ailleurs les contraintes du marché, la télévision nationale étant un média peu adapté à la diffusion d'annonces publicitaires pour des promotions ponctuelles de produits ou de services, souvent réservées à un marché local.

Le CSA relève toutefois que le contrôle qu'il sera amené à exercer sur le caractère non promotionnel des messages publicitaires risque de se révéler délicat. Par ailleurs, le dispositif pourrait susciter des campagnes publicitaires simultanées et coordonnées entre des médias télévisés, vantant les avantages d'une enseigne pour certains types de produits, et des médias écrits ou radiophoniques annonçant des promotions sur ces mêmes produits. Le CSA relève que rien n'interdit dans le décret ce type de campagne publicitaire, qui, relève-t-il incidemment, peut contribuer à maintenir les recettes des médias écrits ou radiophoniques.

Enfin, le Conseil remarque que la rédaction envisagée par le Gouvernement du champ d'interdiction des opérations commerciales de promotion semble permettre la diffusion de messages annonçant des prix dès lors que ceux-ci ne présentent pas un caractère occasionnel ou promotionnel.

2. Le CSA pose un diagnostic sur la portée économique de l'ouverture envisagée

Il estime que la **situation actuelle du marché de la publicité télévisée se caractérise par une concentration des recettes publicitaires sur un nombre limité de supports et par les difficultés de développement pour le paysage de la télévision dit « de complément ».**

2.1. Un enjeu financier important pour le secteur de la télévision (entre 140 et 240 millions d'euros)

Pour le CSA, l'effet financier de la mesure **représente des montants importants pour les opérateurs de télévision, en raison de l'ampleur des investissements publicitaires de la distribution.**

Sur la base des investissements des annonceurs du secteur de la distribution dans les médias nationaux hors télévision (403 M€) et des perspectives de redéploiement de ces investissements au bénéfice de la télévision nationale (35 %), soit la part moyenne de la télévision dans les dépenses médias des autres secteurs d'activité, **le CSA chiffre à 140 M€ d'investissements annuels l'impact de l'ouverture** (soit une croissance de 5 % des recettes publicitaires nettes des télévisions). Si cette proportion atteignait 60 % (à l'image de certains secteurs où les annonceurs privilégient la télévision) le gain pour la télévision serait alors de 240 M€.

Cette fourchette pourrait être majorée si une partie des investissements des annonceurs locaux ou régionaux de la distribution devait être redéployée ou si on devait observer un éventuel transfert vers la télévision d'une partie des investissements hors médias des annonceurs de la distribution.

2.2. Les conséquences possibles pour chaque catégorie d'acteurs sont très variables

- Les chaînes hertziennes nationales

Les chaînes hertziennes nationales continuent d'attirer l'essentiel de l'audience de la télévision (90,5 % en 2002). De plus, elles sont en position de force sur le marché publicitaire où elles réalisent 92 % des recettes publicitaires brutes (estimation pour 2002 - base Secodip) et 95 % des recettes nettes. Parmi les chaînes nationales, ce sont les deux grandes chaînes commerciales, TF1 et M6, qui bénéficient le plus des investissements publicitaires : elles concentrent **70 % des investissements publicitaires bruts comme nets de la télévision** (chaînes nationales et chaînes dites de complément), pour 46 % de parts de marché d'audience des individus de 4 ans et plus, TF1 captant 51 % des investissements publicitaires nets et 32,7% de l'audience et M6 respectivement 19,2 % et 13,2 %.

Compte tenu de leur caractère de médias de masse et de la préférence des annonceurs de la grande distribution pour les médias leaders, il fait peu de doute, pour le CSA, que les investissements publicitaires qui se redéploieraient vers la télévision seront essentiellement captés par les chaînes nationales hertziennes.

Compte tenu de l'encombrement probable des écrans publicitaires lié à l'arrivée des annonceurs de la grande distribution, il est à craindre que les régies publicitaires des grandes chaînes n'augmentent leurs tarifs de façon significative. Cette probable dynamique inflationniste constitue un risque supplémentaire de renforcement des positions de force de ces grandes chaînes et de la position dominante de la chaîne leader.

En outre, l'augmentation du coût des écrans publicitaires télévisuels risque d'inciter les acteurs économiques (diffuseurs et annonceurs) à faire pression sur les pouvoirs publics en faveur d'une augmentation des durées autorisées de diffusion de la publicité et d'une autorisation d'une seconde coupure publicitaire des oeuvres diffusées par les chaînes privées.

- Les chaînes de télévision locales

Le développement des télévisions locales hertziennes – alors au nombre de huit seulement en métropole, dont cinq couvrant des agglomérations importantes – est une priorité du CSA, affirmée à plusieurs reprises. Leur **viabilité économique n'est malheureusement pas assurée** à ce jour. L'accès de ces éditeurs à la publicité en faveur du secteur de la distribution, que le Conseil a plusieurs fois appelé de ses vœux, est l'une des mesures susceptibles d'augmenter les ressources de ces services¹.

¹ Il existe une condition encore plus fondamentale à l'équilibre à terme des télévisions locales : c'est le développement d'un réseau d'une quinzaine de stations organisant ensemble la commercialisation de leurs espaces publicitaires auprès des annonceurs nationaux.

Cependant, pour le CSA, la question de l'accès des services locaux à la publicité pour la distribution ne saurait être envisagée indépendamment de la réalité des calendriers d'appels aux candidatures puisque les nouvelles télévisions locales ne pourront certainement pas voir le jour, dans le meilleur des cas, avant la fin de l'année 2004.

Le CSA préconise que la "fenêtre" temporelle ménagée par le projet de décret au profit notamment des télévisions locales, soit la plus longue possible.

- Les chaînes du câble et du satellite

Les chaînes du câble et du satellite (au nombre d'une centaine environ) touchent en moyenne dix fois moins de foyers que les chaînes hertziennes nationales, mais représentent une part croissante de la consommation de télévision des ménages.

Cependant, elles peinent toujours à représenter un débouché publicitaire important : elles ne collectent qu'environ 5 % des recettes nettes de la publicité télévisée (8 % des recettes publicitaires brutes). Les pertes cumulées des chaînes ayant communiqué leurs résultats au CSA (78 chaînes) sont de 117 millions d'euros en 2001, pour un chiffre d'affaires de 848,7 M€.

La difficulté dans laquelle se trouvent les chaînes du câble et du satellite sera, en outre, accrue pour celles qui n'ont pas été sélectionnées pour la télévision numérique de terre.

C'est pourquoi le CSA, pour aider les chaînes du câble et du satellite à franchir les difficultés qu'elles connaissent actuellement, préconise d'allonger la période d'exclusivité de la publicité pour la distribution dont elles bénéficient.

- Les chaînes gratuites de la télévision numérique terrestre

Pour celles de ces chaînes qui sont diffusées à titre gratuit, la progression des recettes publicitaires de la télévision sera cruciale.

Aussi **toute mesure visant à accroître le marché publicitaire** accessible à ces chaînes doit-elle être soutenue, ce qui suppose là aussi, pour le CSA, de préserver leur exclusivité pendant une durée suffisante afin qu'elles constituent un support publicitaire significatif aux yeux des annonceurs de la distribution.

- Le secteur radiophonique

Le secteur de la distribution représente 22 % des ressources publicitaires de la radio. Par ailleurs, deux des cinq premiers annonceurs de la radio sont des enseignes de la grande distribution.

L'ouverture envisagée conduira probablement à un redéploiement d'une partie des campagnes nationales lancées par les enseignes, au détriment de la radio.

3. Le risque de renforcement des déséquilibres entre le secteur public et le secteur privé

Le Conseil considère qu'il **appartient au Gouvernement d'engager très rapidement une réflexion sur l'évolution des ressources des chaînes publiques**, en examinant en particulier les possibilités d'adopter des mesures compensatoires, leur permettant ainsi de maintenir leur place dans le paysage audiovisuel¹.

B. LE DECRET DU 1^{ER} OCTOBRE 2003, UN DISPOSITIF PRUDENT

Le décret du 1^{er} octobre 2003 comporte une ouverture de la publicité télévisée à trois secteurs (distribution, presse, livres) jusqu'alors interdits de publicité¹.

Cette situation était une spécificité française. Elle est désormais atténuée, mais le décret ne l'a nullement supprimée. Cette nouvelle étape de l'histoire de la réglementation de la publicité télévisée s'inscrit donc dans la logique, d'une libéralisation à pas comptés.

AMPLEUR ET CHRONOLOGIE DE L'OUVERTURE (DECRET DU 7 OCTOBRE 2003)

	Chaînes cabsat	Chaînes hertziennes
Distribution (institutionnel)	2004	2007
Distribution (promotionnel)		
Livre	2004	
Presse	2004	2004
Cinéma		

Source : BIPE

¹ Pour le cinéma, qui était inclus dans la phase de concertation préliminaire, le statu quo a été décidé.

1. La distribution, une ouverture progressive et très limitée

Le décret du 7 octobre 2003 autorise la publicité pour la distribution à la télévision à partir du 1^{er} janvier 2004 sur les **chaînes locales**, les **chaînes du câble** et du **satellite**.

Elle ne sera possible qu'à partir du **1^{er} janvier 2007** sur les **chaînes hertziennes nationales**¹.

Cependant la publicité pour la distribution à la télévision devra se cantonner dans un discours « institutionnel ». La publicité pour les **« opérations commerciales de promotion »** reste proscrite, solutions contestées par les acteurs de la grande distribution (*v. infra*).

Décret du 7 octobre 2003 – Article 1-IV

*« Au sens du présent décret, on entend par **opération commerciale de promotion** toute offre de produits ou de prestations de services faite aux consommateurs ou toute organisation d'événement qui présente un caractère occasionnel ou saisonnier, résultant notamment de la durée de l'offre, des prix et des conditions de vente annoncés, de l'importance du stock mis en vente, de la nature, de l'origine ou des qualités particulières des produits ou services ou des produits ou prestations accessoires offerts. »*

On peut distinguer dans la publicité pour la distribution **4 formes de discours** et les critères posés par le décret révèlent l'ampleur de la limitation de l'ouverture réalisée par lui.

- La **communication purement institutionnelle** est possible. Cette forme de communication sur une signature générique et les valeurs de l'enseigne ne représentent aujourd'hui pas plus de 10% de l'investissement publicitaire global des enseignes de la distribution.

- A l'opposé, la **communication pour des promotions temporaires de produits** ou des opérations temporaires (soldes, anniversaires) est prohibée.

- La publicité pour des produits qui préciserait un prix promotionnel temporaire, qui constitue la forme la plus importante de la communication de la grande distribution alimentaire (promotion sur des produits d'appels pour drainer du trafic), est aussi prohibée.

¹ Soit un an avant la date souhaitée par le CSA mais également un an après celle initialement envisagée.

• **Les données sont moins claires** pour un produit dont le prix serait précisé mais *sans* mention de durée. Ce cas de figure reste largement hypothétique : les enseignes ne peuvent pas garantir indéfiniment un prix donné pour un produit donné.

2. Les autres secteurs, entre déréglementation et *statu quo*

Pour les autres secteurs concernés par la consultation ouverte par le Gouvernement, les solutions sont diverses :

- l'**ouverture** est **totale** pour la **presse** depuis le 1^{er} janvier 2004 ;
- en application de ce même décret, l'ouverture n'est que **partielle pour le livre** puisque **limitée aux chaînes thématiques** ;
- enfin, l'ouverture **pour le cinéma** en salle n'est **pas prévue**.

III. ... MAIS UN IMPACT SIGNIFICATIF ET DES EFFETS FORTEMENT ASYMETRIQUES

La **déréglementation** de la publicité télévisée ménagée par le décret de 2003 est **assimilable à l'ouverture d'un nouveau marché**, ou, plus précisément, **à l'extension du marché de la publicité à la télévision**.

Les **impacts** d'un tel processus peuvent être appréciés d'un point de vue **quantitatif** (*l'extension du marché provoquera-t-elle une augmentation des échanges et, si tel est le cas, celle-ci correspondra-t-elle à une croissance des volumes ou des prix ?*) et d'un point de vue **qualitatif** (*quels seront les bénéficiaires et, inversement, les « victimes » ultimes ?*).

Les **estimations** disponibles **témoignent**, par la diversité de leurs résultats, **des difficultés d'évaluer une telle ouverture**. Un assez grand nombre d'hypothèses doivent être posées.

L'évaluation réalisée par le BIPE pour le Sénat n'échappe pas à cette contrainte, mais elle présente l'intérêt, outre d'avoir été réalisée avec quelque recul et d'avoir mobilisé une grande pluralité de points de vue, d'exposer dans les détails les canaux de transmission de la mesure.

Le **BIPE conclut à un impact relativement modeste sur un plan quantitatif** (entre 130 et 190 millions d'euros de recettes supplémentaires pour la télévision) ; **mais, un passage en revue des aléas** du scénario retenu **conduit à envisager l'éventualité d'effets de plus grande ampleur**.

A. UN IMPACT QUANTITATIF RELATIVEMENT MODESTE MAIS SIGNIFICATIF

Les estimations des effets quantitatifs de l'ouverture sont diverses. Il existe un consensus pour considérer que les conditions mises à la libéralisation du marché limitent ses conséquences par rapport à un scénario d'ouverture plus complète. L'évaluation réalisée pour le Sénat par le BIPE débouche sur des résultats significatifs mais relativement modestes.

Il semble toutefois à votre rapporteur que la somme des aléas va plutôt dans le sens d'un impact plus important que celui décrit usuellement.

1. Un impact réduit par rapport à un scénario d'ouverture totale

Par rapport à un scénario de libéralisation totale, les effets de l'ouverture réduite ménagée par le décret apparaissent relativement modestes.

QUELQUES ESTIMATIONS DE L'IMPACT SUR LES RECETTES DE LA TELEVISION EN ANNEE PLEINE (A PARTIR DE L'OUVERTURE A LA TELEVISION HERTZIENNE)

Source	Impact en M€	Date	Observations
Initiative Média	+230	Juin 2002	Distribution uniquement, brut
Carat	+638	Nov 2002	Dérégulation totale, 4 secteurs, brut
MPG	+380 à +530	Fév 2003	Dérégulation totale, 4 secteurs, brut
M6	+190	Mars 2003	Distribution uniquement, net, année 1 (409 en année 4)
Société Générale	+130 à +180	Sept 2003	Distribution uniquement, dérégulation minimale (décret), net, hors transferts du hors média
BIPE	+132	Mars 2004	Distribution uniquement, dérégulation minimale (décret), net, avec transferts du hors média
BIPE	+190	Mars 2004	Distribution uniquement, scénario d'ouverture totale, net, avec transferts du hors média

Source : BIPE, autres sociétés

Les **estimations** associées à une **dérégulation totale** des quatre secteurs s'étagent **entre 380 et 638 millions d'euros** selon les sources.

La simulation la plus favorable d'une **ouverture limitée**, telle qu'elle a finalement été décidée, s'élève à **180 millions d'euros**, soit un impact réduit de 50 à 80 % par rapport à un scénario de totale dérégulation (entre 200 et 458 millions d'euros de manque à gagner par rapport au chiffre d'affaires engendré dans une telle hypothèse).

Par ailleurs, on peut relever **un certain consensus entre les estimations des effets quantitatifs du décret**, du moins si l'on retient le bas de la fourchette de l'estimation de la Société Générale.

En revanche, **les impacts d'une dérégulation plus poussée sont appréciés très diversement.**

Les effets d'une **libéralisation totale de la publicité télévisée pour la seule distribution** sont évalués **entre 190 millions d'euros** par le BIPE, **230 millions d'euros** par Initiative Média et **409 millions d'euros** par M6 (au bout de quatre ans).

La libéralisation de la publicité télévisée de **l'ensemble des secteurs** faisant l'objet d'estimations discordantes, on peut attribuer ces écarts à des évaluations différentes d'une dérégulation totale de la publicité pour la distribution, mais aussi à des appréciations différentes des effets d'une ouverture de la publicité télévisée au cinéma (un certain consensus existe sur le peu d'impact d'une telle mesure sur le livre et sur l'ampleur de ses effets sur la presse).

2. La distribution au cœur des enjeux

Les enjeux de l'ouverture de la publicité télévisée sont concentrés sur les comportements de la distribution.

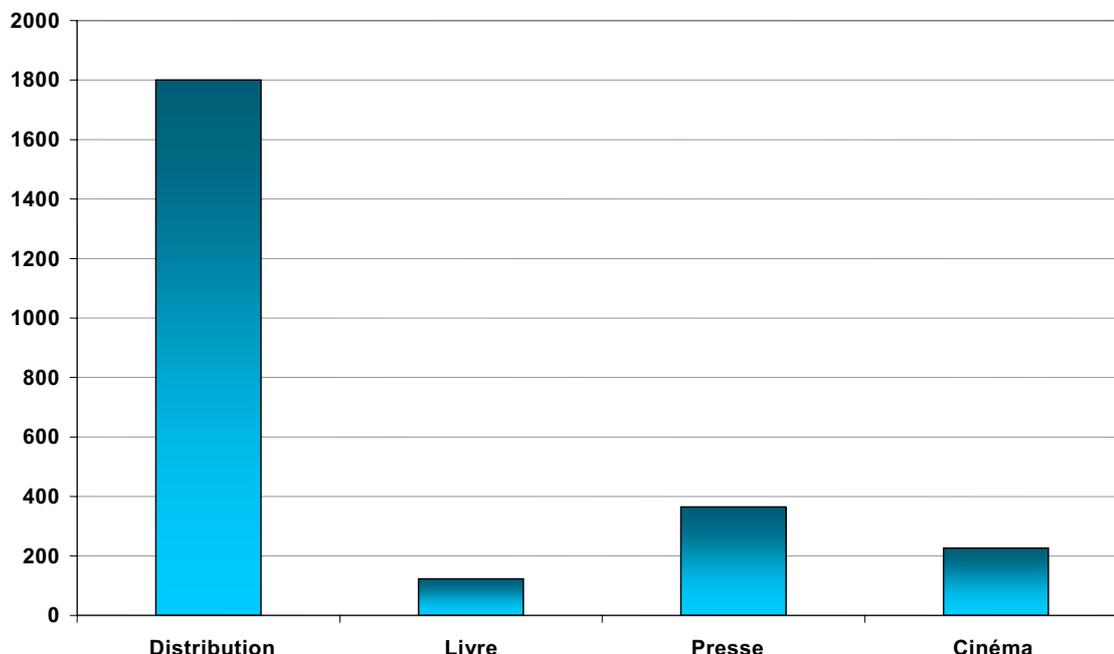
Pour **le livre**, la libéralisation a, jusqu'à présent exercé des effets très limités.

La presse s'est bien davantage impliquée. Ses investissements publicitaires ont atteint en 2004, première année d'application du décret, un montant de l'ordre de 70 millions d'euros bruts qu'on peut juger important.

Pour l'essentiel, les campagnes qu'elle a lancées ont été conformes aux attentes qui les voyaient concerner, plus particulièrement, l'édition de nouveaux titres. C'est pourquoi un léger reflux est prévisible qui conduit le BIPE à estimer autour de 50 millions d'euros nets par an l'impact de l'ouverture.

INVESTISSEMENTS PUBLICITAIRES DES 4 SECTEURS ECONOMIQUES CONCERNES PAR L'OUVERTURE

(en M€ bruts, en 2002)



Source : BIPE

Des quatre secteurs économiques, la distribution est le plus développé, et celui pour lequel les **investissements publicitaires** sont, aujourd'hui, et de loin, les plus importants : les enseignes de distribution ont dépensé environ **2 milliards d'euros bruts en 2003** dans les grands médias, contre 1,8 milliard d'euros en 2002, soit **12% des dépenses totales de publicité** (médias et hors-médias).

Le **comportement** des annonceurs de la **grande distribution** sera donc **naturellement décisif**.

Toutes les estimations s'accordent sur l'**impact limitatif de la restriction du champ publicitaire** à des messages non promotionnels, **même si** l'étude du BIPE suggère que, **par ses structures, la grande distribution française peut trouver un réel intérêt à l'ouverture, même partielle, de la télévision**.

STRUCTURES DE LA GRANDE DISTRIBUTION ET STRATEGIES PUBLICITAIRES

La grande distribution a adopté **des stratégies publicitaires** très **différenciées** en Europe.

Par exemple, elle recourt largement à la publicité télévisée au Royaume-Uni et très marginalement en Allemagne, malgré l'existence, dans ce pays de chaînes régionales puissantes.

Dans l'ensemble de l'Europe, la télévision détient **une PDM moyenne de 25 % des dépenses publicitaires de la distribution**, et le premier média sur ce créneau est la presse quotidienne, avec près de 40 %. La puissance de la radio et de la presse écrite (PE), sur la distribution comme sur l'ensemble du marché publicitaire, constituent des « exceptions françaises », qui résultent sans doute assez largement de l'interdiction de la publicité télévisée.

Cependant, **en Allemagne la PDM de la télévision est dans la moyenne européenne**, alors qu'**au Royaume-Uni elle s'élève à 45 %**. Ces différences s'expliqueraient par des profils nationaux différents.

Une grande distribution (à l'anglaise) constituée d'enseignes nationales unitaires (et non franchisées) présentes sur tout le territoire, et plutôt « qualitative » (faible part du « hard discount ») trouverait dans l'utilisation du média TV aux fins de promouvoir son image un vecteur efficace.

Au contraire, un tissu de magasins (à l'allemande) indépendants franchisés à une centrale d'achats, d'importantes hétérogénéités dans l'implantation régionale de ces enseignes et un poids important du « hard discount » représenteraient autant de facteurs défavorables à la télévision et favorables aux médias de proximité ou au « hors média ».

En effet, la grande distribution réunit en France des caractéristiques qui favorisent l'exploitation de l'opportunité offerte par le décret.

Tout comme au Royaume-Uni, **la structure de la distribution est marquée par :**

- **la concentration** : les cinq premières enseignes de distribution représentent 60 % de la grande distribution française (grande distribution au sens large, incluant les enseignes spécialistes de meubles ou de produits culturels). Le marché total 2002 de la distribution représente 199 milliards d'euros pour les principales

enseignes (les vingt cinq premières), et environ 322 milliards d'euros au total.

LES PRINCIPAUX DISTRIBUTEURS GENERALISTES EN FRANCE EN 2002

Enseignes	Nombre de magasins	CA en milliards euros	% du marché total en valeur¹
Carrefour	3 196	38	19 %
Intermarché	4 292	26	13 %
Leclerc	541	22	11 %
Casino/Rallye	6 142	17	9 %
Auchan	361	17	9 %
Total	14 532	120	61 %

Source : Mintel Retail Intelligence, 2002

- **l'homogénéité et une couverture nationale** : les « leaders » sont présents sur tout le territoire ;
- **un modèle de service** : la distribution y est plutôt « haut de gamme » par rapport aux situations où le « hard discount » est plus développé ;
- **un modèle économique** bâti sur des réseaux de succursales plutôt que sur des enseignes franchisées (type Leclerc).

Ainsi, **la grande distribution française pourrait adopter une stratégie publicitaire plus proche de celle du Royaume-Uni que de celle de l'Allemagne**, même dans le cadre de la libéralisation limitée qui est intervenue.

Il s'en suivrait une redistribution des dépenses publicitaires, l'hypothèse retenue par le BIPE étant que la publicité absorberait une proportion des dépenses publicitaires de la grande distribution intermédiaire entre les situations anglaise (45 % du total) et allemande (25 % du total), soit de l'ordre de 35 %. Cette **réallocation** entre médias des investissements publicitaires de la distribution constituerait **l'effet essentiel de l'ouverture du marché** de la publicité télévisée, l'augmentation de la capacité publicitaire résultant de l'ouverture ne devant accroître l'effort promotionnel, lorsque les chaînes hertziennes seront accessibles, que de 2 à 3 %.

¹ Rapporté au CA total des 25 premières chaînes de distribution en France.

Au total, le BIPE estime que, dans une hypothèse basse, la mesure devrait apporter **117 millions d'euros nets** de recettes supplémentaires à la **télévision**, une fois prise en compte l'augmentation de la dépense globale (*cf. tableau de la page suivante*).

Les enseignes augmenteraient leurs investissements globaux de 2 %, réduiraient leurs investissements « hors média » de 1,5 % et le parrainage TV de 50 %. Par ailleurs, des transferts interviendraient entre médias au profit de la télévision dont les taux seraient variables mais resteraient limités.

Dans ce scénario, le gain en spots publicitaires, pour la première année, est de 137 millions d'euros. Compte tenu des transferts affectant le parrainage, le gain net pour les chaînes serait de 117 M€.

IMPACT DE L'OUVERTURE (HYPOTHESE BASSE)

	Net distrib 2003	Augmentation		Hypothèse de transfert		Résultat		PDM avant		PDM après		Impact net (augmentation+transfert)	
		Taux	Montant	Taux	Montant		Montant		Montant		Montant	Taux	
Hors média	3 000		3 060	-1,5%	-46	3014							
Parrainage TV	40		41	-50%	-20	20		5%		3%		-20	
PE	208		212	-12%	-25	187		28%		24%		-21	-10%
Radio	155		158	-12%	-19	139		21%		18%		-16	-10%
PQR	155		158	-6%	-9	149		21%		19%		-6	-4%
PQN	10		11	-10%	-1	10		1%		1%		-1	-8%
Magazine	148		151	-10%	-15	136		20%		17%		-12	-8%
Total presse	314		320	-8%	-26	294		43%		37%		-19	-6%
Spots TV	16		16		136	152		2%		19%		137	
Total GM (hors cinéma, Internet)	733		707		46	793		100%		100%		61	8%
Total TV (parrainage + spots)	56		57		116	173						117	210%

Source : BIPE

Guide de lecture :

Le tableau se lit ainsi : en 2003, la distribution a consacré 40 millions d'euros au « parrainage TV » (colonne 1).

Le décret se traduirait par une augmentation de 2 % de ces dépenses (colonne 2), mais la moitié de celle-ci (colonne 3) serait transférée vers la publicité télévisée, si bien que le montant résiduel des dépenses de parrainage s'établirait à environ 20 millions d'euros (colonne 5), soit 3 % (colonne 7) des dépenses de la distribution contre 5 % auparavant (colonne 6).

Le BIPE a chiffré une **deuxième hypothèse**, où l'impact de la libéralisation sur les investissements publicitaires totaux est plus fort et où les **taux de transfert entre supports publicitaires seraient plus favorables à la télévision**.

Cette deuxième hypothèse est associée à un scénario d'ouverture plus nette mais on peut également la considérer comme illustrant les incertitudes sur les effets du décret de 2003 et représentant le haut de la fourchette des résultats prévisibles de celui-ci.

Les **ressources supplémentaires nettes** gagnées par la télévision s'élèvent à **168 millions d'euros**, ce qui représenterait 5,8 % de recettes publicitaires en plus, et 2,2 % de gain en termes de chiffre d'affaires.

3. Des prévisions trop conservatrices ?

L'**hypothèse du BIPE** est que la **distribution recourrait à la télévision à mi-chemin** entre les stratégies publicitaires du secteur, relevées en **Allemagne et au Royaume-Uni** respectivement.

Or, l'**éventualité de transferts plus importants entre médias**, et avec le « **hors média** », peut être envisagée.

Les **deux pays** de référence offrent le **paysage d'une presse quotidienne deux à trois fois plus puissante que la presse française** en termes de diffusion ou d'audience. Par ailleurs, l'Allemagne est l'un des pays d'Europe où l'audience de la télévision est la plus faible et où l'offre de publicité est la plus sévèrement limitée sur les chaînes publiques. De plus, les chaînes publiques sont interdites de publicité au Royaume-Uni.

En bref, la **faiblesse relative de la presse française**, et des **capacités publicitaires** offertes par le **secteur public audiovisuel moins limitées** qu'en **Allemagne et au Royaume-Uni** pourraient entraîner, en France, un déport plus important vers la télévision.

Il est exact que la limitation du champ des messages publicitaires permis freinerait ce processus. Mais, **plusieurs données complémentaires** semblent devoir être prises en compte et viennent conforter la probabilité d'une forte augmentation des investissements publicitaires de la distribution :

- la règle retenue par le décret pose des problèmes de définition des messages autorisés qui risquent de faire naître des difficultés d'application et ouvrent la tentation de campagnes « quasi-promotionnelles » ;
- la concurrence entre enseignes peut induire une dynamique propre de « campagnes d'image », comme en témoignent déjà leurs stratégies respectives en matière de parrainage ;
- l'effet-prix engendré par une hausse potentielle de la demande d'espaces publicitaires dans un contexte où l'offre, restée réglementairement

inchangée est saturée n'est pas prise en compte dans les simulations et pourrait être important.

B. DES EFFETS ASYMETRIQUES

Le **principal objectif économique de la réglementation** française de la publicité est de **préserver un partage des ressources publicitaires favorable à la viabilité des médias concurrents.**

L'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur le projet d'ouverture aux secteurs interdits avait d'ailleurs alerté sur ses effets sur l'équilibre concurrentiel entre les différentes chaînes de télévision¹. Ainsi, les conditions restrictives de l'ouverture ont été présentées comme de nature à la rendre supportable pour les médias auxquels était jusqu'à présent réservé le monopole de la publicité des secteurs concernés.

Au terme de l'évaluation effectuée dans le cadre du présent rapport, on peut estimer que ces préoccupations sont fondées mais n'ont pas encore trouvé de prolongements dans des mesures d'accompagnement qui semblent plus que jamais à définir.

1. Un manque à gagner pour les autres médias

Sur la base d'une hypothèse moyenne, il est possible de préciser les impacts de la mesure sur les autres médias.

PERTES DE RECETTES PUBLICITAIRES POUR LES AUTRES MEDIAS ASSOCIEES AUX TAUX DE TRANSFERT DE L'HYPOTHESE MEDIANE

(en millions d'euros)

Presse quotidienne régionale (PQR)	- 13
Presse quotidienne nationale (PQN)	- 1
Magazine	-11
Sous-total PRESSE	- 25
Radio	- 21
Publicité extérieure	- 23
TOTAL	- 69

Les **pertes de recettes subies par les autres médias** seraient **globalement limitées**. Cependant, la mesure se traduit par une érosion du

¹ Son impact sur les autres médias (hors la radio) n'est pas évoqué dans cet avis. Mais, cela est conforme à la spécialité du CSA qui n'est compétent que sur l'audiovisuel. Bel exemple de cloisonnement administratif malgré tout.

chiffre d'affaires relativement importante pour la radio (- 1,6 %) et la publicité extérieure (- 2,2 %).

Les positions de la PQR sont affectées : les recettes de publicité sont réduites de 1,8 %. Mais, le recul, en termes de chiffre d'affaires, est plus limité (- 0,5 %), perspective qui explique la satisfaction exprimée par les professionnels devant le compromis atteint.

2. Un défi de plus pour la presse quotidienne, en particulier pour la presse quotidienne régionale...

Il reste que ce **manque à gagner pour la presse, qui pourrait être plus important** que dans l'estimation du BIPE, **intervient dans un contexte de difficultés économiques**, et pourrait encore l'aggraver.

La **perspective de pertes de recettes publicitaires supérieures** ne peut être écartée, en particulier pour la presse quotidienne régionale.

Sur les 700 millions d'euros de recettes publicitaires (hors petites annonces) de la PQR, le tiers est constitué de publicités dites « extra-locales » dont l'essor a été rendu possible par les efforts de syndication réalisés dans le cadre de PQR 66 (régie publicitaire nationale qui regroupait à l'origine 66 quotidiens régionaux). Les 13 millions d'euros de pertes de recettes pour la PQR mentionnés dans l'estimation peuvent être comparées avec les 34 millions d'euros de recettes publicitaires extra-locales (qui proviennent de la grande distribution) et avec les 190 millions d'euros de recettes publicitaires totales qu'elle engendre.

Un léger déport est donc parfaitement envisageable. Il viendrait encore augmenter les moins-values de recettes d'un secteur en difficulté économique et dont les stratégies alternatives sont risquées.

**LA PRESSE QUOTIDIENNE :
UN SECTEUR GLOBALEMENT EN DIFFICULTE**

La France se caractérise par la faible part (44 %) des ressources publicitaires des quotidiens, alors que la majeure partie des ressources des quotidiens provient de la publicité dans les autres pays industrialisés.

**PART DES VENTES ET DE LA PUBLICITE
EN POURCENTAGE DES RECETTES TOTALES DE LA PRESSE D'INFORMATION
POLITIQUE ET GENERALE (2000-2001)**

	Vente	Publicité
France	56	44
Allemagne	36	64
Royaume-Uni	35	65
Italie	42	58
Espagne	41	59
États-Unis	14	86
Japon	59	41

Source : Association mondiale des journaux

Depuis 1990, les recettes publicitaires ont très peu augmenté en valeur (+ 8 % pour les quotidiens nationaux et régionaux cumulés ; + 6,1 % pour l'ensemble hors gratuits et hebdomadaires régionaux) si bien qu'en monnaie constante leur recul doit être constaté.

Le dernier cycle d'augmentation des recettes publicitaires a tout juste permis de compenser la chute observée au début des années 90.

EVOLUTION DES RECETTES DE PUBLICITE PAR CATEGORIE DE PRESSE (1990-2002)

(en millions d'euros)

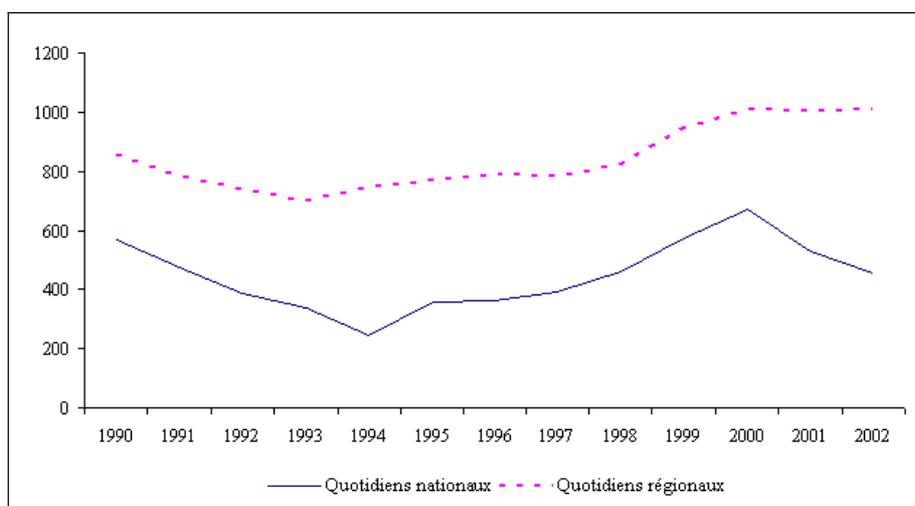
	(a) Quotidiens nationaux	(b) Quotidiens régionaux	(c) Magazines	(d) Titres spécialisés	(e) Gratuits	(f) Hebdos régionaux	Total (a + b)	Total (a+b+c+d)
1990	569	860	1355	775	784	nc	1429	3559
1991	473	787	1274	721	761	nc	1260	3255
1992	386	742	1263	680	723	nc	1128	3071
1993	335	704	1086	573	720	nc	1039	2698
1994	245	745	1151	564	757	nc	990	2705
1995	356	770	1191	566	772	nc	1126	2883
1996	359	791	1231	583	790	nc	1150	2964
1997	389	787	1301	602	798	nc	1176	3079
1998	460	825	1393	638	830	100	1285	3316
1999	577	945	1502	693	899	105	1522	3717
2000	672	1008	1689	748	861	116	1680	4117
2001	531	1005	1655	702	886	119	1536	3893
2002	455	1008	1613	620	892	120	1463	3696

Source : association mondiale des journaux

Encore faut-il distinguer selon les types de presse. Pour les quotidiens nationaux (PQN), le marasme est installé.

La résistance des quotidiens régionaux (PQR) apparaît plus forte mais la reprise observée depuis 1998 semble se tasser.

EVOLUTION DES RECETTES DE PUBLICITE DE LA PRESSE QUOTIDIENNE (1990-2002)

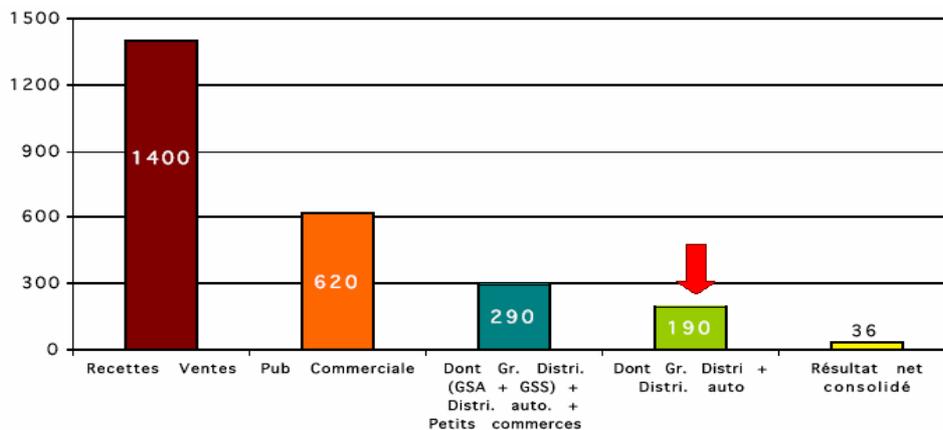


Source : Institut de recherches et d'études publicitaires

Ces évolutions, du moins pour la période couverte par les données, ne semblent pas fondamentalement influencées par la progression de la diffusion des « gratuits ». Ces derniers enregistrent une progression plus dynamique de leurs recettes publicitaires (+ 13,8 % en glissement entre 1990 et 2002). Mais limitée au total, la part du marché publicitaire des « gratuits » dans le total $PQN+PQR+$ « gratuits » ne passe que de 35,4 à 36,6 % entre 1990 et 2002, malgré une très forte augmentation de la diffusion.

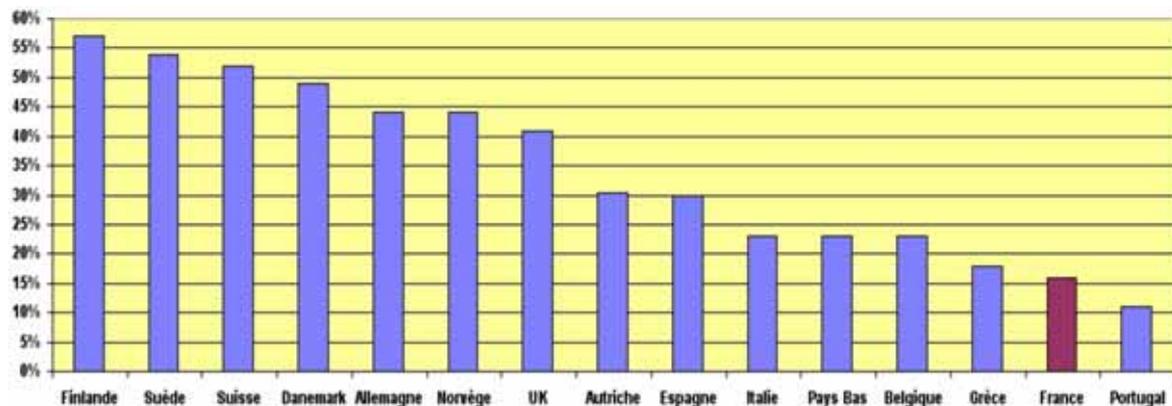
Pour la seule PQR, les données économiques suivantes relatives au début des années 2000 laissent entrevoir les enjeux.

RECETTES DE LA PQR ET RESULTAT NET CONSOLIDE DES ENTREPRISES (en millions d'euros)



Source : SPQR

Avec un taux de lecture plus faible qu'en Europe du Nord, la France est en outre le pays européen dans lequel la Presse Quotidienne a la 2^e plus faible part de marché publicitaire. Elle accumule donc des fragilités.



Source : World press trends 2002 / Zenith Optimedia

Ces **pertes éventuelles**, qui pourraient être plus importantes pour les motifs expliqués plus haut, équivalent d'abord une **fraction non négligeable des crédits budgétaires de soutien direct à la presse**¹ elle-même (hors abonnements de l'État à l'Agence France-Presse²) qui s'élèvent dans les dotations pour 2005 à 114 millions d'euros.

En outre, même si le résultat net avant impôt (qui est en moyenne de 1,5 % pour une entreprise de PQR) est positif, les 36 M€ que son volume consolidé atteint pour l'ensemble du média montrent que l'ouverture effectuée par le décret pourrait gommer la profitabilité des entreprises si la totalité de la publicité « extra-locale » devait être redirigée vers les télévisions nationales. Encore faut-il considérer qu'il s'agit là de valeurs moyennes ce qui implique qu'une part important des journaux de PQR passerait en négatif.

3. ... sans que des stratégies alternatives évidentes ne se dégagent

Face à ces perspectives, les stratégies d'adaptation apparaissent délicates à entreprendre, qu'il s'agisse de l'augmentation des recettes du lectorat ou des diversifications vers d'autres médias.

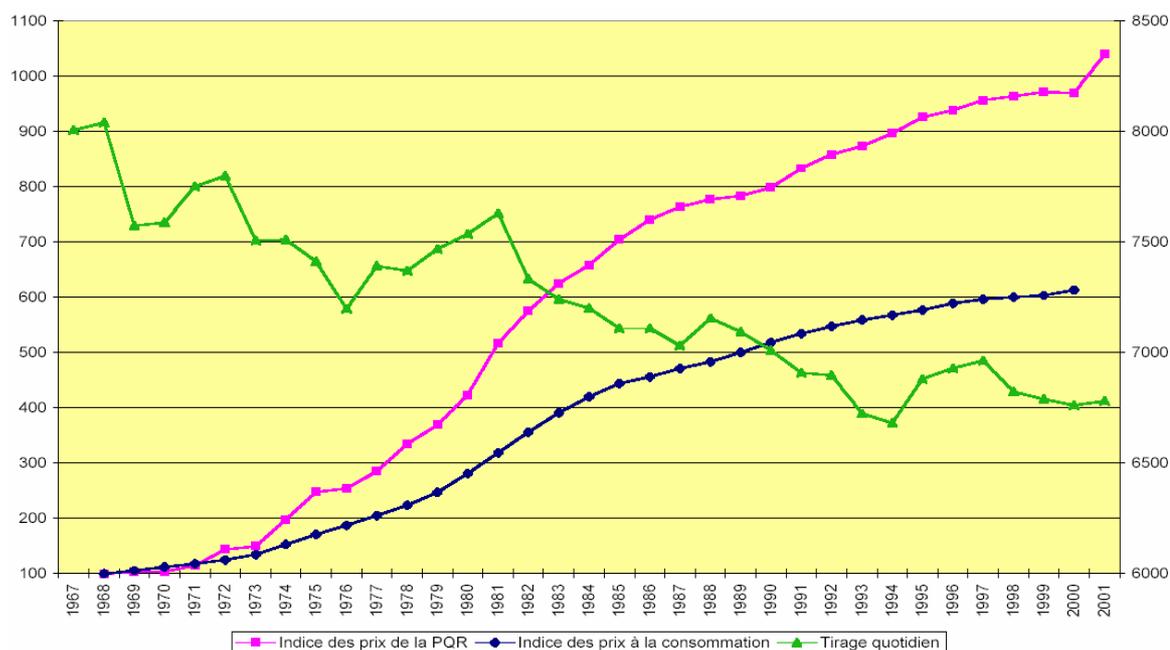
Il faut rappeler que, structurellement, la PQR perd entre 0,5 et 1 % de son lectorat chaque année.

Une partie sans doute importante de ce processus vient de l'augmentation du **prix des journaux**.

De 1968 à 2000, quand l'indice des prix à la consommation a été multiplié par 6 (indice 613), l'indice des prix de vente de la Presse Quotidienne Régionale a été multiplié par 10 (indice 969), passant en moyenne de 0,07 à 0,76 Euro.

¹ Les dépenses fiscales (les soutiens indirects) ne sont pas comptabilisées ici. Elles sont évaluées à 390 millions d'euros.

² Dotés de 105,7 millions d'euros pour 2005.



Source : INSEE

De **nouvelles hausses de prix** destinées à compenser le « manque à gagner » engendré par le transfert de recettes publicitaires vers la télévision **ne représentent donc pas une solution viable**.

Les autres stratégies, la **diversification des contenus** vers les « gratuits » ou vers les télévisions locales présentent **plus de perspectives** mais elles restent **marquées par une réelle ambiguïté** (s'agissant de l'implication dans les « gratuits » et les télévisions locales) et sont **entourées de risques importants**.

Pour les « gratuits » tout comme pour les télévisions locales, l'association de la PQR à leur développement revient à se fixer un objectif qui rime avec intensification de la concurrence de ces médias avec le média historique.

S'agissant de la participation à l'essor des télévisions locales, qui est souhaité par les pouvoirs publics, il faut rappeler que **celui-ci suppose**, par exemple, **que les ressources publicitaires de ces télévisions soient suffisantes** pour en assurer leur viabilité et, par conséquent, qu'elles puissent faire concurrence à la PQR sur le marché de la publicité locale de la grande distribution.

Ambiguës, les **stratégies de diversification sont également risquées** :

- le **potentiel des télévisions locales reste incertain** dans un paysage audiovisuel où les concurrents sont en place et les coûts fixes élevés ;

- la diversification des contenus des journaux locaux est déjà assez grande si l'on se réfère au critère de la prise en compte du local, et pleine de risques si on l'envisage sous un angle éditorial.

Au total, **l'ouverture de la publicité télévisée aux « secteurs interdits » devrait poser un problème à la presse, peut-être plus aigu que celui anticipé**, quand, en 2007, elle fera sentir tous ses effets, même dans le cadre des précautions prises pour en limiter l'ampleur.

On peut au demeurant observer que ces conditions « protectrices » rendent, paradoxalement, plus délicate la diversification envisageable des groupes de presse vers les télévisions locales.

Il peut être utile de **s'interroger sur les perspectives pour la presse qui seraient associées à une plus complète libéralisation de la publicité, sur ces télévisions ou les chaînes nationales.**

Il est certain qu'une telle ouverture se traduirait par une détérioration de l'équilibre économique de la presse, en particulier de la presse locale. Mais, elle augmenterait la viabilité des investissements de la PQR dans les nouveaux supports télévisuels.

La presse quotidienne régionale pourrait connaître un changement de nature, en particulier vers des contenus plus orientés par le lectorat que par l'objectif de recettes publicitaires.

Hormis l'existence envisageable de synergies dans des groupes mêlant télévisions locales et presse traditionnelle, cette réorientation pourrait à terme être « payante » pour celle-ci, sous la réserve que les « recentrages » éditoriaux se transforment en un regain de lectorat.

4. Vers un creusement de l'écart entre chaînes privées et chaînes publiques

Le marché de la publicité télévisée est dominé par TF1 qui concentre près de 55 % des parts de marché, suivi par M6 avec, en 2003, 22,4 % des recettes publicitaires. Les chaînes du secteur public absorbent environ 20 % de celles-ci.

Le phénomène de « prime au leader » permet à TF1 et M6 de démultiplier leurs résultats d'audience ce que traduisent des ratios « parts de marché/parts d'audience » très supérieurs à l'unité.

Les autres chaînes (en particulier celles du secteur public) « sous performant » nettement.

L'ouverture étudiée dans le présent rapport devrait, par conséquent, **profiter davantage aux chaînes en avance sur le marché publicitaire** qu'à leurs concurrentes du secteur public.

Sur la base, sans doute trop conservatrice de la structure de parts de marché actuelle¹, les gains des différentes chaînes seraient très inégaux².

Dans l'hypothèse basse d'un supplément de recettes publicitaires de 117 millions d'euros, ils se répartiraient comme suit :

- TF1 : 64,0 millions ;
- France Télévisions : 23,4 millions ;
- M6 : 26 millions ;
- Autres : 3,6 millions.

Ainsi, **les écarts de moyens financiers** entre des chaînes pourtant concurrentes sur les « inputs » exprimés en valeur absolue **se creuseraient un peu plus**.

Cette **évolution**, dont la perspective avait conduit le CSA à appeler à une réflexion en profondeur sur les moyens à accorder au secteur public, **renforcent encore l'acuité des problèmes que pose le modèle économique des chaînes publiques**.

*

* *

La réglementation de la publicité télévisée obéit pour beaucoup à un objectif économique de préservation des ressources des médias.

Les évolutions du contexte (apparition de nouvelles chaînes, pression des annonceurs, globalisation de la télévision, changements techniques...) se sont traduites par un processus de déréglementation, conduit pas à pas et qui n'a pas encore trouvé son terme.

Il apparaît donc utile d'**ouvrir dès maintenant deux débats** :

- **celui de la contribution de la publicité « hors-média » au financement des médias** ;

- **celui des modalités de la régulation publique** entre l'option réglementaire qui, d'un point de vue économique, ne semble pas pleinement satisfaisante, et l'option redistributive, qui a pour elle l'inconvénient de placer les différents secteurs subventionnés sous une dépendance financière accentuée mais aussi plus transparente.

¹ La puissance commerciale respective des régies devrait jouer pleinement au profit de TF1 pour conquérir un nouveau client stratégique particulièrement attentif à la puissance relative de l'audience d'autant que, en tant que groupe de télévision diversifié, la chaîne aura eu le temps d'amplifier des contacts déjà fournis avec les annonceurs.

² Tels que calculés sur la base de l'estimation, peut-être trop prudente, proposée par le BIPE.

CHAPITRE III

DEREGLEMENTATION DE LA PUBLICITE TELEVISEE ET PLURALISME DES MEDIAS, LE CAS-TYPE DES QUESTIONS POSEES PAR LE MODELE ECONOMIQUE DES CHAINES PUBLIQUES

SYNTHESE DU CHAPITRE

• L'inégalité des perspectives de « retours » sur les recettes engendrées par l'ouverture de la publicité télévisée aux secteurs interdits entre les chaînes commerciales et le secteur public conduit à s'interroger, sur la cohérence du modèle économique des chaînes publiques.

• Le choix d'un financement mixte du secteur public (avec un composé de ressources publiques affectées et de publicité commerciale) semble davantage provenir de contraintes budgétaires qu'inspiré par une logique de financement de missions de service public, pourtant à l'œuvre chez plusieurs de nos grands voisins (Allemagne et Royaume-Uni).

• La contrainte budgétaire ressentie motive d'ailleurs les propositions tendant à élargir la place de la publicité télévisée, en particulier sur les chaînes du secteur public, afin de répondre à la « crise de la production audiovisuelle française ».

• La réponse au débat ainsi ouvert devra intervenir dans des délais rapprochés ainsi d'ailleurs que l'a souhaité le Conseil supérieur de l'audiovisuel, dans son avis du 22 juillet 2003, demandant au Gouvernement : « *d'engager très rapidement une réflexion sur l'évolution des ressources des chaînes publiques, en examinant en particulier les possibilités d'adopter des mesures compensatoires, leur permettant ainsi de maintenir leur place dans le paysage audiovisuel.* »

• Pour votre rapporteur, cette réflexion devra prendre en compte les effets induits sur les autres médias, en particulier la presse et la radio, de telles compensations.

• Si le choix d'une mise à niveau de la redevance devait être écarté, il conviendrait d'explorer les différentes opportunités financières envisageables : le retour à une égalité réglementaire entre secteurs, ou, solution qui n'implique pas d'augmentation du volume de publicité télévisée, une mise à jour des prélèvements existants sur les différents « gisements » envisageables (publicité hors-média, parrainage télévisuel, autres ressources commerciales des chaînes).

• Il n'est pas acquis que des solutions strictement financières suffisent. La redéfinition du périmètre du secteur public pourrait s'imposer et receler un potentiel intéressant sous conditions de réalisme et d'ambition. Afin de maintenir une création télévisuelle riche et diversifiée, des mesures structurelles concernant la programmation mais aussi les conditions de production sont envisageables.

La **déréglementation de la publicité télévisée**, par ses effets asymétriques, pose un **problème pour le pluralisme des médias**, dont les plus fragiles risquent d'être particulièrement affectés.

Les **questions** relatives à **l'équilibre entre le secteur commercial et le secteur public audiovisuel**, qui font l'objet du présent chapitre, fournissent une **illustration, typique** aux singularités près du secteur public audiovisuel, **des problèmes à résoudre**. Ainsi, ce qui sera dit ici du paysage audiovisuel est aussi valable, dans l'ensemble, pour les autres médias.

Elles montrent, du moins pour notre pays, que **la déréglementation ne peut être pleinement compatible avec le pluralisme qu'à condition d'être accompagnée**. Des **mécanismes de péréquation** des recettes publicitaires s'imposent d'autant plus qu'on se fixe des objectifs élevés de diversité des « contenus ».

Le marché publicitaire semble offrir quelques « gisements ». Toutefois, les interventions strictement financières doivent être secondées par une adaptation industrielle des secteurs fragiles, comme le montre l'exemple du secteur public audiovisuel.

Idéalement, le choix d'un modèle de financement des chaînes publiques devrait dépendre d'objectifs stratégiques. Il est, en réalité, influencé principalement par des contraintes budgétaires.

De fait, la volonté de **garantir la spécificité du contenu des chaînes publiques** pourrait conduire à les exempter de la recherche de recettes publicitaires¹. C'est du moins ce qu'enseignent les théories des relations entre les modes de financement des médias et de leurs contenus, que l'analyse empirique peut conduire à nuancer mais ne vient pas démentir.

Cette option pourrait, en outre, plus accessoirement, permettre, mieux qu'aujourd'hui, de poursuivre un **objectif de compétitivité des chaînes privées** nationales, puisque leur serait alors réservé **l'essentiel de l'accès au marché publicitaire**.

Ces **objectifs** théoriques ne sont, **en pratique, pas prioritaires** ; ils **s'effacent devant** les **contraintes financières** existant du fait des choix de gestion publique :

- l'évolution de la redevance, qui constitue l'essentiel du financement public des chaînes publiques en France, apparaît soumise à contraintes. En témoigne le fait que lorsque les recettes publicitaires des chaînes publiques sont plus importantes que prévu, l'usage se soit répandu dans le passé d'ajuster les versements au titre de la redevance, de sorte que celle-ci puisse contribuer à améliorer le « compte de résultat » des administrations publiques ;

¹ Cette option serait en tout cas conforme à une conception des chaînes du secteur public où celles-ci constitueraient un « bien public » au sens économique de ce terme (v. le chapitre I du présent rapport).

- par ailleurs, les besoins de financement de la production audiovisuelle française offrent un argument de poids pour maintenir le niveau des recettes publicitaires des chaînes publiques, censées jouer, en la matière, un rôle primordial.

I. LE CHOIX D'UN FINANCEMENT MIXTE

Même si des inflexions sont intervenues, **la structure du financement du secteur public audiovisuel est caractérisée par la mixité**, les chaînes publiques devant trouver auprès des annonceurs une part toujours importante de leurs ressources.

A. LE POIDS DE LA CONTRAINTE BUDGETAIRE

C'est en premier lieu le poids de la contrainte budgétaire, telle qu'elle est ressentie dans notre pays, qui explique le choix d'un financement mixte dont les remises en cause partielles ont été rares et peu concluantes.

1. Le faible dynamisme de la redevance au cours des dernières années

Sur longue période, la redevance avait enregistré une croissance relativement forte.

EVOLUTIONS DU PRODUIT DE LA REDEVANCE DEPUIS 1988

(en millions d'euros)

Années	Loi de finances initiale	Montant à répartir	Évolution du niveau	Évolution en %
1988	1 092,32	1 103,99	11,67	+ 1,07
1989	1 145,50	1 146,92	1,42	+ 0,12
1990	1 209,45	1 221,53	12,07	+ 1,00
1991	1 272,90	1 273,37	0,46	+ 0,04
1992	1 425,22 ⁽¹⁾	1 440,32	15,10	+ 1,06
1993	1 445,43 ⁽²⁾	1 466,22	20,79	+ 1,44
1994	1 535,16	1 538,44	3,28	+ 0,21
1995	1 663,92	1 664,50	0,58	+ 0,04
1996	1 745,42	1 757,31	11,88	+ 0,68
1997	1 774,26	1 793,16	18,90	+ 1,07
1998	1 892,69	1 935,71	43,02	+ 2,22

(1) dont loi de finances rectificative : 26,19 millions d'euros

(2) dont loi de finances rectificative : 23,29 millions d'euros

Source : Service de la redevance

Cependant, **cette dynamique a été interrompue.**

La contribution de la redevance au financement du secteur public audiovisuel semble désormais très contrainte.

EVOLUTION DES RESSOURCES DE FRANCE TELEVISIONS

	1999	2000	2001	2002	2003
Taux de la redevance (€)	113,4	114,5	114,5	116,5	116,5
Produit de la redevance (M€)	1 066	1 227	1 423	1 461	1 490
Publicité + parrainage (M€)	691	656	595	641	644
Total	1 757	1 883	2 018	2 102	2 134
% Publicité	39,3 %	34,8 %	29,5 %	30,5 %	30,2 %

Source : Lois de Finances

Au cours des dernières années, on peut observer **une augmentation plutôt rapide** du produit de la redevance versé à France Télévisions : + 39,8 % entre 1999 et 2003. Mais, les recettes publicitaires ont décliné. Ainsi, **la part du financement public des chaînes du secteur public a nettement progressé** : de 60,7 % du total en 1999 à 69,8 % en 2003.

Cependant, ces variations ne doivent pas faire illusion : elles ne traduisent pas un choix collectif de favoriser le financement public du secteur public.

De fait, **le taux unitaire de la redevance est marqué par une forte inertie** : il ne varie que de 2,7 % sur la période considérée.

Si la part du financement public augmente, c'est sous l'effet des mesures prises en 2000 : le durcissement de la réglementation de la publicité télévisée sur les chaînes publiques et les mesures de compensation intervenues, c'est-à-dire le « remboursement » des exonérations de redevance.

Or, **ces décisions n'ont pas la même portée**. La réduction de la durée de la publicité est une mesure structurelle qui accroît durablement le handicap des chaînes publiques sur le marché de la publicité. Les compensations d'exonérations de redevance ne traduisent **qu'une mise à niveau** des ressources allouées aux chaînes publiques, **qui intervient une fois pour toutes**.

La dynamique ultérieure des compensations d'exonération est conditionnée à une indexation sur le taux de redevance unitaire, dont l'évolution est, on l'a indiqué précédemment, peu soutenue sur longue période.

Au demeurant, **notre pays se singularise par le faible niveau de financement public du secteur public audiovisuel**.

	FR	ALL	R-U	IT
Taux de la redevance (€)	116,5	193,8	180,0	92,45
Ressources des TV publiques (M€)	1 883	6 211	4 119	2 558
Population (M)	59	82,5	60	58
Ressources TV publique/hab. (€)	32	75	69	44

Source : Observatoire européen de l'Audiovisuel et USPA

Le taux unitaire de la redevance n'y atteint que 60,1 et 64,7 % des taux allemand et anglais respectivement. Il est plus élevé qu'en Italie, mais le ratio ressources de la télévision publique par habitant, qui constitue le meilleur indicateur des politiques des différents pays en la matière montre que le sous-financement du secteur public en France par rapport aux autres pays concerne

aussi l'Italie où pourtant il existe une plus large ouverture à la publicité du secteur public.

2. Un modèle de financement mixte aux remises en cause rares et peu concluantes

Le marché publicitaire reste un aliment important des chaînes du secteur public.

Certes, le recul est sensible par rapport au niveau atteint en 1999 (39,3 % des recettes), résultat, pour l'essentiel, d'une volonté politique traduite dans la loi du 1^{er} août 2000.

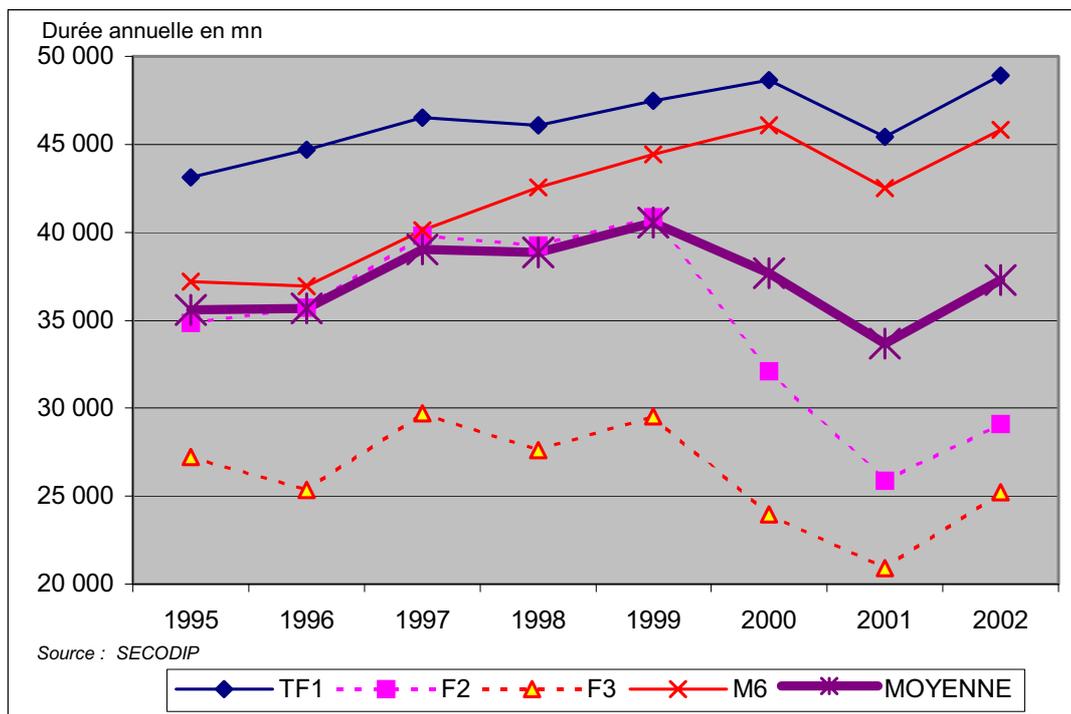
Mais, en 2003, environ un tiers (30,2 %) des ressources de France Télévisions (FTV) provient encore de la publicité.

Ce constat est l'occasion de revenir sur les mesures législatives mentionnées dont l'objet a été de remettre en cause le modèle de financement mixte du secteur public.

La loi de 2000 a ainsi procédé à la réduction du contingent du volume publicitaire sur les chaînes publiques, passé de 12 à 8 minutes de publicité par heure glissante, la durée maximale de chaque écran publicitaire étant limitée à 4 minutes.

Cette mesure s'est traduite par une baisse marquée du volume de la publicité.

DUREE ANNUELLE DE LA PUBLICITE A LA TELEVISION (1995-2002)



Source : Secodip

Une légère optimisation du taux d'occupation des chaînes commerciales, qui étaient en situation de quasi-saturation, a permis d'augmenter en 2000 encore le volume de publicité diffusé par elles pour répondre au report d'une partie de la demande désormais non satisfaite par France 2 et France 3.

L'impact de la loi sur les recettes publicitaires des chaînes publiques a été important.

Si l'on compare l'année 2001 (année à 8' sur les chaînes publiques) et l'année 1999 (année à 12') on observe une **diminution de 120 millions d'euros des recettes publicitaires**, alors que dans le même temps les recettes de TF1 ont augmenté de 149 M€ (+ 12 %) et celles de M6 de 113 M€ (+ 29 %). L'accroissement des recettes des chaînes privées s'est fait essentiellement par une hausse des tarifs, sur un volume à peu près constant.

La baisse des recettes de F2 et F3 a été le résultat d'une forte baisse des volumes programmés, elle-même due à la conjonction du sur-contingement et de la baisse du taux de remplissage. En l'absence de modification réglementaire, dans un marché publicitaire qui a globalement cru de + 6 % sur les deux années 2000 et 2001, F2 et F3 auraient pu espérer voir leurs recettes publicitaires augmenter de 6 % sur la période, car la part d'audience de ses chaînes n'a pas significativement évolué par rapport aux PDA de ses concurrentes.

Si le chiffre d'affaires publicitaire global de FTV avait, comme le marché global, augmenté de 12 % en 2000 avant de reculer de 5 % en 2001, **les recettes auraient été supérieures de 168 M€ sur les deux années.**

B. LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX DU FINANCEMENT DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE

Les **problèmes de financement de la production audiovisuelle fonderaient**, selon le rapport établi par M. Antoine Schwarz à la demande du ministre de la culture, en décembre 2003, le **choix de conserver, voire de renforcer, la mixité du financement des chaînes du secteur public.**

1. Le diagnostic

Alors que **la production audiovisuelle** fait l'objet d'une **politique publique active**, qui mobilise **réglementation** et **soutien financier**, **la France** subirait un **sous-développement de la production** de fictions, de documentaires et d'œuvre d'animation audiovisuels, qu'**il faudrait mettre au compte** d'une **faible demande spontanée des chaînes** hertziennes nationales.

L'**insuffisance des ressources des chaînes** françaises serait globalement responsable de cette situation, que la **faiblesse des moyens des chaînes publiques nationales** viendrait aggraver par des impacts qualitatifs.

De fait, l'**ampleur des commandes de fiction des chaînes de télévision** varie, **en apparence, fortement, en Europe.**

LE POIDS DES COMMANDES DE FICTION EN EUROPE

	FR	ALL	R-U	IT	ESP	TOTAL
Ressources des chaînes (Mds €)	6,8	11,1	12,8	6,2	3,8	40,7
Valeur financière de la fiction (Mds €)	0,46	1,07	0,94	0,32	0,21	3,00
% des ressources des chaînes	6,7 %	9,6 %	7,3 %	5,1 %	5,5 %	7,4 %
Volume (en heures)	553	1 800	1 463	761	548	5 125
Valeur horaire moyenne (K€)	827	594	641	422	229	585

Source : Eurofiction économie – INA 2003

La valeur financière brute de la fiction dans les 5 grands pays européens était en 2001 de 3 milliards €, à comparer avec le total des ressources des chaînes (40,7 milliards € en 2000).

Le rapport relève la **singularité de la situation** existant en France :

- un **volume très faible** ;
- une **valeur globale dans la moyenne** ;
- une **valeur moyenne élevée**.

Il constate aussi que **la part des ressources consacrée** dans les différents pays **à la fiction se situe dans une fourchette assez étroite** et en déduit que l'investissement des chaînes dans la fiction, qui constitue pour elles la base de leur programmation, dépend en définitive très largement des ressources globales dont elles disposent.

Ainsi, **tout objectif de développement de la production audiovisuelle passerait par une augmentation des ressources des chaînes.**

Il convient, par ailleurs, de tenir compte de l'effort particulier consenti par le secteur public en matière de financement d'une production audiovisuelle diversifiée.

Sur ce dernier aspect, le rapport procède aux constatations suivantes sur la contribution de chaque chaîne au financement de la production audiovisuelle :

- pour la fiction, il observe que « malgré l'importance des investissements de TF1, il existe un équilibre parfait entre le secteur public et le secteur des chaînes privées (hertziennes) qui, ensemble, réalisent la totalité des investissements ; Canal +, longtemps acteur important de la fiction (plus de 20 M€ par an jusqu'en 2000) ayant quasiment disparu du champ.

- pour le documentaire, le secteur public domine de manière écrasante mais les secteurs des thématiques et des chaînes locales progressent fortement, leurs apports ayant doublé depuis 1998.

- pour l'animation, France 3 est le leader du secteur, les thématiques n'étant pas absentes.

A ces observations quantitatives s'ajoutent **des observations plus qualitatives.**

Le rapport estime que « *c'est le rôle qualitatif de France Télévisions qui est déterminant pour le secteur* » et qu'« *au sein de chaque genre, les chaînes publiques contribuent à la diversité* ».

En fiction, France 2 et France 3 commandent à la fois des séries, des « unitaires », des mini-séries et des feuilletons. En particulier, le maintien des téléfilms unitaires permet de diversifier les collaborations artistiques et techniques mieux que les séries où des équipes se constituent sur la durée, aspect important de la diversité culturelle qui touche en profondeur tous les métiers de l'audiovisuel.

Pour le documentaire, le secteur public est presque seul à diffuser le traditionnel documentaire de création alors que les chaînes privées privilégient les cases magazines dans lesquelles les documentaires doivent s'insérer.

Le secteur public fait travailler un nombre beaucoup plus important de producteurs que le secteur privé, pour un chiffre d'affaires à peine supérieur.

Le rapport souligne la **dualité** de l'économie de la production française avec :

- **d'un côté**, les **deux chaînes privées**, TF1 et M6, **qui passent la majeure partie de leurs commandes auprès d'un nombre limité de producteurs** qui, s'agissant de TF1, sont bien rémunérés, même si leur marge d'initiative sur le plan artistique est généralement limitée ;

- **de l'autre côté**, le **secteur public** qui fait appel à des **fournisseurs plus nombreux** qui ont une capacité de proposition réelle mais qui doivent se partager une masse financière relativement faible.

« La tendance naturelle des chaînes publiques sera alors de saupoudrer la masse financière disponible pour satisfaire le plus de candidats et obtenir le plus de volume. La contrepartie est le sous-financement fréquent des productions initiées par le secteur public, notamment les plus ambitieuses d'entre elles, et, par voie de conséquence, le malaise chronique d'une majeure partie du secteur de la production ».

A un niveau plus fondamental, le rapport relève que la pérennité des chaînes du secteur public « n'est concevable à long terme que si leurs missions sont suffisamment spécifiques et ambitieuses et si, corrélativement, des moyens adéquats leur sont donnés ».

2. Les recommandations

Les **propositions** du rapport **dépassent le seul champ** de la place de la **publicité à la télévision**. Cependant, dans le panorama des mesures proposées pour augmenter les ressources disponibles pour la production audiovisuelle¹, **le régime de la publicité est amplement concerné.**

En effet, parmi de nombreuses recommandations, le rapport conclut à la nécessité d'accroître les opportunités de financement publicitaire des chaînes privées et publiques.

Le rapport se félicite de l'ouverture de la publicité télévisée aux secteurs interdits.

En outre, il **propose plusieurs évolutions.**

¹ Étude sur « La fiction française en prime time, saison 2002/2003 » (août 2003).

a) Pour les chaînes privées, autoriser une deuxième coupure publicitaire

S'agissant des chaînes hertziennes privées, il préconise l'**instauration d'une « deuxième coupure »** pour les œuvres (hors films et téléfilms unitaires).

En l'état, les chaînes privées bénéficient de la **faculté de couper les œuvres audiovisuelles et les films d'un seul écran publicitaire** (art 73 de la loi de 1986).

La Directive « Télévision sans frontières », dans son article 11, limite plus sévèrement les interruptions des œuvres (une par quarante cinq minutes) pour les films (long métrage ou téléfilms) que pour les séries, feuilletons et documentaires (une interruption toutes les vingt minutes). **Une deuxième coupure des séries diffusées par les chaînes privées serait donc compatible avec la Directive.**

Cette mesure paraît d'autant plus appropriée au rapporteur que les séries de fiction françaises durent majoritairement 90 minutes, ce qui les empêche d'« absorber » sur une seule coupure (dont la limite est celle des écrans, soit six minutes) la totalité de l'espace publicitaire potentiel (soit 12 minutes par heure).

La diffusion des œuvres de fiction entraînerait ainsi pour les chaînes privées un véritable manque à gagner.

Le rapport relève cependant que, pour estimer l'impact d'une telle décision, il convient de tenir compte des transferts probables des écrans « inter-programmes » vers les nouveaux écrans « intra », susceptibles de minimiser quelque peu l'effet de la mesure. Cette observation paraît d'autant plus s'imposer que le quota de diffusion publicitaire resterait inchangé.

En outre, **la deuxième coupure pourrait avoir pour effet d'accroître encore l'écart dans le partage des ressources entre secteur public et secteur privé. Il en résulterait un affaiblissement relatif du secteur public et des producteurs qui travaillent exclusivement pour celui-ci.**

Un assouplissement des contraintes publicitaires applicables au secteur public permettrait d'éviter cet inconvénient, selon le rapport.

b) Pour les chaînes publiques, assouplir les contraintes réglementaires et effacer la loi de 2000

S'agissant du secteur public, le rapport mentionne le débat sur l'existence de la publicité de marques sur les écrans de la télévision publique et le modèle de référence qu'offre la BBC. Mais, il rappelle que **la mixité du financement de France Télévisions existe depuis 1969 et estime que le fait que le financement publicitaire demeure inférieur à celui que procure la redevance garantit que l'audience maximale ne soit pas le critère absolu.**

Il recommande donc d'**agir sur le levier que constitue la ressource publicitaire au bénéfice du secteur public** :

- la coupure des œuvres est interdite par le cahier des missions et des charges des chaînes publiques. « *Si la non-coupure des œuvres correspond à une éthique du secteur public grâce à laquelle il peut légitimement chercher à se différencier des chaînes privées, l'instauration d'une première coupure pour le secteur public au moment où la seconde serait introduite pour le secteur privé permettrait de préserver la singularité du secteur public.* » En revanche, la coupure des autres programmes – aujourd'hui strictement limitée par les cahiers des charges – offrirait la possibilité de vendre des écrans supplémentaires et générer des ressources nouvelles ;

- **la limitation du temps de publicité à 8 minutes par heure (contre 12 minutes avant 2000) bloque le développement commercial de France Télévisions « sans que le changement ait été réellement perçu par le public »**. L'instauration d'un plafond de dix minutes pourrait coïncider avec la deuxième coupure pour les chaînes privées de manière à ne pas aggraver la distorsion entre les deux secteurs dans leur compétition vis-à-vis des annonceurs ;

- l'ouverture du secteur de la distribution aux télévisions nationales en 2007 devrait être accompagnée par le retour aux 12 minutes de manière à permettre à France Télévisions d'en profiter véritablement, sans quoi le secteur privé serait le seul bénéficiaire de cette ouverture.

II. DES ARGUMENTS DONT LA PORTEE DOIT ETRE NUANCEE

Les **considérations pratiques qui justifient** que notre **secteur public** audiovisuel **fasse largement appel à la publicité** pour son financement appellent **quelques réserves**.

Plusieurs de nos voisins, qui ne sont pas réputés pour leur propension à la « gabegie » budgétaire ont tranché pour des modèles où, de façon quasi-totale, leur secteur public est à l'abri des contraintes de recherche d'un financement publicitaire.

Par ailleurs, **la « crise » de la production audiovisuelle** en France **mérite examen**, sur son existence même, sa nature et ses ressorts, et **les remèdes proposés pour la surmonter** doivent être **appréciés en fonction d'une approche globale**.

A. MESURER PLEINEMENT L'ARGUMENT DE LA CONTRAINTE BUDGETAIRE

Même s'il ne faut pas le « diaboliser », le compromis français n'apparaît pas pleinement satisfaisant.

Les remarquables rapports que le Sénat a consacrés à la question du financement du secteur public audiovisuel dans les dernières années témoignent amplement de cette approche nuancée¹. Ils **récusent**, à juste titre selon votre rapporteur, **les condamnations idéologiques de la publicité et mettent l'accent sur les contraintes financières**.

D'un autre côté, **ils observent également** que **celles-ci** sont **contingentes à des choix politiques**, qui **devraient être clarifiés** (quelle contribution les Français souhaitent-ils apporter à un appareil audiovisuel de service public ?) **insistant sur le manque de cohérence** du compromis français et sur les **risques qu'il comporte** pour le secteur public.

1. Des modèles « sans publicité » financièrement viables existent à l'étranger...

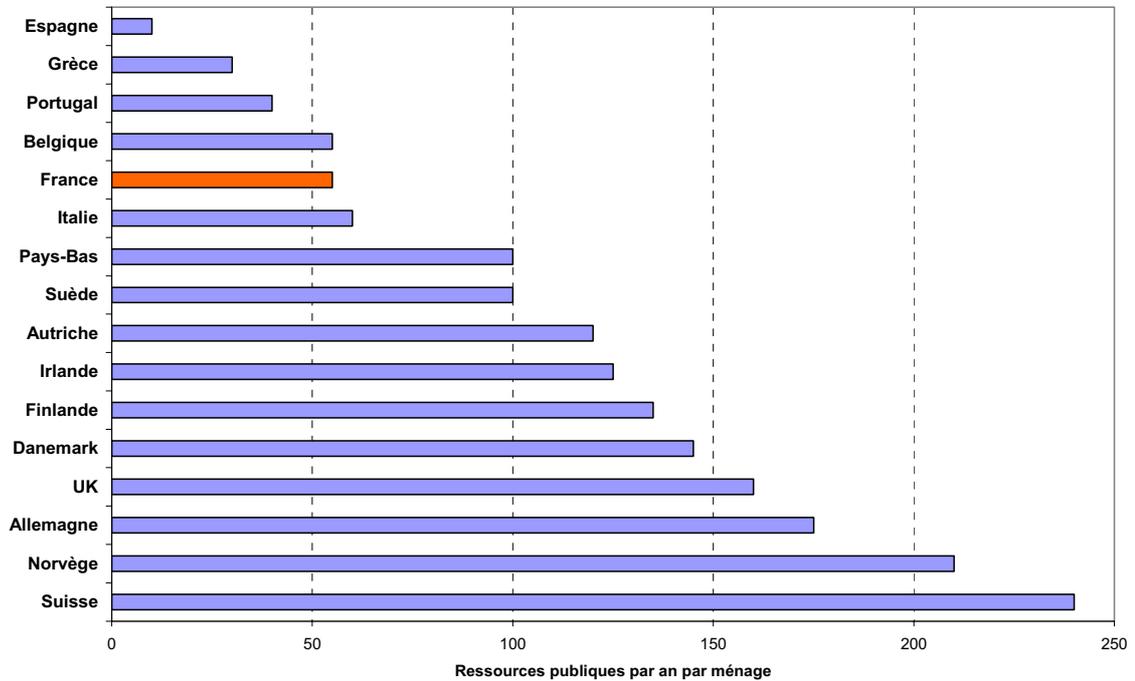
Plusieurs de nos grands voisins, le Royaume-Uni mais aussi l'Allemagne, **ont opté pour un effort soutenu de financement public** de leur secteur audiovisuel public.

Dans ces pays, les recettes publiques de redevance ou autres, atteignent des niveaux nettement supérieurs à ce qu'ils sont en France, en lien avec des taux de prélèvement sur les ménages à destination de l'audiovisuel public sensiblement plus élevés.

¹ Voir en particulier les rapports de M. Jean-Paul Hugot, au nom de la Commission des affaires culturelles, sur le projet de loi relatif à l'audiovisuel (session 1999-2000) ; le rapport d'information de M. Claude Belot, au nom de la Commission des finances, sur le financement de l'audiovisuel public (n° 162 – session 1999-2000), ainsi que les rapports budgétaires du même auteur et ceux du rapporteur pour avis de la Commission des affaires culturelles, M. Louis de Broissia.

RESSOURCES PUBLIQUES DES CHAINES PUBLIQUES EN EUROPE

(en euros)



Source : Screen Digest

Ce choix se traduit par des **niveaux de recettes publiques** beaucoup **plus importants qu'en France** et, par la **part réduite du financement publicitaire dans l'économie des chaînes publiques** de ces pays.

La proportion des recettes publicitaires des chaînes anglaises du secteur public est nulle¹. En Allemagne, elle n'atteint que 7 % des ressources de l'ARD et 9 % pour la ZDF.

Pour autant si le poids relatif des recettes publicitaires des chaînes publiques allemandes est réduit, leur niveau est loin d'être négligeable et, en particulier, les produits publicitaires de l'ARD excèdent, en montant, ceux perçus par France 2.

Au total, l'existence des recettes publiques importantes, et la faible proportion des recettes publicitaires dans leurs « chiffres d'affaires » **s'accompagnent, en Allemagne et au Royaume-Uni, de budgets globaux nettement supérieurs**, et non, comme on pourrait s'y attendre, d'un retard de financement.

¹ Excepté Channel 4.

RESSOURCES DES CHAINES PUBLIQUES EUROPEENNES EN 2001

(en milliers d'euros)

	ARD	BBC	Rai	France TV
Redevance	4 799 070	3 826 569	1 350 076	1 431 800
Subventions et aides étatiques	-	387 370	82 092	-
Publicité & parrainage	353 914	-	1 054 962	617 000
Autres recettes commerciales	553 206	1 321 416	249 183	123 500
Autres recettes	82 045	109 109	16 630	-
Total	5 788 235	5 644 464	2 752 943	2 172 300

(suite)	ZDF	RTVE	Channel Four	France 2	France 3
Redevance	1 486 094	-	-	723 220	582 120
Subventions et aides étatiques	-	70 977	-	-	-
Publicité & parrainage	163 734	597 877	1 022 126	251 000	350 530
Autres recettes commerciales	100 324	111 800	246 570	100 870	40 750
Autres recettes	19 246	34 722	-	4 690	37 600
Total	1 769 398	815 376	1 268 696	1 079 780	1 011 000

Source : Observatoire européen de l'Audiovisuel

Si les modèles britannique et allemand de financement du secteur public audiovisuel privilégient le choix du peu (voire pas du tout...) publicitaire, et d'un effort de financement public soutenu, ils se caractérisent aussi, et par le niveau élevé des ressources collectives allouées aux chaînes publiques, et par l'importance des ressources commerciales autres (ventes de programmes notamment) que la publicité.

Pour la BBC, elles sont, par exemple, presque équivalentes au montant de la redevance versée à France 2 et France 3¹.

2. ... avec des effets discutables sur les contenus...

Le **principal argument** en faveur d'une **télévision publique sans publicité** est la **préservation de contenus respectueux des missions de service public** de l'audiovisuel nationalisé.

La **vérification empirique de cet argument** est **plus qu'ardue** si l'on s'en tient à la **structure des grilles de programmes des chaînes publiques européennes**. Celles-ci ne font **pas apparaître de clivages marquants** entre celles qui sont ouvertes à la publicité et les autres.

¹ Incidemment, le niveau des recettes commerciales de France Télévisions peut être jugé particulièrement faible.

Mais, ces **comparaisons**, basées sur une classification par genre, **ne tiennent pas compte** de la **qualité des programmes** proposés.

Or, **c'est bien l'approche qualitative qui importe**, au-delà de la considération trop réductrice de la structure générique des programmes.

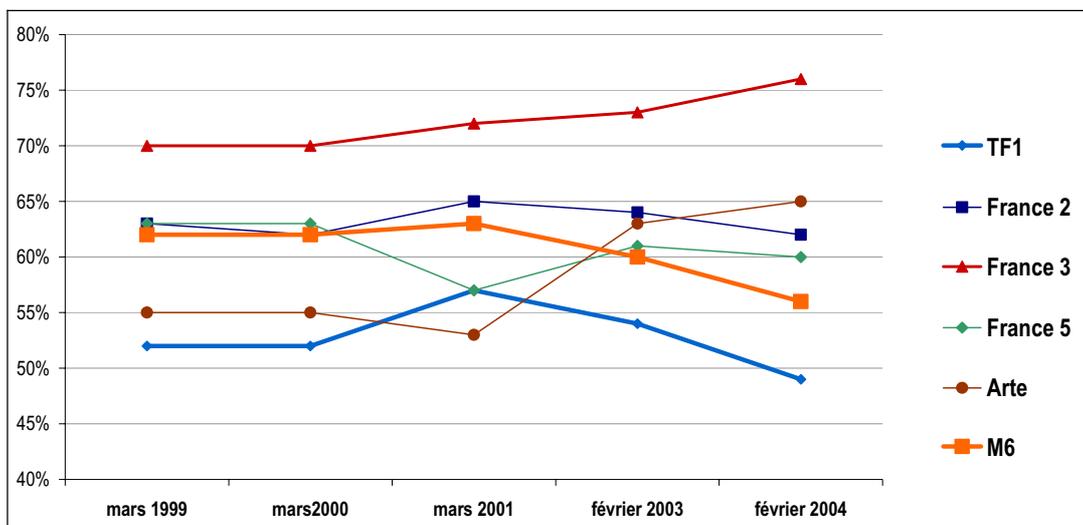
Ainsi, **l'absence de singularité manifeste de la programmation des chaînes publiques françaises** par rapport aux chaînes privées – qu'on analyse souvent comme la conséquence de contraintes financières analogues – **n'empêche pas l'existence de nuances**, dès qu'on observe la situation d'un peu plus près.

Pour s'en tenir à cet exemple marquant, on relève que les chaînes publiques françaises n'ont pas programmé ouvertement d'émissions de télé-réalité à l'inverse des chaînes commerciales, option qui viendrait traduire la plus grande capacité du secteur public à se détacher des contraintes d'audience grâce à la redevance.

Au vu des attitudes des professionnels de l'audiovisuel par rapport au souci de l'audience et après considération des évolutions de longue période des programmations des chaînes publiques (tout particulièrement de la chaîne publique la plus regardée), il semble hasardeux de souscrire pleinement à cette dernière conclusion.

Cependant, dans un contexte où l'audience des chaînes publiques en Europe semble sans relation évidente avec leurs modalités de financement, les indices mesurant la satisfaction du public peuvent être convoqués pour établir que **les chaînes purement commerciales rallient de nombreux téléspectateurs, mais des audiences plus médiocrement satisfaites que celles des chaînes publiques.**

SATISFACTION DU PUBLIC



Source : Baromètre Ipsos/Stratégies

Il n'est pas trop aventureux de voir dans ces écarts de satisfaction la conséquence de programmations qui, moins propres à engendrer les plus grandes parts d'audience, produisent davantage d'intérêt que celles de chaînes qu'on pourrait qualifier « d'attrape-tout » par emprunt au vocabulaire de la science politique appliqué aux structures partisans.

3. ... qui invitent pourtant à approfondir le nécessaire débat sur la politique publique de l'audiovisuel

Il est **malaisé de déterminer ce qu'est la politique publique de l'audiovisuel**. Ses caractéristiques principales (la liberté de communication tout particulièrement) ainsi que ses composantes institutionnelles (les différentes chaînes, le CSA...) sont identifiables. Mais, **ses objectifs restent flous**.

Ils **n'émergent réellement que dans la partie** des textes **consacrés au secteur public** (article 3 de la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000).

Le secteur public se voit confier des missions, apparemment spécifiques, dites de service public, dans l'intérêt général.

« Art. 43-11 – Les composantes du secteur public doivent ainsi offrir au public, un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme, leur exigence de qualité et d’innovation, le respect des droits de la personne et des principes démocratiques constitutionnellement définis.

« Elles présentent une offre diversifiée de programmes en modes analogique et numérique dans les domaines de l’information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport. Elles favorisent le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l’insertion sociale et la citoyenneté. Elles assurent la promotion de la langue française et mettent en valeur le patrimoine culturel et linguistique dans sa diversité régionale et locale. Elles concourent au développement et à la diffusion de la création intellectuelle et artistique et des connaissances civiques, économiques, sociales, scientifiques et technologiques ainsi qu’à l’éducation à l’audiovisuel et aux médias. ...

« Elles assurent l’honnêteté, l’indépendance et le pluralisme de l’information ainsi que l’expression pluraliste des courants de pensée et d’opinion dans le respect du principe d’égalité de traitement et des recommandations du Conseil supérieur de l’audiovisuel.

Il importe ici d’observer que :

- le **secteur public audiovisuel n’a pas vocation à maximiser ses audiences** puisqu’il lui fait tenir compte de **toutes les composantes** du public et non de sa composante majoritaire ;

- les **obligations qui pèsent ainsi sur lui** et les obligations spécifiques de programmation le **« condamnent »**, au contraire, à **accepter des « scores d’audimat » peu favorables** ;

- cependant, des **performances sont attendues** de lui en **termes de qualité et d’innovation**.

Cette **conception** des missions **du secteur public audiovisuel** revient à lui conférer les caractéristiques d’un « bien public » et appelle l’existence d’un financement public du secteur.

Cette **option** apparaît **justifiée théoriquement**.

Ainsi qu’on l’a indiqué, il semble exister un **dilemme** entre la **quantité** des **audiences** des **différentes offres télévisuelles** et la **satisfaction qu’elles inspirent**. Or, l’issue « naturelle » de ce **paradoxe**, dans un **contexte de financement par les annonceurs**, est de consacrer le choix de

la quantité aux dépens de celui de la qualité (mesurée par le degré de satisfaction des publics).

Cette observation doit peser tout son poids si l'on souhaite conduire une politique publique de l'audiovisuel où les objectifs de qualité, de diversité des programmes et de pluralisme effectif des intervenants soient mis au rang de priorités.

Votre **rapporteur** remarque que **le financement apporté par voie de prélèvements obligatoires** au secteur public audiovisuel **est donc en cohérence de principe avec l'existence d'obligations légales** spécifiques qui évincent nécessairement l'adoption des **stratégies de programmation visant à maximiser les audiences**.

Il **reste à vérifier** que, concrètement, **ce modèle théorique soit viable** :

- les conditions de financement du secteur public lui permettent-elles de remplir vraiment ses missions ?

- les objectifs de performances en matière de qualité et d'innovation qui sont exigés de lui sont-ils réalistes compte tenu des moyens alloués ?

Avant que d'aborder ces deux questions, **votre rapporteur souhaite s'interroger sur les prolongements d'une politique publique de l'audiovisuel** qui débouche sur **le paradoxe** au terme duquel s'instaure un **effet de ciseau entre les courbes d'audience et celles de satisfaction**.

Compte tenu de la place de la télévision dans les habitudes culturelles des Français, il y a là un défi pour la politique culturelle dans son ensemble.

Or, pour donner quelques éléments de réponse à la première question évoquée plus haut, **il n'est pas certain que les conditions de financement du secteur public audiovisuel lui permettent de jouer complètement son rôle** et, ainsi, de contribuer à relever ce défi.

La contrainte imposée à France Télévisions de financer environ le tiers de son budget par des ressources publicitaires **équivaut, dans les faits, à fixer au secteur public un objectif d'audience**.

Celui-ci est **moins exigeant que dans l'hypothèse où la part des recettes publiques serait plus faible**. En outre, certains experts estiment que l'existence d'un objectif d'audience constitue une incitation bienvenue et se trouverait vérifiée même si France Télévisions n'était pas contrainte de se financer par la publicité.

Ces observations ne doivent **pas conduire à sous-estimer les effets** de la **nécessité où se trouve le secteur public à remporter des contrats publicitaires** pour ne pas trop « décrocher » par rapport aux chaînes privées. Dans un contexte où le produit de la redevance est plus ou moins bridé, ceux-ci constituent l'essentiel de la marge de manœuvre disponible. A terme, logiquement, les parts respectives de la redevance et des recettes de publicité

devraient tendre à se rapprocher, si bien que le modèle de financement du secteur public devrait se banaliser à nouveau.

Alors que, **d'ores et déjà, le niveau du financement publicitaire nécessaire à l'équilibre financier du secteur public est tel que les missions singulières du secteur public audiovisuel semblent ne pas trouver un appui suffisant dans la structure de son financement**, cette situation semble devoir encore se dégrader et la dépendance des chaînes publiques aux recettes publicitaires s'accroître.

La perspective d'**une forte aggravation de la pression publicitaire sur le secteur public** audiovisuel paraît d'autant plus fondée que **les objectifs de performance et d'innovation qui lui sont fixés semblent de moins en moins réalistes** du fait de deux évolutions distinctes :

- le renforcement des objectifs assignés au secteur public audiovisuel, entendu au sens large, avec, tout particulièrement, la diversification et l'élargissement des chaînes (TNT, chaînes locales, chaîne publique internationale d'information,...) ;

- le décrochage entre les moyens financiers du secteur privé et du secteur public alors que ces opérateurs interviennent sur des marchés identiques¹.

Au total, il semble à votre rapporteur que les **débats renouvelés par l'ouverture aux secteurs interdits sur la viabilité du modèle financier du secteur public**, avec, en particulier, les avertissements lancés à cette occasion par le CSA, **sont particulièrement pertinents**.

Il **n'est pas certain, à ses yeux, que le secteur public puisse longtemps éviter de subir une banalisation**.

4. ... dans un contexte où les solutions strictement financières pourraient n'être qu'insuffisamment efficaces

Sauf à accepter une très forte augmentation de la redevance, les solutions strictement financières semblent peu prometteuses pour combler l'écart des moyens avec le secteur marchand.

• Une solution consisterait à **revenir à la situation antérieure à la loi de 2000** en comblant l'écart réglementaire avec les concurrents du secteur privé. Elle permettrait sans doute de réduire un peu la différence de moyens qu'a creusée cette loi dont les objectifs de préservation des contenus des programmes n'apparaissent pas avoir été entièrement atteints. Elle n'offrirait probablement qu'**un répit passager** et pose la question de **savoir si l'augmentation des espaces publicitaires offerts par la télévision publique est réellement souhaitable**, notamment compte tenu de ses missions.

¹ *A titre d'exemple, il semble désormais hors de portée des chaînes publiques d'entrer dans la compétition pour l'acquisition des droits du championnat de France de football.*

• En effet, les **propositions tendant à augmenter les ressources publicitaires des chaînes** de télévision afin de faire face aux problèmes de financement de la production audiovisuelle **sont généralement formulées sans considération de deux éléments pourtant essentiels :**

- l'**impact** de ces accroissements de capacité **sur les autres médias**, qui peut mettre en cause leur équilibre financier comme le montre le présent rapport ;

- l'**existence d'autres gisements de ressources, exploitables sans augmentation du volume de la publicité télévisée.**

• Sur ce dernier point, votre rapporteur croit utile de rappeler :

- d'abord, qu'**une fraction majoritaire de la publicité**, la publicité « hors-média », **ne contribue que de façon minime au financement des médias et de la production audiovisuelle ou cinématographique ;**

- ensuite, que le **glissement des dépenses des annonceurs de la publicité vers le parrainage a pour conséquence, du fait de l'exemption des dépenses de parrainage de la taxe affectée au compte de soutien à la création cinématographique et audiovisuelle, de faire échapper une part grandissante des ressources issues des annonceurs au prélèvement institué à cet effet ;**

- et, plus largement, que **si la quasi-totalité du chiffre d'affaires des chaînes du secteur public est concernée par cette taxe, il n'en va pas de même pour les autres chaînes dont le chiffre d'affaires est de moins en moins directement lié aux programmes.**

En effet, si en plus de la publicité, la redevance entre dans l'assiette de la taxe, il n'en va pas de même pour les autres éléments du chiffre d'affaires des chaînes. Or, ceux-ci tendent à se développer rapidement et à atteindre un niveau analogue à celui de leurs recettes publicitaires. Produits dérivés des programmations qui contribuent à l'image des chaînes, on ne peut les considérer comme dépourvus de liens avec l'accès à des œuvres audiovisuelles au financement desquels ils n'apportent pourtant pas de contribution.

En particulier, ces recettes ne sont pas prises en compte dans la détermination des obligations des chaînes en matière d'achats d'œuvres audiovisuelles.

Des solutions financières existent donc si l'on souhaite poursuivre l'objectif d'une mise à niveau d'un secteur public audiovisuel, pour lui-même et sa contribution à la santé de la production audiovisuelle.

• Cependant, sauf à banaliser le secteur public, les perspectives des mesures financières envisageables sont relativement limitées, ne serait-ce que du fait de la situation du handicap concurrentiel structurel du secteur public. Ainsi, la **refonte du périmètre du secteur public**, question souvent abordée par la Haute Assemblée, **pourrait, à terme, se révéler judicieuse. Elle mérite**

un débat approfondi afin notamment de définir le bon périmètre du secteur public, qui devra conjuguer réalisme et ambition sauf à accepter un déclin inévitable.

B. MIEUX CERNER LA « CRISE » DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE

L'existence d'une crise de la production audiovisuelle liée à l'insuffisance du financement par les chaînes mérite d'être sérieusement nuancée. En outre, l'augmentation des ressources disponibles pourrait n'avoir pas tous les effets bénéfiques qu'on en attend.

1. Un effort de financement insuffisant ?

La contribution des chaînes françaises à la production audiovisuelle est plus importante que les chiffres cités par le rapport Schwarz ne le laissent apparaître.

Tous genres confondus, elle atteint 611,4 millions d'euros en 2002.

INVESTISSEMENTS DES CHAINES DANS LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE

(année 2002 – en M€)

	FICTION		DOCUMENTAIRE		ANIMATION		TOTAL	
	en M€	%	en M€	%	en M€	%	en M€	%
France 2	128,1	30,4	9,9	6,5	1,9	6,1	139,9	22,9
France 3	59,9	14,2	29,9	18,7	12,5	40,4	102,3	16,7
France 5	0,2	-	27	15,7	2,1	6,8	27,3	4,4
Arte	20,3	4,8	26,4	16,6	0	-	46,7	7,6
Total Public	208,6	49,5	91,2	57,2	16,5	53,4	316,3	51,7
TF1	174,6	41,4	19,6	12,3	6,6	21,3	200,8	32,8
M6	33,1	7,8	6,2	3,9	3,6	11,6	42,9	7,0
Canal+	3,3	0,8	4,9	3,0	0,1	-	8,3	1,3
Total Privé	211,0	50,0	30,7	19,2	10,2	33,0	251,9	41,2
Thématiques	1,4	0,3	23,5	14,7	4,0	12,9	28,9	4,7
Locales	0,3	0,1	13,9	8,7	0,1	-	14,3	2,3
TOTAL	421,3	100	159,3	100	30,8	100	611,4	100

Source : CNC info 286 retraité

Par ailleurs, il faut **tenir compte non seulement des obligations financières vis-à-vis de la production audiovisuelle *stricto sensu*** inscrites dans le cahier des charges, **mais encore de leurs obligations en matière de production cinématographique¹ et de la taxe sur leurs ressources (dont les ressources publicitaires) qui alimente le compte de soutien aux industries de programmes (art. 302^{bis} KB du CGI).²**

CONTRIBUTIONS GLOBALES A LA PRODUCTION DES CHAINES FRANÇAISES

(année 2001 - en M€)

	TF1	M6	Canal+	France 2	France3 (a)	TOTAL
Contribution Prod TV	214 (15,1 %)	96 (20 %)	64 (4,5 %)	146 (17,5 %)	103 (18,2 %)	623
Contribution Cinéma	42,5 (3 %)	14 (3 %)	180 (12 %)	25,5 (3,1 %)	17 (2,8 %)	279
Taxe COSIP (b)	74 (5,5 %)	27 (5,5 %)	83 (5,5 %)	49,5 (5,5 %)	51 (5,5 %)	284
TOTAL	330,5 (23,5 %)	137 (28,5 %)	327 (22 %)	221 (26,1 %)	171 (26,5 %)	1 186

Source : bilans du CSA et CNC

(a) Le chiffre de référence pour le calcul des obligations de France3 est diminué des dépenses de programmes régionaux.

(b) L'assiette de la taxe n'inclut pas le parrainage, à la différence de l'assiette des contributions de production.

Toutes contributions confondues, les **ressources des chaînes françaises consacrées à la production d'œuvres audiovisuelles** ou cinématographiques représentent, avec **1186 millions d'euros**, environ **¼ de leurs ressources totales**.

¹ Les obligations de financement de la production audiovisuelle contraignent les chaînes à y affecter 10 % de leur chiffre d'affaires (dont les 2/3 à la production indépendante) ; les obligations au titre du cinéma portent sur 3,2 % du chiffre d'affaires (dont 75 % iront à la production indépendante).

² A cette taxe dont le rendement serait de l'ordre de 338 millions d'euros en 2005 (dont une partie sur les recettes de SMS) s'ajoutent d'autres taxes auprès des régies publicitaires qui frappent la publicité télévisée pour des montants nettement inférieurs.

Cette proportion peut être considérée comme relativement importante au regard du prélèvement ainsi opéré sur les ressources des chaînes, et en considération des ressources affectées par les chaînes étrangères à la production audiovisuelle. Même si les données relatives à ces dernières chaînes ne couvrent ni le documentaire, ni l'animation, ni le financement du cinéma, on peut considérer que, du fait des obligations singulières auxquelles les opérateurs français sont soumis, l'écart entre le niveau de financement qu'elles affectent à la production d'œuvres et celui des chaînes étrangères est plus faible que celui relevé sur la base des seules commandes de fictions.

Au demeurant, tous secteurs confondus, les entreprises françaises de production font plutôt bonne figure dans le classement européen de l'Observatoire Européen de l'Audiovisuel où elles occupent 15 des 50 premières places, cet état de choses ne s'expliquant que partiellement par le fait que dans certains pays, comme le Royaume-Uni, une partie de la production est intégrée aux chaînes.

2. Quels effets d'une augmentation des ressources publicitaires des chaînes sur la production audiovisuelle ?

L'augmentation des ressources des chaînes pourrait n'avoir pas tous les effets bénéfiques escomptés, si elle n'était pas accompagnée.

Sans doute, existe-t-il un lien entre les recettes publicitaires des chaînes et leurs commandes d'œuvres audiovisuelles, ne serait-ce que parce que les obligations existant dans ce domaine lient les premières aux secondes.

En outre, l'augmentation des capacités de diffusion publicitaire permettrait sans doute de mieux diversifier les différents éléments de grilles de programme en viabilisant le passage à l'antenne d'œuvres audiovisuelles, handicapées par l'exigence de certaines chaînes d'une couverture financière de chaque poste de programmation par les recettes publicitaires qui lui sont associés.

Cependant, comme le rapport de M. Antoine Schwarz en fait le diagnostic, **l'aisance financière ne rime pas avec la dispensation d'un soutien à la production audiovisuelle permettant de garantir la richesse et la diversité du secteur.**

Par ailleurs, alors qu'**une des difficultés** que semble rencontrer la production audiovisuelle en France réside dans le **niveau comparativement élevé de ses coûts** (qu'une évaluation rigoureuse devrait permettre de mieux comprendre), **le risque existe** que le gonflement des moyens des chaînes ne se traduise par une **spirale inflationniste des coûts de production.**

L'augmentation des ressources publicitaires des chaînes se ferait alors **sans profit évident pour la plus grande fraction de la profession, et sans impact certain sur le volume de la production.**

* *

*

Dans ce chapitre, les réflexions sur les effets de la déréglementation de la publicité et sur les impacts sur les médias d'un large recours au financement publicitaire ont été centrées sur le paysage audiovisuel. Si celui-ci présente certaines singularités, il offre aussi une illustration archétypique des problèmes à résoudre et des voies de solution à explorer.

CHAPITRE IV

L'ACCES A LA PUBLICITE TELEVISEE : QUELS IMPACTS ECONOMIQUES ?

SYNTHESE DU CHAPITRE

- La consultation préalable à l'adoption du décret d'ouverture de la publicité a permis d'identifier les positions des différentes parties prenantes des secteurs concernés. Elles se sont ordonnées autour de leurs situations respectives sur les marchés concernés et de leurs capacités à profiter de la publicité télévisée.

- Si des compromis ont pu être trouvés dans les trois secteurs « culturels » (presse, livre et cinéma), les pouvoirs publics ont dû adopter une solution moyenne pour la distribution qui semble ne satisfaire personne, ni la grande distribution, qui aurait souhaité une plus large ouverture, ni le commerce indépendant, qui estime ses positions menacées.

- La crainte de voir se manifester des effets asymétriques entre les différents intervenants des secteurs concernés reflète les analyses théoriques selon lesquelles la publicité accroîtrait la concentration sur les marchés. Cette conclusion est contesté par ceux qui estiment que la publicité accroît, au contraire, la concurrence.

- Cette inquiétude a été vraisemblablement surestimée en l'occurrence, compte tenu de la nature des biens concernés (leur demande peut apparaître, quoique inégalement assez peu élastique aux campagnes promotionnelles ; les opportunités associées à l'ouverture de la publicité télévisée semblent réduites pour les annonceurs) mais aussi des situations de marché existantes (les parts de marché relatives des grands distributeurs et des circuits plus « artisanaux » semblent peu susceptibles de connaître de profondes évolutions).

- En revanche, les opportunités ont été probablement sous-estimées. Par exemple, l'absence prolongée du livre de l'univers télévisuel des jeunes ne contribuera pas à accoutumer ceux-ci à la lecture.

- Enfin, les risques liés à l'ouverture semblent plutôt du côté des difficultés de pilotage des coûts publicitaires par les entreprises avec des perspectives en termes de gaspillage économique, de réduction de la rentabilité ou de hausse du niveau général des prix.

Si l'objectif de préservation des équilibres économiques des différents médias est sans doute le ressort principal de la **réglementation de la publicité télévisée**, celle-ci est également **influencée par des considérations** liées à **l'effet de la publicité sur les secteurs annonceurs**.

Le débat sur l'ouverture des secteurs interdits en a largement témoigné et le décret d'octobre 2003 porte la trace des compromis qui sont intervenus entre les différents secteurs de la distribution, du livre, du cinéma et de la presse.

Pour l'essentiel, les **dispositions** (les attitudes) **manifestées par les différentes parties prenantes** ont été **influencées par leurs positions sur les marchés concernés** : ceux qui redoutaient les effets concurrentiels de la publicité télévisée se sont opposés à l'ouverture, et inversement.

L'appareil théorique et empirique disponible ne permet pas de trancher avec certitude entre les arguments des uns et des autres. D'un point de vue plus général, cet embarras renvoie aux **débats sur la contribution de la publicité au bien-être économique général**.

Ces questions sont **particulièrement complexes quand elles concernent la publicité télévisée**. Média de masse à l'influence puissante, la télévision est d'un accès coûteux pour les annonceurs, ce qui favorise les intervenants à forte capacité financière, producteurs de produits standardisés dégageant des économies d'échelle.

Inversement, son accessibilité, et son utilité, sont peu évidentes pour les annonceurs moins « industriels » et pour les produits de diffusion plus restreinte.

Ainsi, si **les approches théoriques générales invitent plutôt à ouvrir largement l'accès à la publicité, les conditions concrètes de structures et de fonctionnement des marchés peuvent incliner à des solutions plus malthusiennes**, dont il faut toutefois mettre en évidence les limites.

I. L'APPROCHE ECONOMIQUE DE LA PUBLICITE, UNE SUITE DE CONTROVERSES...

Sur fond d'une certaine insuffisance des études économiques relatives au phénomène¹, le constat s'impose de fortes controverses sur le rôle de la publicité et sur la capacité des agents économiques à en piloter le niveau.

¹ Avec d'heureuses exceptions comme le travail entrepris par le Laboratoire d'économie industrielle et particulièrement par Mme. Nathalie Sonnac dont les observations ont été très précieuses pour le présent rapport.

A. L'ECONOMIE DE LA PUBLICITE, UNE DISCIPLINE EN QUETE D'AUTEURS

L'application systématique des sciences économiques à la publicité est fort **peu développée, du moins en France**, les approches de la publicité étant, en pratique, l'apanage du marketing. Cette dernière discipline est marquée par son propre objet, qui repose largement sur la description des stratégies susceptibles d'être mises en œuvre par un organisme commercial pour s'assurer une bonne position de marché.

Cette **vision individualiste** peut être **utile pour développer des analyses de stratégie publicitaire** ; elle est, en revanche, **peu adaptée** dès qu'on souhaite disposer d'une « **microéconomie** », et plus encore d'une « **macroéconomie** », **de la publicité**.

Par exemple, une question comme celle de la contribution de la publicité à la croissance n'a encore été, semble-t-il, l'objet d'aucune étude complète dans notre pays. Si tout annonceur souhaite, en recourant à la publicité, élargir ou défendre son marché, rien ne permet vraiment d'affirmer, ou d'infirmer, que la somme de ces stratégies individuelles est nulle pour l'ensemble de l'économie. De la même manière, si le développement du marché publicitaire représente une contribution sectorielle à la formation du produit intérieur brut, on ne peut établir un bilan complet de cette contribution qui s'exerce, à l'évidence, aux dépens d'autres emplois de la richesse, peut-être plus porteurs de croissance.

L'étude du BIPE traduit souvent les limites des analyses économiques de la publicité disponibles, même si l'étude se place sur le seul terrain de la microéconomie.

Pourtant, la **réglementation du marché de la publicité** télévisée est, pour beaucoup, **dictée par des objectifs économiques**, mais d'ordre sectoriel.

Comme on l'a vu, elle est, en **premier lieu**, un **mode de régulation de l'économie des médias et le contingentement des ressources publicitaires de la télévision** est, en ce sens, avant tout un **élément de protection des médias** concurrents. On peut donc **attendre d'une déréglementation contingente** de la publicité à la télévision une « **redistribution des cartes** », une partie des ressources affectées à la publicité hors télévision se redirigeant vers ce dernier média. Toutefois, l'ampleur de cette redistribution reste *a priori* incertaine, et, il faut pour répondre aux questions relatives aux perspectives d'une augmentation de la dépense publicitaire globale ou, au contraire, de l'enclenchement d'un simple jeu à somme nulle, observer le fonctionnement concret des marchés concernés¹.

¹ Comme en témoigne le présent rapport qui se livre à cet exercice obligé.

La réglementation de la publicité télévisée est, en **second lieu**, un élément de **régulation de l'économie des secteurs annonceurs**. A ce titre, les réglementations recherchent la préservation d'équilibres qu'on estime menacés par le libre développement de la publicité, qu'il s'agisse d'équilibres concurrentiels entre les intervenants sur le marché ou d'équilibres relatifs aux prix.

Sur ces sujets aussi, on ne dispose que de très rares certitudes.

B. DES CONTROVERSES STIMULANTES

1. La publicité au service ou contre les marchés de pleine concurrence ?

Les incertitudes sur les effets de la publicité sur l'**économie des secteurs annonceurs** reflètent la question plus globale des effets de la publicité sur le bien-être collectif.

L'économie de la publicité s'est forgée sur une construction théorique¹ opposant deux visions de la publicité, deux modèles :

- la « **publicité informative** », qui a pour fonction de parfaire la connaissance des agents économiques sur l'offre disponible et ses conditions ;
- la « **publicité persuasive** », qui a pour ambition de créer un attachement à la marque.

Les **propriétés économiques de chacun de ces modèles** sont, théoriquement, **nettement distinctes**.

La « **publicité persuasive** » en augmentant la fidélité à une marque **réduit la sensibilité de la demande aux prix**. Elle favorise ainsi l'existence d'un **niveau de prix structurellement supérieur** à ce qu'il serait sans publicité.

Un effet secondaire lui est associé² : la réduction de **l'intensité concurrentielle**. La rigidification de la demande que la « publicité persuasive » provoque opère comme une **sorte de barrière à l'entrée sur un marché donné**. L'« *effet de réputation* » qu'elle engendre permet aux producteurs auxquels il bénéficie de dégager des profits, en excédent par rapport à une situation de concurrence par les seuls prix. Un phénomène d'économies d'échelle intervient, en outre, qui affecte la compétitivité des nouveaux entrants.

De son côté, le **modèle de « publicité informative » offre des propriétés inverses**. Les consommateurs sont mis à même de répondre plus efficacement à des différences de prix qu'en l'absence de publicité. Ainsi, l'élasticité de la demande au prix est plus élevée. Dans ce modèle, il n'existe

¹ Ces travaux sont dus à Chambertin (1933).

² Par Kaldor (1950)

aucune raison de redouter que la publicité puisse dissuader de nouveaux producteurs d'agir sur un marché. Au contraire, la publicité favoriserait la contestation des marchés en tant que moyen efficace de communiquer sur de nouveaux produits.

Ces deux modèles correspondent à deux jugements différents sur le rôle de la publicité en tant qu'auxiliaire du fonctionnement des marchés de concurrence pure et parfaite.

La « **publicité persuasive** » rompt avec la logique de tels marchés en particulier parce qu'elle ôte aux prix une partie de leur efficacité comme régulateurs des marchés. A l'inverse, la « **publicité informative** » renforce l'efficacité de ces marchés en complétant l'information des agents économiques, permettant de conforter l'exigence de parfaite information de ceux-ci, l'une des cinq conditions primordiales des marchés de concurrence pure et parfaite.

2. La publicité, source d'optimisation ou de gaspillage économique ?

La **publicité** est généralement traitée comme un **poste des « coûts de commercialisation »**, la **question étant de savoir si les entreprises sont en mesure de conduire une politique optimale en ce domaine**. Cette interrogation est importante pour l'entreprise, mais aussi en terme de bien-être économique.

En supposant réelles les vertus informatives de la publicité, un déficit de publicité est assimilé à un déficit d'information des consommateurs qui encourent alors le risque de ne pas maximiser leur utilité, soit en achetant des produits trop chers, soit en achetant des produits de qualité inférieure. Inversement, un **excès de publicité est équivalent à une mauvaise allocation de la richesse**, qui peut entraîner une **réduction de la rentabilité des entreprises** ou une **augmentation des prix** au détriment des consommateurs.

Dans une approche très théorique, **Butters** établit en 1977 que **les entreprises sont en mesure de piloter le processus de leur différenciation par la publicité** si bien que le niveau des dépenses publicitaires globales est socialement optimal.

Cette analyse a été **combattue** sur la base d'appréciations qui semblent plus en accord avec les réalités économiques courantes par **Grassman et Shapiro (1984)**. Dès lors que dans un secteur économique coexistent plusieurs firmes, **deux sources de non-optimalité des coûts publicitaires peuvent intervenir** :

- **les entreprises peuvent d'abord s'inquiéter de ne pas profiter pleinement de leurs dépenses de publicité**. Une campagne publicitaire profite, au moins en partie, à l'ensemble du secteur y compris aux concurrents. Les économistes qualifient « **d'externalités positives** » ce processus par

lequel un agent économique favorise le sort des tiers par son comportement. Dans ces conditions, chaque entreprise peut être réticente à engager des dépenses publicitaires dont elle ne « récupère » pas la totalité des retombées. On remarque que cette perspective peut justifier l'autorisation de la publicité comparative afin de favoriser la différenciation des messages publicitaires et le rapprochement entre les coûts et les retombées des campagnes de publicité.

- inversement, les dépenses publicitaires peuvent connaître **une croissance excessive** dès lors qu'elles sont considérées comme une **arme de différenciation par rapport aux concurrents**. Une « **course aux armements** » peut intervenir.

II. ... AUXQUELLES L'OUVERTURE DES SECTEURS INTERDITS A APORTE UNE OCCASION PRATIQUE DE SE MANIFESTER

Les controverses qu'on vient d'évoquer se sont manifestées avec force à l'occasion de l'ouverture de la publicité aux secteurs jusqu'alors interdits.

A. LA DISTRIBUTION, UNE OUVERTURE QUI SEMBLE NE SATISFAIRE PERSONNE

Des quatre secteurs économiques, la distribution est le plus développé, et celui pour lequel les investissements publicitaires sont, aujourd'hui, et de loin, les plus importants.

Les enseignes de distribution sont le **premier secteur annonceur** ; elles ont dépensé environ **2 milliards d'euros bruts en 2003** dans les grands médias, contre 1,8 milliard d'euros en 2002.

POSITIONS DES DIFFERENTS ACTEURS AUTOUR DE L'OUVERTURE DISTRIBUTION

	Acteurs favorables à une ouverture plus large	Acteurs satisfait de l'ouverture partielle (compromis du 7 octobre)	Acteurs favorables au statu quo ante
Distribution	Toute la grande distribution alimentaire (Auchan, Leclerc, Carrefour), FCD ; certaines enseignes spécialisées (But) Union des annonceurs (UDA)	Certaines enseignes spécialisées pratiquant aujourd'hui uniquement une communication purement institutionnelle (Darty, FNAC...)	Commerce indépendant (UPA)
Médias et autres	Régies TV (SNPTV) Chaînes thématiques (ACCES) Chaînes locales Acteurs de la publicité (AACC)		Presse (SPQR), radio (SIRPP), publicité extérieure (UPE) Grandes marques de grande consommation

Source : BIPE

Il résulte des entretiens réalisés pour la présente étude que **le décret du 7 octobre 2003 ne satisfait à peu près personne en l'état.**

1. Les regrets de la grande distribution

Les acteurs de la grande distribution sont tous favorables à l'ouverture, et la plupart l'auraient souhaitée **beaucoup plus large** voire totale.

L'ouverture partielle est sans intérêt à leurs yeux et source de difficultés juridiques potentielles dans son interprétation.

Ils dénoncent des distorsions de concurrence dans la situation actuelle.

En ce qui concerne le handicap concurrentiel, la grande distribution s'estime d'abord victime d'**une distorsion de concurrence d'origine réglementaire.**

En effet, la réglementation n'interdit aux entreprises verticalement intégrées de communiquer en télévision sur leurs activités de distribution qu'à partir d'un certain *seuil de chiffre d'affaires* réalisé dans la distribution.

Ainsi, parce que la distribution de carburant est considérée comme une activité *minoritaire* au sein des groupes pétroliers, la réglementation les autorise, à ce titre, à communiquer en télévision¹. Cela est interdit aux purs distributeurs, qui contrôlent pourtant 52 % de la vente de carburant en France.

De même, les commerces appartenant à certaines enseignes ou franchises de *fabricants* peuvent accéder à la publicité TV. Ils ne sont pas considérés comme des distributeurs, puisqu'ils produisent une partie de la marchandise qu'ils vendent (ex : Décathlon, Ikéa, chaussure, bijouterie...). La grande distribution alimentaire, malgré ses marques de distributeurs, reste en deçà des seuils qui pourraient lui permettre de communiquer en télévision sur ces produits.

En outre, la grande distribution dénonce des **distorsions frontalières** résultant de ce que les habitants des régions frontalières peuvent recevoir des chaînes de télévision étrangères, comprenant des publicités de distributeurs. Au demeurant, l'un des éléments qui a enclenché la procédure de la Commission européenne a été la plainte d'un magasin de meubles belge qui s'est vu refuser la possibilité de communiquer sur FRANCE 3 Nord-Pas-de-Calais.

¹ Les distributeurs font d'ailleurs remarquer que les groupes pétroliers, autorisés en tant que producteurs, ne communiquent pratiquement pas au sujet de leur produit (peu différencié) mais à propos de leurs marques et de la qualité de leur service de distribution.

La **libéralisation limitée offerte par le décret ne présenterait pas d'intérêt pour la grande distribution** au motif que **95 % de sa communication sont fondés sur la promotion de prix, limitée dans le temps.**

L'**ouverture aux seuls « cabsat »**, pendant trois ans, viderait de toute signification la mesure dans le cas d'une industrie de masse souhaitant viser avec le maximum de puissance instantanée le grand public.

S'agissant de l'**ouverture aux chaînes locales**, ces chaînes sont encore peu développées et *tout* le territoire n'est pas concerné. Par ailleurs, l'interdiction promotionnelle qui s'applique est contradictoire avec la réalité d'une publicité locale des enseignes qui est exclusivement promotionnelle.

Deux arguments d'intérêt général sont avancés par les tenants de la libéralisation de la publicité pour la distribution :

- d'une part, le **transfert vers la télévision** d'une partie des sommes précédemment dépensées en prospectus et catalogues ou en faces d'affichage **réduirait la « pollution » publicitaire subie par les citoyens dans leurs boîtes aux lettres et leurs rues.** Ce phénomène irait dans le sens de la volonté d'un certain nombre de collectivités territoriales qui cherchent à réduire le volume de publicité papier par voie postale et à limiter la présence de panneaux d'affichage dans les centres-villes ;

- d'autre part, la possibilité d'utiliser un média qui se prête tout autant, sinon plus à la communication de marque qu'au « hard-selling », encouragera les distributeurs français à s'engager dans la voie de la **différenciation qualitative** par rapport au modèle économique du hard-discount. Or, une grande distribution spécialisée ou une grande distribution généraliste « haut de gamme » peut être préférable au « hard discount » du point de vue de l'impact sur l'emploi. La grande distribution « à la française » est considérée comme réalisant un compromis entre prix bas et emploi. Les industriels des grandes marques rejoignent sur ce point les acteurs de la grande distribution.

2. L'opposition du « commerce indépendant »

L'Union professionnelle artisanale (UPA) a vivement réagi au décret du 7 octobre 2003 qu'elle a considéré comme « tout à fait inacceptable ».

Selon elle, la possibilité ainsi offerte aux grandes enseignes leur confèrera un atout concurrentiel de plus vis-à-vis du petit commerce indépendant et une nouvelle augmentation de la part de marché de la grande distribution, déjà l'une des plus importantes en Europe, aurait un impact « catastrophique » sur le tissu des petites entreprises.

3. Les inquiétudes des fournisseurs

Les grandes marques (alimentaire, entretien, cosmétiques) n'ont pas pris officiellement position sur le sujet. Les **industriels** de ce secteur sont en réalité **partagés**.

D'un côté, ces **grands annonceurs** sont **solidaires de la grande distribution sur le principe d'une publicité libre**.

De l'autre, ils semblent nourrir plusieurs craintes :

- **le risque inflationniste** d'une hausse des prix de la publicité télévisée à laquelle ils recourent si l'ouverture devait se produire dans un contexte de saturation de l'offre de publicité en télévision : les prix réels augmenteraient pénalisant les gros annonceurs. Ils trouvent dans ce risque un argument supplémentaire pour demander un assouplissement du contingent de la publicité télévisée pour faire baisser ses prix ;

- **le risque de dégâts sur les marques** et l'augmentation des « marges arrière ». Les grandes marques se disent souvent « otages » de la grande distribution, qui possède, il est vrai, une position de renégociation favorable étant donné sa puissance d'achat. La grande distribution peut ainsi engranger des « marges arrière » en facturant notamment les mises en avant des produits en magasin et dans les catalogues qui sont diffusés dans les boîtes aux lettres. Si la publicité promotionnelle était autorisée sur les chaînes hertziennes, les grandes marques craignent que certains annonceurs ne mettent de la même façon leurs produits en avant au risque d'abîmer leur image.

B. LA PRESSE, UN SECTEUR A L'ORIGINE DU PROCESSUS D'OUVERTURE MAIS DIVISE SUR CETTE QUESTION

La presse est le seul secteur des quatre « secteurs interdits » à être dès aujourd'hui totalement ouvert à la publicité télévisée.

1. Un secteur à l'origine du processus d'ouverture...

C'est la presse magazine française qui a été à *l'origine* du processus politico-juridique ayant débouché sur l'ouverture de la presse, et qui a aussi indirectement fourni des éléments juridiques appliqués par la Commission européenne aux trois autres secteurs.

En effet, le **SPMI** (Syndicat de la Presse Magazine d'Information) a lancé un **recours auprès de la Commission européenne en ce sens en octobre 2001**, en avançant trois arguments contre la réglementation alors en vigueur :

1. **Entrave à la libre prestation de services** au sein de l'Union Européenne : une régie publicitaire doit pouvoir proposer ses services à n'importe quelle entreprise de l'UE.
2. **Entrave à la libre circulation des marchandises** dans l'UE : la télévision est un médium publicitaire incontournable pour une marque. Sa fermeture limite les possibilités de pénétration du marché français, notamment pour un acteur étranger, peu implanté en France.
3. **Non proportionnalité** de l'entrave à la concurrence par rapport aux objectifs d'intérêt général poursuivis. L'interdiction de la publicité TV n'est plus nécessaire pour garantir la protection de la presse.
 - La publicité télévisée ne conduit pas à une **concentration** du secteur. Le pluralisme concurrentiel et politique de la presse existe tout aussi bien dans les pays où la presse a accès à la TV : le nombre de titres de presse quotidienne est par exemple plus important au Royaume-Uni ou en Allemagne qu'en France.
 - Il existe en France des mesures de **soutien économique** à la presse qui garantissent le maintien du pluralisme et notamment le maintien des titres à faibles revenus publicitaires.
 - Cette interdiction peut être contre-productive pour la diffusion et l'économie de la presse : les éditeurs ont **besoin de communiquer** en direction du grand public et en particulier auprès des jeunes. La presse payante a besoin de faire valoir sa différence par rapport à la presse gratuite ; les titres de presse magazine ont besoin « d'émerger » devant l'abondance de l'offre, l'encombrement et la raréfaction des points de vente, et la méconnaissance d'une partie du public.

Enfin, les éditeurs ont mis en avant que cette interdiction était contournée, de deux manières au moins :

- par le parrainage (magazines de télévision notamment) ;
- par les « produits composites », qui proposent un objet (DVD, figurine en plomb) et un magazine secondaire auxquels la publicité TV était ouverte tant que le magazine était considéré comme secondaire.

2. ... malgré des divisions sur cette question

Les éditeurs français ont été assez divisés sur l'opportunité de l'ouverture.

D'une manière générale, les **grands éditeurs** ayant un portefeuille de titres diversifié et une surface financière leur donnant accès au ticket d'entrée TV **ont été favorables à l'ouverture**. Ils constituent d'ailleurs l'essentiel des membres du SPMI. Les **plus petits éditeurs** et les **éditeurs mono-support, ont été beaucoup plus réticents**. Ils ont regretté l'absence de progressivité et déclaré craindre l'effet concentration.

La ligne de partage a cependant été plus complexe, puisque Prisma et Socpresse (deux des quatre plus grands éditeurs français), ont co-signé une lettre ouverte aux pouvoirs publics déclarant redouter « *la disparition des éditeurs indépendants, au profit des éditeurs multimédias les plus puissants* ».

POSITION DES ACTEURS VIS-A-VIS DE L'OUVERTURE

Acteurs favorables	Acteurs défavorables
Hachette Filipacchi Média SPMI AACC EMAP Amaury	Prisma SPPMO Socpresse Bayard Le Monde

Source : BIPE

C. LE CINEMA OU LE FRONT DU REFUS

Le secteur de l'exploitation cinématographique en salle a toujours été interdit de publicité à la télévision, l'édition vidéo pouvant faire, quant à elle, de la publicité pour les films édités, depuis 1989.

Le **statu quo réglementaire**, recommandé par les organisations professionnelles et le Centre National de la Cinématographie, a été accepté par le Gouvernement, qui n'a donc pas inclus le cinéma dans le décret du 7 octobre 2003.

Le **cinéma en salle** est donc le **seul des quatre secteurs concernés par la procédure de mise en demeure de la Commission européenne, à n'avoir à ce jour connu aucune libéralisation publicitaire**.

Cette situation est critiquée par la Commission européenne, qui souhaite que la France pratique une ouverture sur ce dossier.

Alors que la Commission européenne juge trop restrictive la réglementation française sur la publicité sur les œuvres cinématographiques, la profession française, dont, pourtant, les intérêts sont théoriquement contrastés, semble réunie autour d'un consensus en faveur du *statu quo*.

1. La position de la Commission européenne

La Commission européenne considère que l'exception portant sur le cinéma constitue un **frein à la libre circulation des marchandises dans l'Union**.

Cette exception à l'échelle européenne serait même porteuse de **distorsion de concurrence** ; en effet, un film français peut être promu via la télévision au Royaume Uni ou en Allemagne, mais un film allemand ou britannique ne peut bénéficier du même atout en France.

La Commission, semble-t-il, ne trouverait en revanche rien à redire à une interdiction d'accès limitée aux films *extra-européens*, mais une telle mesure pourrait entrer alors en conflit avec les règles de l'organisation mondiale du commerce.

2. La position des professionnels

a) Les producteurs

Les **producteurs** français ont déclaré leur opposition à toute ouverture de la publicité pour les films à la télévision, considérant qu'une telle mesure entraînerait une montée en puissance du cinéma américain sur le marché français, au détriment des films français.

b) Les distributeurs

Les **distributeurs de films** sont les professionnels qui acquièrent auprès des producteurs des droits exclusifs de distribution dans les salles nationales, font fabriquer des copies du film, négocient avec les exploitants de salle, la mise à disposition de copies, et enfin conçoivent et financent la publicité pour le film. Une **cinquantaine de sociétés** distribuent ainsi environ 500 longs métrages par an sur les 5 250 écrans français, sur des « combinaisons de sortie » pouvant varier de 1 à 800 copies par film. Rémunérés en proportion directe des entrées réalisées par leurs films, et seuls **investisseurs dans la promotion, les distributeurs sont donc les plus directement concernés** par les moyens promotionnels accessibles au cinéma, et leur efficacité.

Les **distributeurs « indépendants »** (une vingtaine de sociétés), qui distribuent l'essentiel des films d'auteurs se sont prononcés **en majorité** contre l'**ouverture**. L'ouverture conduirait selon eux à une augmentation des

coûts de marketing et ils ne pourraient pas, comme leurs collègues des majors, assumer le « ticket d'entrée » pour faire de la publicité à la télévision.

On aurait pu s'attendre, en revanche, à ce que les « **grands** » de la **distribution**, qui distribuent les films très grand public, soient favorables à l'ouverture ; mais les choses sont plus complexes. Les principales sociétés de distribution ou « majors », filiales des studios américaines ou de groupes français verticalement intégré production/distribution/exploitation (comme Pathé, Gaumont ou UGC) ont en effet à la fois les *moyens* financiers et *l'intérêt* d'utiliser un média puissant, national. Les budgets promotionnels pour les films-événements atteignent en effet 2 à 3 millions d'euros, ce qui est suffisant pour inclure une campagne TV dans un plan média.

Mais les **filiales des majors**, qui utilisent pourtant – et parfois massivement – la télévision aux États-Unis et en Europe, ne sont *pas* demandeuses d'une ouverture qui les amènerait à intensifier leurs investissements, sans garantie que l'accroissement des entrées ne vienne amortir le supplément d'investissement. Ainsi certaines des filiales françaises des majors préfèrent opter pour l'autolimitation des moyens promotionnels et une concurrence de basse intensité, par une contrainte *extérieure*.

Les **sociétés françaises intégrées** seraient, elles aussi, en position de bénéficier d'une ouverture. Les investissements supplémentaires (ou optimisés) de leurs filiales de distribution profiteraient également à leurs filiales amont (production) et aval (distribution). La volonté de consensus interne à l'industrie cinématographique les amène cependant tous à rejoindre les tenants du *statu quo*.

c) Les exploitants

Enfin, les **exploitants de salles** sont **évidemment favorables à l'ouverture**. Les investissements publicitaires TV autour des films seraient financés, comme le reste de la publicité, par les distributeurs ; les salles bénéficieraient du surcroît de fréquentation éventuel (les exploitants conservant environ 42% de la recette brute guichet).

Cependant, là encore, les exploitants, représentés par la Fédération Nationale des Cinémas Français (FNCF), préfèrent s'en tenir à une **position de solidarité interprofessionnelle** avec les autres maillons de l'industrie et notamment avec les producteurs, qui, sur d'autres dossiers parfois beaucoup plus stratégiques sont des alliés essentiels par l'efficacité de leur lobbying.

d) L'interprofession

L'industrie du cinéma « fonctionne au consensus ». **Les organisations interprofessionnelles ont donc soutenu le statu quo.**

En fin de compte, le **Centre National du Cinéma**, établissement public à caractère administratif, traditionnellement proche des professionnels du secteur, s'est prononcé lui aussi pour le *statu quo*.

e) Synthèse : position des acteurs vis-à-vis de l'ouverture

	Acteurs favorables	Acteurs neutres	Acteurs défavorables
Industrie du cinéma	Certains majors de la distribution (Pathé) Exploitants (FNCF)	Distributeurs-exploitants (UGC...)	Producteurs (ARP...) Distributeurs indépendants La plupart des majors de la distribution Groupements interprofessionnels (BLIC...) CNC
Acteurs des médias	Chaînes thématiques (ACCES) Chaînes locales	Régies TV hertziennes ¹	Afficheurs (env 145 M€ de recette par an) (UPE..) Radio (SIRPP...)

Source : BIPE

D. LE LIVRE, DES ACTEURS DISPOSES EN FONCTION DE LEURS POSITIONS DE MARCHE

L'**ouverture de la publicité télévisée** au livre réalisée par le décret du 7 octobre 2003 n'est que **partielle**. Elle est **limitée aux chaînes thématiques**. Des quatre secteurs concernés, le livre est celui dont les investissements publicitaires sont les moins développés, si bien que les enjeux peuvent apparaître peu importants.

Les positions adoptées par les acteurs du secteur ont été, quoique diversifiées, plutôt modérées dans l'ensemble ; les partisans de l'ouverture générale semblent mobilisés.

Les auteurs de l'étude sur laquelle s'appuie le présent rapport ne partagent pas entièrement le scepticisme des professionnels. Ils estiment qu'un accès publicitaire plus large pourrait contribuer à élargir l'audience du livre. Toutefois, il faut reconnaître que le vecteur concret d'une publicité télévisée pour ce « produit » est, en pratique, difficile à identifier.

C'est sans doute cet obstacle qui explique l'absence de crispation réelle des annonceurs sur un dossier qui n'est portant pas refermé, la Commission européenne jugeant insuffisante la libéralisation entreprise par le décret de 2003.

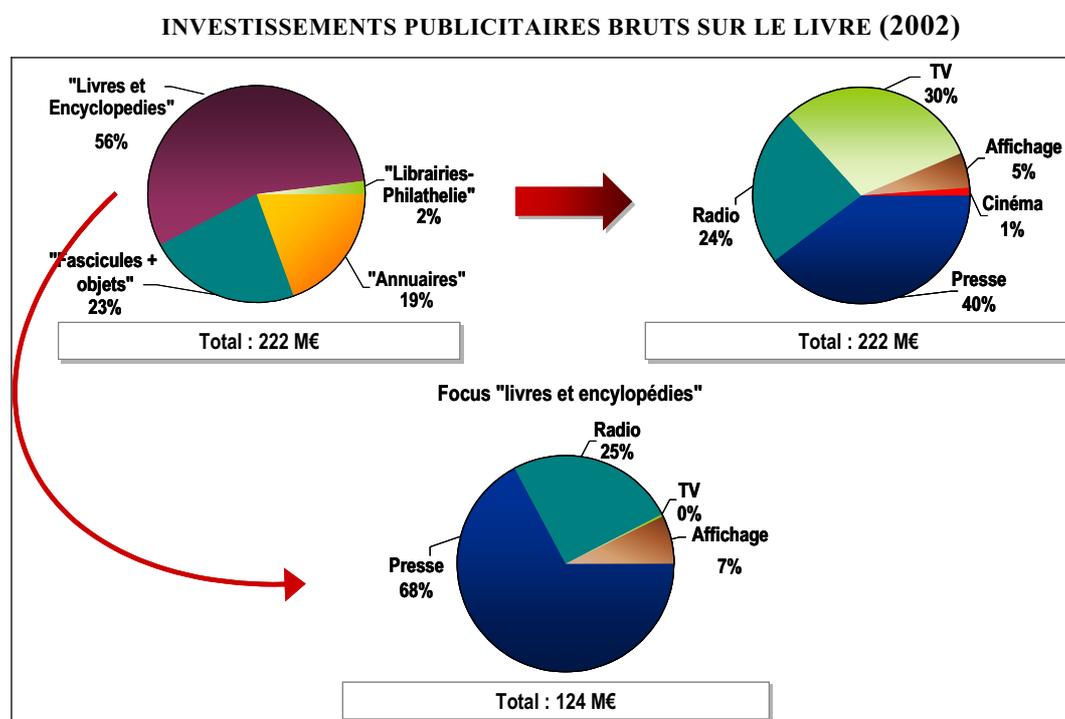
Sans être négligeables, les investissements publicitaires du secteur sont relativement modestes par rapport aux autres secteurs concernés par la libéralisation. Malgré un réel développement des actions de promotion commerciale du livre, les professionnels du secteur devant la perspective d'une ouverture de la publicité télévisée à celui-ci ont fait preuve d'un certain scepticisme.

¹ L'enjeu financier étant limité.

1. Des investissements publicitaires modestes dans l'ensemble

Les annonceurs de la catégorie « Livres et encyclopédies » ont investi dans leur publicité **124 millions d'euros bruts** en 2002. Cet investissement est le résultat d'un processus au terme duquel la part consacrée à la publicité par les éditeurs dans leur budget, longtemps faible a nettement progressé, puisque le montant de l'investissement publicitaire s'élevait à 30 millions d'euros en 1979. Toutefois, l'enjeu économique sur le marché publicitaire est 15 fois plus petit que celui de la distribution.

Ces investissements se sont dirigés à 70 % vers la presse et à 25 % vers la radio, qui sont donc les médias les plus directement menacés par une libéralisation de la publicité télévisée.



Source : TNS

Les comparaisons étrangères montrent que cette situation n'est pas propre à la France.

En Italie comme au Royaume Uni, les montants d'investissements bruts sont encore inférieurs à ce que l'on constate en France.

2. Des annonceurs aux dispositions diversifiées mais, dans l'ensemble, peu mobilisés

L'édition française, plus généralement la filière du livre, a toujours été divisée sur la question de la publicité pour le livre à la télévision.

Les éditeurs indépendants, majoritaires dans les instances professionnelles, se sont opposés à l'ouverture, pour des raisons similaires à celles mises en avant par les producteurs de film :

- crainte d'aggravation de la concentration du marché en faveur des « best sellers » ;

- crainte d'une inflation des droits d'auteur sur les livres à succès et d'une augmentation de circulation des auteurs ;

- crainte que l'accroissement des investissements publicitaires se fasse au détriment de la promotion de la littérature et du lancement de nouveaux auteurs.

Le Syndicat des Libraires Français (SLF), représentant les libraires indépendants, était également hostile à la mesure.

A l'inverse, les grands groupes d'édition (Vivendi Publishing devenu Editis, Hachette), certains éditeurs de taille moyenne (Flammarion) et les grands distributeurs culturels (FNAC) sont plutôt favorables. Ils considèrent la publicité télévisée comme un outil permettant de favoriser les ventes, mais sans en attendre de miracles.

SYNTHESE DES POSITIONS VIS-A-VIS DE L'OUVERTURE « LIVRE »

	Acteurs favorables	Acteurs défavorables
Acteurs de l'édition	Grands éditeurs Grande distribution spécialisée	Editeurs indépendants Librairies indépendantes (SLF) SNE
Médias et autres acteurs	ACCES (association des chaînes du câble et du satellite)	Presse Affichage

Source : BIPE

III. TENTATIVES D'ARBITRAGE

Les positions défendues par chacune des parties prenantes reflètent les opportunités ou, au contraire, les menaces perçues par elles devant la perspective d'un recours à la publicité télévisée.

Votre rapporteur constate l'**existence d'opinions discordantes** entre les professionnels et souhaite **dégager les différentes lignes d'arbitrage envisageables en fonction des approches théoriques pertinentes et des situations concrètes des secteurs concernés.**

Au total, la **balance des risques** associés à une ouverture complète de la publicité télévisée aux quatre secteurs étudiés **ne permet pas de trancher nettement.**

Il est probable que les **inquiétudes liées à l'impact de la libéralisation** en termes de **concentration** soient **globalement surestimées**, au **détriment de la prise en compte des opportunités** créées. Inversement, les **effets sur les prix** et la **rentabilité des entreprises** concernées **apparaissent plus incertains.**

A. LE RISQUE DE CONCENTRATION SEMBLE SURESTIME AU DETRIMENT DE LA PRISE EN COMPTE DES OPPORTUNITES

La liberté de la concurrence, à laquelle le recours à la publicité fournit théoriquement un adjuvant, met en jeu un dilemme puisqu'à son terme le risque de concentration des parts de marché par l'acteur le plus efficace peut se réaliser.

En outre, l'arme de la publicité télévisée ne peut être totalement assimilée à d'autres formes de publicité, en raison des conditions d'accès (coûteuses) et de ses effets potentiels (de masse).

C'est donc à deux titres différents que l'ouverture de la publicité télévisée peut être redoutée pour ses conséquences en termes de concentration.

Il reste que les **conditions économiques concrètes** qui prévalent dans les **différents secteurs** concernés semblent de nature à **limiter les effets propres à la libéralisation de la publicité télévisée sur leur concentration.**

En outre, il convient sans doute de **mieux « pondérer » les opportunités.**

1. Les risques de concentration ne doivent pas être surestimés

a) Les risques de surcroît de la concentration...

Les **prix d'accès à la publicité** varient beaucoup mais l'accès aux écrans nationaux en « prime time » est si coûteux qu'il est réservé en pratique à de gros annonceurs. Ceux-ci correspondent à des offreurs disposant de

capacités financières élevées et d'un niveau de production susceptible de dégager des effets d'échelle, c'est-à-dire de minimiser le coût unitaire de la publicité par produit proposé.

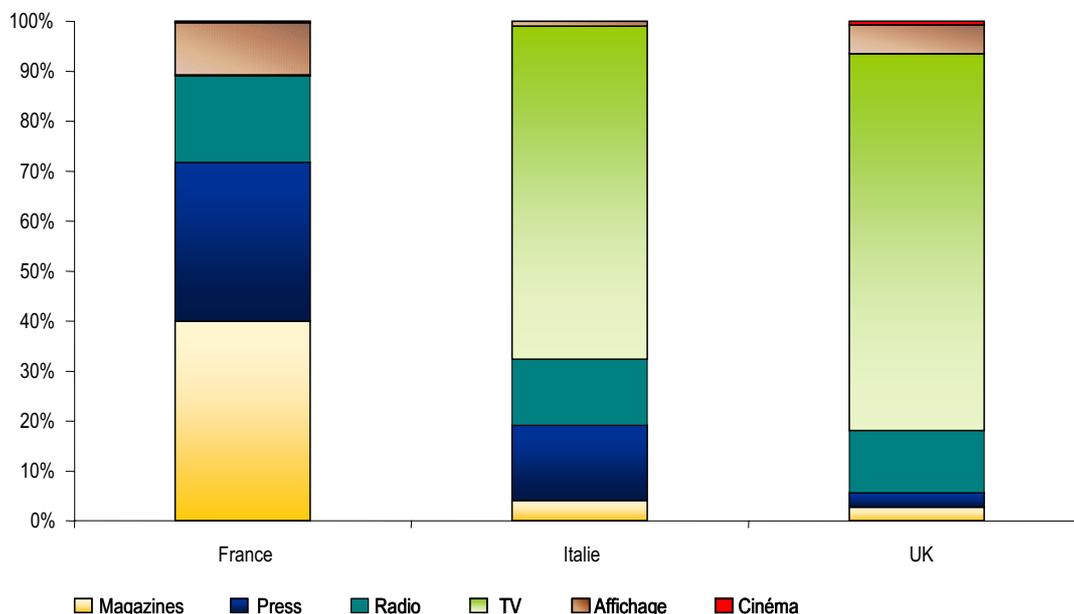
Seuls des annonceurs offrant une production de masse et standardisée sont réellement en mesure de profiter de la publicité sur de tels écrans.

Ce constat fonde les **craintes que l'ouverture ne se traduise par un surcroît de concentration** dans les différents secteurs concernés.

Pour le **cinéma**, il s'agit de la perspective de voir l'accès à la publicité télévisée diminuer l'offre de films dans les salles françaises, alors qu'elle est aujourd'hui l'une des plus larges au monde (500 films par an).

S'agissant de la **presse**, cette même inquiétude de raréfaction des titres existe d'autant que les **exemples étrangers** montrent que **lorsqu'elle est libre, la publicité pour la presse se dirige principalement vers la télévision**. En 2002 la dépense publicitaire brute pour la presse au Royaume Uni a été de 300 M€ dont 180 M€ (60%) dirigés vers la télévision ; en Italie, elle a été de 116 M€ dont 77 M€ (66%) dirigés vers la télévision.

MIX MEDIA DE LA PUBLICITE POUR LA PRESSE EN FRANCE, ITALIE, UK



Source : BIPE d'après TNS, AC Nielsen

En ce qui concerne le **livre et l'édition**, c'est le phénomène du « best seller » et de « starisation » des auteurs qui pourrait modifier l'équilibre concurrentiel, seuls les grands éditeurs pouvant tirer pleinement parti de l'ouverture.

Enfin, pour **la distribution**, il va de soi que le « commerce indépendant » est insusceptible d'accéder à la publicité télévisée réservée aux enseignes de la grande distribution.

b) ... ne doivent pas être surestimés

S'il n'est **pas contestable qu'il n'existe pas d'égalité d'accès à la publicité télévisée** entre les différents concurrents présents sur les secteurs concernés, **il reste qu'il n'est pas assuré que cette situation puisse modifier en profondeur les parts de marché** qu'ils détiennent.

Pour qu'une telle évolution intervienne, il **faudrait que la demande sur ces secteurs puisse réagir à l'intervention de la publicité télévisée (qu'elle soit « élastique » à la dépense publicitaire à la télévision).**

On peut généralement vérifier cette élasticité, sans laquelle il n'existerait pas de publicité. Mais, tous les produits ne sont pas également touchés par ce phénomène.

En ce qui concerne les secteurs sous revue, trois d'entre eux relèvent de l'industrie des biens culturels (livre, presse, cinéma).

Pour ces types de bien, la capacité de la publicité télévisée à modifier, à elle seule, les tendances d'une demande influencée par des dilections intimes est probablement plutôt faible, quoique inégale.

Seul le cinéma et quelques segments de la presse (la presse magazine) semblent pouvoir être significativement touchés, en raison de la substituabilité existant entre les produits en cause.

Encore faut-il observer que cette substituabilité ne concerne pas l'ensemble des biens produits (le lecteur habituel d'un magazine sur l'art contemporain ne sera vraisemblablement pas sensible aux publicités pour un magazine sur la télévision au point d'abandonner le premier au profit du second), et que, d'ores et déjà, les opportunités de promotion sont si inégales que l'accès à la télévision ne devrait pas beaucoup modifier la donne.

En ce qui **concerne la distribution**, le partage du marché entre grande distribution et commerce indépendant est déjà tellement déséquilibré qu'on peut douter que les positions aujourd'hui acquises par chacun puissent bouger sensiblement du fait de l'ouverture. L'enjeu pourrait être plutôt celui de la concurrence entre les grandes enseignes.

2. Des opportunités à ne pas négliger

Les inquiétudes quant aux effets de la publicité télévisée sur les positions du marché des différents intervenants conduisent souvent à sous-estimer les opportunités d'élargissement du marché.

En outre, pour certains secteurs, l'ouverture pourrait être mise à profit pour régler quelques problèmes pendants.

a) *Des opportunités*

Les **perspectives d'élargissement des marchés** peuvent provenir de **deux processus différents** :

- la **publicité pour un produit** donné est **susceptible d'engendrer des « externalités positives » pour l'ensemble d'un secteur**. En d'autres termes, la publicité pour un film donné peut rejaillir sur l'ensemble de la production cinématographique et les dépenses engagées par un annonceur profiter à ses concurrents.

Si l'intensité d'un tel effet serait vraisemblablement minime en ce qui concerne la distribution, il peut être plus important pour les secteurs culturels.

De ce point de vue, il paraît justifié de porter une attention particulière à la situation du livre.

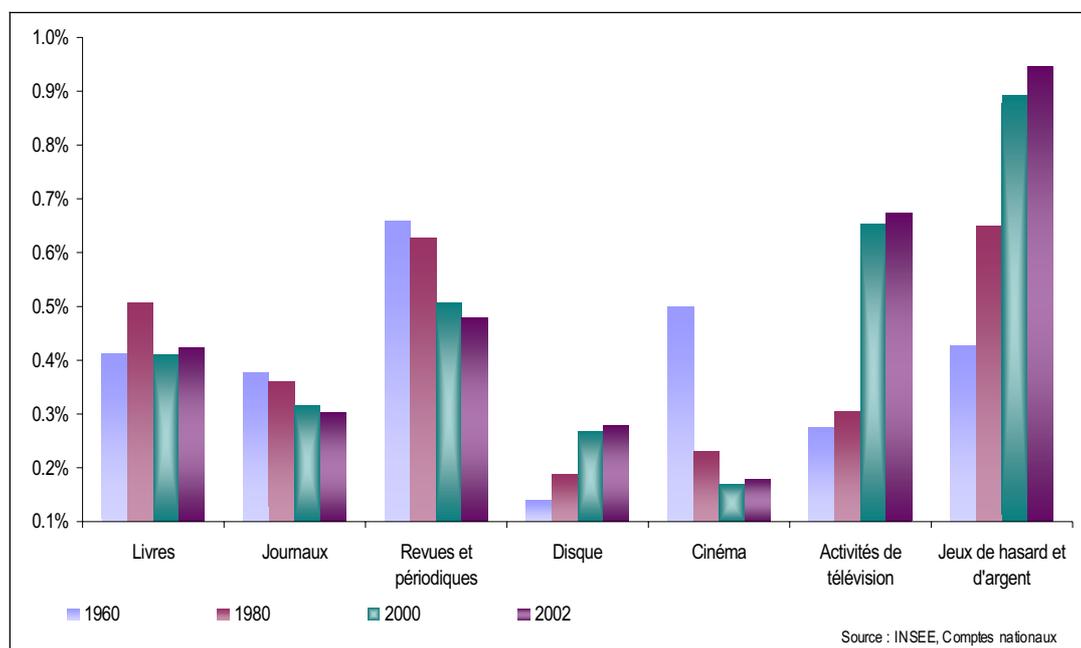
Les caractéristiques du média TV pourraient faire de ce moyen de promotion un levier potentiellement intéressant pour le livre et la lecture. Parmi les non lecteurs, on trouve, sans surprise, une forte présence des non-diplômés. Or ces derniers sont surreprésentés dans le public de la télévision.

La **marge de progression** pour la lecture et pour l'industrie éditoriale semble beaucoup plus importante sur la *pénétration que sur l'intensification* de la consommation puisque **seulement un Français sur deux (54%) achète des livres**. Le **marché du livre reste très concentré autour d'un cœur de cible** d'acheteurs-lecteurs passionnés : **18 % des acheteurs de livres concentrent en effet à eux seuls plus de la moitié des volumes achetés (56 %)** et la moitié des sommes dépensées (51 %).

Pour illustrer cette marge de progression, deux comparaisons sont significatives. Tout d'abord, les enquêtes européennes harmonisées sur les pratiques culturelles d'Eurostat montrent que **la France se situe en dessous de la moyenne européenne en termes de pénétration de la lecture**. 40 % des Français déclaraient avoir lu des livres dans les 12 mois précédant l'enquête, contre 45 % en moyenne européenne (UE15), 43 % des Italiens ou 60 % des Britanniques ; les pays nordiques se situent encore bien au dessus de ce niveau.

Ensuite, une mise en perspective française sur longue période montre que le **budget consacré par les ménages français à l'achat de livres a baissé depuis 1980**, passant de 0,5 % à 0,4 %, **alors que le niveau d'éducation moyen était en constante augmentation** et que le **coefficient budgétaire de la fonction « loisirs culturels » était, lui aussi, en augmentation**.

EROSION DU COEFFICIENT BUDGETAIRE CONSACRE AU LIVRE ET A LA PRESSE



Le public jeune représente un cas intéressant. Les analyses du BIPE reprennent le constat que les habitudes de lecture s'acquièrent, de manière *définitive*, avant l'âge de 20 ans et estiment essentiel d'amener les jeunes vers la lecture, le plus tôt possible. Les enfants et les adolescents sont une population particulièrement fidèle de la télévision. Ils regardent et aiment regarder la publicité. Avec la réglementation en place avant 2004, les jeunes se voyaient proposer via la publicité télévisée une grande diversité de produits et services culturels : DVD, disques, accès Internet, télévision par satellite... **Seul l'univers de l'écrit était totalement absent de leur vitrine télévisuelle.**

En second lieu, **l'élargissement du marché pourrait provenir de l'utilisation**, toujours pour les trois secteurs culturels, **des capacités financières créées par une augmentation de la demande** pour les « blockbusters »¹ **au service de produits moins « grand public ».**

Dans un système économique où l'essentiel de la production culturelle est le fait d'entreprises privées (et où le financement public des biens culturels, quoique important, est minoritaire), il est nécessaire de tenir compte des contraintes financières des entreprises.

A supposer que l'accès à la publicité télévisée puisse détendre quelque peu ces contraintes financières, on peut espérer que la production de ces entreprises s'accroisse.

¹ Les produits qui du fait de leur large diffusion justifient une communication publicitaire et engendrent des marges particulièrement élevées.

Or, si certaines d'entre elles adoptent des stratégies qui les conduisent à rechercher une optimisation commerciale de chacun de leurs produits, certaines chaînes de télévision notamment) cette option n'est pas vérifiée à l'échelle de l'ensemble du secteur.

Sauf en cas de restriction de la production (généralement involontaire comme dans les cas des chaînes de télévision), **il peut être économiquement cohérent d'adopter un objectif de diversification de la production.**

A titre d'exemple, on peut attendre que les revenus supplémentaires des groupes éditoriaux annonceurs permettent de mieux financer la « recherche et développement » (les nouveaux talents) ou la mise en valeur du fonds de catalogue.

Les éditeurs indépendants n'ont-ils pas favorisé l'émergence de « *best sellers* » à travers l'organisation de prix littéraires sans pour autant renoncer à maintenir une réelle diversité éditoriale ?

On peut concéder que ces enchaînements puissent intervenir au détriment de certains éditeurs¹.

Mais, l'effet sans doute modeste de la publicité sur la demande devrait prémunir contre des restructurations importantes des marchés concernés.

b) Régler des problèmes pendants

En revanche, l'**ouverture de la publicité télévisée** pourrait être **mise à profit pour régler certains problèmes pendants.**

Le cinéma paraît particulièrement concerné, et ce, sous deux angles.

Une libéralisation au moins partielle pourrait écarter le risque que la France soit, *in fine*, contrainte par la Commission européenne à une libéralisation totale.

En outre, l'ouverture de la publicité télévisée pourrait être l'occasion de négocier en contrepartie des **obligations d'information** pour les chaînes, que ce soit pour le cinéma ou pour le livre.

De plus, elle pourrait apporter **quelques clarifications**, au moins pour le cinéma.

Les adversaires de l'ouverture au cinéma de la publicité télévisée mettent en avant un **risque de distorsion de concurrence.**

En France, les chaînes de télévision hertziennes interviennent dans le secteur cinématographique, aussi bien sur le marché de la production, de la distribution, de la vidéo, de la gestion de droit que de l'exportation. Les chaînes sont souvent co-productrices des films et donc intéressées

¹ Cela ne signifie pas nécessairement qu'il s'ensuive une réduction de la diversité culturelle. Les approches théoriques démentent sous certaines conditions l'intuition selon laquelle la pluralité des producteurs de biens culturels rimerait avec diversité.

financièrement aux succès des films en salles. Plusieurs chaînes privées possèdent même des structures de distribution en salles.

La publicité à la télévision en faveur du cinéma pourrait, à la lumière de cette situation, présenter des **risques de discrimination** dans les pratiques d'exposition publicitaire des films, au détriment des producteurs et distributeurs indépendants des groupes audiovisuels.

En pratique, les chaînes communiquent beaucoup sur les films mais de façon diffuse et hors écran publicitaire. Il semble que les distorsions redoutées existent donc d'ores et déjà.

En revanche, ces promotions hors-publicité échappent à l'assiette des taxes qui viennent abonder les soutiens publics aux médias et à l'industrie culturelle.

La normalisation des « discours » publicitaires des chaînes sur les films permettrait de gommer, au moins partiellement, cette anomalie, ce qui serait profitable à la création indépendante.

B. LES RISQUES SUR LES PRIX ET LA RENTABILITE SEMBLENT PLUS TANGIBLES

Le « pilotage » par les firmes de leurs dépenses publicitaires est une opération délicate.

Sur un **plan macroéconomique**, on observe de forts à-coups, témoins des fortes réactions des dépenses publicitaires devant les évolutions cycliques, et, par conséquent, de la vulnérabilité des stratégies promotionnelles à des influences exogènes.

Sur le **terrain microéconomique**, on a relevé plus haut les difficultés structurelles à optimiser les dépenses publicitaires. Il existe en particulier un **risque constant de voir s'engager en ce domaine une concurrence stérile**.

On peut entendre par là une situation où des entreprises concurrentes rivalisent dans le domaine de l'exposition publicitaire sans autre effet qu'un alourdissement des coûts supportés par elles.

Il existe en effet des raisons de penser que **l'ouverture de la publicité télévisée aux nouveaux secteurs augmentera les coûts promotionnels**. A titre d'exemple, **l'ouverture pour l'édition musicale en 1988 a entraîné une croissance importante des investissements publicitaires** (+ 117 % en 1988 et + 300 % en 1989). Le phénomène a également été constaté pour l'édition vidéo, ouverte en 1989 (+ 103 % en 1989).

L'accès de la presse à la publicité TV a d'ailleurs, d'ores et déjà, déclenché un réel afflux d'annonceurs.

Les tendances observées dans plusieurs secteurs montrent que les dépenses publicitaires peuvent connaître une dynamique autonome plus rapide que celle du chiffre d'affaires.

Tel est le cas pour le cinéma.

Dans une de ces études sur le sujet, **le CNC rappelle que les dépenses publicitaires en faveur du cinéma en France ont augmenté de 70 % entre 1998 et 2002, soit à un rythme très supérieur à celui du marché**, puisque la **fréquentation cinématographique n'a progressé** sur la même période que de **9 %**.

Ainsi, le **marché du cinéma**, comme d'autres marchés, **ne croît pas en proportion linéaire de l'investissement publicitaire**.

De tels enchaînements peuvent être assimilés à l'**enclenchement d'une course à la différenciation entre les concurrents**.

Un tel processus peut être stérile, si personne ne se détache ou si la différenciation publicitaire s'exerce au détriment de la différenciation par les produits ou les « process » de fabrication.

Il peut également être négatif dès lors qu'il s'accompagne d'une **spirale d'augmentation des coûts**.

Dans une telle hypothèse, la **rentabilité risque d'être détériorée et les prix peuvent être supérieurs à la situation correspondant au *statu quo ante***.

L'ouverture de la télévision aux nouveaux secteurs est d'autant plus susceptible de déclencher un tel phénomène qu'elle ne s'est pas accompagnée d'une extension des capacités d'offre publicitaire des chaînes.

Des tensions sur les tarifs publicitaires pourraient intervenir, qui se propageraient à l'ensemble des annonceurs.

* *
*
*
*

EXAMEN EN DELEGATION

Au cours de sa réunion du **mardi 21 juin 2005**, tenue sous la présidence de M. Joël Bourdin, président, la délégation du Sénat pour la Planification a procédé à l'examen du **rapport de M. Philippe Leroy, sur l'évaluation de l'impact de la libéralisation de la publicité télévisée et les perspectives ainsi ouvertes pour l'ensemble des acteurs concernés.**

M. Philippe Leroy, rapporteur, a indiqué que si, a priori, l'évaluation de la libéralisation de la publicité télévisée intervenue fin 2003 avec une ouverture aux secteurs jusqu'alors interdits (le livre, la presse et la distribution), pouvait sembler concerner une décision de relativement faible portée, les enjeux de cette mesure étaient toutefois apparus très importants par ses impacts sur les différents médias et sur les annonceurs, mais aussi sur la contribution de la publicité au financement des « industries culturelles ».

Il les a illustrés en mentionnant le souci exprimé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de voir préservés, malgré l'ouverture, le pluralisme et la concurrence sur les marchés de la télévision et de la publicité télévisée et a observé que cette préoccupation pouvait être étendue à l'ensemble du secteur des médias.

Il a alors précisé que la décision d'ouverture avait consisté à permettre à certains secteurs d'accéder à la publicité télévisée sous certaines conditions.

Matériellement, l'ouverture n'a été que partielle :

- pour le cinéma, l'interdiction demeure ;
- pour la presse, l'ouverture est totale ;
- pour le livre, la publicité est réservée aux chaînes dites de complément (les chaînes du câble et du satellite) ;
- pour la distribution, les conditions sont plus complexes : les messages publicitaires promotionnels sont interdits ; la publicité n'est permise que sur les chaînes thématiques et locales jusqu'au 1er janvier 2007, puis à partir de cette date sur l'ensemble des chaînes.

Il a souligné que l'ouverture s'était voulue prudente et qu'en cela elle reflétait un compromis, à mettre en relation avec les objectifs économiques poursuivis par la réglementation de la publicité télévisée, de préserver l'équilibre financier des différents médias et des secteurs annonceurs.

M. Philippe Leroy, rapporteur, a indiqué que l'objet de l'évaluation avait été d'identifier les effets de la déréglementation, notamment pour savoir si l'objectif poursuivi de relative neutralité sur l'équilibre financier des médias serait atteint.

Il a indiqué que, quantitativement, on pouvait s'attendre à un supplément de recettes pour la télévision compris entre 130 et 190 millions d'euros, dont l'essentiel viendrait de la distribution.

Il a remarqué que ce résultat était très en deçà de ceux associés à une ouverture sans conditions, qui débouchent sur des chiffres oscillant entre 400 et 600 millions d'euros et a expliqué que cet écart provenait des conditions restrictives du décret, puisque, alors que l'essentiel de la publicité de la distribution est constitué de messages promotionnels, ceux-ci resteraient interdits à la télévision.

Abordant les impacts plus qualitatifs, il a souligné que le résultat principal de l'évaluation tenait dans les conséquences asymétriques de l'ouverture :

- les autres médias perdront des recettes. Si les représentants de la presse quotidienne régionale (PQR) semblent relativement satisfaits du compromis que manifeste le décret, le manque à gagner pour la PQR n'est pas très loin de son résultat annuel et équivaut à une fraction non négligeable (entre le cinquième et le tiers) des aides publiques directes allouées au secteur de la presse dans son ensemble ;

- s'agissant du paysage audiovisuel lui-même, le surplus des recettes devrait être très concentré vers deux opérateurs commerciaux lorsque les chaînes nationales s'ouvriront à la distribution.

Il en a conclu que la concentration des recettes liées à l'ouverture accentuerait les problèmes que connaissent les médias les moins solides.

S'agissant des effets de la déréglementation sur le paysage audiovisuel, il a estimé que, selon toute vraisemblance, ils seraient ceux que le CSA redoutait, l'accroissement du décrochage entre le secteur privé et le secteur public, perspective qui l'avait conduit à demander que le gouvernement envisage les moyens de corriger cette situation.

Remarquant que, jusqu'à présent, cette demande avait été suivie de peu d'effets, il a estimé que l'aggravation du dilemme posé par la situation du secteur public audiovisuel, pouvait rendre compte des difficultés à surmonter.

M. Philippe Leroy, rapporteur, a jugé que le choix avait été fait de promouvoir un secteur public audiovisuel chargé d'objectifs d'intérêt général, sans que le système de financement des chaînes publiques ne soit entièrement adapté à ces exigences :

- à l'inverse de l'Angleterre et de l'Allemagne, le secteur public doit composer avec un système économique mixte où les ressources publiques limitées doivent être complétées par des ressources commerciales, de publicité notamment ;

- par ailleurs, le périmètre du secteur public audiovisuel est constamment élargi, ce qui accroît les difficultés.

Les approches économiques de la publicité et les constats empiriques montrent, en général que respecter les obligations de service public dans le domaine audiovisuel oblige à sacrifier les scores d'audience et les recettes publicitaires associées.

Cette conséquence est d'autant plus inéluctable quand, comme c'est le cas en France, la réglementation de la publicité sur les chaînes du secteur public est plus rigoureuse que sur les chaînes privées, solution qui n'est d'ailleurs pas sans cohérence.

Le secteur public, qui doit trouver auprès des annonceurs le tiers de ses ressources, est donc pris dans un dilemme :

- soit il remplit ses obligations de service public et il sacrifie ses audiences et perd de plus en plus de terrain par rapport à des opérateurs privés avec lesquels il est en concurrence sur l'ensemble des marchés de l'audiovisuel ;

- soit il rentre dans la course à l'« audimat » pour maintenir ses positions, mais alors il perd de son sens.

Les enjeux du dilemme concernent le secteur public audiovisuel lui-même mais aussi la production audiovisuelle, a rappelé **M. Philippe Leroy, rapporteur**.

En effet, on évoque parfois l'existence d'une crise de la production audiovisuelle française, qui résulterait de l'insuffisance des ressources publicitaires des chaînes, et notamment des chaînes publiques, et on en conclut à la nécessité d'une déréglementation plus importante de la publicité télévisée.

M. Philippe Leroy, rapporteur, ayant indiqué que certaines réserves pouvaient être formulées sur l'existence de cette crise a centré ses réflexions sur les perspectives qu'offrirait l'élargissement de l'accès de la publicité à la télévision pour y répondre et pour combler une partie du retard financier du secteur public.

Il a d'abord insisté sur la nécessité de prendre en compte l'une des leçons de l'évaluation qui conduisait à mettre en garde contre les effets d'une nouvelle déréglementation de la publicité télévisée sur les autres médias si celle-ci devait ne pas être accompagnée.

Puis, il a jugé qu'il était sans doute utile de s'interroger sur les modalités de l'intervention publique au service du pluralisme.

En ce domaine, il a observé qu'il existait un choix entre la réglementation et les systèmes de péréquation articulés autour de mécanismes de taxation-redistribution.

On constate que l'histoire de la réglementation de la publicité télévisée est marquée par une libéralisation, pas à pas, mais qui semble inéluctable, même si notre pays continue de se singulariser par des restrictions globalement plus sévères qu'ailleurs.

Celles-ci peuvent avoir un coût avec le sous-développement du marché de la publicité télévisée, comme le montre a contrario la perspective d'une augmentation de ce marché avec l'ouverture aux secteurs interdits.

L'objectif de préserver l'équilibre financier des autres médias et des différents secteurs de l'audiovisuel, justifié par le souci du pluralisme, pourrait sans doute être atteint en procédant une redistribution, en aval, des recettes générées par le marché publicitaire plutôt qu'en réglementant celui-ci en amont.

M. Philippe Leroy, rapporteur, a d'ailleurs souligné qu'il serait très difficile de déréglementer davantage la publicité télévisée sans prendre des mesures de redistribution entre télévision et autres médias et au sein même du paysage audiovisuel. Il a alors remarqué que le marché de la publicité offrait quelques marges pour que celle-ci contribue davantage et plus uniment au financement des médias et des « industries culturelles » :

- première voie, si la publicité qui se dirige vers les médias est relativement sous-développée en France, avec entre 8 et 10 milliards d'euros selon les statistiques, la publicité dite « hors-média » engendre un chiffre d'affaires de l'ordre de 20 milliards d'euros et il pourrait être intéressant de réfléchir à la réorientation d'une fraction de cette somme vers les médias, plus importante que celle aujourd'hui prélevée au bénéfice de la modernisation de la presse ;

- deuxième voie, si les recettes publicitaires des chaînes entrent dans l'assiette de la taxe affectée au compte de soutien à l'audiovisuel et au cinéma, les recettes de parrainage en sont exclues, ce qui constitue une incitation à l'évasion fiscale, qui entraîne une multiplication des « écrans parrainés » et une inégalité du statut fiscal de recettes comparables ;

- troisième voie, les chaînes de télévision ont beaucoup diversifié leurs sources de chiffre d'affaires sans qu'en aient été tirées toutes les conséquences réglementaires, leurs différentes obligations en matière de contribution à la création restant assises sur la partie de leurs chiffres d'affaires, qui n'est probablement pas la plus dynamique.

M. Philippe Leroy, rapporteur, a jugé qu'il devrait être envisagé de mobiliser ces « gisements » pour, tout à la fois, résoudre les problèmes d'équilibre des médias autres que la télévision, ceux de la production audiovisuelle et les difficultés propres aux chaînes publiques.

Il a toutefois appelé à des expertises complémentaires et reconnu que les besoins à satisfaire pourraient durablement excéder les ressources nouvelles.

Il s'est, tout particulièrement, interrogé sur leur capacité à régler les problèmes du secteur public audiovisuel.

Après avoir estimé que l'augmentation du financement public permettrait d'éviter la banalisation du secteur public audiovisuel mais qu'elle représentait un choix public fort, il a suggéré que des mesures complémentaires puissent être envisagées :

- le retour à une plus grande égalité réglementaire avec le secteur privé permettrait de revenir, au moins un temps, vers un écart de ressources avec le secteur privé moins accusé ;

- une réflexion sur la question du périmètre du secteur public, qui ne serait pas nécessairement axée sur sa réduction, mais, sans doute plutôt sur la modification de sa composition, pourrait s'imposer.

M. Philippe Leroy, rapporteur, a conclu son exposé par une analyse des enjeux de la publicité télévisée pour les annonceurs et l'économie, telle que l'ouverture réalisée en 2003 les avait illustrés.

La consultation préalable à l'adoption du décret d'ouverture de la publicité a permis d'observer que les positions des différentes parties prenantes étaient ordonnées autour de leurs situations respectives sur les marchés concernés et de leurs capacités à profiter de la publicité télévisée.

Des compromis ont pu être trouvés dans les trois secteurs « culturels », les pouvoirs publics ayant dû adopter une solution moyenne pour la distribution qui semble ne satisfaire personne.

Il est normal que la perspective de l'ouverture de la télévision à la publicité ait engendré la crainte de voir se manifester des effets asymétriques entre les différents intervenants des secteurs concernés. En effet, certaines analyses théoriques estiment que la publicité accroîtrait la concentration sur les marchés. Cependant, d'autres approches concluent, au contraire, à une intensification de la concurrence.

L'inquiétude a vraisemblablement été excessive en l'occurrence, compte tenu de la nature des biens concernés : leur demande peut apparaître faiblement élastique aux campagnes promotionnelles ; par ailleurs, les perspectives associées à l'ouverture de la publicité télévisée semblent réduites, sauf pour la distribution ; enfin, les situations de marché existantes, par exemple les parts de marché relatives des grands distributeurs et du commerce indépendant semblent peu susceptibles de connaître de profondes évolutions du fait de la mesure.

En revanche, des opportunités ont été probablement sous-estimées. Ainsi, l'absence prolongée du livre de l'univers télévisuel des jeunes ne contribuera pas à accoutumer ceux-ci à la lecture.

Enfin, les risques liés à l'ouverture semblent plutôt du côté des difficultés de pilotage des coûts publicitaires par les entreprises avec des perspectives en termes de gaspillage économique, de réduction de la rentabilité ou de hausse du niveau général des prix.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Yvon Collin a regretté que l'impact défavorable de l'ouverture sur la presse quotidienne régionale n'ait pas été accompagné de mesures tendant à le compenser.

M. Philippe Leroy, rapporteur, a alors observé que la PQR s'efforçait de répondre à la baisse de son lectorat, et de ses recettes publicitaires, notamment par des mesures de diversification vers les « gratuits » ou les télévisions locales.

A ce propos, il a estimé que, paradoxalement, les conditions de l'ouverture aux secteurs interdits, qui prohibent toute publicité promotionnelle, pouvaient faire obstacle au développement de ces télévisions et, ainsi, gêner les opportunités de diversification de la PQR. Il a enfin ajouté que tout approfondissement de la déréglementation pourrait amplifier les difficultés de la presse et de la radio.

M. Jean-Pierre Placade s'est d'abord interrogé sur les dynamiques à l'œuvre sur le marché publicitaire, en particulier sous l'angle de sa répartition entre les médias. Puis, il s'est demandé dans quelle mesure ceux-ci étaient substituables entre eux sur ce marché.

M. Joël Bourdin, président, a souhaité que le rapporteur informe la délégation sur les perspectives du marché publicitaire associées aux nouvelles technologies, dont Internet.

En réponse, **M. Philippe Leroy, rapporteur**, a observé que le marché publicitaire se développait en ligne avec la croissance générale, connaissant d'ailleurs une étroite corrélation avec la conjoncture. Il a mis en évidence l'augmentation de la part de marché de la télévision et observé que les variations des contingents publicitaires autorisés pouvaient sensiblement affecter les recettes des chaînes comme l'avait montré la loi de 2000 sur le volume de la publicité sur les chaînes publiques. Il a rappelé que les médias n'étaient pas entièrement substituables pour les annonceurs, mais qu'une déréglementation plus complète de la publicité pour la distribution pourrait entraîner des transferts importants entre médias et à partir de la publicité « hors-médias ».

Enfin, il a souligné l'important potentiel des nouvelles technologies, en particulier Internet, les téléphones mobiles et les systèmes d'incrustations, comme vecteurs publicitaires, remarquant que certaines possibilités techniques pourraient en contrepartie brider le marché.

M. Claude Saunier a alors souligné l'intérêt de l'évaluation dont les principaux résultats montrent l'importance des effets négatifs de la mesure sur l'équilibre de la PQR et des chaînes du secteur public. Ayant remarqué la faible contribution du « hors-média » au financement des biens culturels et l'impact environnemental défavorable qu'il recèle, il a manifesté son inquiétude de voir préservée la spécificité du secteur public audiovisuel.

En réponse à une question de **M. Joël Bourdin, président**, sur l'impact de la publicité sur les contenus des programmes télévisés,

M. Philippe Leroy, rapporteur, a d'abord observé que les grilles de programmation comparées des chaînes, avec ou sans financement publicitaire, ne permettaient pas de conclure simplement. Cependant, des nuances qualitatives semblent bien exister, comme le montre le choix des chaînes publiques de ne pas programmer ouvertement d'émissions de « télé-réalité », ou encore les sondages de satisfaction, qui semblent plus favorables au secteur public. Il a estimé que cela n'empêchait pas les chaînes commerciales de disposer d'une audience plus importante, ce qui est conforme aux modèles économiques comparés du secteur public et du secteur commercial. Il a conclu qu'il fallait prendre pleinement en compte ces observations complexes pour définir les objectifs et les moyens de la politique publique de l'audiovisuel.

La délégation a alors donné un avis favorable à la **publication du rapport d'information** de **M. Philippe Leroy, rapporteur**.

* *
*
*
*

ANNEXES

ANNEXE N°1



Rapport pour le Sénat

**Les impacts économiques de la réglementation
de la publicité télévisée**

2004

Sommaire

1	INTRODUCTION.....	135
1.1	Objectifs de l'étude.....	135
1.2	Méthodologie de l'étude.....	137
2	LA REGLEMENTATION DE LA PUBLICITE TELEVISEE.....	139
3.1	Le cadre européen : la Directive « Télévision Sans Frontières ».....	139
2.2	Les paysages audiovisuels nationaux et les réglementations nationales.....	144
2.3	Conclusion. L'avenir de la réglementation publicitaire	149
3	LE MARCHE PUBLICITAIRE ET LA TELEVISION.....	153
3.1	Le marché européen.....	153
3.2	Le marché français	155
3.3	Le marché de la publicité TV	158
4	LE MODELE ECONOMIQUE DES CHAINES PUBLIQUES.....	162
4.1	Mode de financements des chaînes publiques en Europe.....	162
4.2	Jurisprudence sur le financement des chaînes publiques.....	167
4.3	La réduction de la publicité sur France Télévisions (la loi d'août 2000 et ses impacts).....	168
4.4	Quel modèle économique idéal ?.....	174
4.5	Les « performances » du modèle audiovisuel français	177
4.6	Synthèse sur la réglementation publicitaire et les modèles économiques	185
5	LES IMPACTS DE L'OUVERTURE AUX « SECTEURS INTERDITS »	186
5.1	Processus réglementaire	187
5.2	La distribution	191
5.3	Le cinéma	213
5.4	Le livre	229
5.5	La presse	236
5.6	Synthèse sur les « secteurs interdits »	247
6	CONCLUSION GENERALE ET PERSPECTIVES.....	251
6.1	Perspectives.....	251
6.2	Conclusion générale.....	255
7	ANNEXES.....	257
7.1	Textes réglementaires de référence.....	257
7.2	Bibliographie	270
7.3	Synthèse de la réglementation télévisuelle applicable en France	271
7.4	Entretiens réalisés par le BIPE.....	273

1 Introduction

1.1 Objectifs de l'étude

Parmi les facteurs pesant sur l'évolution des médias en France, l'évolution de la ressource publicitaire est l'un des plus déterminants.

En effet, sur les trois plus grands médias (presse, TV, radio), le poids de la publicité dans le total des ressources s'élève à **39% en 2002**. Les autres ressources (61%) proviennent :

- Pour la télévision : de la redevance, des dotations budgétaires, des revenus de merchandising et des abonnements aux chaînes payantes.
- Pour la presse : de la vente de journaux, des petites annonces et des aides publiques
- Pour la radio : de la redevance (part radio) et des dotations budgétaires

Figure 1: Ressources des médias en 2002 (millions d'euros)

	Ménages	Publicité	Autres ressources	Ensemble	PDM
Télévision	2 900	2 921	1 921	7 742	40%
Presse	5 724	3 859	849	10 432	54%
Radio	-	713	568	1 281	7%
Ensemble	8 624	7 493	3 338	19 455	100%
PDM	44%	39%	17%	100%	

Source : BIPE

L'importance du marché publicitaire dans l'économie des médias n'est donc plus à démontrer. Ceci d'autant plus que sur la période 1995-2001, l'atonie des ventes de presse et la faible progression des dotations publiques, ont fait de la publicité – qui se trouvait, elle, dans une conjoncture de demande exceptionnelle - **le principal levier du dynamisme économique des médias**.

Au delà de la crise du marché publicitaire en 2001-2003, il ne fait pas de doute qu'à l'avenir le marché publicitaire augmentera encore sa contribution et son importance dans l'économie des médias gratuits, car s'il est possible d'espérer une croissance des revenus publicitaires de l'ordre de 4 à 5% par an pour la télévision et la radio, les recettes publiques, elles, ne pourront pas croître à un taux annuel moyen supérieur à 2% ou 3%.

Mais au delà de la conjoncture des marchés, le financement potentiel apporté par la publicité est étroitement lié sur le long terme aux *structures* industrielles, lesquelles sont elles-mêmes fortement déterminées par la **réglementation des médias et du marché publicitaire**.

L'objet de cette étude est donc de se concentrer sur les impacts économiques de cette réglementation. Plus précisément, nous nous proposons de nous concentrer sur les impacts de l'évolution de la réglementation du plus puissant des médias, la *télévision*.

La télévision est en effet devenue le média dominant, sinon par son poids actuel (la presse, si l'on agrège l'ensemble de ses familles, reste toujours plus importante), du moins par son dynamisme (gain constant de parts de marché sur les 10 dernières années) et sa capacité à **influencer l'ensemble du marché publicitaire**, par exemple au niveau des prix.

Ainsi, toute modification de la réglementation publicitaire de la télévision a des **impacts en cascade**, sur les autres médias intervenant sur le marché publicitaire, mais aussi sur les secteurs *annonceurs*. En effet le fait de pouvoir, ou non, communiquer vers le grand public via un média à la fois aussi « cher »¹ et aussi puissant que la télévision est un facteur structurant pour une industrie.

Cette étude ambitionne donc d'apporter des éléments d'éclaircissement sur les impacts de la réglementation de la télévision et de la publicité à la télévision, sur :

- la **taille** du marché publicitaire TV et global en France ;
- la **part de marché** et les ressources publicitaires des différents médias ;
- les **moyens** et la programmation de l'audiovisuel public ;
- la **structure des industries clientes** de la publicité (secteurs annonceurs).

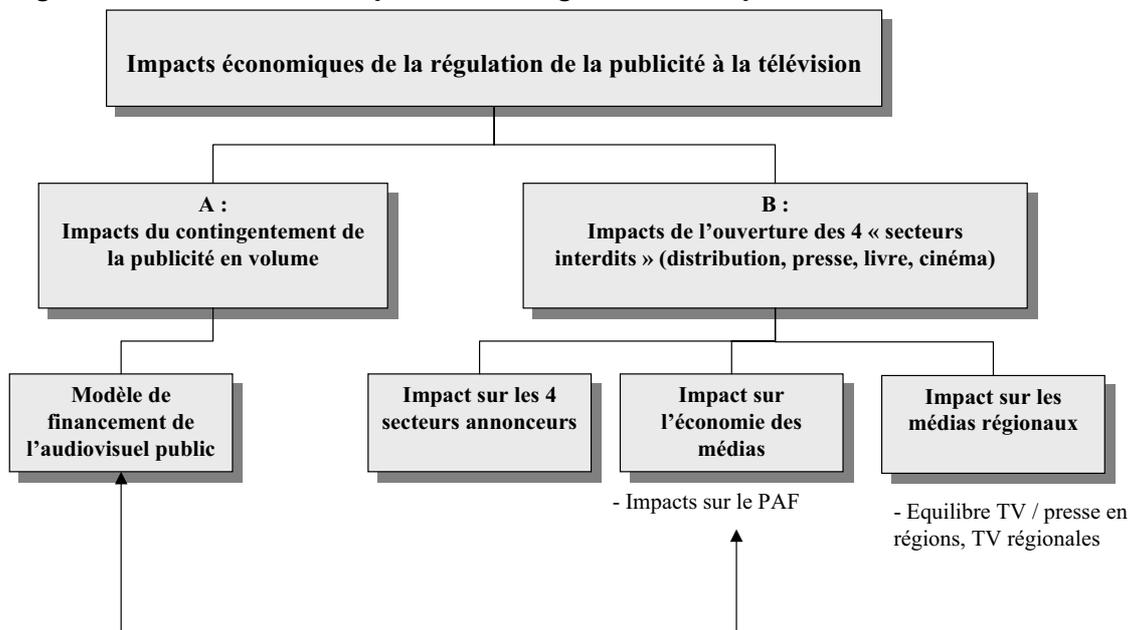
Nous analysons plus particulièrement en quoi les *changements* dans la réglementation publicitaire modifient les structures industrielles et équilibres de marché.

Le schéma ci-après détaille les principaux sous-thèmes qui devront être traités. Il s'agira en effet d'analyser :

- les impacts de la régulation **quantitative** de la publicité TV (notamment sur le modèle économique des chaînes publiques), et
- les impacts de la libéralisation des **secteurs** jusqu'ici interdits de publicité à la télévision.

¹ La télévision n'est pas nécessairement un média « cher » par rapport aux autres médias, si on rapporte le coût d'une campagne à son efficacité sur la notoriété et/ou les ventes d'une marque. C'est le métier des agences médias de recommander à chaque marque le média ou le mix de médias qui lui apportera le meilleur ratio efficacité/coût par rapport à ses besoins de communication. On le qualifie cependant parfois de « cher » dans la mesure où le « ticket d'entrée », le montant minimal à investir pour communiquer efficacement en télévision, est considéré comme plus important que pour les autres médias. Cette dernière assertion est d'ailleurs elle-même de moins en moins vraie au fur et à mesure du développement des chaînes de compléments (thématiques ou locales) qui commercialisent des offres publicitaires moins puissantes mais moins coûteuses et plus ciblées que les chaînes généralistes hertziennes.

Figure 2 : Les différents impacts de la réglementation publicitaire TV



Source : BIPE

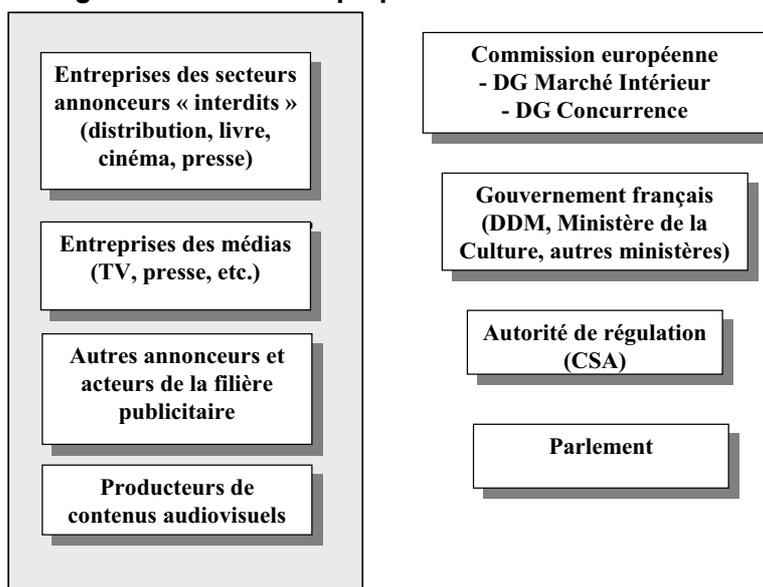
1.2 Méthodologie de l'étude

Pour réaliser cette étude, le BIPE a eu recours à plusieurs sources :

1. Documentation et bases de données sur l'économie de la télévision et de la publicité. Nous avons en particulier étudié systématiquement les expériences étrangères afin de produire des comparaisons et analogies avec les situations constatées sur les **autres grands pays européens**.
2. Entretiens directs avec les agents économiques concernés.

Le schéma ci-après représente l'ensemble des catégories d'acteurs impliqués dans les dossiers relatifs à la publicité télévisée : à gauche les acteurs des **marchés** (annonceurs, médias, consommateurs) et à droite les acteurs **régulateurs** et institutionnels. On peut voir au passage le rôle central joué par la Direction du Développement des Médias (DDM), service rattaché au Premier Ministre, dans l'évolution de la réglementation de la durée publicitaire et des secteurs autorisés/interdits, qui ressort de décrets d'application de la Loi de 1986. Au cours du premier semestre 2003, la DDM a en effet entrepris une vaste consultation des professionnels concernés par une évolution de la réglementation française, à la demande de la Commission européenne. Il existe par ailleurs des liens entre les différents acteurs français et la Commission elle-même.

Figure 3 : Les catégories d'acteurs impliqués



Le tableau suivant établit le bilan des entretiens réalisés. Certains acteurs ressortent de plusieurs catégories : ainsi les acteurs de la presse en tant que médias peuvent témoigner de la concurrence nouvelle de la télévision sur le marché de la publicité pour la distribution (c’est notamment le cas pour les acteurs de la presse quotidienne régionale), mais aussi, en tant qu’annonceurs, des opportunités ou éventuels effets de distorsion entraînés par l’ouverture du média télévisé (ce sera notamment le cas pour les acteurs de la presse *magazine*). Le détail des personnes rencontrées est disponible en annexe.

Figure 4 : Bilan des entretiens réalisés par le BIPE, par catégorie d'acteurs

Télévision	Syndicat National de la Publicité Télévisée (SNPTV), France Télévisions, TF1 Publicité, ACCES, TSLP, TLM
Autres médias	Syndicat de la Presse Quotidienne Régionale (SPQR), Syndicat Indépendant des Régies de Radios Privées (SIRRP), Union de la Publicité Extérieure (UPE)
Distribution	Fédération du Commerce et de la Distribution (FCD), Union des Annonceurs (UDA), Leclerc, Carrefour, Conforama, FNAC, Darty
Cinéma	Fédération Française des Cinémas Français (FNCF), Société Civile des Auteurs Réalisateurs Producteurs (ARP), Fédération Française des Distributeurs Français (FNDF), UGC
Presse	Syndicat de la Presse Magazine et d'Information (SPMI), EMAP, PRISMA, La Dépêche du Midi, Hachette Filipacchi Média
Livre	Syndicat National de l'Édition (SNE), FNAC
Institutionnels	Direction du Développement des médias (DDM), Commission européenne (DG marché intérieur), Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA), Association des Agences Conseil en Communication (AACC)

Source : BIPE

2 La réglementation de la publicité télévisée

La réglementation de la publicité à la télévision en France s'inscrit dans **un triple cadre réglementaire** :

- **La réglementation française de la télévision** : loi-cadre de septembre 1986 sur la liberté de communication, ses nombreux décrets d'application et ses multiples modifications, dont celles introduites par la Loi « Trautman » d'août 2000.
- **La réglementation française de la publicité** : par exemple les dispositions touchant la publicité pour le tabac et l'alcool dans la « loi Evin ».
- **La réglementation européenne de la télévision** : Directive européenne, dite « **Télévision Sans Frontières** » (TVSF), qui recommande aux législations européennes d'imposer des obligations minimales aux opérateurs de télévision, en matière de publicité notamment.

3.1 Le cadre européen : la Directive « Télévision Sans Frontières »

La Directive « Télévision sans frontières » 89/552/CEE a été mise à jour en 1997 par la Directive 97/36/CEE. Elle indique des critères *minimums* auxquelles doivent souscrire les législations des Etats membres. Ceux-ci ont en revanche toute liberté de se montrer plus *stricts* et plus restrictifs que la Directive, comme c'est le cas en France sur la question de la limitation du volume publicitaire en télévision.

Avant de se concentrer sur la publicité, il n'est pas inutile de rappeler les *autres* domaines d'intervention de la Directive, qui encadrent l'activité télévisuelle en Europe.

2.1.1 Autres domaines de réglementation TV (hors publicité)

a) Quotas de diffusion pour les œuvres d'origine européenne et indépendantes (art. 4 & 5)

Les chaînes de télévision doivent consacrer au moins **50 % de leur temps d'antenne à la diffusion d'œuvres européennes** – à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, au service du télétexte et au télé-achat.

De plus, les chaînes doivent consacrer 10 % du temps d'antenne ou 10 % du budget de leur programmation à des œuvres européennes indépendantes (émanant de producteurs indépendants des diffuseurs).

b) Définition de l'œuvre audiovisuelle européenne (art. 6)

La Directive donne comme définition d'une œuvre européenne :

- les œuvres originales d'Etats membres ;
- les œuvres originales d'Etats tiers liés par convention à l'Union Européenne et qui sont réalisées (ou produits) par un ou des réalisateurs (ou producteurs) de ces Etats. En cas de coproduction, il faut que la majorité du capital soit dû à des producteurs originaires de ces Etats européens.

c) Droits d'accès aux événements d'importance majeure (art. 3 bis)

Chaque Etat membre est invité à établir une liste d'événements qu'il qualifie de « majeurs » (compétitions sportives, événements culturels, etc.) et qui ne peuvent être diffusés de manière

exclusive sur quelque chaîne que ce soit, privant une partie importante de la population dudit événement.

Cette disposition a été ajoutée en 1997 devant le développement de la télévision à péage et sa propension à acquérir de manière *exclusive* les droits de retransmission des événements sportifs. Après l'exclusivité des retransmissions en direct des championnats de football (conçédée, dans chacun des pays européen, à une ou des chaînes payantes), il apparaissait en effet crédible que les droits de compétitions *internationales* majeures telle que la Coupe du Monde de football ou les Jeux Olympiques puissent également un jour être attribués de manière exclusive au plus offrant et que ce plus offrant soit une chaîne payante. La disposition permet aux Etats de fixer la limite entre ce qui peut être acquis en exclusivité par une chaîne payante (donc discriminante) et ce qui ne le peut pas.

2.1.2 Les restrictions sur la publicité dans la Directive TVSF (art. 10 à 20)

Il convient de distinguer **4 types de restrictions** pesant sur la programmation publicitaire en télévision.

- Restrictions portant sur le **volume** de programmation (volume global et concentration sur une plage horaire donnée), et donc de pression publicitaire
- Restrictions portant sur les **secteurs** d'activités autorisés à communiquer en télévision
- Restrictions portant sur les **modalités d'insertion** de la publicité dans les programmes
- Restrictions portant sur le **discours** publicitaire et la protection des mineurs

a) Restrictions sectorielles (art. 13, 14, 15)

La publicité pour les **boissons alcooliques** ne peut s'adresser aux mineurs, présenter des mineurs en consommant, susciter l'impression que sa consommation favorise la réussite sociale ou sexuelle, ou souligner comme qualité positive leur forte teneur en alcool.

D'autres secteurs sont purement et simplement interdits de publicité télévisée (art. 13 et 14) : les **médicaments** sur prescription, les cigarettes et les autres produits du **tabac**.

Outre ces trois familles de produits dont la restriction de publicité télévisée est recommandée par la Directive, divers « produits » comme les armes ou la publicité politique sont restreints par les législations nationales.

Au delà de ce deuxième cercle d'activités ou de sujets dont la promotion télévisée est restreinte pour des raisons de dangerosité potentielle, de protection des mineurs ou de fonctionnement politique, tous les produits et toutes les activités peuvent être promus.

La France est le seul pays européen à avoir maintenu jusqu'à aujourd'hui des restrictions particulières sur d'autres secteurs, et pour d'autres types de motifs.

Le tableau suivant résume les différents cas de figure.

Figure 5 : Nature et motivations des interdictions publicitaires sectorielles (européennes et françaises)

Motivations d'intérêt général	TVSF	Autres réglementations nationales	France
Dangerosité du produit pour les consommateurs/citoyens		Alcool, tabac, médicaments	
Réglementations spécifiques et déontologiques		Publicité politique	
		Armes à feu	
		Loteries prohibées (autres que PMU et FDJ)	
		Assistance juridique	
Dangerosité économique de la pub TV pour le secteur industriel annonceur (risques de distorsion, concentration...)			"Secteurs interdits pour des raisons économiques" : Distribution, livre, cinéma, presse
Régulation de la ressource publicitaire (réservation de la ressource pour d'autres médias)			Distribution

Source : BIPE

b) Restrictions sur le volume publicitaire (art. 18)

Les temps d'antenne maximaux de la publicité sont précisés de diverses manières.

- Les spots publicitaires et spots de télé-achats de doivent pas dépasser 20 % du temps de transmission quotidien.
- Plus précisément, les spots de publicités de doivent pas dépasser **15%** du temps de transmission quotidien, soit **9 mn en moyenne par heure** ou encore 216 mn sur 24 heures.
- De plus, la durée de ces spots ne doit pas dépasser **12 minutes au cours d'une heure donnée**. Ceci afin de protéger le téléspectateur contre une concentration de la programmation publicitaire autour du prime time.

Pourquoi faut-il limiter la quantité de publicité qu'un diffuseur peut programmer ? Les éditeurs de journaux et magazines, n'ont, après tout, aucune limitation de ce type. Les partisans d'un plus grand libéralisme sur le volume font valoir l'argumentation suivante :

- A partir du moment où l'offre de chaînes, et notamment de chaînes gratuites, est large, le spectateur a tout le loisir de zapper sans effort sur une autre chaîne s'il est mécontent de la quantité de publicité qu'on lui propose ;
- Le spectateur-citoyen est d'autant plus protégé d'une « overdose » publicitaire dans les pays où il existe des chaînes publiques partiellement ou totalement dénuées de publicité (UK, Allemagne) ; le développement des chaînes de complément et chaînes thématiques, programmant généralement peu de publicité, constitue aussi une alternative pour le téléspectateur (mais ce garde-fou joue un rôle limité dans la mesure où une minorité seulement des européens ont aujourd'hui accès à ces chaînes) ;
- Enfin, **l'exemple nord-américain montre qu'en l'absence de toute réglementation, mais dans un contexte hyper-concurrentiel, les diffuseurs optimisent la relation audience/volume publicitaire en programmant un volume publicitaire restant en deçà du seuil acceptable par le téléspectateur.**

La limite à l'argumentation de l'autorégulation réside dans la structure du marché. La télévision gratuite généraliste est certes concurrentielle mais on se situe davantage dans une situation d'oligopole (2 à 3 acteurs majeurs par marché) que dans une « concurrence pure et parfaite ». Dans cette configuration, en l'absence de réglementation, les diffuseurs privés auraient probablement tendance à programmer tous, tacitement, plus de publicité. Et le spectateur s'habituerait à un niveau global de pression publicitaire plus élevé. Le fait que les diffuseurs européens soient aujourd'hui tous à *quasi saturation* de leur quota, prouve qu'en l'absence de quota, le volume programmé serait plus important. L'exemple américain, pourtant plus concurrentiel, montre par ailleurs que l'équilibre déterminé par le niveau de tolérance des spectateurs et les forces du marché télévisuel, est effectivement *plus élevé* que le maximum imposé par les réglementations européennes.

c) ***Restrictions sur les modalités d'insertion de la publicité (art. 11)***

Au delà des écrans publicitaires inter-programmes, *l'interruption des émissions* par des écrans de publicité est autorisée sous certaines réserves.

La Directive autorise les coupures publicitaires dans les **œuvres audiovisuelles** (films, téléfilms) à raison d'une coupure par tranche de 45 mn, la première coupure intervenant donc *au bout de 45 mn*.

Pour les journaux télévisés, les émissions d'information politiques, les émissions religieuses, les émissions pour enfants, le commencement des coupures publicitaires passe à 30 minutes à partir du démarrage de l'émission. Pour tous les autres programmes, l'interruption devient possible à partir de 30 minutes.

Les publicités et téléachats *isolés* se doivent d'être exceptionnels, et ils doivent être clairement **séparés du reste des programmes**. L'équivalent télévisuel du « publi-rédactionnel » en presse (insertion fluide du message publicitaire dans le contenu et la maquette) est donc proscrit en télévision.

Ici les motivations sont doubles :

- Protéger le téléspectateur contre les désagréments supposés d'une « prolifération » de la publicité *au milieu* des programmes² ;
- Protéger le droit moral des ayants-droit et l'intégrité des œuvres diffusées.

Ironiquement, les ayants-droit producteurs et auteurs évoluent aujourd'hui sur la perception de ces modalités censées protéger leurs œuvres. Les producteurs de fiction comprennent que la limitation des interruption diminue le levier publicitaire et donc la valeur marchande de leurs programmes aux yeux des diffuseurs, notamment pour le prime time ; cette contrainte incite les diffuseurs à s'en tenir au niveau d'acquisition réglementaire et à consacrer le reste de leurs moyens à des programmes de flux (divertissements, télé-réalité, ...) qui peuvent, eux, être interrompus sans contraintes. Ce problème se pose également pour le film de cinéma et constitue l'une des raisons – avec la baisse tendancielle de l'audience des films – à la réduction du nombre de cases consacrées aux films. C'est pourquoi les producteurs de fictions et de cinéma commencent, dans plusieurs pays dont la France, à revendiquer eux-même un

² Pour éviter le « zapping » des spectateurs pendant les « tunnels » publicitaires, la télévision américaine recourt à des interruptions d'écrans courts et fréquents, aboutissant à une forte interpénétration des programmes et de la publicité.

assouplissement des contraintes publicitaires (volume et interruption) de manière à augmenter le pouvoir d'achat de leurs clients diffuseurs et à rendre leurs produits plus compétitifs face aux autres types de programmes.

d) Restrictions sur le discours publicitaire (art. 12 et 16)

La raison d'être de la publicité est d'influencer le comportement des spectateurs en vue de les pousser à l'achat. Cependant la législation limite les méthodes de persuasion et outils psychologiques pouvant être utilisés pour atteindre l'objectif visé par les annonceurs et les publicitaires.

La publicité télévisée ne doit pas porter un préjudice moral ou physique aux mineurs. Elle ne doit pas inciter directement les mineurs à l'achat d'un produit ou d'un service, en exploitant leur inexpérience ou leur crédulité. Elle ne doit pas inciter directement les mineurs à persuader leurs parents ou des tiers d'acheter les produits ou les services concernés; elle ne doit pas exploiter la confiance particulière que les mineurs ont dans leurs parents, leurs enseignants ou d'autres personnes.

La publicité télévisée ne doit pas: porter atteinte au respect de la dignité humaine; comporter de discrimination en raison de la race, du sexe ou de la nationalité; attenter à des convictions religieuses ou politiques; encourager des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité³; encourager des comportements préjudiciables à la protection de l'environnement.

Nous pouvons résumer ces différentes restrictions à la publicité télévisée dans le tableau suivant :

Figure 6 : La réglementation de la Directive Télévision Sans Frontière

Limites durée moyenne	Limites horaires	Modalités d'insertion	Produits et secteurs interdits
15% du temps d'antenne, soit 9' en moyenne journalière par heure d'antenne.	20% sur une heure donnée, soit 12' par heure (heure d'horloge ou heure « glissante)	Autorisées après : 45' (films), 30' (information, émissions politiques, pour enfants), 20' (autres programmes)	Tabac, alcool, médicaments sur prescription

Source : BIPE d'après Directive TVSF

La Directive TVSF sera mise à jour en 2007. Les différents acteurs de la publicité et de la télévision – chaînes, régies publicitaires, organisme de réglementation TV, etc. – souhaitent, pour certains d'entre eux, faire évoluer la réglementation. Ces différentes organisations et groupes professionnels ont fait récemment connaître leurs points de vue sur les évolutions souhaitables, dans le cadre de la consultation organisée par la Commission européenne en 2003.

³ Sujet d'actualité : le développement de l'obésité chez les enfants en Europe a entraîné dans plusieurs pays un surcroît de contrôle/réglementation de la publicité TV pour les produits alimentaires, notamment dans le cadre des programmes destinés aux enfants.

2.2 Les paysages audiovisuels nationaux et les réglementations nationales

La directive TVSF impose une réglementation commune en matière de publicité télévisuelle, c'est un minimum, mais chaque Etat est libre de légiférer *au-delà* de celle-ci. **Certains Etats, comme la France, sont plus restrictifs** en de nombreux points. Nous présentons dans cette partie une **comparaison des différentes réglementations** en vigueur dans les grands pays européens.

Il sera intéressant de rappeler la structure des **paysages audiovisuels nationaux**, pour constater que leur **diversité** est largement corrélé avec les différentes réglementations publicitaires, qui déterminent la place de la publicité dans les ressources globales du secteur.

2.2.1 La réglementation dans les grands pays voisins

a) *Allemagne*

Le paysage audiovisuel allemand se compose de :

- Trois chaînes publiques : ZDF, ARD 1, ARD 3 (qui regroupe les différentes chaînes des Länder) ;
- Et des chaînes privées : RTL, RTL 2, Sat1, Pro 7.

Au delà de ces chaînes gratuites disponibles en hertzien, la majorité de la population accède, via le câble « basique » ou le satellite gratuit, à une offre élargie de chaînes thématiques et locales. Le foyer allemand moyen accède ainsi à environ 20 chaînes.

La réglementation allemande est nettement plus stricte concernant la publicité sur les chaînes *publiques* que sur les chaînes privées. Alors que les chaînes publiques supportent des restrictions considérables (pas de publicité après 20h00 ni le dimanche ; maximum 25' par jour), les chaînes privées, elles, disposent d'un régime aligné sur la Directive TVSF, ni plus ni moins.

Figure 7 : La réglementation publicitaire allemande

	Limitations durée moyenne	Limitation horaire	Modalités d'insertion	Produits et secteurs interdits
SECTEUR PUBLIC (ARD, ZDF, thématiques gratuites)	- 20 min/jour ouvrable (y compris samedi) en moyenne annuelle - Maximum 25 min par jour - publicité interdite après 20h - interdiction totale le dimanche et les jours fériés - interdiction totale sur 3 Sat et toutes les chaînes thématiques (gratuites) : Kinderkanal, Phoenix, Arte (>TVSF)	12' (20%)	Interruption non autorisée des œuvres cinématographiques, émissions religieuses, émissions pour enfants Durée maximum d'un écran : 6 minutes	Spiritueux, tabac Publicité politique
SECTEUR PRIVE	15% du temps d'antenne quotidien (env.3h30) (+5% avec jeux publicitaires et téléachat) (=TVSF)	12 min/h (20%) (=TVSF)	Interruption non autorisée des émissions religieuses, émissions pour enfants, émissions politiques et d'information, des documentaires de moins de 30 minutes	Spiritueux, tabac

Source : BIPE

b) Royaume-Uni

Le paysage audiovisuel du Royaume-Uni se structure essentiellement autour de trois pôles : BBC, ITV et le groupe Sky.

La vénérable British Broadcasting Corporation **BBC**, dont l'indépendance, la mission et les revenus sont garantis par une Charte Royale pluriannuelle, reste un pilier solide de ce paysage. La BBC propose deux chaînes généralistes, BBC1 et BBC2 et un large portefeuille de chaînes thématiques et/ou destinées à des segments du public : BBC Three (jeunes adultes), BBC Four (culture), CBBC (enfants de 6 à 12 ans), Cbeebies (enfants jusqu'à 6 ans), BBC News 24 (information continue), BBC Parliament. Au delà de ces chaînes, entièrement et exclusivement financées par la redevance, BBC édite des chaînes commerciales souvent destinées à l'international, financées par des ressources de marchés et dont les bénéfices viennent alimenter en retour les chaînes de service public : BBC World, BBC Prime, Animal Planet, People+Art.

ITV a été la première chaîne privée apparue en Europe (dès les années 50). Elle regroupe programmes nationaux et des réseaux régionaux.

Le Royaume-Uni se caractérise par le plus fort taux de pénétration de télévision multichaine payante en Europe. A lui seul, le bouquet satellite **Sky Digital** compte plus de 7 millions d'abonnés (contre environ 4 millions d'abonnés satellite en France pour TPS et Canalsatellite). Il n'a plus de véritable concurrent depuis la faillite du bouquet numérique terrestre ITVdigital en 2002.

Le paysage audiovisuel est complété par **Channel Four**, chaîne contrôlée par l'Etat, mais dont les ressources sont exclusivement publicitaires et commerciales, et **Channel 5**, créée en 1997 seulement et contrôlé par le groupe RTL/Bertelsmann.

Figure 8 : Réglementation publicitaire au Royaume Uni

	Limitations durée moyenne	Limitation horaire	Modalités d'insertion	Produits et secteurs interdits
SECTEUR PUBLIC	Publicité interdite			
SECTEUR PRIVE	7' en moyenne quotidienne (<TVSF) 8' en prime time (<TVSF) téléachat interdit sur ITV et Channel 4 Câble et satellite : 9' en moyenne annuelle	12' (20%) (=TVSF)	Interruption non autorisée des émissions religieuses, retransmissions où apparaissent les membres de la famille royale, émissions pour enfants, programmes scolaires, documentaires et émissions d'information de moins de 30' Durée de l'écran doit être inférieure à 3,5'	Publicité politique : certains jeux de hasard ; agences d'enquête privées ; armes ; restrictions sur les alcools ; messages à caractère religieux, à caractère financier ; agences matrimoniales ; produits alimentaires

Source BIPE

c) Italie

L'Italie présente un paysage audiovisuel bipolaire, entre réseau privé et réseau public. Il se compose de :

- Trois chaînes publiques du groupe **RAI** : Rai Uno, Rai Due, Rai Tre
- Trois chaînes privées appartenant au même consortium **Médiaset** : Canale 5, Italia 1, Rete 4

Un troisième pôle, La Sete, désormais contrôlé par Télécom Italia, est arrivé récemment sur le marché audiovisuel italien, mais ne peut perturber réellement la domination des deux groupes actuels, en termes d'audience.

En matière de réglementation publicitaire, l'Italie reste libérale pour les chaînes publiques comme pour les chaînes privées.

Figure 9 : Réglementation publicitaire en Italie

	Limitations durée moyenne	Limitation horaire	Modalités d'insertion	Produits et secteurs interdits
SECTEUR PUBLIC	12% du temps d'antenne quotidien (+ 2%) (2) (soit 14 % du temps d'antenne quotidien maximum)	7-8 min/h : 12% (+ 2%)	Interruptions interdites des émissions d'informations, dessins animés, émissions de « grande valeur artistique ou ayant un caractère éducatif ou religieux »	Alcool interdit jusqu'à 19h
SECTEUR PRIVE	18% du temps d'antenne quotidien (10'45 par heure) (> TVSF)	12 min/h (20%) 18% (+ 2%) ⁴	Idem	Idem

Source : BIPE

La directive TVSF n'a été que partiellement incorporée dans la réglementation italienne, par la loi 122/98 du 30 avril 1998. Les dispositions relatives à la limitation horaire, notamment, n'ont pas été transposées, puisque la limite horaire moyenne reste de 18% du temps d'antenne (contre 15% selon la Directive). L'Italie a été condamnée pour cela par la Cour de Justice européenne, par un arrêt du 14 juin 2001.

Non seulement la réglementation italienne est plus souple que la Directive mais cette réglementation n'est pas toujours appliquée et les chaînes outrepassent fréquemment leurs obligations.

d) Espagne

Le paysage espagnol :

- **Les chaînes publiques**, toutes deux gérées par la RTVE : TVE 1, La 2. Les deux chaînes ne disposent que depuis une date récente – 1992 - d'aides publiques. Avant cette date, le financement était exclusivement privé (publicité et autres revenus commerciaux). Il n'a jamais existé de redevance audiovisuelle en Espagne.
- **Les chaînes privées**, créées à partir de 1989 : Tele Cinco (en clair), Antena3 TV (clair), Canal + (chaîne hertzienne à péage)
- **Les chaînes régionales**. Chaque communauté (Pays Basque, Catalogne...) dispose de sa ou ses chaînes de TV : TV 3 et Canal 33 pour la Catalogne, TVG en Galice, etc. Il existe également de nombreuses chaînes régionales privées, dont l'audience est souvent significative.

⁴ +2% supplémentaires s'ils sont prélevés sur le quota de l'heure précédente ou suivante.

Figure 10 : Réglementation publicitaire en Espagne

	Limitations durée moyenne	Limitation horaire	Modalités d'insertion	Produits et secteurs interdits
Secteur public	15% du temps d'antenne quotidien	12 min/h (20%)	La publicité « virtuelle » insérée dans les programmes sportifs est tolérée	Restrictions sur les alcools (si + de 17° : interdits) ; publicité politique
Secteur Privé	15% du temps d'antenne quotidien (+5% téléachat)	12 min/h (20%)		Idem

Source : BIPE

Au delà de la directive européenne, incorporée dans la loi espagnole par la loi 25/94 du 12 juillet 1994, modifiée par la loi 22/99 du 7 juin 1999, les contraintes juridiques espagnoles se concentrent principalement sur des questions de quotas d'émissions régionales.

2.2.2 La réglementation en France

La directive TVSF a été intégrée dans la législation française loi 86-1067 du 30 septembre 1986, modifiée par la loi d'août 2000 (dite Loi « Trautman »). Seule la liste des événements d'importance majeure n'a pas été encore établie.

Néanmoins, de multiples réglementations nationales s'appliquent en complément de la Directive aux chaînes hertziennes françaises, tant publiques que privées. Ces réglementations contingentent non seulement le régime de la publicité télévisée (comme le montre le tableau suivant), mais aussi et surtout les quotas de production et de diffusion d'œuvres audiovisuelles européennes.

Figure 11 : La réglementation publicitaire en France

	Secteurs annonceurs prohibés	Limite volume journée	Limites horaires à la pression publicitaire	Limite durée d'un écran	Coupure films
Chaînes publiques (F2, F3, F5, Arte)	Les mêmes + 5 « secteurs » : distribution, édition littéraire, presse, cinéma, publicité politique	6' par heure d'antenne, soit 144' sur 24h	12' par heure glissante puis 10' en 2000 et 8' en 2001. Pas de pub sur ARTE.	4'	Pas de coupure
Chaînes privées en clair (TF1, M6)	Idem	Idem	12' par heure glissante	Pas de limite	Une ou deux coupures (films > 2h30), limitées à 6'
Chaînes privées cryptée (C+)	Idem	Idem (périodes en clair seulement)	10% de la durée en clair	Pas de limite	Pas de coupure

Source : BIPE

Comme on le voit, l'une des grandes spécificités du régime publicitaire télévisuel français est de comptabiliser les durées maximales de publicité **en heures glissantes, en complément des heures d'horloge**.

D'autre part, on peut noter la diminution progressive de la durée de la pression publicitaire sur les chaînes du service public par la loi d'août 2000, dite Loi Trautmann, la durée maximum de la publicité par heure glissante passant de 12 à 10 mn en 2000, puis à 8 mn en 2001. Nous reviendrons sur les conséquences économiques de cette limite ultérieurement.

On trouvera en annexe, un récapitulatif des autres grands aspects de la réglementation télévisuelle française (quotas de production et diffusion, notamment).

2.3 Conclusion. L'avenir de la réglementation publicitaire

2.3.1 Bilan de la réglementation européenne

La tableau synoptique suivant récapitule les réglementations nationales dans les 5 grands pays européens sur l'aspect le plus critique et le plus discriminant, à savoir la réglementation de la durée.

Figure 12 : La réglementation publicitaire en Europe

Pays / Limites	Limitation heure moyenne par jour		Limitation horaire maximale (heure d'horloge)	
	Public	Privé	Public	Privé
Directive TVSF	15% du temps d'antenne - 9' par h		12'	
Allemagne	20' par jour Interdite après 20h et le dimanche	9'	12'	
Royaume-Uni	Pub interdite	7' – 8' en prime time	Pub interdite	12'
Italie	7,2'	10,8'	7,2'	12'
Espagne	9'		12'	
France	10% temps - 6' par h (144' par jour)		8' *	12' *

* : + par heure *glissante*

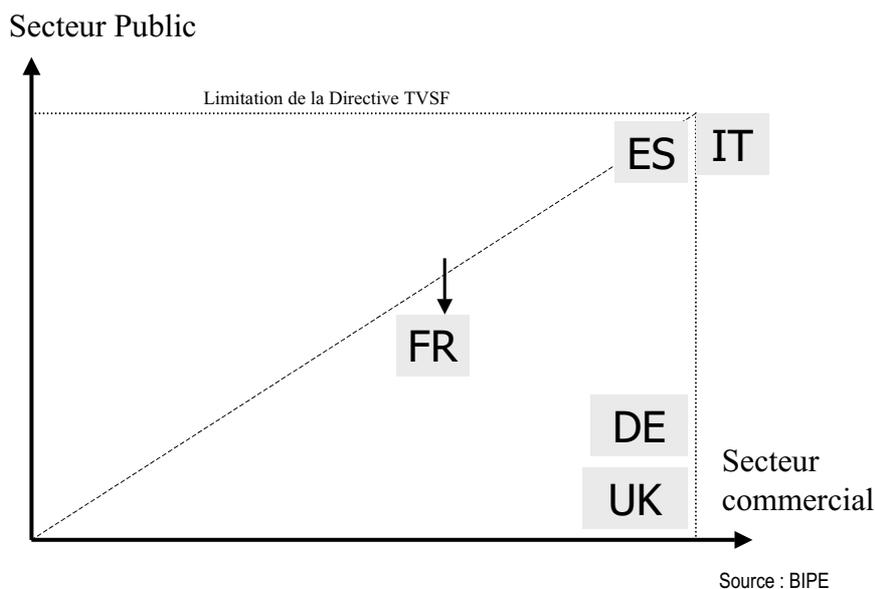
Source : BIPE

Le mapping ci-après illustre **trois modèles réglementaires**. Les deux axes représentent la capacité réglementaire des secteurs privés et publics de programmer (et donc de se financer par) de la publicité.

- Les deux grands pays du Nord, Allemagne et Royaume Uni ont en commun une publicité en TV privée régulée a minima par rapport à la Directive, tandis que les chaînes publiques ont des capacités publicitaires quasi nulles. La situation est simple, lisible, et la différence entre secteur public et secteur privé.
- Les deux grands pays méditerranéens, Italie et Espagne, sont au niveau de la Directive, voire plus souples, que ce soit pour les chaînes publiques ou pour les chaînes privées, qui de fait se différencient peu sous ce critère.
- La France se situe, comme souvent, entre ces deux modèles. La réglementation publicitaire est plus sévère que la Directive pour les chaînes privées et gratuites, mais, jusqu'à la

réforme Trautman, la différence était faible entre chaînes privées et gratuites. Comme l'Italie et l'Espagne, la France reste proche de la médiatrice qui symbolise une égalité entre les réglementations applicables au public et au privé, au contraire de l'Allemagne et du Royaume-Uni qui se situent graphiquement en bas à droite.

Figure 13 : Réglementations publicitaires nationales en Europe



2.3.2 Avenir de la réglementation

La réglementation de la télévision et la réglementation de la publicité télévisée sont appelées à évoluer dans les années à venir sous l'effet de diverses **forces économiques, technologiques et sociologiques**.

Les **nouvelles technologies numériques** permettent de nouvelles formes et techniques publicitaires et créent un « vide » juridique (écran partagé, publicité virtuelle, publicité interactive).

L'**explosion de l'offre** audiovisuelle, que ce soit en nombre de chaînes accessibles ou en manières d'y accéder (via câble, satellite, TNT, ADSL, via une télévision traditionnelle ou un ordinateur ...), mettent le consommateur/citoyen dans une situation de liberté de choix inédite. La baisse des coûts de production et de diffusion génère une véritable concurrence aux différents niveaux de la chaîne de valeur.

Les **technologies « terminales »** accentuent encore la maîtrise du téléspectateur sur sa consommation de télévision. Les fonctionnalités « PVR » (Personal Video Recorder) intégrées désormais dans les décodeurs numériques et dans certains lecteurs-enregistreurs DVD permettront demain d'enregistrer facilement les flux de programmes sur un disque dur, et/ou de les visualiser en léger différé, en les expurgeant automatiquement de leurs interruptions publicitaires si l'utilisateur le désire.

Les défenseurs d'une libéralisation de la publicité à la télévision mettent donc en avant la « maturité » et les « moyens de défense » dont dispose aujourd'hui le consommateur pour revendiquer un allègement des restrictions *ex ante* sur le marché publicitaire. Le consommateur n'étant plus « captif » d'une ou quelques chaînes ou de tel ou tel moyen d'accès, il ne serait plus nécessaire de le protéger contre lui-même et contre l'excès d'exposition publicitaire.

Quand bien même les régulateurs souhaiteraient tout de même, sur le fond, maintenir un niveau élevé de réglementation, les partisans de la libéralisation font alors remarquer que les réseaux de transport et d'accès transfrontaliers (satellite, internet) rendent de toutes façons **inefficaces** les réglementations à l'échelon national voire européen. Peu nombreuses sont désormais les chaînes qui ne sont visibles qu'à partir de leur pays d'origine. La chaîne francophone RTL9, propriété du groupe français AB, relevant du droit luxembourgeois et émise depuis le Luxembourg, peut ainsi déroger à la réglementation française en matière publicitaire ou en matière de quotas de production ; elle peut être reçue en France par voie hertzienne dans la région frontalière, et par satellite sur tout le territoire.

Enfin la réglementation est placée sous la pression politique de la globalisation des industries et des marchés. Tous les acteurs du marché tendent à s'internationaliser.

Les annonceurs deviennent mondiaux et cherchent à globaliser leurs politiques de communication. C'était vrai depuis longtemps des acteurs de la « grande consommation » (Danone, Coca Cola, L'Oréal, Procter & Gamble) ou de l'automobile ; cela le devient dans beaucoup d'autres secteurs, au fur et à mesure de l'ouverture des marchés, comme celui des services.

Les intermédiaires publicitaires (agences médias et agences de publicité) suivent le mouvement et se concentrent à l'échelle mondiale.

Les acteurs de l'audiovisuel et des médias restent encore largement plus « nationaux » que leurs clients et intermédiaires publicitaires. Une poignée d'industriels à dimension européenne tendent cependant à constituer des groupes de télévision (et de médias) transnationaux : News Corp (UK, Italie), Bertelsmann/RTL (Allemagne, Bénélux, France, Espagne), Médiaset (Italie, Espagne).

Tous ces acteurs voudraient pouvoir **communiquer sur chaque marché avec les mêmes moyens**. Plus exactement, l'homogénéité/hétérogénéité de l'environnement réglementaire est l'un des facteurs qui facilite/dissuade l'implantation de nouveaux acteurs ou la constitution de groupes transnationaux.

Dans la modification de la directive européenne en 1997, il a été prévu que la Commission soumette tous les deux ans au Parlement Européen, au Conseil et au Comité économique et social un **rapport sur l'application de la directive**, et sur ses évolutions possibles et souhaitables.

Il a donc été prévu dernièrement⁵ un **réexamen approfondi de la Directive**. Une phase de consultation a eu lieu en 2003, durant laquelle les différentes parties intéressées – chaînes de télévision, instances de régulation, autorités gouvernementales, mais aussi associations interprofessionnelles des publicitaires de la télévision, associations de producteurs, réalisateurs, syndicats, etc. – ont été invités à faire connaître leurs points de vue. En effet, comme l'indique ce quatrième rapport, de **nouvelles solutions technologiques** vont venir bouleverser les équilibres patiemment atteints dans le domaine de la régulation de la publicité à la télévision.

On peut mentionner **l'écran partagé** qui permet de diffuser de la publicité sur une partie de l'image tout en permettant au téléspectateur de continuer à suivre l'émission.

⁵ In Quatrième Rapport de la Commission au conseil , au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions, janvier 2003, COM(2002) 778.

Autre technique numérique, la « **publicité virtuelle** » permet l'incrustation de bandeaux publicitaires virtuels par effet numérique, permettant de changer par exemple les panneaux publicitaires qui entourent un stade de sport selon les différents pays de diffusion d'une compétition sportive.

Aujourd'hui, les positions de chacun sont variés. En France, le SNPTV (Syndicat National de la Publicité TV) et l'UDA (Union des annonceurs), souhaitent que la France s'aligne sur la directive TVSF, sans restrictions complémentaires comme c'est le cas aujourd'hui. Le CSA, de son côté, est globalement satisfait du statu quo présent et est attaché au droit de chaque pays de légiférer au-delà de la simple directive européenne.

3 Le marché publicitaire et la télévision

3.1 Le marché européen

Les investissements publicitaires des annonceurs vers les « grands médias »⁶ représentent **56 milliards d'euros en 2003** pour les 5 principaux marchés européens.

En France, les investissements en communication – Grands Médias et Hors Médias - représentent environ 29 milliards d'euros en 2003, et 10,3 milliards si l'on considère uniquement les Grands Médias.

Figure 14 : Les investissements publicitaires nets en Europe (Grands Médias)

Pays	Invest. Pub 2003 (millions d'euros nets)	En %
France	10 324	18,4%
Allemagne	15 506	27,6%
Royaume-Uni	16 011	28,5%
Italie	8 765	15,6%
Espagne	5 612	10,0%
Total	56 218	100,0%

Source : BIPE

On remarque immédiatement que le **marché publicitaire français est de taille relativement réduite** comparé aux autres grands pays européens.

Cet écart, significatif en valeur absolue, est plus net encore si l'on rapporte le marché publicitaire à l'économie nationale. L'analyse du ratio Investissements Publicitaires / PIB (ou « PUB/PIB »), donne en 2003 un taux de **0,67 %**, largement inférieur à la moyenne européenne de 0,76 %, loin derrière le Royaume Uni (0,94%) ou les USA (1,17%).

L'observation sur longue période confirme qu'indépendamment des conjonctures, le ratio PUB/PIB en France est structurellement plus faible en France que dans la plupart des grands pays développés. **La publicité apparaît relativement sous-développée en France.**

⁶ Sauf précision, le terme « publicité grands médias » englobe Presse, Télévision, Radio, Affichage et Cinéma. Il peut également inclure la publicité sur internet.

Figure 15 : Poids de la publicité dans l'économie (ratio PUB/PIB) en 2003

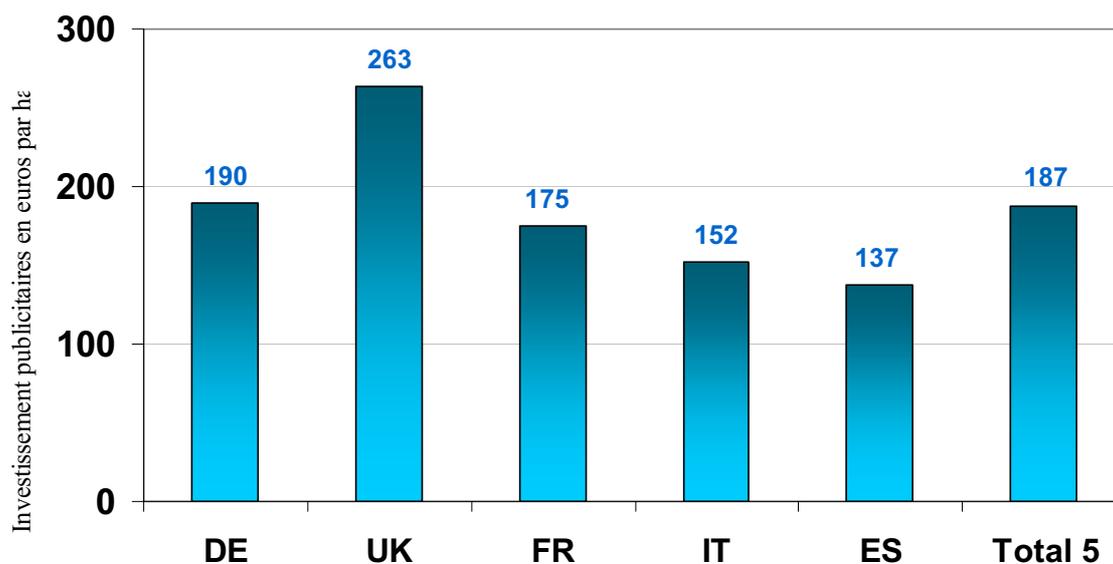
Pays	Ratio PUB/PIB
France	0,67%
Allemagne	0,73%
Royaume-Uni	0,94%
Italie	0,68%
Espagne	0,77%
Moyenne des Cinq	0,76%
USA	1,17%

Source : BIPE

De même, si l'on examine les investissements publicitaires rapportés au nombre d'habitants, qui mesure l'intensité de la pression publicitaire sur les citoyens, l'écart se creuse entre le Royaume-Uni, d'une part (263 euros par an et par habitant), et tous les autres pays. La France se rapproche du niveau allemand (175 € contre 190 €), tandis que l'Italie et l'Espagne arrivent un peu plus loin (respectivement 152 et 137 € par an et par habitant).

Toutes choses égales par ailleurs, on remarque généralement que la publicité se développe en fonction de la richesse d'un pays, de la sophistication de l'organisation de ses marchés et de ses techniques marketing. Disposant d'un PIB par habitant plus important, il est naturel que la France soit devant les grands pays du Sud sous ce critère, mais il peut paraître étonnant de la voir décrochée de ses partenaires du Nord.

Figure 16 : Investissements publicitaires nets par habitant en Europe



Source : BIPE / Eurostat

3.2 Le marché français

3.2.1 Le marché global et son évolution récente

Les entreprises basées en France dépensent environ 30 milliards d'euros par an en actions de communication. La communication/promotion « hors média »⁷ représente traditionnellement les deux tiers de cette dépense. La publicité à proprement parler représente de son côté environ **10 milliards d'euros par an**.

Parmi les médias, la télévision (37%) et la presse (39%) dominent nettement le marché publicitaire en France. L'affichage et la radio, quoi que particulièrement développés en France, arrivent assez loin derrière (respectivement 9% et 13%). La publicité par internet et le cinéma représentent tous les deux environ 1% des dépenses.

Figure 17 : Investissements publicitaires des annonceurs en 2003

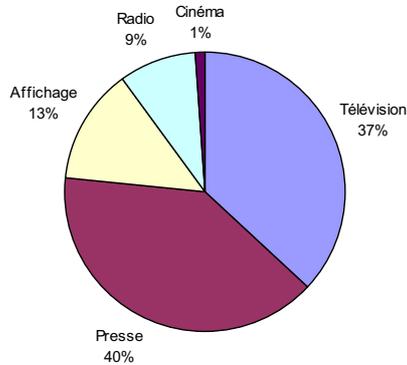
	Dépense 2003 (M€)	Croissance 2002	Croissance 2003	PDM
Presse quotidienne	1 036	-1.8%	-2.0%	10.1%
Presse gratuite	819	1.7%	-0.1%	8.0%
Presse magazine	1 629	-2.5%	-1.1%	15.9%
Presse professionnelle	516	-13.5%	-5.5%	5.0%
<i>Ensemble presse</i>	<i>4 001</i>	<i>-3.0%</i>	<i>-2.0%</i>	<i>39.1%</i>
Télévision	3 744	1.8%	3.0%	36.6%
Radio	923	9.1%	4.5%	9.0%
Publicité extérieure	1 344	-3.9%	-5.2%	13.1%
Cinéma	103	3.0%	-10.7%	1.0%
Internet	129	-13.9%	30.0%	1.3%
Total	10 243	-0.6%	-0.1%	100.0%

Source : BIPE

En termes de *conjoncture*, le marché publicitaire français a connu en 2003 une troisième année consécutive de crise, avec une baisse de -0,1% des investissements publicitaires. Dans une atmosphère globalement morose, la performance est très contrastée, entre des médias électroniques qui continuent de progresser grâce à des gains de parts de marché (télévision +3%, radio +4,5%, Internet +30%) et tous les autres médias qui ont évolué négativement pour la deuxième ou troisième année consécutive. La PQR et la presse magazine grand public auront connu des baisses limitées à -1%, tandis que la presse professionnelle, la PQN, l'affichage et le cinéma ont plongé au-delà de -5%.

⁷ Annuaire, marketing direct, promotion sur le lieu de vente, salons et foire, parrainage et mécénat, relations publiques.

Figure 18 : Répartition des investissements publicitaires nets grands médias

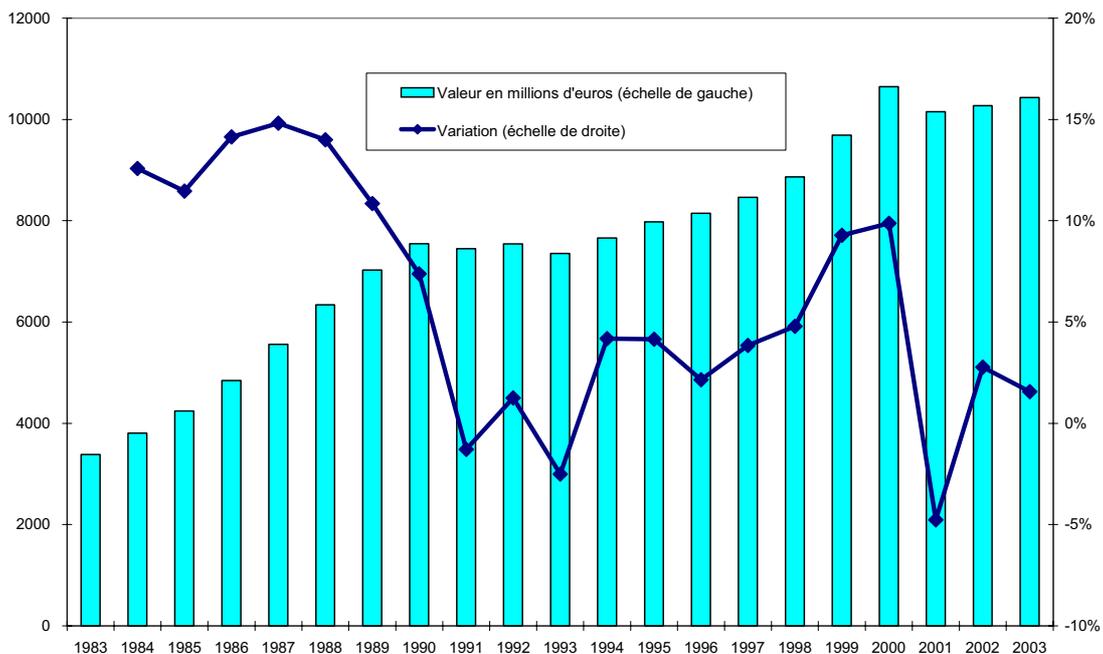


Source : BIPE

3.2.2 Evolutions de long terme

Sur les 20 dernières années, le marché publicitaire a traversé deux cycles (figure suivante). Après la forte croissance des années 80, tirée notamment par le développement de la télévision, la crise économique du début des années 90 a durement amputé les dépenses publicitaires. Elles ont recommencé à croître à partir du milieu des années 90 avant de « flamber » en 1999 et 2000 pendant les années de « bulle » Internet et bourse. Après la chute de 2001 et les deux années de stagnation 2002 et 2003. Le marché n'a toujours pas retrouvé le niveau atteint en 2000.

Figure 19 : Marché publicitaire français (1983-2003)



Source : IREP/France Pub

Les fluctuations du marché publicitaire reflètent toujours, en les amplifiant, les fluctuations de la conjoncture économique globale. Ce comportement des annonceurs est contre-intuitif et

paradoxal. En effet, si les annonceurs croyaient véritablement dans le pouvoir de la publicité à augmenter leurs ventes, ils feraient de la publicité en période de ralentissement économique. Au contraire, ils semblent se résigner en période de consommation basse et concentrer tous leurs investissements en période de reprise, pour gagner ou défendre les parts de marché contre les concurrents. En réalité, la dépense publicitaire étant une variable de gestion facilement ajustable, les entreprises « coupent » rapidement et largement ce poste en période difficile et surinvestissent pour soutenir leurs marques en période faste. La financiarisation de l'économie depuis 10 ans (les grands annonceurs étant souvent cotés en bourse) et la mise sous tutelle de la dépense publicitaire, passée sous le contrôle des directeurs achat, accentuent désormais structurellement le caractère procyclique de la conjoncture publicitaire.

Autre enseignement sur les 20 dernières années : le **gain de part de marché constant de la télévision** face à la presse et à la presse quotidienne en particulier. L'évolution de l'audience relative des deux médias, et l'assouplissement réglementaire constant de la télévision expliquent cette évolution.

3.2.3 Dépenses des annonceurs et revenus des médias

Nous avons jusqu'ici analysé la dépense des annonceurs, mais les revenus des médias ne constituent qu'une partie de la dépense globale des annonceurs. En effet une partie de la dépense des annonceurs va vers les intermédiaires et producteurs de la publicité (agence de création, agences médias, producteurs de films publicitaires...) sous la forme de commissions et honoraires. Environ 15% de la dépense globale des annonceurs sert à la rémunération de ces prestataires, tandis que le reste bénéficie aux médias, sous la forme d'achat d'espace.

Sur le total grands médias hors Internet, pour une dépense annonceur légèrement supérieure à 10,2 milliards d'euros, la recette nette des médias, qui résulte de l'achat d'espace, est d'environ 8,6 milliards d'euros (soit 85% de la dépense globale). En ajoutant les recettes provenant des petites annonces, l'Institut de recherches et d'études publicitaires (IREP) estime les recettes publicitaires au sens large à **9,442 milliards d'euros en 2003**.

L'évolution des recettes publicitaires est parfaitement parallèle à l'évolution des dépenses, la part des intermédiaires étant stable dans le temps. Les recettes des grands médias ont reculé de 0,2% en 2003 après avoir déjà reculé de 1% en 2002 et de 4,8% en 2001.

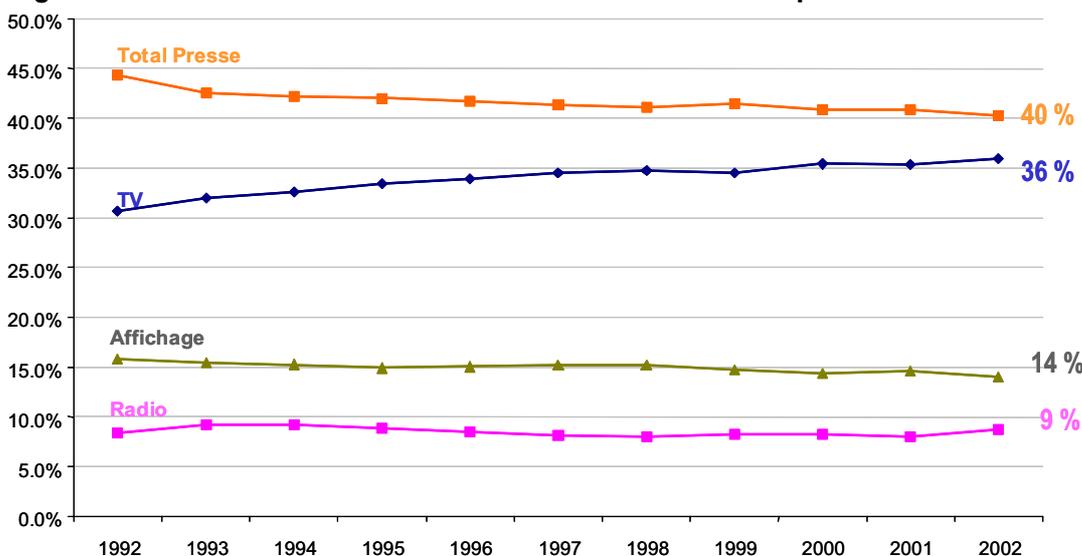
3.3 Le marché de la publicité TV

3.3.1 Poids global du média TV et évolution

Focalisons-nous à présent sur la publicité télévisée. En 2003, les annonceurs ont consacré 3,744 milliards d'euros à la publicité télévisée, dont **3,008 milliards en achat d'espace publicitaire** (IREP). Les achats de spots classiques ont représenté 2,834 milliards d'euros et le parrainage de programmes, 174 millions d'euros.

Comme le montre la figure suivante, la part de marché de la télévision n'a cessé d'augmenter au cours des 15 dernières années passant de 18% en 1980 à 30% en 1992 et **36,6% en 2003**. La presse, elle, a vu sa PDM passer de 45% en 1992 à 40% en 2002, avant de passer à 39% en 2003. Les PDM de l'affichage et de la radio ont été au contraire stables, respectivement autour de 14% et 9%.

Figure 20 : Parts de marché de la télévision sur le marché publicitaire



Source : BIPE

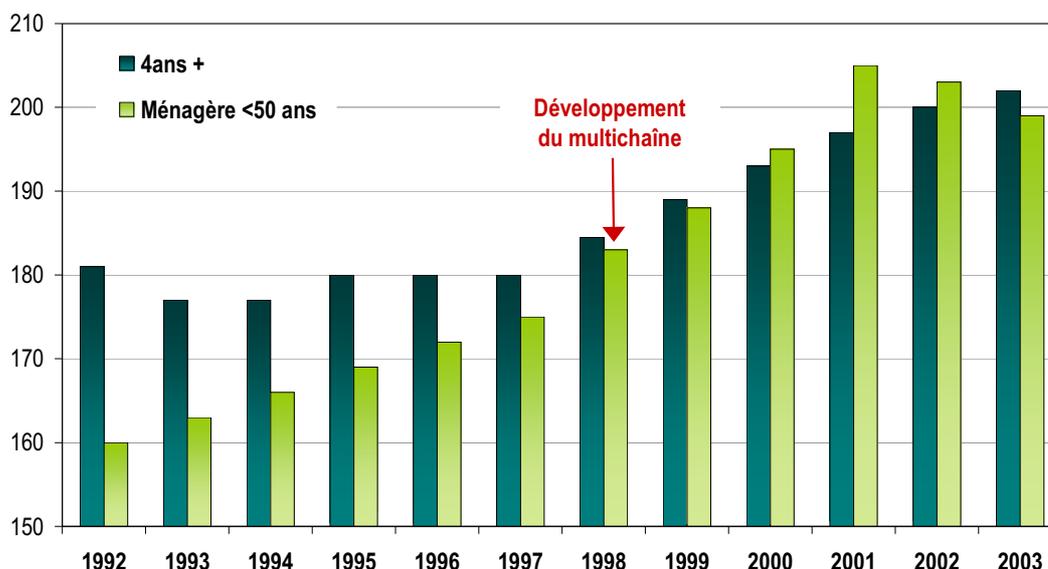
Deux facteurs expliquent ce gain continue de PDM de la part de la télévision.

Un effet d'offre. Le développement du nombre de chaînes gratuites puis thématiques (environ 90 chaînes thématiques en 2003) et l'assouplissement de la réglementation publicitaire ont permis d'augmenter le **volume** d'espace publicitaire mis à la disposition du marché. Par ailleurs, à volume diffusé donné, l'augmentation de l'**audience** de la télévision, alors que l'audience de la presse stagnait voire diminuait, a augmenté la valeur marchande des écrans commercialisés. Comme le montre la figure suivante, l'audience quotidienne moyenne sur les individus de 4 ans et + a atteint en 2003 un nouveau record à **202 minutes par jour**, contre 180 minutes en 1995.

Un effet de demande. Les grands annonceurs français dans l'automobile ou l'alimentaire, qui visent tous les types de ménages sur tout le territoire, ont d'abord besoin de puissance. La presse quotidienne française ne leur offre plus assez de **puissance**. Ils se dirigent donc vers la radio, l'affichage et, surtout, la télévision. Autre facteur de plus en plus déterminant : la télévision est, au yeux des annonceurs et des agences, l'un des médias dont on mesure le plus précisément l'audience. Au delà de l'audience, des instituts spécialisés peuvent mesure l'impact des campagnes télévisées sur les ventes de produits sur des marchés test. Il est donc possible de

mesurer le « retour sur investissement » ou ROI de la publicité télévisée et cette caractéristique emporte la préférence des directeurs achat et contrôleurs de gestion qui interviennent de plus en plus dans la décision média de l'annonceur depuis quelques années.

Figure 21 : La hausse continue de l'audience de la télévision



Il est tout à fait clair pour nous que, même à réglementation constante, les facteurs structurels à l'œuvre ne pourront qu'entraîner une poursuite dans le gain de PDM de la télévision en France. Ceci pour plusieurs raisons :

L'audience TV est encore relativement faible en France par rapport aux pays voisins et on peut faire l'hypothèse qu'elle va converger vers la moyenne des pays développés puisque le passé abonde en exemple d'importation de modes de vie et de loisirs ; les 202 minutes moyennes placent la France au niveau de l'Allemagne (201) mais largement derrière le RU, derrière l'Italie (237) et les USA (264). Le développement d'une offre élargie coïncide généralement avec une augmentation de l'audience globale (ceci s'est vérifié à l'arrivée des bouquets satellite multichaines en 1996-1997). Or le taux de pénétration des bouquets multichaines va continuer à croître. Le léger recul de l'audience sur les femmes de moins de 50 ans entre 2000 et 2003 est probablement un phénomène passager. Sur le long terme, la concurrence des autres formes de loisirs audiovisuels⁸ pourra menacer l'audience de la télévision diffusée. C'est ce qui commence à se produire en Amérique du Nord. Mais même avec une audience stagnante et une PDA grignotée par les chaînes thématiques, la télévision généraliste continue aux USA de dominer le marché publicitaire, grâce à son pouvoir fédérateur, son pouvoir de fascination du public et des annonceurs, et son leadership face aux autres médias (prime au leader).

La publicité télévisée en France a donc encore des marges de croissance importantes à court et moyen terme.

⁸ Lecteurs-graveurs de DVD, vidéo à la demande, jeu vidéo, PVR (enregistreurs numériques à disque dur permettant de visionner les programmes diffusés en (léger) différé en éliminant si on le souhaite, automatiquement, les interruptions publicitaires).

3.3.2 Parts de marché entre chaînes

En termes d'audience, les chaînes de complément généralement reçues par le gagnent chaque année des parts d'audience sur les chaînes généralistes hertziennes, au fur et à mesure que les foyers s'abonnent aux service câble ou satellite qui permettent de les recevoir. Environ 25% des foyers reçoivent ces chaînes et ils leur consacrent environ 33% de leur audience globale, la part d'audience rapportées à l'ensemble de la population s'établit donc à environ 11% en 2003, contre 9,5% en 2002. La part de marché publicitaire de ces chaînes reste cependant très en deçà de la PDA, autour des 8%. Les chaînes hertziennes généralistes rassemblent donc encore plus de 90% des recettes publicitaires.

Cet écart entre PDA et PDM publicitaire se retrouve au sein des chaînes hertziennes. Le cas le plus spectaculaire est celui de TF1 qui a rassemblé en moyenne en 2003, 31,5% des individus de plus 4 ans regardant la télévision, ou 35,4% si l'on sa ramène à l'univers de concurrence hertzien (PDM en légère baisse), mais a tout de même attiré 54,7% du total des investissements en télévision hertzienne. Le ratio PDM/PDA est donc de 155% pour TF1. M6 surperforme dans des proportions équivalentes (158%), tandis que F2, F3 et C+ ne perçoivent qu'environ la moitié des recettes publicitaires que leurs parts d'audience pourraient laisser supposer.

Figure 22 : Parts d'audience et parts de marché 2003

	PDA 4ans+		PDA hertzien	PDM pub 2003	Ratio PDM/PDA
	2002	2003	2003		
TF1	32.7	31.5	35.4	54.7	155%
FRANCE 2	20.8	20.5	23.0	11.7	51%
FRANCE 3	16.4	16.1	18.1	8.1	45%
CANAL +	3.5	3.7	4.2	2.2	53%
M6	13.2	12.6	14.1	22.4	158%
Cinquième réseau	3.9	4.7	5.3	0.9	17%
Dont F5	5.1	6.4	7.2	0.9	13%
Dont Arte	3	3.4	3.8	0	
Total hertzien	90.5	89.1	100.0	100.0	100%
Autres chaînes	9.5	10.9			
Total	100	100			

Source : Médiamétrie, TNS

Cette « **prime au leader** » est un phénomène classique de l'économie télévisuelle. Si elle se retrouve sur chaque marché national, elle est particulièrement forte dans le contexte français. Elle s'explique par plusieurs causes.

Cibles utiles. L'audience sur les 4ans+ n'est pas l'indicateur le plus pertinent pour les annonceurs de grande consommation, les plus nombreux en télévision, et qui cherchent d'abord et avant tout à toucher les femmes de moins de cinquante ans réputées avoir des enfants à la maison et gérer les achats du foyer. Or la PDA sur la cible « femmes de moins de 50 ans » de TF1 et M6 est assez largement supérieure à leur PDA sur l'ensemble du public (TF1 34,4 contre 31,5 – M6 18,5% contre 12,6%). A tort ou à raison, les annonceurs privilégient TF1 et M6 pour

toucher les « ménagères » et les jeunes - c'est à dire les décideurs et les prescripteurs - qu'ils visent en priorité.

Puissance. L'audience moyenne importe peu les annonceurs. Ils recherchent pour la plupart à acheter des écrans puissants de prime time ; ils recherchent la puissance instantanée. Or 80% des 100 plus fortes audiences d'une année se retrouvent sur TF1 (fiction, divertissement, football).

4 Le modèle économique des chaînes publiques

4.1 Mode de financements des chaînes publiques en Europe

Les paysages audiovisuels, statuts et modes de financement des chaînes publiques européennes sont aujourd'hui très différents.

On peut identifier 4 sources de financement des chaînes publiques en Europe :

- la redevance ;
- les autres ressources publiques : dotations budgétaires directes et aides publiques (auxquelles on pourrait assimiler l'endettement garanti par la puissance publique, comme en Espagne) ;
- les recettes de publicité et de parrainage ;
- les recettes des activités commerciales : ventes de droits aux autres chaînes, merchandising, recettes d'abonnement provenant des chaînes à péage des groupes et de ses participations dans les bouquets payants).

Le tableau suivant détaille la structure de financement des principales chaînes publiques ou groupes publics européens.

Figure 23 : Ressources des chaînes publiques européennes en 2001 (milliers d'euros)

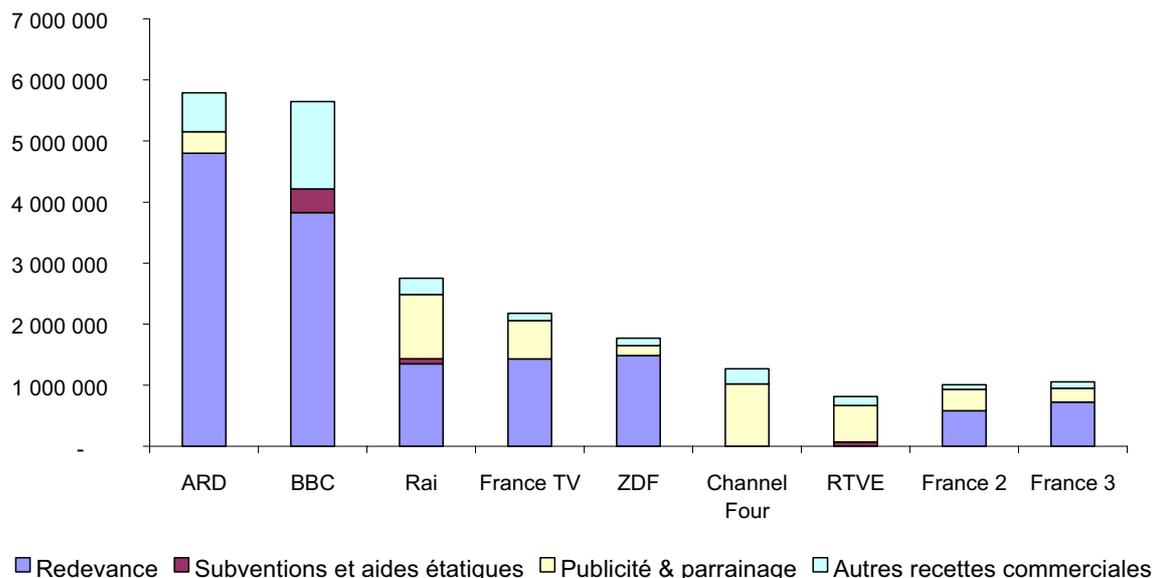
	ARD	BBC	Rai	France TV
Redevance	4 799 070	3 826 569	1 350 076	1 431 800
Subventions et aides étatiques	-	387 370	82 092	-
Publicité & parrainage	353 914	-	1 054 962	617 000
Autres recettes commerciales	553 206	1 321 416	249 183	123 500
Autres recettes	82 045	109 109	16 630	-
Total	5 788 235	5 644 464	2 752 943	2 172 300

(suite)	ZDF	RTVE	Channel Four	France 3	France 2
Redevance	1 486 094	-	-	723 220	582 120
Subventions et aides étatiques	-	70 977	-	-	-
Publicité & parrainage	163 734	597 877	1 022 126	251 000	350 530
Autres recettes commerciales	100 324	111 800	246 570	100 870	40 750
Autres recettes	19 246	34 722	-	4 690	37 600
Total	1 769 398	815 376	1 268 696	1 079 780	1 011 000

Source : Observatoire Européen de l'Audiovisuel / France Télévisions pour F3 et F TV consolidé

Deux entreprises publiques de télévision, ARD et BBC se détachent largement des autres compagnies en termes de moyens. Alors que BBC et ARD disposent de près de 6 milliards d'euros de ressources annuelles, les entreprises suivantes, FTV et RAI, disposent de 2 à 3 milliards d'euros, soit moins de la moitié.

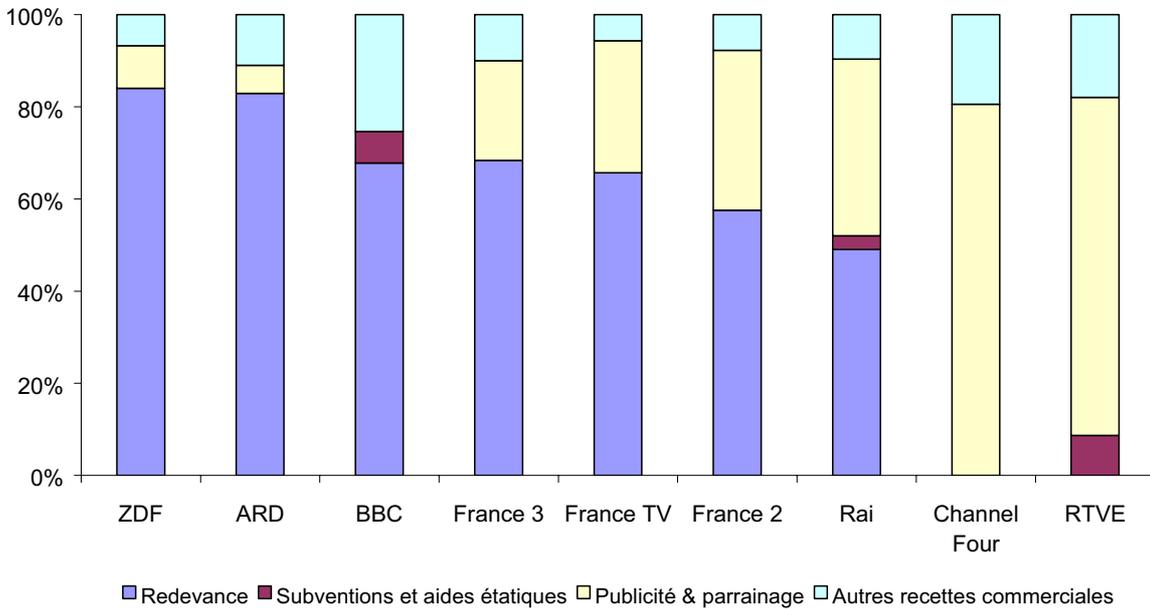
Figure 24 : Les ressources des chaînes publiques européennes (en valeur, K€)



Source : OEA Rapports annuels des chaînes 2001

Une approche en structure (figure suivante) montre qu'avec 30% de recettes publicitaire en 2001, France Télévisions se situait à un niveau médian entre ARD, ZDF et BBC (moins de 10%), la RAI (autour de 40%) et les chaînes publiques sans redevance, Channel 4 et RTVE (70 à 80%). On remarque aussi l'importance des recettes commerciales de la BBC.

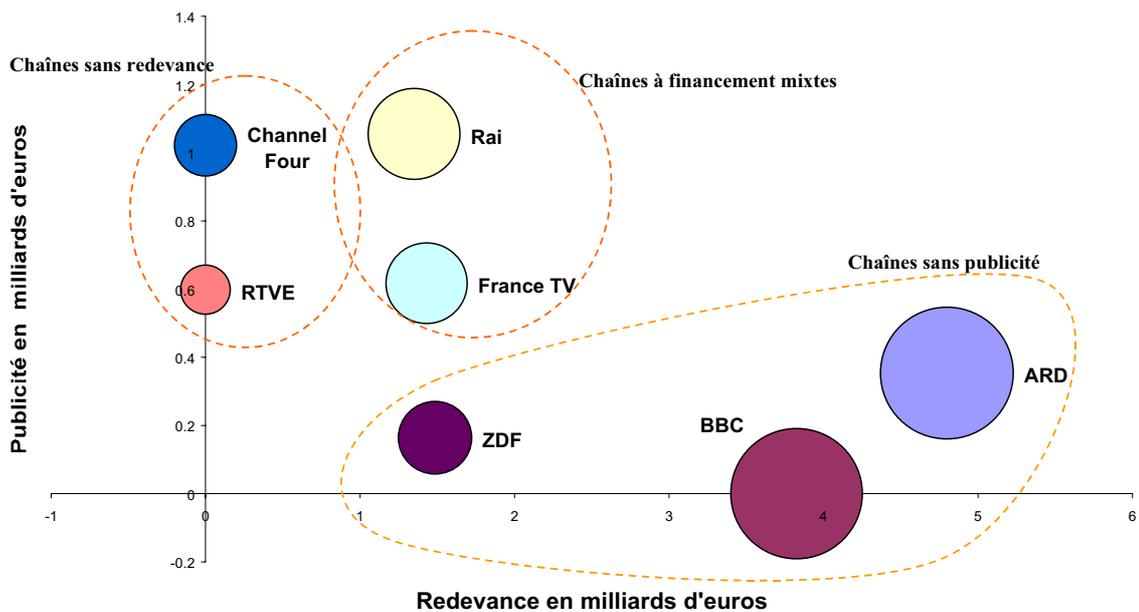
Figure 25 : Les ressources des chaînes publiques européennes (en structure, %)



Source : OEA Rapports annuels des chaînes 2001

Il est donc possible de distinguer trois grandes familles de chaînes publiques, en fonction de leurs sources de revenus et de leurs budgets (figure suivante : les bulles sont proportionnelles au budget global).

Figure 26 : Poids et modèles économiques des chaînes publiques européennes



Source : BIPE

- **Les chaînes sans publicité** – ou presque : BBC, ZDF et ARD.

Budget 2001: plus de 5 milliards d'euros pour BBC et ARD, 1,7 milliards pour ZDF

Non seulement ces chaînes présentent un budget très important – plus de cinq milliards d'euros pour chaque groupe – mais de plus ce budget est quasi intégralement financé sans publicité. Ainsi la redevance représente 68 % des ressources de la BBC, 83 % de celles de l'ARD et 84 % de celles de la ZDF tandis que la publicité compte à peine pour 7 % dans les ressources de l'ARD et 9 % pour la ZDF – tandis qu'elle complètement interdite sur la BBC.

Enfin spécificité du modèle britannique **les recettes commerciales participent pour 23% de ses recettes.**

- **Les chaînes sans redevance** : Channel Four et la RTVE

Budget 2001: moins de 1 5 milliards d'euros

Channel Four, bien que contrôlée par un unique actionnaire public, présente la particularité d'être entièrement financée par de ressources privées à savoir la publicité – 81 % - et les autres recettes commerciales – 19 % le tout pour un budget 2001 de 1 27 milliards d'euros.

Le groupe public espagnol RTVE qui regroupe deux chaînes hertziennes (TVE1 et La2) présente un budget officiel de 815 millions d'euros en 2001 comprenant 73 % de recettes publicitaires 14 % de recettes commerciales et 9 % de subventions d'état. Il n'existe pas de redevance en Espagne.

Néanmoins les dépenses effectives la RTVE sont de l'ordre de 123 milliards d'euros on peut donc considérer que les 400 millions d'euros de dépassement du budget et l'endettement qui en résulte représentent une certaine forme de subvention, dans la mesure où l'Etat espagnol ne pourra pas ne pas se porter garant de cette dette, pour éviter la faillite ou la privatisation de la RTVE.

- **Les chaînes à financement mixte** : France Télévisions (trois chaînes) et la Rai (trois chaînes)

Budget 2001 : entre 2 et 3 milliards d'euros

Ces trois groupes de chaînes présentent une capacité de financement assez homogène entre ressources privées et ressources publiques.

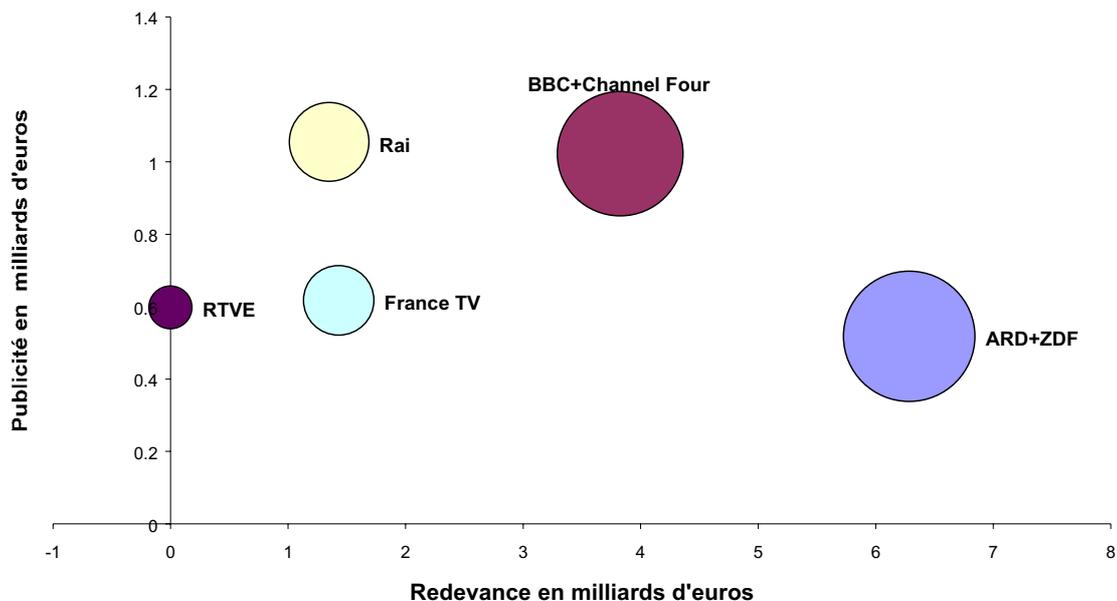
Si on peut comparer leur système de financement on ne peut par par contre comparer en volume leur budget. Si ceux si sont relativement proches ils correspondent à une deux voire trois chaînes selon les pays.

France Télévision (France 2 et France 3 principalement, France 5 étant dans une catégorie différente plus proche du modèle de la chaîne thématique) est la plus riche, devançant la Rai qui gère trois chaînes avec un budget à peine supérieur à celui de France TV.

Ainsi la redevance participe à hauteur de 49 % du financement de la Rai et 66 % de celui de France Télévision tandis que les ressources publicitaires sont inversement proportionnelles, représentant 38 % des ressources de les chaînes publiques italiennes et 26 % des recettes de France Télévision. Pour ces deux groupes publics les autres ressources commerciales (ventes de programmes par exemple) sont relativement faibles : de 6 % pour France TV à 9 % pour la Rai.

Nous pouvons enfin comparer non pas les entreprises, mais des *ensembles* publics consolidés par pays. La consolidation BBC+Channel 4 d'une part, ZDF+ARD d'autre part, accroît encore l'écart de taille entre les secteurs publics anglo-saxons (comparables) et latins : l'écart de moyens sous cet angle est de 1 à 4⁹.

Figure 27 : Poids et modèles économiques des ensembles publics européens

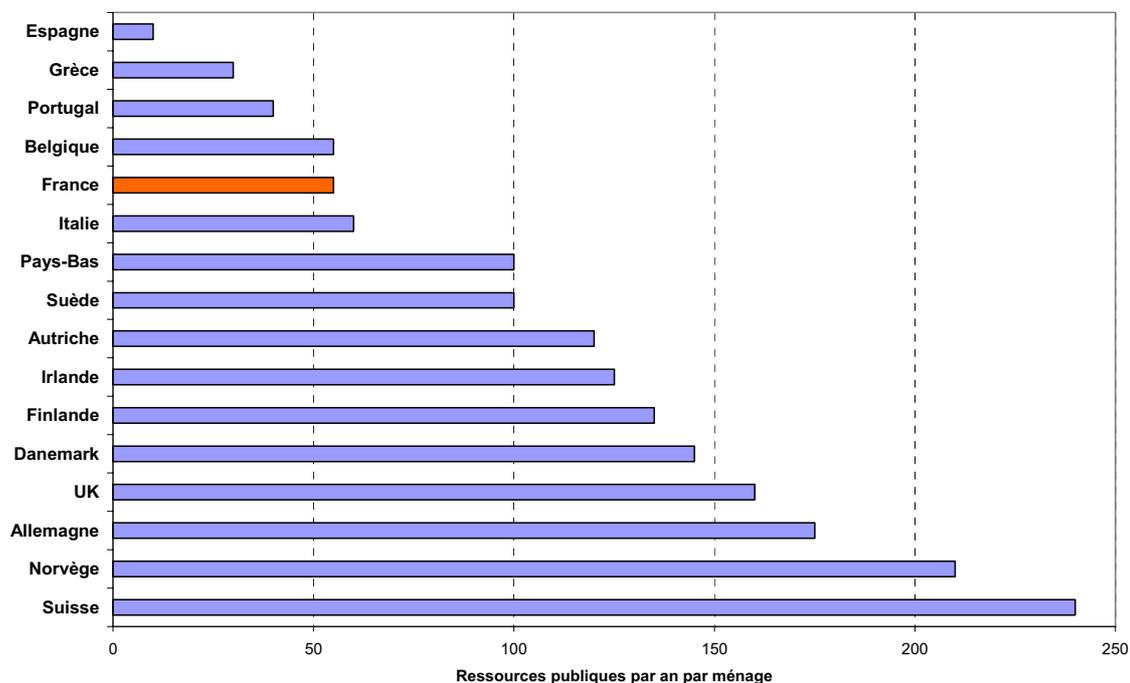


Source : BIPE

Si nous élargissons le paysage à *l'ensemble* des pays européens et si nous focalisons l'attention sur les ressources publiques des chaînes publiques (redevances et subventions), on voit apparaître un fort contraste entre le sud et le nord de l'Europe. Alors que les ressources sont supérieures à **150 euros par an par ménage en Allemagne**, en Norvège ou au Royaume-Uni, elles sont inférieures à 60 euros dans tous les pays méditerranéens (voir figure ci-après).

⁹ La consolidation de ARTE et France Télévisions, outre qu'elle pose quelques difficultés méthodologiques, changerait marginalement la vision globale.

Figure 28 : Ressources publiques des chaînes publiques en Europe (en euros)



Source : Screen Digest

4.2 Jurisprudence sur le financement des chaînes publiques

Le modèle de financement mixte a fait l'objet de contestations juridiques de la part des chaînes privées commerciales en Europe.

Les chaînes privées françaises, italiennes et portugaises ont déposé dans les années 90 des plaintes auprès de la Commission européenne.

Le fait que les chaînes publiques, bénéficiant de recettes parafiscales, les concurrencent sur le marché publicitaire, leur apparaissait comme une distorsion de concurrence.

Les chaînes privées accusent les chaînes publiques :

- de distordre le marché publicitaire en pratiquant des prix trop bas ;
- de bénéficier d'aides publiques disproportionnées par rapport à leurs missions de service public.

Plusieurs textes européens importants ont paru à la fin des années 90 pour légitimer le principe du financement public. Le « protocole d'Amsterdam » annexé au Traité de Maastricht, a réaffirmé l'importance de l'audiovisuel public, permettant des dérogations aux dispositions sur les aides d'Etat.

La plainte de TF1 auprès de la Commission, au sujet de la recapitalisation du secteur public au début des années 90 a été récemment déboutée par la Commission. TF1 a déposé un recours auprès de la Cour de Justice.

4.3 La réduction de la publicité sur France Télévisions (la loi d'août 2000 et ses impacts)

4.3.1 La Loi « Trautmann » et ses objectifs

Jusqu'en 2000, le volume publicitaire des chaînes françaises, tant publiques que privées, dépendait d'un même régime. La loi du premier août 2000 a surcontingenté le volume publicitaire diffusable sur les chaînes publiques, imposant le **passage de 12 à 8 mn de publicité par heure** glissante pour France 2 et France 3. De plus, la durée maximale de chaque écran a été limitée à quatre minutes. Cette contrainte s'est appliquée aussi à France 5 à partir de mai 2002.=

Cette réduction s'est faite en deux temps, passage de 12 à 10 mn par décret dès le 1^{er} janvier 2000, et passage de 10 à 8 mn au 1^{er} janvier 2001.

L'objectif de cette mesure était double :

- **Un effet direct (volume et confort)** : réduire le volume publicitaire diffusé pour permettre au spectateur de mieux percevoir une différence de pression publicitaire entre les chaînes publiques et les chaînes privées.
- **Un effet indirect (programmation et identité)** : restreindre les recettes tirées par France Télévisions du marché publicitaire, sans réduire les ressources globales (l'Etat s'engageant à compenser le manque à gagner potentiellement entraîné par la mesure), de manière à permettre à France Télévisions de « prendre des risques » éditoriaux. Lorsque les recettes publicitaires ne pèsent plus que 30% contre 40%, il devient en effet plus facile d'innover, lorsqu'on sait qu'un changement éditorial s'il ne fonctionne pas ou ne fonctionne pas tout de suite et se solde par une perte de PDA, n'aura qu'un impact limité sur les recettes globales de la chaîne.

La mesure était donc censée libérer France Télévisions du dilemme suivant : obligation économique de rivaliser avec TF1 et M6 pour les parts d'audience et les recettes publicitaires impliquant un alignement sur les stratégies éditoriales de ses concurrents ; risque, par cette fuite en avant, de banaliser les programmes du service public et de diminuer dans l'esprit du public la légitimité de l'autre source de revenu, à savoir la redevance.

Dans sa tentative de recherche un autre équilibre entre publicité et redevance, pour permettre au secteur public de maintenir sa « différence », le Gouvernement de l'époque a choisi de limiter les ressources publicitaires plutôt que d'augmenter la redevance.

On peut imaginer que la mesure répondait également, et indirectement à une autre objectif, de nature politique : prémunir France Télévisions et le Gouvernement des actions juridiques menées par les chaînes privées au niveau des autorités européennes de la concurrence.

Les chaînes privées françaises ont en effet déposé plusieurs **recours**, au cours des 15 dernières années, **contre le financement « dual » ou mixte** dont bénéficient les chaînes publiques. Selon les chaînes privées, en bénéficiant d'une ressources parafiscales, les chaînes publiques étaient en mesure de commercialiser l'espace publicitaire – revenu d'appoint - à un tarif plus bas et d'introduire ainsi une distorsion de concurrence sur le marché publicitaire. En diminuant la capacité de commercialisation publicitaire des chaînes publiques, le Gouvernement a diminué d'autant l'impact potentiellement négatif sur les chaînes privées, pour autant que le mécanisme économique soupçonné par ces chaînes soit avéré.

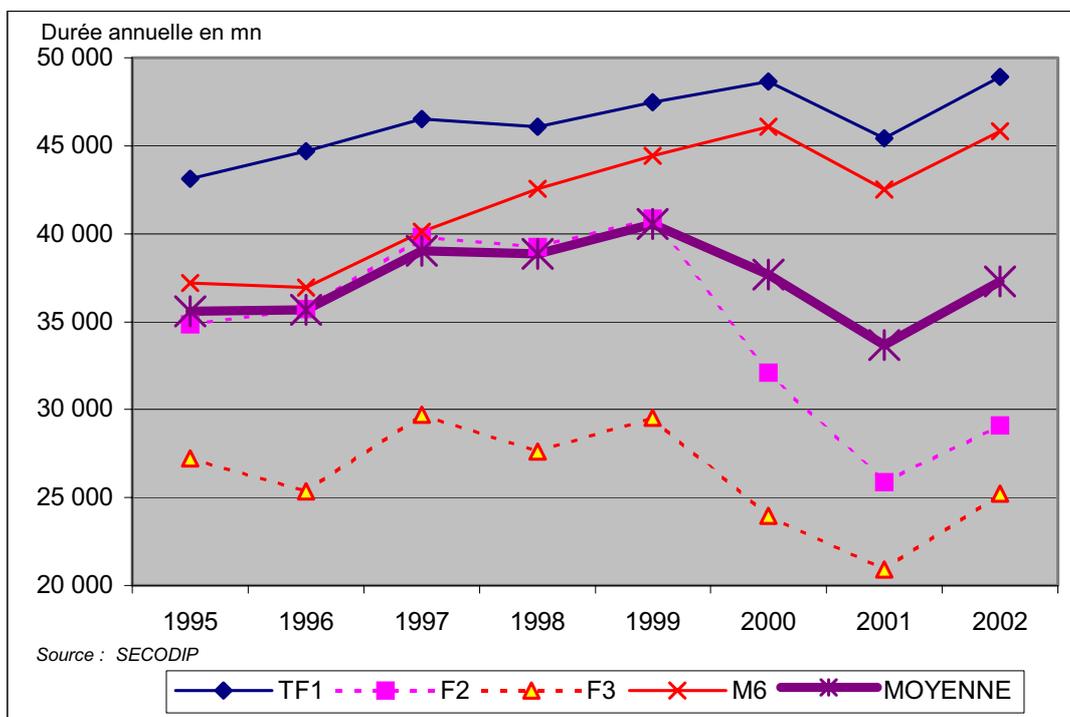
4.3.2 Impacts

a) Impact sur le volume publicitaire

Les chaînes publiques étant à l'époque proche de la saturation, l'entrée en vigueur du surcontingement a effectivement conduit à une **baisse du volume de publicité diffusé sur France 2** (-22% en 2000 puis -19% en 2001) **et sur France 3** (-19% en 2000 puis -13% en 2001).

La figure suivante montre la réduction du volume annuel de publicité entre 2000 et 2001 sur F2 (de 40 000 à 25 000 minutes) et sur F3 (de 30 000 à 20 000 minutes environ). Plus que le *nombre* d'écrans, c'est surtout la durée moyenne des écrans qui a diminué sur les deux principales chaînes du secteur public.

Figure 29 : La durée annuelle de la publicité à la télévision, 1995-2002



Source : Secodip

En 1999, TF1 et M6 programmaient chacune un volume de publicité très proche du maximum technique et réglementaire¹⁰ : 45 000 à 47 000 minutes. Une légère optimisation du taux d'occupation a permis d'augmenter encore ce volume, pour répondre à la forte demande de la part des annonceurs en l'an 2000 (conjoncture publicitaire excellente) et au report d'une partie de la demande désormais non satisfaite par F2 et F3. On observe également que toutes les chaînes ont réduit le volume en 2001, pour faire face cette fois à l'inversion de tendance sur le marché publicitaire, avant de revenir à un niveau d'équilibre en 2002.

L'objectif d'une régie publicitaire n'est pas en effet de maximiser le *volume* vendu et programmé mais de maximiser le chiffre d'affaire tiré de la publicité, en fonction de la réglementation et de la conjoncture de marché.

¹⁰ Environ 52 000 minutes par an.

- En période de forte demande, il convient de maximiser le volume au niveau du maximum réglementaire, la demande étant supérieure à l'offre, l'inflation induite assure une augmentation mécanique du chiffre d'affaire, à volume donné
- En période de baisse de la demande, mieux vaut parfois fermer certains écrans ou renoncer à les remplir plutôt que d'accepter des prix trop bas

On aurait pu penser que la régie de France Télévisions *augmente* son taux de saturation au cours de la période 2000-2001 pour compenser la diminution du niveau de pression maximal. En réalité le taux moyen a diminué en 2000 et 2001, avant de recommencer à croître en 2002, sous l'effet de deux facteurs :

- L'optimisation de la stratégie commerciale, déjà mentionnée
- La contrainte technique de limitation des écrans à 4 minutes a contribué plus encore le potentiel de programmation en prime time (19h-21h).

b) Impact sur les recettes publicitaires

Si l'on compare l'année 2001 (année à 8' sur les chaînes publiques) et l'année 1999 (année à 12') on observe une diminution de 120 millions d'euros des recettes publicitaires, alors que dans le même temps les recettes de TF1 augmente de 149 M€ soit +12% et celles de M6 de 113 M€ soit +29%. L'accroissement des recettes des chaînes privées s'est fait essentiellement par inflation, sur un volume à peu près constant. Cette inflation a été provoquée par la forte demande issue d'une conjoncture économique 2000 et début 2001 exceptionnellement bonne, et par la réduction de l'offre globale de publicité en télévision.

Symétriquement, la baisse des recettes de F2 et F3 a été le résultat d'une forte baisse des volumes programmés elle-même due à la conjonction du surcontingement et de la baisse du taux de remplissage. En l'absence de modification réglementaire, dans un marché publicitaire qui a globalement cru de +6% sur les deux années 2000 et 2001, F2 et F3 auraient pu espérer voir ses recettes publicitaires augmenter de 6% sur la période, car la part d'audience de ses chaînes n'a pas significativement évolué par rapport aux PDA de ses concurrentes. Si le CA publicitaire global de FTV avait, comme le marché global, augmenté de 12% en 2000 au lieu de reculer de 5% en 2001, les recettes auraient supérieures de **168 M€** plus importantes que ce qu'elles ont été dans les faits, sur les deux années.

Figure 30 : Recettes publicitaires des principales chaînes (1999-2001)

M€	Recettes publicitaires			Variation 01/99		Parts de marché (sur top4)	
	1999	2000	2001	Montant	%	Avant	Après
TF1	1 262	1 483	1 411	149	12%	54%	57%
FRANCE2	402	372	324	-78	-19%	17%	13%
FRANCE3	263	249	219	-44	-17%	11%	9%
F2+F3	665	621	543	-122	-18%	29%	22%
M6	393	487	506	113	29%	17%	21%
TOTAL	2 320	2 591	2 460	140	6%	100%	100%

A partir de 2002, grâce à une légère reprise du marché et surtout à une remontée du taux de remplissage de la régie, F2 et F3 ont vu leurs recettes nettes augmenter à nouveau, respectivement de +8,4% et 7,1%. Le CA net issu du parrainage, ressource non limitée, est passé de 52 à 63 M€, grâce au parrainage de nouvelles émissions à forte audience (comme Thalassa).

c) Impact sur les recettes globales et le modèle économique

Pendant les deux années de transition, une augmentation sensible des ressources publiques est venue compenser le « manque à gagner » de la limitation publicitaire (+14% de redevance perçue en 2001). Les ressources globales du groupe ont même augmenté de 3,7% en 2001 et de 4,7% en 2002. En cela, et d'après France Télévisions, le Gouvernement a tenu ses engagements.

L'augmentation des ressources publiques a essentiellement pris la forme d'une « sanctuarisation » du **remboursement par l'Etat des l'exonérations de redevance** pour motif social, inscrite dans la loi d'août 2000. Le remboursement est désormais intégral, automatique, et d'ordre législatif. Le montant nominatif de la redevance a par ailleurs été augmenté en 2000 et 2001, mais depuis cette date les augmentations sont beaucoup plus faibles.

Figure 31 : Ressources du groupe France Télévisions 2000-2002

M€	2000	2001	2002
Redevance reçue	1 260	1 435	1 471
Var		+13.9%	+2.5%
Publicité et parrainage	705	625	675
Var	-12.4%	-11.4%	+8.1%
Autres recettes (diversifications)	138	121	137
CA total	2 102	2 180	2 282
Var		+3.7%	+4.7%
Part de la publicité	33.5%	28.7%	29.6%

Source : Rapport financier 2002

Le résultat de la loi « Trautman » a donc été **l'abaissement du niveau de dépendance publicitaire du groupe FTV est donc passé sous la barre des 30% en 2001-2002.**

La baisse de ce taux est une bonne nouvelle en termes de planification budgétaire (plus simple car peu de fluctuations à prévoir dans les ressources globales), et elle met le groupe à l'abri des crises publicitaires. C'est par contre une mauvaise nouvelle en termes de niveau global de ressources, si l'on considère que sur longue période le marché publicitaire augmentera probablement plus vite que la dépense publique. Dans un scénario de statu quo réglementaire, et si l'augmentation de la redevance perçue ne fait que suivre la croissance des dépenses publiques dans les années à venir, alors les ressources de FTV augmenteront moins vite que dans les années 90, du fait du changement de mode de financement.

France Télévisions est officiellement satisfaite du nouvel équilibre et n'a pas de position officielle sur ce qu'il conviendrait de faire dans les prochaines années (statu quo, retour à la situation antérieure, continuation de la réduction de la part publicitaire).

d) *Impact sur la programmation et la satisfaction du public*

Selon France Télévisions, que l'on se situe à 30%, 35% ou 40% de dépendance publicitaire, cela ne change pas grand chose à la stratégie de programmes. De toutes les façons, FTV s'engage, dans son « Contrat d'objectifs et de moyens »¹¹ (COM) et via les cahiers des charges des chaînes à toucher le grand public, significativement, dans toutes ses composantes, et par une programmation diversifiée. Quel que soit le niveau de vulnérabilité des ressources vis-à-vis de l'audience, il n'est donc pas question de « rendre des risques » pour le plaisir de prendre des risques avec l'audience.

France Télévisions aime rappeler ce qu'on oublie trop souvent, à savoir ARTE fait partie du PAF public. A partir du moment où ARTE fait déjà une programmation culturelle avec de l'argent public, il n'est pas nécessaire pour FTV d'être redondant sur les mêmes horaires. Il faut garantir la complémentarité des 4 chaînes publiques hertziennes (F2, F3, F5, Arte) même si Arte ne fait pas partie du groupe FTV.

Que peut-on dire de la politique éditoriale des dernières années ?

Sur la télé-réalité, il aurait été possible à FTV d'en faire, sans nécessairement tomber dans la vulgarité, sur le modèle de ce qui a été fait par la BBC par exemple. Mais entre le souhait de continuer à innover en explorant les nouveaux formats¹², et le risque que cela représentait pour l'image de la chaîne, la qualité de sa relation de confiance avec le public et le respect de la dignité humaine qui figure dans ses objectifs, FTV a opté pour l'abstention. FTV en a subi les conséquences en termes d'audience¹³, notamment sur la cible des jeunes, mais le groupe assume son choix et en est plutôt satisfait quand il voit l'impact qu'a eu la télé-réalité sur l'image des chaînes privées auprès du public et des annonceurs. L'écart de satisfaction du public entre les chaînes de FTV et les chaînes privées s'est creusé, en faveur des premières, depuis 4 ans (voir infra) et il est probable que la télé-réalité a joué un rôle clef dans cette évolution.

¹¹ <http://www.cdm.gouv.fr/pdf/comftv.pdf>.

¹² Au passage, l'autre nouveau format cher apparu ces dernières années, le « docu-fiction », a fait l'objet d'investissements importants de FTV (Odysée de l'Espèce, etc.) avec des résultats d'audience d'ailleurs très satisfaisants.

¹³ Les émissions de télé-réalité ont en effet augmenté l'audience de TF1 et M6 sur leurs cases, sur la cible des femmes de moins de 50 ans et sur les jeunes. Elles ont ainsi généré des revenus publicitaires et des revenus d'interactivité (SMS) importants. Dans plusieurs pays, les chaînes *publiques* ont aussi participé à cette vague. C'est Channel 4 qui a adapté la première le concept « Big Brother » d'Endemol sur le marché britannique, avant qu'il ne devienne « Loft Story » sur M6, et c'est la BBC qui a développé en Grande Bretagne le « Maillon faible ».

En fin de compte le niveau de dépendance publicitaire et d'exposition au risque, n'a probablement pas pesé d'un poids direct important en comparaison des autres facteurs de choix. FTV regarde à moyen terme les conséquences de ses choix.

4.3.3 Conclusions

- Le passage de 12' à 8' par heure glissante et le plafonnement de la durée des écrans à 4' ont entraîné une réduction significative des volumes publicitaires sur les chaînes publiques, un transfert de parts de marché publicitaires des chaînes publiques vers les chaînes privées, et un surcroît de revenu pour ces dernières par l'effet inflationniste généré (offre globale réduite dans un contexte de croissance de la demande).
- Bien qu'il soit difficile d'isoler l'impact *spécifique* du contingentement des autres facteurs explicatifs au cours de la période de transition, l'ordre de grandeur du « manque à gagner » peut être estimé à 170 M€ sur les deux années. Dans tous les cas, ce manque à gagner a été globalement compensé par l'Etat et les moyens globaux du groupe FTV, sur la période et sur la durée, n'ont pas été affectés.
- L'objectif de réduction de la pression publicitaire a été atteint puisque par exemple France 2 a programmé environ 30 000 minutes 2002 contre 40 000 en 1999. Cependant il n'existe aucune étude sur les téléspectateurs qui permette de savoir si ceux-ci ont ressenti et *a fortiori* apprécié ce changement, dans un prime time qui reste encombré et fragmenté.
- L'autre objectif, à savoir la réduction de la dépendance nominale du groupe public vis-à-vis du marché publicitaire, a été atteint, puisque cette dépendance est passée sous la barre des 30% des recettes globales de FTV. Il est cependant difficile de déceler des conséquences *directes* sur la stratégie de programmes, à moins que l'on ne considère que ce nouvel environnement a contribué à permettre à FTV de se tenir à l'écart du principal phénomène télévisuel du début des années 2000 : la vague genre télé-réalité. Qu'on se félicite ou non de l'absence de télé-réalité sur FTV, cette absence introduit en tout cas un élément de différenciation supplémentaire entre le secteur public et les chaînes privées et là résidaient l'un des objectifs affichés de la loi.
- Le caractère de compromis de la mesure (diminution d'un tiers du contingent et sur les deux chaînes F2 et F3, de manière identique et homothétique) n'a pas facilité sa visibilité et sa lisibilité.

4.4 Quel modèle économique idéal ?

Le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui possèdent l'audiovisuel public le mieux financé d'Europe, doivent cette situation à un taux redevance parmi les plus élevés. A l'inverse, la France, comme l'Italie, se situent dans la moyenne basse en Europe qui se situe à 142 euros – sachant que celle-ci dans les pays Scandinaves est proche voire supérieure à 200 euros comme c'est le cas en Suède (191 euros) ou au Danemark (273 euros).

Figure 32 : Redevance audiovisuelle dans les 4 principaux pays européens

	Nombre foyers assujettis (estimation en millions, fraude et exonération déduites)	Montant collecté (en euros par foyer)	Somme collectée (millions d'euros)
Allemagne	31	193	6 013
Italie	17	93	1 632
France	18	116	2 144
Royaume-Uni	20	177	3 590

Source : Rapport N° 1019 de l'Assemblée Nationale (juillet 2003) / Estimations BIPE.

Le mode de financement de l'audiovisuel public et de France Télévisions en particulier est depuis toujours sujet à discussion. La « Loi Trautman » a **légèrement déplacé l'équilibre** financier vers le financement public, mais **maintient fondamentalement le système français dans un compromis** qui, comme tous les compromis, ne satisfait véritablement personne. Beaucoup de voix à différents niveaux réclament aujourd'hui un *nouveau* changement d'équilibre (encore moins de publicité ou un peu plus) ou bien une croissance homothétique des revenus sans changement d'équilibre (augmenter le volume de publicité autorisé ET le financement public) mais personne ne propose de choisir un *autre* modèle.

- Une chaîne publique sans publicité, financée par l'impôt ou par une redevance, crée une différence claire si l'on considère qu'il est d'intérêt général d'offrir aux citoyens des programmes de télévision gratuits et sans publicité, puisque les acteurs privés leur offrent déjà des chaînes gratuites *avec* publicité. C'est le modèle BBC¹⁴.
- Une chaîne publique avec publicité et sans financement public a aussi un sens. Elle doit rivaliser avec les chaînes commerciales pour maintenir sa part d'audience et ses revenus, mais elle n'est pas obligée de dégager des profits pour ses actionnaires. Il lui suffit d'équilibrer son budget. Elle peut consacrer l'essentiel de ses revenus aux programmes. Quelle que soit son utilité réelle et sa différence, elle ne coûte rien à la collectivité. C'est le modèle Channel 4.
- Un financement mixte se situe dans une situation plus délicate à justifier. Nous récapitulons dans le tableau suivant, les principaux arguments d'intérêt général qui peuvent être évoqués « pour » ou « contre » les trois systèmes.

¹⁴ Nous utilisons ici des références britanniques non pas parce que nous estimons que le modèle britannique serait globalement meilleur que le système français ou que la télévision britannique constituerait un « modèle » à suivre, mais simplement parce que les modes de financements y sont plus simples et plus radicaux que partout ailleurs en Europe.

Figure 33 : Synthèse des avantages et inconvénients des différents modèles économiques audiovisuels publics

	Arguments favorables	Arguments défavorables
Pas de publicité (BBC)	- Préserver la différence entre secteur public et secteur privé, au moins par l'absence d'écrans publicitaires. - Viser la qualité et la satisfaction plutôt que l'audience et les « coups »	- L'indifférence à l'audience risquerait d'entraîner une dérive élitiste ? Non, car une chaîne publique généraliste doit, de toutes les façons, faire de l'audience (la BBC programme des émissions populaires et fait de l'audience)
Financement mixte (FTV)	- A pression fiscale donnée, permet d'augmenter les ressources. – Ne pas laisser cette ressource « naturelle » au seul secteur privé.	- Coûts fixes d'exploitation d'une régie publicitaire intégrée - Justification de la redevance aux yeux du public, si le volume publicitaire et la programmation sont proches de celles du secteur privé. - Coûts fixes de gestion d'une taxe spéciale, proportionnellement plus importants à mesure que le montant de redevance diminue Dans une économie en voie de libéralisation et d restrictions budgétaires, les dépenses publiques (dont la redevance) augmentent moins vite que la publicité
Peu ou pas de redevance (Channel 4)	- Limiter la pression fiscale. - Indépendance totale par rapport aux pouvoirs budgétaires. - Pas d'obligation de dégager des profits.	- Dépendance totale par rapport au marché publicitaire et à ses fluctuations : obligation de rivaliser avec les chaînes privées - Justification du capital public ?

Source : BIPE

Si l'on agrège les audiovisuels publics français et britannique, le système britannique est *lui aussi* mixte, puisque Channel 4 se finance par la publicité.

Se pose alors une *autre* question : dans le cas d'un financement macro-économiquement mixte (à l'échelle d'un groupe public ou à l'échelle de l'ensemble de l'audiovisuel public), faut-il des chaînes « pures » (modèle britannique), ou faut-il des chaînes *mixtes* (modèle français : F2, F3, F5 proposent toutes les trois de la publicité).

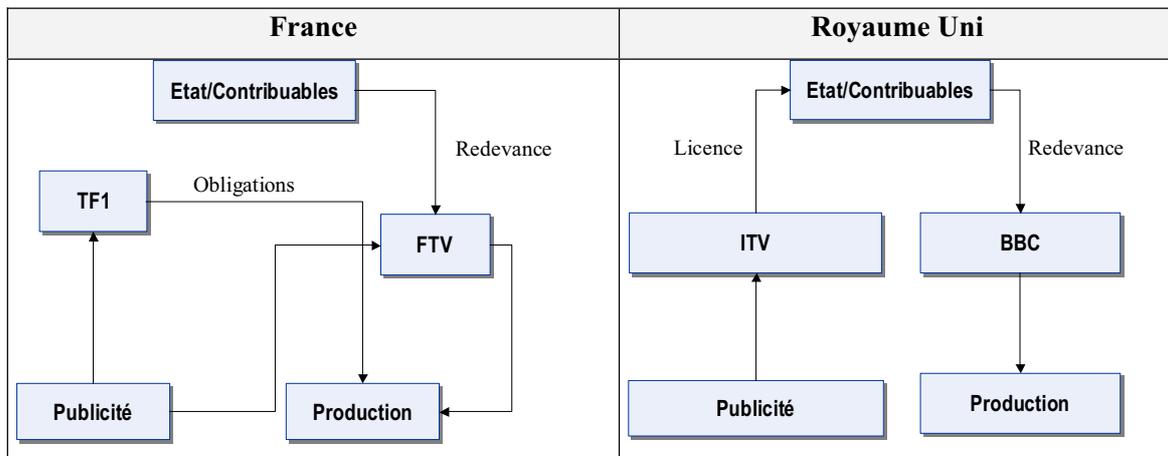
L'un des arguments classiques en faveur du système mixte est que puisque les gens regardent une chaîne publique, puisqu'ils créent de l'audience, il y aura déperdition économique à laisser cette audience « en jachère », à ne pas la valoriser auprès des annonceurs, et à laisser les chaînes privées monopoliser ce secteur. Cet argument est à mettre en balance avec deux considérations.

Il faut parfois revenir à l'objectif même qui sous-tend l'existence de chaînes publiques. Nous vivons dans un monde où la multiplication des fréquences, les réseaux de diffusion, le marché publicitaire et les systèmes de péage permettraient d'offrir au consommateur une offre diversifiée, via une simple régulation des réseaux et des contenus, mais sans intervention économique ou capitalistique directe de l'Etat. Après tout, il n'existe pas de *presse* publique. Dans ce contexte contemporain, la justification des chaînes publiques est (i) soit de s'adresser non pas aux consommateurs, mais aux *citoyens*, pour leur apporter des contenus d'intérêt

général que le système marchand ne peut pas ou ne souhaite pas leur apporter¹⁵ (ii) soit de proposer, via une entreprise publique, une chaîne généraliste, visant le grand public et donc globalement similaire aux chaînes commerciales, mais SANS publicité.

Par ailleurs, **même si les chaînes privées se partagent la « manne » publicitaire, il existe d'autres moyens de permettre à la Collectivité de prélever une partie de cette ressource, pour éviter les rentes de situation et financer, plus ou moins directement, l'audiovisuel public.** En France, les contreparties à l'accès à une fréquence hertzienne sont nombreuses. Certaines sont « en nature » (obligations de programmation), certaines sont financières : obligations d'investissement dans la production française, taxes sur le chiffre d'affaire publicitaire. Les prélèvements sur les ressources publicitaires mobilisées par les chaînes ne financent pas directement les chaînes publiques mais plutôt les industries de contenu, la production audiovisuelle et cinématographique. L'Etat français, gestionnaire des fréquences (qui constituent un bien public rare) est souverain quant aux conditions qu'il peut demander à des opérateurs commerciaux en échange de l'accès aux fréquences. On peut donc imaginer qu'en échange d'un accès plus large et sans compétition publique, à la ressource publicitaire, les diffuseurs privés soient amenés à payer la fréquence et/ou à transférer directement au secteur public une partie de la rente de situation issue de leur monopole publicitaire. Ce type de fonctionnement existe déjà aujourd'hui au Royaume Uni, où la chaîne privée ITV, qui bénéficie de l'absence de publicité sur BBC1 et BBC2, paie pour l'accès aux fréquences.

Figure 34 : Financement global de l'audiovisuel public, comparaison France/UK¹⁶



Source : BIPE

¹⁵ Le secteur public peut apporter cette différence par l'élaboration de chaînes dédiées à l'information, à la vie parlementaire etc...

¹⁶ Le paysage est restreint au principal acteur public et au principal acteur privé dans chaque pays, par souci de simplification.

4.5 Les « performances » du modèle audiovisuel français

Face aux spécificités de son modèle de financement et devant l'étroitesse apparente de ses ressources, comment juger des « performances » du modèle audiovisuel français ? Dans quel mesure ce modèle est-il satisfaisant ? Quels sont les éventuels effets visibles du sous-financement français résultant du déficit publicitaire ?

Pour déterminer les critères de réussite, il faut se d'abord rappeler des effets que le citoyen est en droit d'attendre d'un secteur public télévisuel.

Une programmation diversifiée répondant aux trois objectifs « divertir, informer, éduquer ».

La capacité à toucher tous les publics (tous les segments d'âge, de CSP etc.) et de réunir, à certains moments, une audience significative, pour justifier un financement direct de la part de la majorité des contribuables. Une audience significative, cela ne signifie pas nécessairement un leadership en terme d'audience. Cela signifie que le secteur public rassemble une audience significative en valeur absolue et n'est pas marginalisé par le secteur privé en termes de part d'audience.

Le niveau de satisfaction. Les différences factuelles en termes de choix éditoriaux ne suffisent pas. Encore faut-il que le public perçoive la différence du secteur public et un surcroît de qualité. Car quel serait l'intérêt d'un secteur public financé par la redevance s'il n'apportait une qualité supplémentaire par rapport à l'offre commerciale et n'était pas perçu comme une réelle alternative. Le secteur public doit donc plaire et constituer un aiguillon pour le secteur commercial.

Une contribution significative à la production audiovisuelle et cinématographique française.

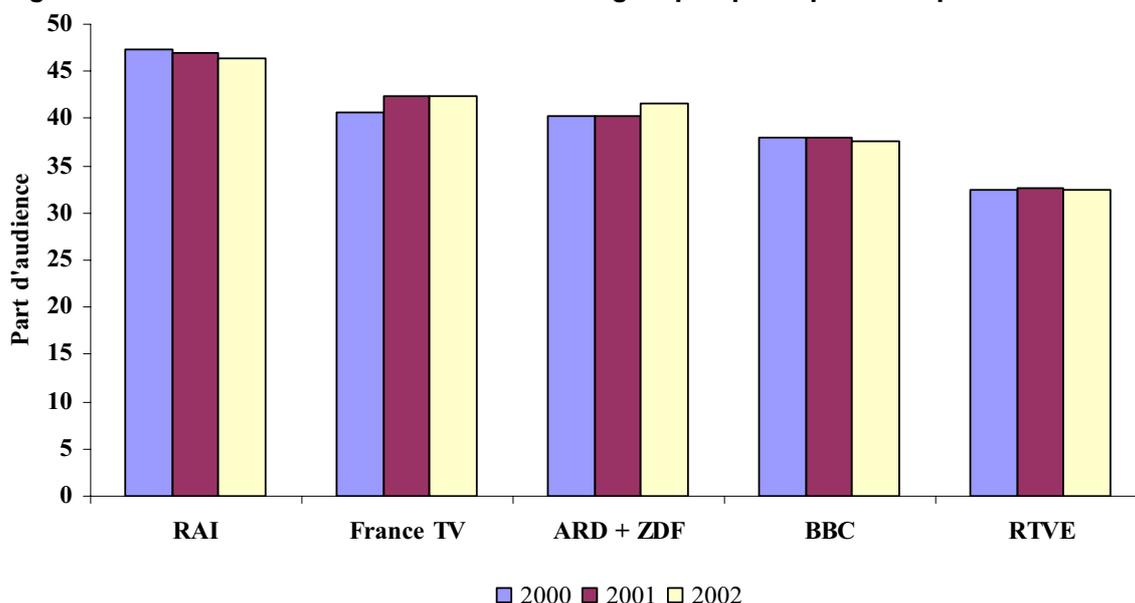
On peut donc examiner 4 indicateurs pour essayer, via des comparaisons avec la concurrence privée et des comparaisons internationales, de déceler l'impact de la réglementation publicitaire et du modèle de financement de la télévision publique française.

1. On peut examiner le **niveau d'audience** des chaînes publiques en partant de l'idée que des chaînes moins bien financées ne pourront pas rivaliser aussi bien avec leurs concurrentes privées.
2. On peut examiner le **niveau de satisfaction** des téléspectateurs, en considérant que l'objectif du secteur public n'est pas de maximiser l'audience mais de maximiser la satisfaction de ses spectateurs et/ou du public en général.
3. On peut également examiner les **grilles de programmes**, pour analyser si les différences de financement se retrouvent dans les structures de grille.
4. On peut enfin examiner la **contribution de l'audiovisuel à la production** audiovisuelle et cinématographique nationale.

4.5.1 L'audience

Nous pouvons d'abord observer l'audience des chaînes publiques agrégées par pays (figure suivante). Avec environ **40% de part d'audience**, le groupe France télévisions avec « deux chaînes et demi » se situe dans la moyenne haute des groupes publics européens, malgré des moyens globaux qui sont, comme on l'a vu, très inférieurs à ceux de ses homologues anglo-saxons.

Figure 35 : Part d'audience¹⁷ consolidée des groupes publiques européennes

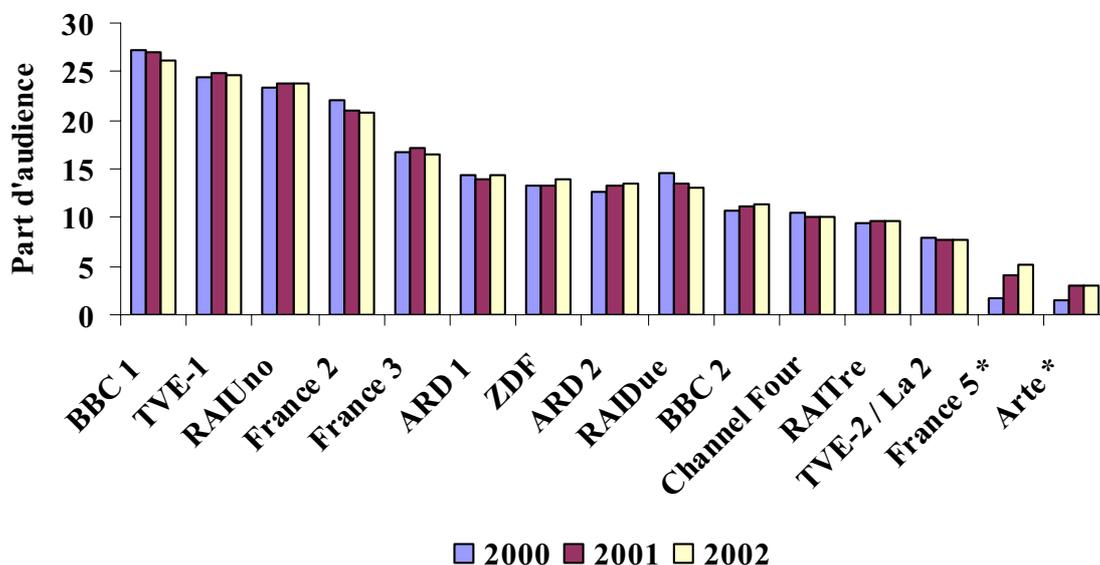


Source : OEA.

Si nous regardons l'évolution récente chaîne par chaîne, elle révèle une érosion pour BBC1, RAI2 ou F2, mais une stabilité pour F3 et une croissance pour F5. Globalement, l'équilibre des PDA entre chaînes gratuites privées et publiques est maintenant stabilisé en Europe, après 20 ans de gain des chaînes privées. Le principal phénomène observable sur le moyen terme est l'érosion, lente mais constante, des chaînes publiques vers les chaînes de complément.

¹⁷ Pop : individus âgés de 4 ans et + sauf ARD et ZDF : 3 ans et +.

Figure 36 : PDA des chaînes publiques européennes¹⁸



Source : mesure d'audience nationale (type médiamétrie) / OEA.

4.5.2 Le niveau de satisfaction

La société Ipsos réalise depuis quelques années un sondage auprès d'un échantillon représentatif de l'ensemble de la population, pour le compte de l'hebdomadaire professionnel Stratégies.

L'analyse par chaîne indique le taux de réponse à la question « Etes-vous plutôt satisfait ou très satisfait des programmes de la chaîne ? ». La question n'est pas seulement posée à ceux qui regardent fréquemment la chaînes ; elle synthétise donc les effets d'un retour d'expérience mais aussi la *représentation* que le public se fait des programmes de chaque chaîne et l'image qu'il a de chaque chaîne. On constate deux choses.

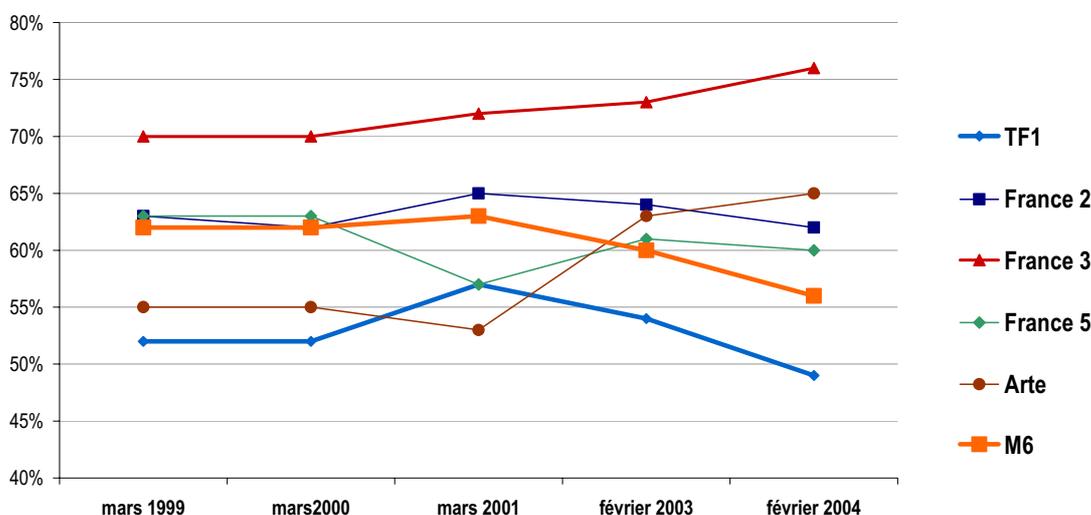
- Les 4 chaînes publiques ont un taux de satisfaction de 60% à 75%, tandis que les deux chaînes privées affichent 49% à 55%. On voit que la hiérarchie dans la satisfaction déclarée est très différente de la pratique réelle des français, mais ce phénomène classique d'autovalorisation montre que si les français regardent *d'abord* TF1 ou M6, ils ont *au moins* une bonne image du secteur public, et une meilleure image d'eux-mêmes au moment où ils regardent le secteur public¹⁹.
- Au cours des 5 dernières années, le taux de satisfaction a eu tendance à augmenter pour les chaînes publiques et notamment pour F3 et Arte, tandis que le taux des chaînes privées a eu tendance à diminuer dans des proportions assez nettes.

¹⁸ En 2001 et 2002 les résultats sont calculés sur la base de la population recevant ces chaînes et sur les seuls horaires de diffusion. Pop : individus âgés de 4 ans et + sauf ARD et ZDF : 3 ans et +.

¹⁹ La meilleure autovalorisation de l'expérience de regarder les chaînes publiques peut, à terme, conforter l'intérêt de ces chaînes aux yeux du marché publicitaire, car elle peut impacter la manière de *recevoir* le message publicitaire.

Il n'existe pas d'éléments permettant d'isoler le poids des différentes *causes* pouvant expliquer ces variations²⁰. Quelle est la part de la baisse de la publicité sur France 2 et France 3 ? Quelle est la part de changements de stratégies de programmes dans le secteur public et surtout chez ses concurrents (la télé-réalité a été un succès en termes d'audience mais avec des effets plus négatifs en termes d'image) ? En l'absence d'enquête sur la perception de la quantité de publicité, on est amené à supposer que c'est la fuite en avant des deux chaînes privées dans la télé-réalité qui a, par simple *contraste*, amélioré l'image des chaînes publiques. Interrogée, France Télévisions estime en effet que la diminution de la pression publicitaire a joué un faible rôle par rapport aux écarts de stratégie de programmes.

Figure 37 : Satisfaction du public



Source : Baromètre Ipsos/Stratégies

4.5.3 La structure de grille des chaînes publiques

Que font les chaînes publiques européennes des ressources qui leur sont affectées ?

Il est possible **comparer les grilles des chaînes publiques européennes** tout en gardant à l'esprit que cette comparaison est très délicate²¹.

²⁰ France Télévisions est en train de développer un baromètre de satisfaction sur un panel de spectateur, mais cet outil n'est pas encore opérationnel.

²¹ Chaque pays définit ses propres catégories de programmes et, malgré l'important travail de l'OEA, il n'est pas toujours aisé d'homogénéiser parfaitement ces catégories à fins de comparaisons internationales.

Figure 38 : Structure des grilles de programmes des chaînes publiques européennes (en heures par an)

	Channel 4	BBC 1	BBC 2	ARD	ZDF	TVE-1	La-2
Fiction²²		1917	1622				
- Séries & feuilletons	930			846	1162	1741	1270
- Films ²³	1128			1150	815	1175	1185
- Téléfilms				487	426		
- Animation							
Divertissement	2080	1451	1366	773	803	771	259
Musique		72	239	322	134	137	255
Sports	1032	541	842	590	511	180	1644
Actualités	304	2957	452	827	852	1086	225
Magazines, documentaires	1588	1536	3123	2658	3078	2246	2300
Jeunesse (sauf animation)	382			694	548		
Religion/education	1302		675				298
Publicité				122	140	1002	741
Autres (présentation promotion)	14	250	271	164	158	362	349
Total	8760	8724	8590	8633	8627	8700	8526

	Rai1	Rai2	Rai3	France 2	France 3	France 5
- Séries & feuilletons	1173	1460	325	1907	596	96
- Films	860	348	982	321	344	12
- Téléfilms	286	376	37	202	443	1
- Animation	73	993	188	167	1056	387
Divertissement	1623	1300	1207	1127	356	164
Musique	25	21	63	52	31	0
Sports	175	376	699	555	358	0
Actualités	1149	732	1348	1254	1587	98
Magazines, Documentaires	2497	2330	3155	2114	1682	4179
Jeunesse (sauf animation)	0			21	87	162
Religion/education	13	113	11	238	0	175
Publicité	406	336	179	495	411	251
Autres (présentation promotion)	480	375	292	281	466	295
Total	8760	8760	8486	8734	7417	5820

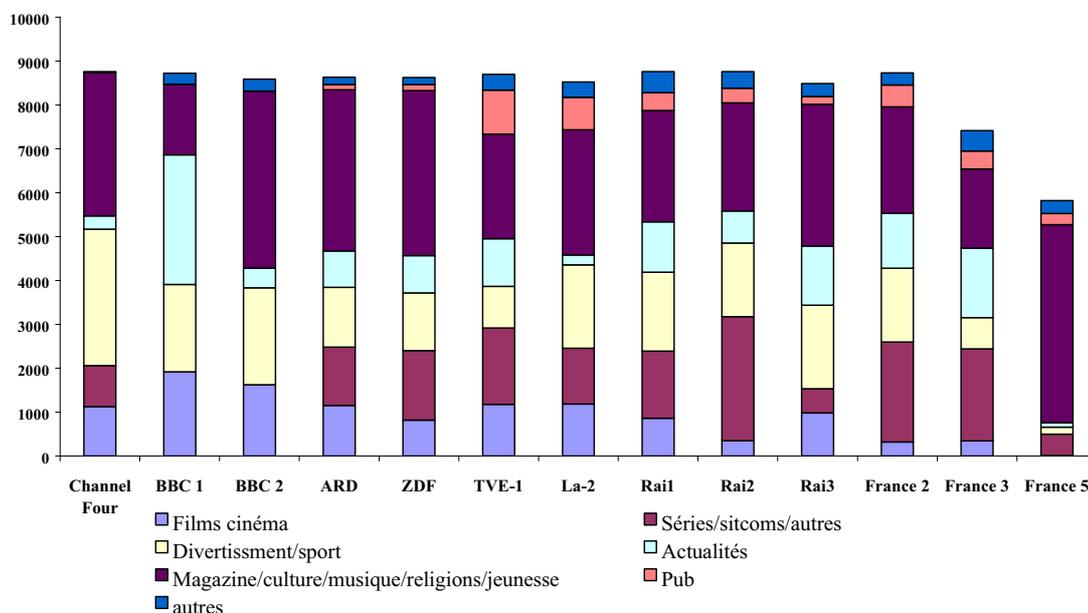
Sources : OEA

²² Regroupe films/téléfilms/séries & feuilletons/animation pour la BBC uniquement

²³ Regroupe films et téléfilms pour Channel Four uniquement.

Nous pouvons synthétiser ces données dans la figure suivante.

Figure 39 : Grilles de programme par grandes catégories (heures par an)



Source : BIPE d'après OEA

Par rapport aux autres chaînes publiques européennes, dotées de financements parfois très supérieurs et non soumis au « diktat de l'audimat », on ne distingue pas de grandes différences quant à la structure de programmation. Même si les moyens financiers consacrés à chaque programme sont proportionnés, tous les genres de programmes qui font une chaîne généraliste, sont partout représentés en temps de grille. Les chaînes françaises ne sont pas pénalisées de ce point de vue.

4.5.4 La contribution des chaînes publiques à la production audiovisuelle

Les chaînes publiques ont une obligation d'investir une part fixe de leurs revenus dans la production d'œuvres audiovisuelles européennes. Il s'agit donc ici d'œuvres audiovisuelles de fiction – séries et téléfilms – et non d'œuvres cinématographiques.

La taille et la santé du secteur de production audiovisuelle dépendent en grande partie du bon financement des chaînes publiques nationales. Les autres marchés et sources de financement (exportation, chaînes hertziennes gratuites, chaînes thématiques, vidéo) sont des débouchés en devenir, mais parfois émergents, et surtout fluctuants.

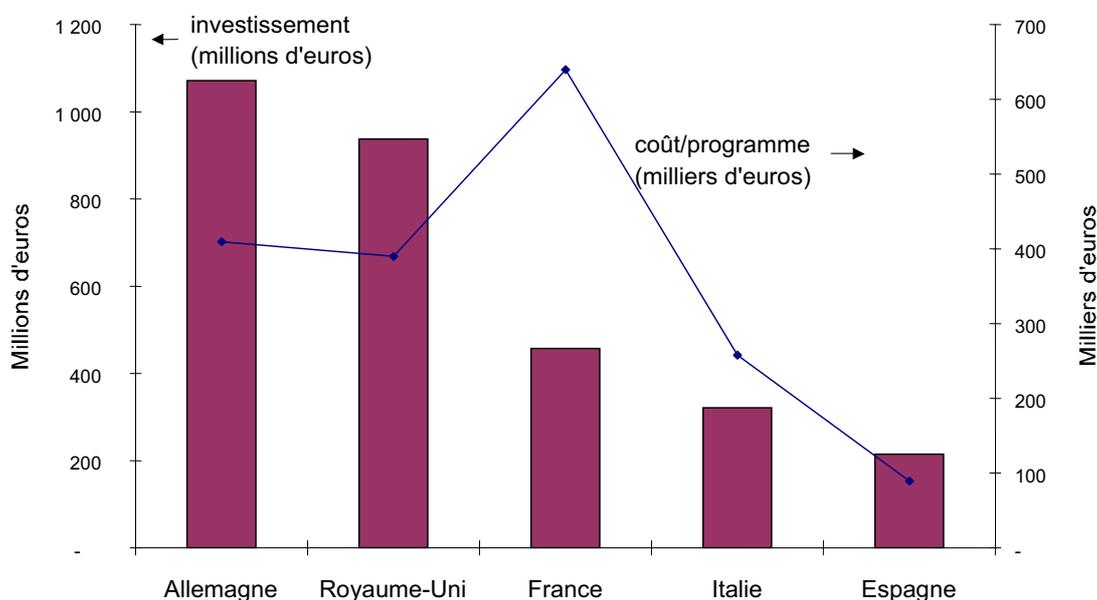
D'après l'étude « Eurofiction » la production audiovisuelle des 5 grands pays européens ici étudiés s'élevait en 2001 à **2,9 milliards d'euros** soit une augmentation de 7,2 % par rapport à 1999.

Figure 40 : Les investissements dans la fiction européenne en 2001

	Investissement (M€)	Unités de programme produites ²⁴	Coût par unité de programme (K€)
Allemagne	1 072	2 618	409
Royaume-Uni	938	2 406	390
France	457	715	640
Italie	321	1 245	258
Espagne	215	2 406	89

Source : Eurofiction / INA

Figure 41 : Les investissements dans la fiction européenne en 2001



Source : Eurofiction

En montant global, les diffuseurs français investissent deux fois moins que l'Allemagne ou le Royaume-Uni dans la fiction audiovisuelle. De même le volume de production en unités de programme est le plus faible : 715 à peine contre 2500 environ en Allemagne, au UK et en Espagne.

Le coût par programme est le plus élevé en France. Cela montre le **positionnement « haut de gamme » de la production française** : poids économique des séries estivales ou mini-séries « de prestige »²⁵ très coûteuses, et très nette sous-production en fiction « légère » (sitcoms).

Les organisations représentatives de la production indépendante française (USPA) n'ont cessé, depuis de nombreuses années, de dénoncer le **sous-financement de l'audiovisuel**

²⁴ Nombre de téléfilms et d'épisodes de séries.

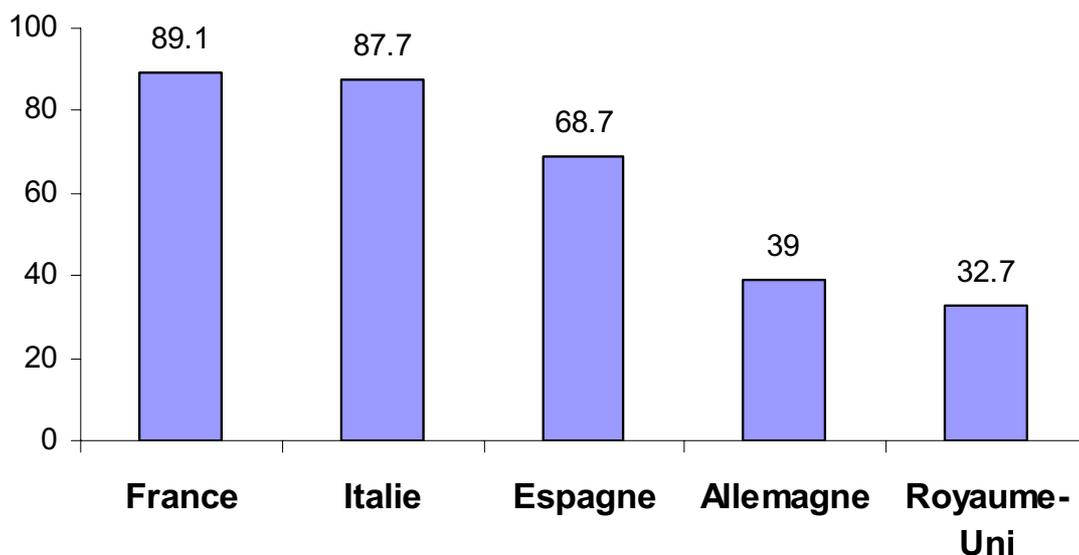
²⁵ On peut observer depuis quelques années une mode des téléfilms de qualité avec des moyens dignes du cinéma, comme Monte-Christo, avec G. Depardieu, ou Napoléon, avec Christian Clavier.

français – et de l’audiovisuel public en particulier. Il estime que la conjonction d’un marché publicitaire (artificiellement ?) restreint et une redevance faible réduit mécaniquement les ressources consacrées à la production audiovisuelle.

Bonne nouvelle tout de même pour la production française, si les **quotas d’investissement** dans la production *indépendante* sont diversement respectés dans les cinq grands pays européens : les diffuseurs français, eux, consacrent près de 90% de leur investissements à des producteurs *indépendants*.

Le paradoxe est donc le suivant : les secteurs britanniques et allemands de production audiovisuelle sont beaucoup plus industrialisés et développés (et exportateurs) que le secteur français, mais ils sont beaucoup moins « indépendants » des diffuseurs. Tout se passe comme si la priorité en France avait été la promotion des auteurs et producteurs indépendants, et la diversité, et non pas l’industrialisation du secteur pour faire face à la concurrence européenne et mondiale. Mais était-il vraiment nécessaire de choisir ?

Figure 42 : Parts de marché de la production indépendante audiovisuelle en 2001



Source : Eurofiction / INA

4.6 Synthèse sur la réglementation publicitaire et les modèles économiques

- La **réglementation de la publicité télévisée** en Europe est encadrée par la Directive Télévisions sans Frontières. Cette Directive édicte en particulier un volume maximal de publicité ; les législations nationales ont toute latitude pour prévoir des quotas *plus restrictifs*. L'Europe du Nord s'aligne sur le quota TVSF pour les chaînes privées mais est plus restrictive sur les chaînes publiques. L'Europe du Sud est libérale pour tous les types de chaînes. La France est plus stricte que la Directive, pour les chaînes publiques et privées. Ces restrictions en volume, jointes aux restrictions par secteur, ont contribué à restreindre le montant et la part de marché de la télévision sur le marché publicitaire global.
- Ce **sous-dimensionnement du marché de la publicité télévisée** contribue à son tour au sous-dimensionnement du marché publicitaire global en France. Même si l'on rapporte chaque pays à son poids économique ou démographique, les entreprises investissent globalement beaucoup moins en publicité qu'elle ne le font en Europe du Nord ou en Amérique du Nord. La relative faiblesse de la télévision en France n'est pas due à la force de la presse, puisque la presse et notamment la presse quotidienne est plutôt plus faible en France que dans les pays voisins ; ce sont les médias de complément (radio et affichage) qui sont particulièrement développés en France.
- Les **chaînes de télévision publiques françaises disposent de moyens financiers environ moitié moindres que les chaînes britanniques ou allemandes**. Les chaînes britanniques ou allemandes ont un accès très réduit à la publicité, mais elles sont plus largement financées, grâce à une redevance qui se situe à un niveau environ 3 fois plus important qu'en France. Face à ce modèle anglo-saxon, le modèle français se rapproche plus clairement du modèle italien de financement mixte.
- Le fort **déficit de financement**, par rapport aux équivalents anglo-saxons, et par rapport aux concurrents privés sur le marché français, ne se traduit pas par un net décrochage en termes de part d'audience ou de satisfaction globale des spectateurs. Il n'empêche pas non plus les chaînes françaises de proposer une programmation diversifiée. Il a par contre des impacts indirects mais clairs sur le financement de la production audiovisuelle en France, qui, directement indexé sur les ressources des chaînes publiques et privées, se situe à un niveau particulièrement bas en France. Ceci ne peut qu'avoir des conséquences négatives sur la compétitivité de l'industrie de programmes française à l'exportation.
- La réduction d'un tiers du **quota maximal réglementaire de publicité** sur France Télévisions en 2000-2001 a conduit à une diminution du volume de publicité diffusé sur F2 et F3 et à une diminution des recettes ; les ressources globales des chaînes publiques n'ont pas pour autant été amputées, ceci grâce à une compensation financière de l'Etat. Depuis cette mesure, l'audience a été stable et le niveau de satisfaction plutôt à la hausse. Si la moindre dépendance financière à l'égard du marché publicitaire et de l'audience (30% contre 40% précédemment) n'a cependant pas engendré de changements éditoriaux clairs, au moins le secteur public n'a-t-il pas suivi les chaînes publiques dans le basculement du divertissement vers la surenchère de télé-réalité au cours des 3 dernières années.
- En déplaçant légèrement l'équilibre redevance/publicité de France Télévisions, cette mesure n'a toutefois rien changé aux **problèmes de fond** du système français : financement public et ressources publicitaires globalement insuffisantes ; ambiguïté du positionnement du secteur public. Plutôt que de travailler toujours sur des ajustements techniques, il serait utile de réfléchir à un **changement de système**, et d'étudier, par exemple, le modèle britannique.

5 Les impacts de l'ouverture aux « secteurs interdits »

Nous analysons dans cette partie le positionnement des différents acteurs économiques concernés par le processus d'ouverture de la publicité télévisée à 4 nouveaux secteurs jusqu'ici interdits : distribution, presse, livre et cinéma en salle.

- L'ouverture est totale pour la presse depuis le 1^{er} janvier 2004, en vertu du décret du 7 octobre 2003.
- En application de ce même décret, l'ouverture est partielle pour le livre puisque limitée aux chaînes thématiques.
- Elle est également partielle et progressive pour la distribution : l'ouverture au 1^{er} janvier 2004 ne concerne que les chaînes thématiques et locales ; l'ouverture sur les 6 chaînes généralistes hertziennes devrait avoir lieu le 1^{er} janvier 2007 mais à cette date subsistera une limitation importante sur le discours publicitaire puisque seront proscrits les messages à caractère promotionnel.
- Enfin, l'ouverture pour le cinéma en salle n'est pas prévue par le décret.

Figure 43 : Ampleur et chronologie de l'ouverture (décret du 7 octobre 2003)

	Chaînes cabsat	Chaînes hertziennes
Distribution (institutionnel)	2004	2007
Distribution (promotionnel)		
Livre	2004	
Presse	2004	2004
Cinéma		

Source : BIPE

Nous analysons dans cette partie les ouvertures *déjà* avérées pour effectuer un premier bilan ; nous envisagerons également l'avenir : les impacts possibles d'une extension de l'ouverture pour la distribution, et d'une hypothétique ouverture pour le cinéma.

Nous finirons par une perspective réglementaire plus large sur le processus de libéralisation de la publicité télévisée.

Il convient en effet de **ne pas figer l'analyse** et ce pour deux raisons.

- **Le processus réglementaire n'est peut-être pas terminé.** La Commission européenne n'a pas encore rendu d'avis définitif pour le décret du 7 octobre. Elle doit dire si ce décret satisfait ses demandes répétées adressées au Gouvernement français en vue de la libéralisation de la réglementation. Selon certains experts du dossier, la Commission serait prête à accepter le compromis du 18 octobre sur la distribution, mais ne se résignerait pas à

l'ouverture partielle du livre et à la non-ouverture du cinéma.

- **Plusieurs acteurs importants de la distribution et de la télévision ne se résignent pas au « compromis » du 7 octobre.** S'ils étaient prêts à accepter la progressivité de l'ouverture, pour permettre à tous de mieux gérer la montée en puissance, ils rejettent totalement l'interdiction de la publicité promotionnelle et la limitation au discours institutionnel, à la fois pour des raisons de principe et parce qu'elle réduit considérablement l'intérêt même d'utiliser la publicité télévisée pour les enseignes de la grande distribution. Le lobbying pour une ouverture totale va donc se poursuivre dans les mois et les années à venir.

5.1 Processus réglementaire

5.1.1 Chronologie réglementaire de la publicité télévisée

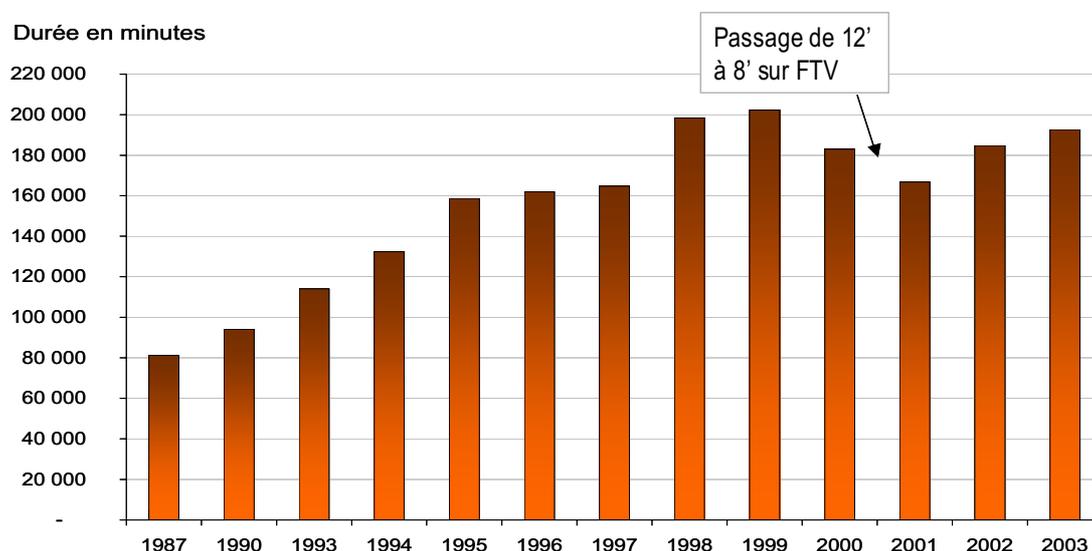
Rappelons tout d'abord les grandes étapes de la réglementation de la publicité à la télévision et les précédents d'autorisations de secteurs.

- 1968 : autorisation de la publicité TV sur la première chaîne. 2 mn/ jour, puis 6 mn/jour (1969) et 10 mn/jour (1970) ;
- 1971 : autorisation de la publicité sur la deuxième chaîne ;
- 1983 : autorisation de la publicité sur FR3 (créée en 73) ;
- 1985 : autorisation de la publicité sur les programmes en clair de C+ (créé en 1984) ;
- 1986 : lancement de La Cinq et M6, avec publicité ;
- 1987 : privatisation de TF1 ;
- 1988 : autorisation du secteur de **l'édition musicale** (investissements publicitaires + 117% en 1988, et + 300% en 1989²⁶) ;
- 1989 : autorisation du secteur pour **l'édition vidéo** en 1989 (+ 103% d'investissement en 1989) ;
- 1991 : Loi Evin – interdiction de la publicité pour **l'alcool (>1,2°) et le tabac** ;
- 1992 : Coupure publicitaire autorisée pour les films sur les chaînes privées ;
- 1992 : **décret n° 92-280 du 27 mars 1992** pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.
- 1997 : Demande d'information de la Commission européenne sur la publicité pour la distribution, suite à la plainte d'un fabricant de meubles belge souhaitant acheter de l'espace publicitaire les chaînes françaises.
- 1998 : débat juridique autour de *houra.fr* : publicité TV autorisée car assimilée à une activité Internet, puis interdite car assimilée à un service de distribution ;
- 2000 : Constitution du **comité « Pourquoi ? »**, lobby en faveur de l'ouverture des 4 secteurs interdits, constitué d'agences de publicité, acteurs de la distribution, régies TV, SPMI, animé par Jacques Bille, délégué général de l'AACC.
- 2001 : Demande d'information de la Commission européenne sur les quatre secteurs interdits.

²⁶ Source : CNC/Carat TVMI.

- 2001 : Le ministère de la culture se prononce en faveur d'une ouverture limitée, pour aider à viabiliser la TNT ;
- 2001 (octobre) : Plainte du Syndicat de la Presse Magazine d'Information (SPMI) et d'EMAP UK devant la Commission européenne, en vue d'obtenir l'autorisation pour la presse de communiquer en télévision. D'autres acteurs de la presse, de la télévision et de la distribution se joignent de façon plus ou moins formelle à la plainte du SPMI. ;
- 2002 (7 mai) : Suite à ces plaintes, la Commission européenne (Commissaire Frits Bolkenstein) **met en demeure** le Gouvernement français de modifier le décret de 1992.
- 2003 (2 avril) : Rencontre de JJ Aillagon (Ministre de la Culture) et de Frederik Bolkenstein (Commissaire européen en charge du marché intérieur) sur ce dossier.
- 2003 : Après une large consultation des acteurs, conduite par la Direction du Développement des Médias (DDM), le Gouvernement diffuse un projet de décret rectificatif. Consulté pour avis, le CSA suggère de repousser l'ouverture de la distribution sur les chaînes hertziennes de 2006 à 2008. ;
- 7 octobre 2003 : publication au JO du décret rectificatif du décret du 27 mars 1992 (ouverture distribution chaînes hertziennes fixée à 2007) ;
- 1er janvier 2004 : ouverture partielle pour presse, livre, distribution ;
- 1er janvier 2007 : ouverture pour distribution sur chaînes hertziennes.

Figure 44 : Evolution du volume de publicité sur les chaînes hertziennes en France (1987-2003)



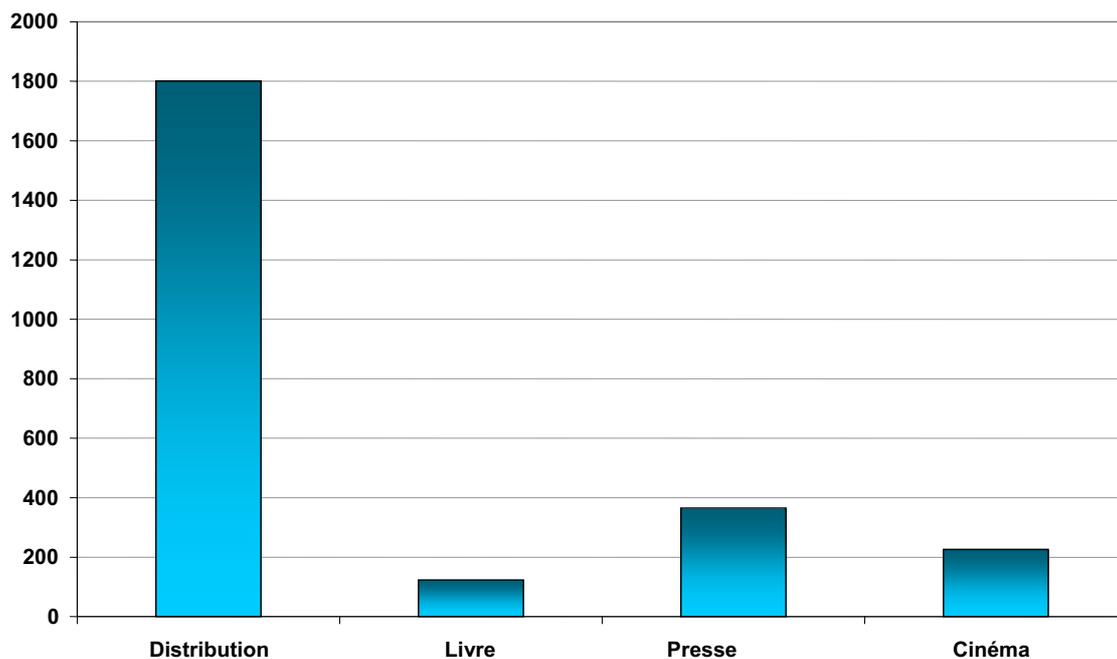
Source : BIPE

Des quatre secteurs économiques, la distribution est le plus important, et celui pour lequel les investissements publicitaires sont, aujourd'hui, et de loin, les plus importants : les enseignes de distribution ont dépensé environ 2 milliards d'euros bruts en 2003²⁷ dans les grands médias,

²⁷ Source : TNS Media Intelligence.

contre 1830 M€ en 2002, soit 12% des dépenses totales. Compte tenu de l'écart entre la valorisation brute et nette, ceci représente environ 1,2 milliard d'euros. Le schéma suivant rappelle le poids relatif des secteurs annonceurs en jeu.

Figure 45 : Investissements publicitaires des 4 secteurs économiques concernés par l'ouverture (M€ bruts 2002)



Source : TNS

Nous allons commencer par l'analyse du secteur de la distribution, qui est resté, en 2003, le **premier secteur annonceur en France en volume d'investissement**, d'après la pige TNS.

Figure 46 : Les principaux secteurs économiques annonceurs en France en 2003

	Recettes brutes	PDM
TOTAL PLURIMEDIA	16 569	100.0%
DISTRIBUTION	2007	12.1%
ALIMENTATION - DIETETIQUE	1903	11.5%
TRANSPORT	1533	9.3%
SERVICES	1331	8.0%
TOILETTE BEAUTE	1310	7.9%
TELECOMMUNICATION	1266	7.6%
CULTURE & LOISIRS	1105	6.7%
EDITION	1047	6.3%
INFORMATION MEDIA	846	5.1%
VOYAGE-TOURISME	622	3.8%
BOISSONS	531	3.2%
HABILLEMENT-ACCESS.TEXTIL	527	3.2%
ENTRETIEN	356	2.1%
INFORMATIQUE	348	2.1%
PUBLICITES DIVERSES	331	2.0%
CORPORATE+PUB.FINANC/INST	258	1.6%
IMMOBILIER BTP	177	1.1%
AMEUBLEMENT-DECORATION	157	0.9%
ENERGIE	152	0.9%
APPAREILS MENAGER	145	0.9%
PHARMACIE - MEDECINE	140	0.8%
AUDIOVISUEL-PHOTO-CINEMA	134	0.8%
EQUIPEMENT MATERIEL SPORT	89	0.5%
ENSEIGNEMENT-FORMATION	88	0.5%
INDUSTRIE	85	0.5%
AGRICULTURE-JARDINAGE	56	0.3%
ANNONCES LEGALES	26	0.2%

Source : TNS

5.2 La distribution

5.2.1 L'ouverture et ses limites

Au titre du décret du 7 octobre 2003, la publicité pour la distribution à la télévision est autorisée depuis le 1^{er} janvier 2004 sur les chaînes locales, les chaînes du câble et du satellite. Elle sera possible à partir du 1^{er} janvier 2007 sur les chaînes hertziennes.

Cependant la publicité pour la distribution à la télévision devra se cantonner dans un discours « institutionnel ». La publicité pour les « opérations commerciales de promotion » (voir définition dans l'encadré suivant), restera proscrite.

Décret du 7 octobre 2003 – Article 1-IV

*« Au sens du présent décret, on entend par **opération commerciale de promotion** toute offre de produits ou de prestations de services faite aux consommateurs ou toute organisation d'événement qui présente un caractère occasionnel ou saisonnier, résultant notamment de la durée de l'offre, des prix et des conditions de vente annoncés, de l'importance du stock mis en vente, de la nature, de l'origine ou des qualités particulières des produits ou services ou des produits ou prestations accessoires offerts. »*

Si l'on distingue dans la publicité pour la distribution **4 formes de discours** et si on les examine au regard des critères du décret, on s'aperçoit de l'ampleur de la limitation.

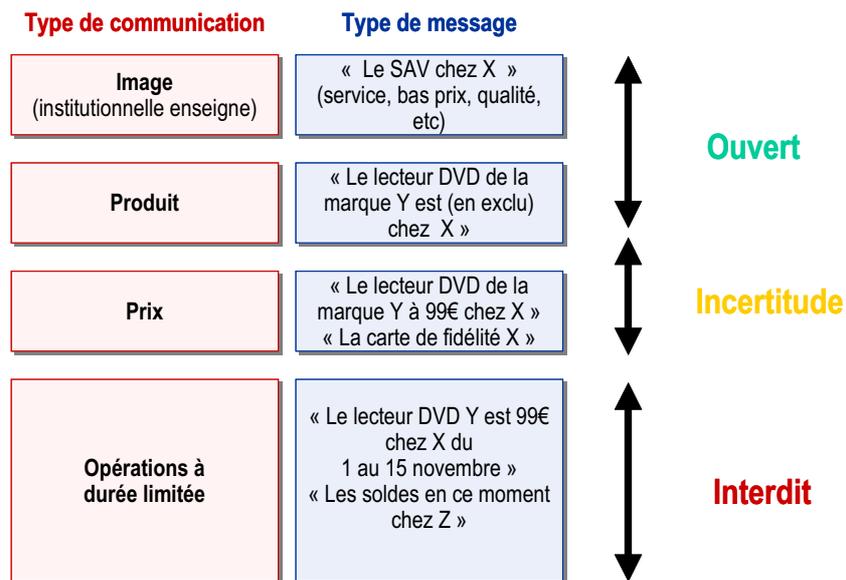
- La **communication purement institutionnelle** est possible. Cette forme de communication sur une signature générique et les valeurs de l'enseigne ne représentent aujourd'hui pas plus de 10% de l'investissement publicitaire global des enseignes de la distribution.
- A l'opposé, la **communication pour des promotions temporaires de produits** ou des opérations temporaires (soldes, anniversaires) est clairement prohibée.
- La publicité pour des produits qui préciserait un prix promotionnel temporaire, qui constitue la forme la plus importante de la communication de la grande distribution alimentaire (promotion sur des produits d'appels pour drainer du trafic), est aussi clairement prohibée.
- **Les choses sont moins claires** pour un produit dont le prix serait précisé mais *sans* mention de durée. Ce cas de figure reste largement hypothétique : les enseignes ne peuvent pas garantir indéfiniment un prix donné pour un produit donné, pour un produit de « grande marque ». Elle pourrait cependant le faire pour leurs « marques de distributeurs » (MDD) mais ceci nécessiterait probablement une interprétation du décret. Certains distributeurs rencontrés par le BIPE anticipent des litiges juridiques autour de ce décret.
- Enfin une communication autour d'un produit mais sans mention de durée, de stock ou de prix paraît possible mais d'un intérêt extrêmement limité pour l'annonceur, vu le coût du média TV.

La figure suivante résume la situation créée par la limitation du discours prévue par le décret du 7 octobre 2004.

Figure 47 : Segmentation de la publicité distribution, et limites de l'ouverture

Type de communication	Type de message	Moyens typiques
Image (institutionnelle enseigne)	« Le SAV chez X » (service, bas prix, qualité, etc)	Presse mag, cinéma, PQN
Produit	« Le lecteur DVD de la marque Y est (en exclu) chez X »	Hors média (catalogues), affichage, PQR, radio
Prix	« Le lecteur DVD de la marque Y à 200€ chez X » « La carte de fidélité X »	
Opérations à durée limitée	« Le lecteur DVD Y est 200€ chez X du 1 au 15 novembre » « Les soldes en ce moment chez Z »	Hors média (PNA), affichage, radio, PQR

} 90 À 95% de la pub aujourd'hui



Source : BIPE

5.2.2 La position des acteurs

Pour connaître leurs positions et leurs argumentations sur ce sujet, le BIPE a recueilli les prises de positions et a interviewé les représentants du commerce et les responsables marketing de quelques unes des principales enseignes françaises²⁸.

- Grande distribution alimentaire : Auchan, Carrefour, Leclerc
- Distribution spécialisée : FNAC, Darty, But
- Organisations professionnelles : UPA (Union Professionnelle Artisanale), FCD (Fédération du Commerce et de la Distribution)
- Organisations d'annonceurs : UDA (Union des Annonceurs)

Il résulte de nos rencontres que **le décret du 7 octobre 2003 ne satisfait à peu près personne en l'état.**

- Les acteurs de la grande distribution sont tous favorables à l'ouverture, et la plupart auraient souhaité une ouverture beaucoup plus large voire totale, parce qu'ils dénoncent des distorsions de concurrence dans la situation actuelle, parce que l'ouverture partielle est sans intérêt à leurs yeux et source de difficultés juridiques potentielles dans son interprétation.
- Les organisations représentatives des **annonceurs** (UDA) soutiennent une ouverture totale en vertu du principe général de liberté du commerce et de la publicité. Elles rejettent surtout le principe d'une limitation du *discours* publicitaire.
- Les **représentants du petit commerce** indépendant sont favorables au statu quo ante et rejettent toute ouverture, qui constituerait à leurs yeux un handicap concurrentiel de plus pour les petites entreprises.
- Les représentants de la **télévision** (régies publicitaires) et des intermédiaires de la **publicité** anticipent que cette ouverture tronquée ne leur apportera qu'une très faible proportion du chiffre d'affaires supplémentaire qu'ils auraient pu attendre d'une ouverture totale.
- Seuls les autres médias sont à peu près satisfaits de ce décret qui préserve a priori l'essentiel des investissements actuellement réalisés par la distribution en **presse, radio et publicité extérieure**.
- Enfin les **grandes marques de grande distribution** (alimentaire, cosmétique, entretien...), qui vivent avec la grande distribution dans un rapport complexe et conflictuel de symbiose/parasitisme, ne se sont jamais prononcées publiquement sur ce sujet. Cependant les autres acteurs estiment qu'elles ont fait valoir une opposition discrète au projet d'ouverture.

Le tableau ci-après résume la position des différents types d'acteurs sur cette question.

²⁸ Voir détail des personnes rencontrées en annexe.

Figure 48 : Position des différents acteurs autour de l'ouverture distribution

	Acteurs favorables à une ouverture plus large	Acteurs satisfaits de l'ouverture partielle (compromis du 7 octobre)	Acteurs favorables au statu quo ante
Distribution	Toute la grande distribution alimentaire (Auchan, Leclerc, Carrefour), FCD ; certaines enseignes spécialisées (But) Union des annonceurs (UDA)	Certaines enseignes spécialisées pratiquant aujourd'hui uniquement une communication purement institutionnelle (Darty, FNAC...)	Commerce indépendant (UPA)
Médias et autres	Régies TV (SNPTV) Chaînes thématiques (ACCES) Chaînes locales Acteurs de la publicité (AACC)		Presse (SPQR), radio (SIRPP), publicité extérieure (UPE) Grandes marques de grande consommation

Source : BIPE

Nous examinons dans les pages suivantes l'argumentation des différents types d'acteurs et les impacts qu'ils peuvent effectivement attendre d'une modification de la réglementation de la publicité pour la distribution.

a) Le commerce indépendant

L'Union Professionnelle Artisanale (UPA) a vivement réagi au décret du 7 octobre 2003 qu'elle considère comme « tout à fait inacceptable »²⁹.

Constatant que la possibilité qui sera ainsi offerte aux grandes enseignes leur conférera un atout concurrentiel de plus vis-à-vis du petit commerce indépendant, l'UPA estime qu'une nouvelle augmentation de la part de marché de la grande distribution – déjà l'une des plus importantes en Europe – aurait un impact « catastrophique » sur le tissu des petites entreprises.

La place de la grande distribution peut en effet être considérée à certains égards comme excessive en France. Elle a pu, dans certaines agglomérations, contribuer à un dépérissement des centres-villes et un appauvrissement urbanistique. L'UPA rappelle également qu'à CA comparable, le petit commerce occupe plus d'emplois que la grande distribution.

Mais d'après nous, la régulation du commerce est du ressort de la politique économique, urbanistique et même sociale³⁰ de la France. A partir du moment où les grandes surfaces ont été autorisées à se développer, et dans certaines limites³¹, il peut sembler difficilement justifiable de rechercher *ex post* et **indirectement** à limiter leurs parts de marché en limitant leurs *moyens de communication*.

De plus le poids économique de la grande distribution lui donne *déjà* aujourd'hui accès à des moyens de promotion de masse inaccessibles au petit commerce (presse quotidienne, radio, affichage, mailing de masse...).

²⁹ Communiqué de l'UPA (8 octobre 2003).

³⁰ La grande distribution ayant un pouvoir de marché plus important vis-à-vis des producteurs, son développement a été longtemps considéré par les pouvoirs publics comme favorisant la modération des prix, notamment alimentaires, et favorisant ainsi le pouvoir d'achat des ménages modestes.

³¹ Loi Royer, Loi Galland...

Cet argument « anti-ouverture » a été invoqué par les « petits » acteurs des 4 secteurs annonceurs concernés ; c'est pourquoi nous l'analysons de manière transversale dans la conclusion de la partie 2.

b) La grande distribution

Les partisans de l'ouverture en attendent plusieurs effets positifs : relais de croissance, suppression de distorsions jugées artificielles.

Distorsions de concurrence

Les grands distributeurs ont longtemps dénoncé une situation de **distorsion de concurrence** créée par l'interdiction de communiquer librement en télévision.

En effet la réglementation interdit aux entreprises verticalement intégrées de communiquer en télévision sur leurs activités de distribution à partir d'un certain *seuil de chiffre d'affaires* réalisé dans la distribution.

Ainsi, parce que la distribution de carburant est considérée comme une activité *minoritaire* au sein des groupes pétroliers, la réglementation autorise à ce titre les Total ou Esso à communiquer en télévision³². Cela est interdit aux purs distributeurs, qui contrôlent pourtant 52 % de la vente de carburant en France. Leclerc par exemple est le deuxième distributeur d'essence en France, avec une part de marché de 15%.

De même, les commerces appartenant à certaines enseignes ou franchises de *fabricants* peuvent accéder à la publicité TV : ils ne sont pas considérés comme des distributeurs, puisqu'ils produisent une partie de la marchandise qu'ils vendent (ex : Décathlon, Ikéa, chaussure, bijouterie...). La grande distribution alimentaire, malgré ses marques de distributeurs, reste en deçà des seuils qui pourrait lui permettre de communiquer en télévision sur ces produits.

On peut aussi évoquer les **distorsions frontalières**. Les habitants français des régions frontalières peuvent recevoir des chaînes de télévision étrangères, comprenant des publicités de distributeurs.

C'est particulièrement le cas dans le Nord de la France, à proximité de la Belgique. Les distributeurs belges peuvent toucher et donc attirer le consommateur français via la télévision belge, mais l'inverse n'est pas vrai. L'un des éléments qui a enclenché la procédure de la Commission européenne a été la plainte d'un magasin de meuble belge qui s'est vu refusé la possibilité de communiquer sur France 3 Nord-Pas-de-Calais.

c) Inutilité d'une ouverture « tronquée » ?

Face aux inconvénients de l'interdiction, la grande distribution dans l'ensemble, ne se satisfait pas du compromis du 7 octobre. Les acteurs soulignent que cette ouverture doublement limitée restera symbolique et ne correspond absolument pas à leurs attentes.

En effet, la communication à caractère **institutionnel** sera permise, mais les enseignes avaient déjà la possibilité de communiquer sur leurs marques via le cinéma ou le parrainage TV. Ainsi, Darty est présent sur les écrans français depuis 1989, avec le personnage de la camionnette jaune parrainant la météo. Auchan a fait de nombreuses campagnes en cinéma et parraine également des programmes courts. Un distributeur nous a déclaré : « *Il sera impossible de communiquer sur un prix limité dans le temps, alors que 95% de notre communication est*

³² Les distributeurs font d'ailleurs remarquer que les groupes pétroliers, autorisés en tant que *producteurs*, ne communiquent pratiquement pas au sujet de leur produit (peu différencié) mais à propos de leurs marques et de la qualité de leur *service de distribution*.

fondée sur ce principe ! ». La Fédération des entreprises du commerce et de la distribution, (FCD) précise de son côté : « *Nous sommes contre ce texte. Il donne une définition des promotions extrêmement vaste et imprécise, qui donnera lieu à beaucoup de contentieux.* »

L'ouverture aux cabsat pendant trois ans, qui peut avoir un sens pour les secteurs culturels en raison de leur surface économique et de l'affinité de ciblage possible sur les chaînes, vide de toute signification la mesure dans le cas d'une industrie de masse souhaitant viser avec le maximum de puissance instantanée le grand public. Un représentant d'une grande enseigne résume ainsi le point de vue du secteur : « *L'ouverture cabsat n'a aucun intérêt pour la grande distribution : l'ensemble des chaînes cabsat ne représente que 10% de part d'audience cumulée et les chaînes les plus puissantes ne dépassent pas 2% ; ça ou rien, c'est pareil !* ».

Le bilan du premier trimestre 2004 montre en effet que les distributeurs et leurs agences média n'ont accordé à peu près aucune attention à ce média : 2 annonceurs seulement l'ont utilisé (Champion et La Redoute), pour un montant total de 1,1 M€.

L'ouverture aux chaînes locales aurait pu être plus intéressante, si ces chaînes étaient réellement développées sur *tout* le territoire – ce qui ne sera pas le cas avant plusieurs années – et si il n'y avait l'interdiction promotionnelle : la publicité *locale* des enseignes, quel que soit le média, est exclusivement promotionnelle !

Principe général de liberté de communication

Les tenants de l'ouverture arguent que sur une activité économique et un service ne présentant aucun caractère de dangerosité comme le tabac ou l'alcool « *il n'y a pas de raison de limiter notre discours ou nos moyens de communication* ».

Si certains annonceurs comme ceux de la grande consommation avaient des raisons de craindre une ouverture totale, ils sont néanmoins solidaires sur la réaffirmation du principe de liberté de communication publicitaire. Les annonceurs alimentaires, par exemple, sont eux-aussi menacés à terme par une limitation de leur discours, afin de protéger les jeunes de l'obésité.

Au delà de la défense de leurs propres intérêts, deux arguments d'intérêt général sont avancés par les tenants de la libéralisation de la publicité pour la distribution.

Maintien « qualitatif » de la grande distribution française

Le transfert vers la télévision d'une partie des sommes précédemment dépensées en prospectus et catalogues ou en faces d'affichage réduirait la « pollution » publicitaire subie par les citoyens dans leurs boîtes aux lettres et leurs rues. Ce phénomène irait dans le sens de la volonté politique d'un certain nombre de collectivités territoriales qui cherchent à dissuader/taxer le volume de publicité papier par voie postale, et limiter la présence de panneaux d'affichage dans les centres-villes.

D'autre part, la possibilité d'utiliser un média qui se prête tout autant - sinon plus - à la communication de marque qu'au hard-selling, encouragera les distributeurs français à s'engager dans la voie de la différenciation qualitative par rapport au modèle économique du hard-discount. Or du point de vue des pouvoirs publics, une grande distribution spécialisée ou une grande distribution généraliste « haut de gamme » est préférable au hard discount à l'allemande du point de vue de l'impact sur l'emploi. La grande distribution « à la française » est considérée comme réalisant un bon compromis entre prix bas et emploi. Les industriels des grandes marques rejoignent sur ce point les acteurs de la grande distribution.

La grande distribution française est en effet aujourd'hui placée dans un **dilemme stratégique** : le hard discount grignote chaque année des parts de marché ; elle doit choisir entre :

- combattre l'intrus avec ses propres armes (prix bas ; choix réduit ; service, personnel et coûts ultra limités), c'est à dire descendre en gamme vers le low-cost, avec le risque de perdre son âme et de perdre en fin de compte la bataille ;
- ou au contraire rester positionnée sur ses valeurs et son modèle économique, en espérant un tassement de la croissance du hard discount.

Or la grande distribution a du mal à véritablement choisir entre ces deux options. La disponibilité d'un média puissant est propice à la communication de marque à partir de 2007, fournira un argument aux partisans de la seconde stratégie.

Cet argument, non dénué de fondements, milite en réalité en faveur du compromis du 7 octobre : (i) l'interdiction absolue de la télévision oblige à utiliser les médias « tactiques » et promotionnels et pousserait la distribution « vers le bas » (vers une communication et un modèle concurrentiel fondés exclusivement sur le prix)

(ii) l'autorisation du 7 octobre, en ouvrant la communication institutionnel, renforcera le modèle qualitatif de distribution

(iii) l'autorisation totale permettrait de faire du promotionnel en télévision et recentrerait la concurrence sur le terrain du prix (retour en arrière)

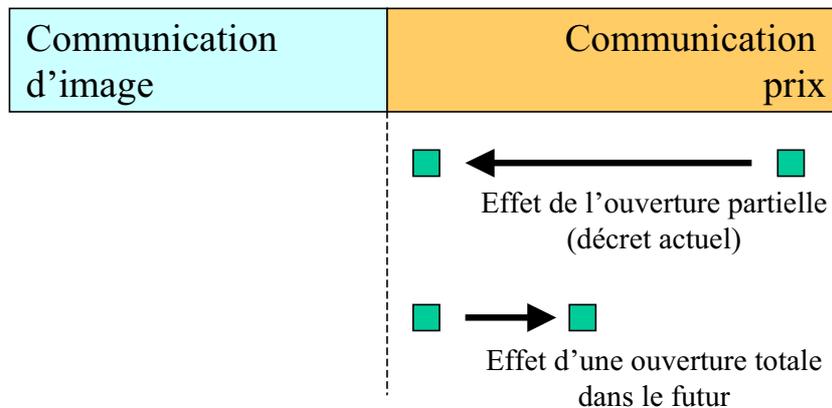
On peut relever une certaine contradiction entre le discours consistant à dire « l'interdiction du promotionnel enlève tout intérêt à la mesure » et « la communication de la distribution TV sera de toutes les façons essentiellement institutionnelle et qualitative ».

Les grands acteurs de la distribution rejettent cette apparente contradiction par les arguments suivants, qui nous paraissent fondés :

- La non-limitation sectorielle du discours (dans les limites générales de la publicité) est un principe de droit non négociable. L'exiger ne signifie pas que les distributeurs aient nécessairement l'intention de faire du promotionnel.
- Quand bien même une partie de la communication TV serait « promotionnelle », elle ne ferait que transférer sur le média TV les pratiques actuelles en hors média ou sur des médias comme la radio ; globalement le « centre de gravité » de la communication des distributeurs ne peut que se déplacer vers l'image et l'institutionnel avec la disponibilité du média TV (par rapport la situation précédente).

L'examen de la pratique des distributeurs dans les pays étrangers valide ce dernier argument : la communication des distributeurs en télévision est (très) majoritairement d'image ; les pays où domine le hard discount sont précisément ceux où les distributeurs utilisent le moins la télévision.

Figure 49 : Communication d'image ou de prix



d) *Les propositions alternatives des distributeurs*

Leclerc a été l'un des partisans les plus actifs en faveur de l'ouverture. Durant la consultation du printemps 2003, la société a communiqué à la DDM sa vision de ce que devrait être le décret d'ouverture, résumée dans le tableau suivant.

Figure 50 : Le scénario d'ouverture de Leclerc

	Proposition Leclerc	Décret du 7 octobre 2003
Champ d'application final	Toutes les chaînes	Toutes les chaînes
Période transitoire	18 mois sur les chaînes hertziennes uniquement	36 mois sur le cabsat et les chaînes locales
Restriction de volume	Pendant la période de transition : limiter les plages de temps par annonceur sur l'année	Aucune
Restriction de discours	Aucune	Pas de promotion (restriction permanente)

Source : Leclerc

La restriction de durée consisterait à déterminer des **quotas de jours de publicité** par annonceur, durant lesquels il peut communiquer comme bon lui semble, le but étant de simuler des conditions les plus proches de la réalité pendant la période de transition.

5.2.3 *Les autres médias*

Tous les médias qui se partagent aujourd'hui le marché de la publicité pour la distribution sont évidemment particulièrement inquiets. La distribution est souvent leur premier secteur client : c'est notamment le cas pour la publicité extérieure et la presse quotidienne régionale. La préservation des revenus de la presse quotidienne, notamment régionale, a d'ailleurs été, tout à fait officiellement, la motivation principale de l'interdiction et de la limitation de l'ouverture.

En cas d'ouverture totale et immédiate, les différentes études publiées laissent anticiper une baisse brutale de revenu de l'ordre de 5% à 15% pour chacun de ces médias. Une telle perte mettrait en jeu la viabilité économique de certains d'entre eux.

C'est pourquoi les représentants de la presse, de la radio et de l'affichage, conscients que la réglementation devait évoluer pour donner satisfaction à la Commission européenne, ont accueilli avec satisfaction le décret du 7 octobre 2003, qui leur paraît un « bon » compromis.

Une ouverture progressive et limitée dans son impact final leur garantit une préservation de l'essentiel de leurs revenus publicitaires.

5.2.4 Les « grandes marques »

Les grandes marques de la grande distribution (alimentaire, entretien, cosmétiques) n'ont pris officiellement position sur ce sujet. Les industriels de ce secteur sont en réalité partagés sur le sujet et sur les impacts qu'une ouverture pourrait avoir sur eux.

D'un côté, ces grands annonceurs TV sont solidaires de la grande distribution sur le *principe* d'une publicité libre dans son discours et les médias mis à sa disposition.

De l'autre, ils ont plusieurs choses à craindre d'une ouverture totale :

Le risque inflationniste. L'ouverture se produirait dans un contexte de saturation de l'offre de publicité en télévision ; la demande de spots est aujourd'hui supérieure à l'offre et les prix réels augmentent, pénalisant les gros annonceurs comme L'Oréal, P&G, Nestlé ou Danone. L'arrivée massive des annonceurs de la grande distribution entraînerait mécaniquement, toutes choses égales par ailleurs, un accroissement de ce différentiel offre/demande et renforcerait les tendances inflationnistes. D'un autre côté l'ouverture à ce nouveau secteur donnerait un argument supplémentaire aux annonceurs qui exigent un assouplissement du contingent volumique pour faire baisser les prix de la publicité télévisée.

Le risque de dégâts sur les marques. Les grandes marques se considère aujourd'hui parfois comme « otages » de la grande distribution, qui possède, il est vrai, une position de négociation favorable étant donné sa puissance d'achat. La grande distribution peut ainsi engranger des « marges arrières » en facturant notamment les mises en avant des produits en magasin et dans les catalogues qui sont diffusés dans les boîtes aux lettres. Si la publicité promotionnelle était autorisée sur les chaînes hertziennes, les grandes marques craignent que certains annonceurs ne mettent de la même façon leurs produits en avant, comme supports à des promotions temporaires, avec des répercussions négatives : L'Oréal, Sony ou Danone redouteraient de voir leurs produits ainsi bradés voire « abîmés » dans des écrans publicitaires, où ils font *déjà* eux-mêmes de la publicité institutionnelle.

Enfin les fabricants craignent que les enseignes essaient de **leur faire financer une partie de la publicité distribution**, comme elles le font déjà aujourd'hui pour le hors média et plus généralement pour la rémunération des prestations de mise en avant (« marges arrières »). Quand elles diffusent 6 à 15 millions de catalogues dans les boîtes aux lettres, elles demandent aux marques représentées dans cette mise en avant de contribuer financièrement, et de manière significative.

Les grands distributeurs jurent qu'ils n'abîmeront jamais l'image des grandes marques par des spots « grossiers » qui seraient calqués sur l'affichage ou les prospectus promotionnels. Les grandes marques voient cependant avec inquiétude leurs partenaires distributeurs bénéficier demain d'un moyen supplémentaire de pression sur elles.

5.2.5 Perspective européenne

Avant de pouvoir tirer des enseignements valides des comparaisons européennes sur l'investissement publicitaire de la distribution, il est nécessaire de rappeler les différences profondes dans la structure de cette industrie selon les pays européens.

Les cinq premières enseignes de distribution représentent 60% de la grande distribution française (grande distribution au sens large, incluant les enseignes spécialistes de meubles ou de produits culturels). Le marché total 2002 de la distribution représente 199 milliards d'euros pour les principales enseignes (les vingt cinq premières), et environ 322 milliards d'euro au total.

Figure 51 : Les principaux distributeurs généralistes en France en 2002

Enseignes	Nombre de magasins	CA en milliards euros	% du marché total en valeur ³³
Carrefour	3 196	38	19 %
Intermarché	4 292	26	13 %
Leclerc	541	22	11 %
Casino/Rallye	6 142	17	9 %
Auchan	361	17	9 %
Total	14 532	120	61 %

Source : Mintel Retail Intelligence, 2002

a) *Les différents modèles de la distribution européenne*

Dans le cadre de la distribution, on ne peut parler de modèle européen. **Les spécificités nationales sont encore extrêmement fortes**, et les modes de distribution propres à chaque pays.

On distingue néanmoins deux modèles de distribution :

- Le **modèle de flux** : c'est le modèle traditionnel, fondé sur un modèle de proximité. Le distributeur choisit le meilleur emplacement, assurant une fréquentation maximale : c'est le modèle du petit commerce, qui va aux clients.
- Le **modèle de trafic**. Il consiste à faire déplacer le client jusque dans le magasin. C'est le modèle de la grande distribution.

On peut séparer grossièrement l'Europe en deux, des pays comme l'Italie, l'Allemagne ou le Royaume-Uni comprenant toujours ce modèle traditionnel de flux. Dans l'Europe du Sud (Espagne, France, Portugal), le modèle de trafic s'est imposé.

La part de marché de la grande distribution est variable selon les pays. Ainsi, sur le secteur de l'alimentaire, elle atteint plus de **90% en France**, 70% en Allemagne, 65% en Espagne et 55% en Italie³⁴, avec des divergences fortes selon les pays : quasi majorité des super/hypermarchés en France, alors qu'on observe un poids important (plus de 20%) pour le hard-discount en Allemagne.

Enfin le secteur reste **peu internationalisé à ce jour**. Dans chaque pays, ce sont les enseignes *nationales* qui dominent toujours le marché.

³³ Rapporté au CA total des 25 premières chaînes de distribution en France.

³⁴ Source : Eurostat, retailing in the European Economic Area.

Figure 52 : Les principaux distributeurs européens

France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie
Carrefour	Edeka/AVA	Tesco	Carrefour	Co-op Italia
Intermarché	Rewe	J Sainsbury	El Corte	Conad
Leclerc	Metro	ASDA (Wal Mart)	Eroski	Carrefour
Casino	Aldi	Safeway	Mercadona	Rinascente-France
Auchan	Schwartz Gruppe	Marks & Spencer	Auchan	Esselunga
Système U	Tengelmann	Kingfisher	Ahold (NLD)	Despar
		Boots	Caprabo	

Source : European Retail Handbook, 2002/2003

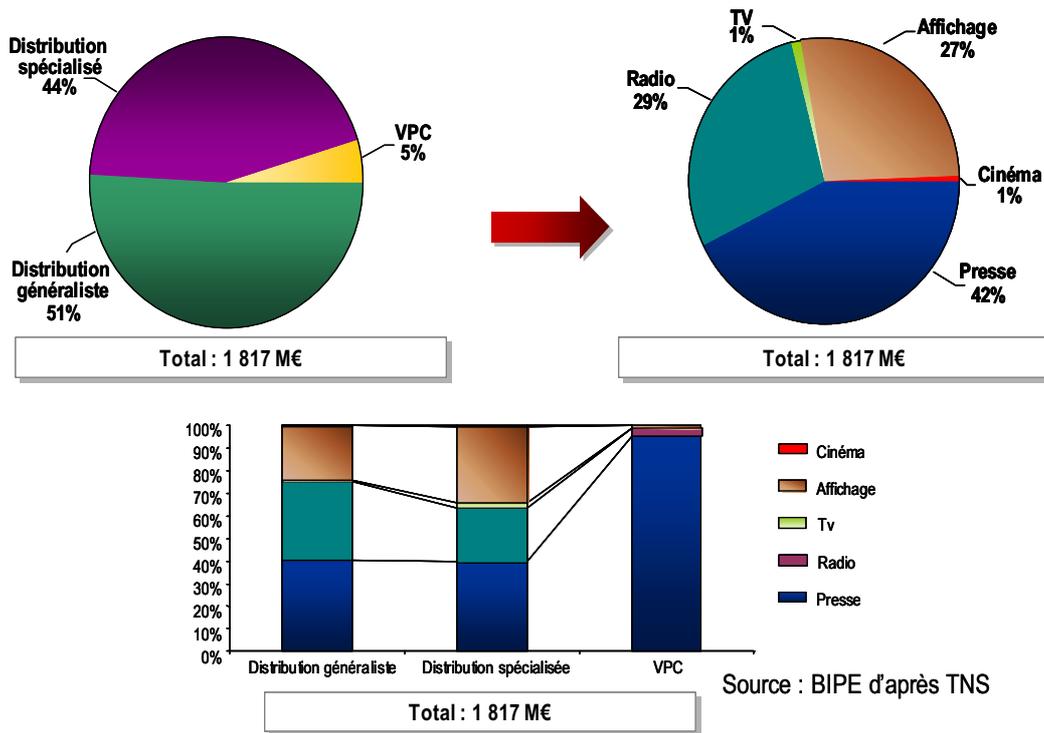
Parmi les pays européens, **le Royaume-Uni présente la structure de distribution la plus proche de la distribution Française :**

- **Concentration** : les quatre principales chaînes de supermarchés et hypermarchés (Tesco, Sainsbury, Asda et Safeway) contrôlent environ 70 % du commerce de détail britannique.
- **Homogénéité et couverture nationale** : pas de grande chaîne uniquement régionale, les leaders sont présents sur tous le territoire.
- **Modèle de service** : Une distribution plutôt « haut de gamme » : choix, qualité des produits, service.
- **Modèle économique** : Des réseaux de **succursales** (type Auchan ou Carrefour) plutôt que des enseignes franchisées (type Leclerc). En France les deux systèmes coexistent, mais le système intégré domine de plus en plus. Là encore, la France et le RU se rapprochent.

b) Investissements publicitaires de la distribution avant l'ouverture

En 2002, les annonceurs de la distribution ont dépensé 1817 M€, dont environ 50% pour la distribution généraliste. Ce montant a été à hauteur de 42% vers la presse (essentiellement la presse quotidienne régionale), puis vers la radio (29%) et la publicité extérieure (27%).

Figure 53 : Structure de l'investissement publicitaire distribution en France (2002)

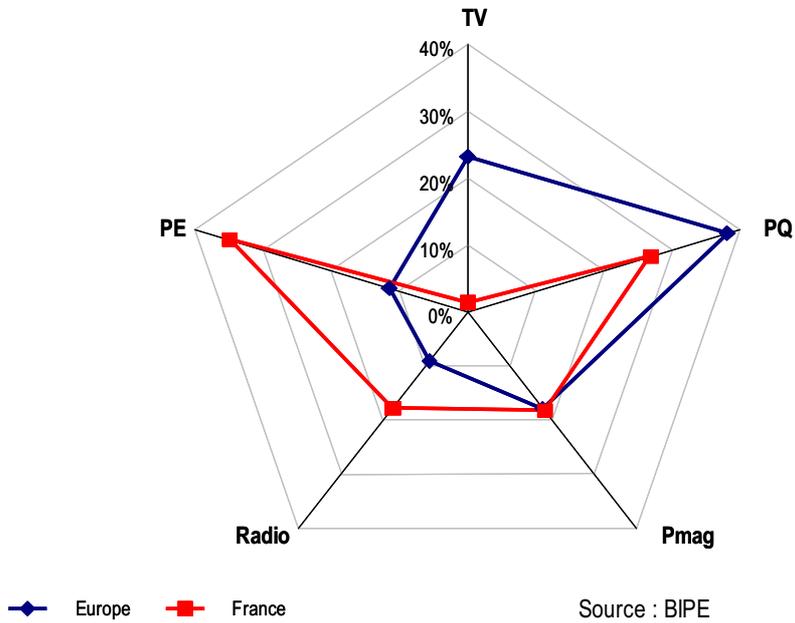


c) Les investissements de la distribution en Europe

La publicité pour la distribution à la télévision est autorisée partout ailleurs en Europe depuis toujours. Il est donc intéressant de rechercher des éléments de comparaison pour anticiper ce qui pourrait se passer en France si une ouverture complète avait lieu.

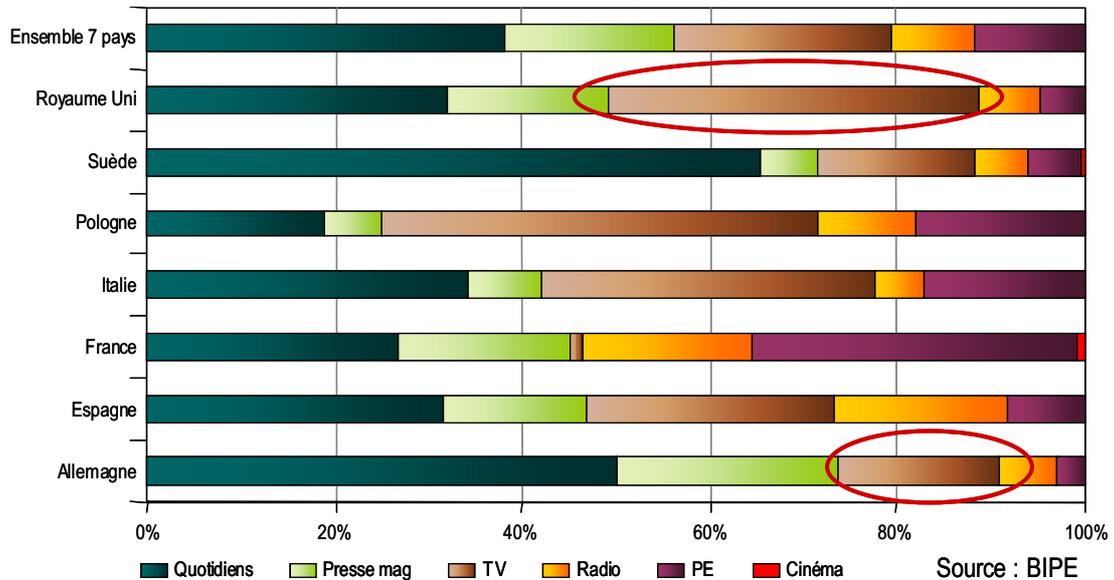
Dans l'ensemble de l'Europe, la télévision détient une PDM moyenne de 25% sur le marché des dépenses publicitaires de la distribution, mais le premier média sur ce créneau est la presse quotidienne, avec près de 40%. La figure suivante montre bien que la puissance de la radio et de la PE, sur la distribution comme sur l'ensemble du marché publicitaire, constituent des « exceptions françaises ».

Figure 54 : Média mix de la distribution en France et en Europe



Si l'on examine la situation pays par pays, la PDM de la TV sur les investissements publicitaires de la distribution est extrêmement variable en Europe : de 20% en Suède à 50% en Pologne, comme le montre la figure suivante.

Figure 55 : Mix média de la distribution en Europe (dépenses nettes 2002)



Dès lors quelle comparaison pertinente privilégier dans un exercice de prospective ?

Il suffit de savoir que la PDM TV est essentiellement déterminée par deux facteurs : la structure de la distribution et la compétitivité comparée des principaux médias (TV et presse) aux yeux des annonceurs.

La structure de la distribution dans le pays considéré.

Une grande distribution aux mains d’enseignes nationales unitaires (et non franchisées), présentes sur tout le territoire, et plutôt « qualitative » (faible part du Hard Discount) sont des facteurs favorables à l’utilisation du média TV. **Le RU est typiquement dans ce cas** : les annonceurs britanniques de la distribution dirigent vers ce média 45% de leurs investissements publicitaires.

Au contraire, un tissu de magasins indépendants franchisés à une centrale d’achats, d’importantes hétérogénéités dans l’implantation régionale de ces enseignes et un poids important du hard discount sont trois facteurs défavorables à la télévision et favorables aux médias de proximité. Les commerçants indépendants et les hard discounters favorisent en effet le hors média (mailing, catalogues, prospectus) au détriment de la publicité, et, au sein de la publicité, privilégient la presse quotidienne locale ou régionale par rapport à tous les autres médias. **L’Allemagne est parfaitement dans ce cas** : les annonceurs de la distribution consacrent à peine 25% de leurs investissements à la télévision, contre 45% à la presse quotidienne.

La puissance comparée des médias.

A ce titre, les deux pays de référence offrent le paysage d’une presse quotidienne deux à trois fois plus puissante que la presse française en termes de diffusion ou d’audience. En cas d’ouverture totale, la presse française ne peut donc pas espérer « résister » à la concurrence audiovisuelle aussi bien que la presse allemande. Ceci d’autant plus que l’Allemagne est l’un des pays d’Europe où l’audience de la télévision est la plus faible en Europe et où l’offre de publicité est la plus sévèrement limitée sur les chaînes publiques. Si les chaînes publiques sont sans publicité au Royaume Uni, l’audience et la PDM globale de la télévision sur le marché publicitaire sont en revanche dans le haut de la fourchette européenne.

Le tableau suivant résume les raisons pour lesquelles **le RU est d’après nous la meilleure analogie étrangère** pour anticiper l’impact économique d’une ouverture de la publicité télévisée.

Figure 56 : La comparaison la plus pertinente est la comparaison France-UK

	Distribution	Télévision	PQ
France	« Moderne » : centralisée, homogène, qualitative	Forte	Faible
UK		Forte	Forte
Allemagne	Régionalisée, poids du hard- discount	Faible	Forte

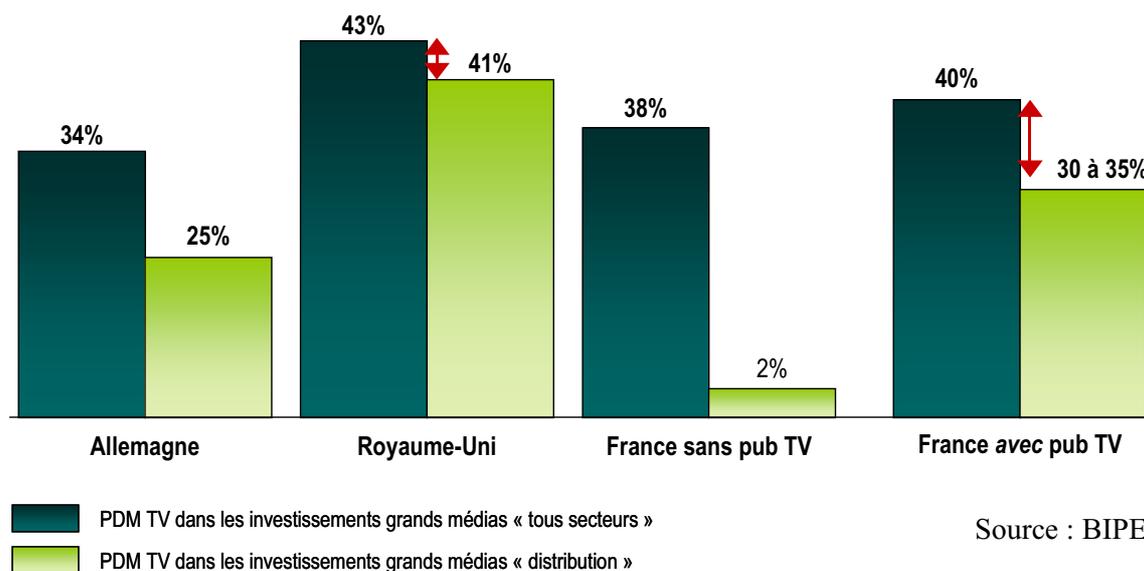
Source : BIPE

D’après nous la PDM de la TV le jour d’une ouverture totale, serait donc supérieure à la PDM constatée aujourd’hui en Allemagne, mais *inférieure* à la PDM constatée aujourd’hui au RU, notamment parce que les médias de complément (radio et publicité extérieure) sont

particulièrement bien implantés en France et resteront bien adaptés aux besoins des distributeurs.

Par ailleurs, comme dans les autres pays, la PDM de la télévision sur la distribution restera toutefois *inférieure* à la PDM de la télévision sur le marché publicitaire global, soit, dans le cas de la France **30 à 35%**, contre 40% (voir figure suivante).

Figure 57 : Prévision de PDM de la télévision en cas d'ouverture totale de la distribution en France (sur la base d'analogies européennes)



Les différentes projections réalisées par les agences médias sont parfois en dessous de ce chiffre³⁵.

L'agence OMD par exemple, anticipe une PDM de 5 à 10% la première année, et de **25% à terme**.

Les différentes études publiées par les agences soulignent en effet que les substitutions entre médias resteraient limitées et que le surcroît de revenu pour la télévision proviendrait d'une augmentation des dépenses marketing globales et, surtout, de transferts en provenance du « hors média » : prospectus, catalogues, etc. Ce transfert aura certainement lieu, mais il est très difficile d'anticiper son ampleur étant donné la porosité limitée entre les budgets nationaux et locaux des enseignes, entre les budgets marketing opérationnel et publicité.

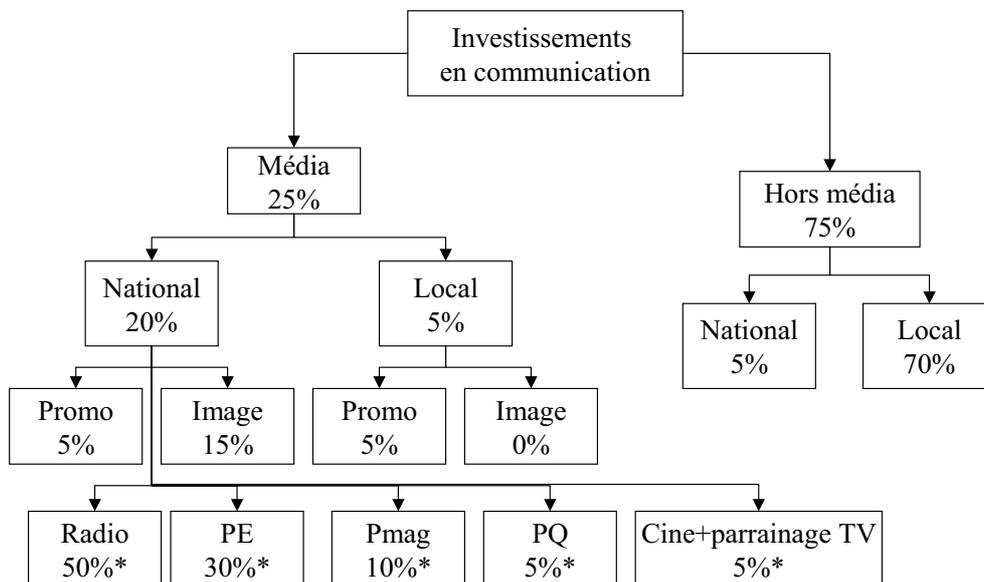
³⁵ Il faut garder à l'esprit que si les médiaplanneurs/acheteurs sont les meilleurs connaisseurs des mécanismes du marché publicitaire et jouent un rôle prescripteur décisif dans le choix des annonceurs, ils ne sont pas des observateurs neutres sur ce dossier, notamment lorsqu'ils ont pour client un acteur majeur de la grande distribution. Leur intérêt économique légitime est que l'ouverture ait lieu et qu'elle soit la plus large possible. Ils peuvent en effet espérer une augmentation des montants investis par leurs clients et par voie de conséquence une augmentation de leurs honoraires et commissions, puisque leur service inclurait la prise en compte d'un média supplémentaire. Les agences média auront donc tendance à sous-estimer le futur poids de la télévision et à sous-estimer les pertes potentielles de la presse, de la radio et de la publicité extérieure.

Figure 58 : Exemples de mix médias de distributeurs français

Enseigne n°1 (GDA)	Enseigne n°2 (GDA)	Enseigne n°3 (spécialisée)
Budget global : 1,5% du CA		
70% catalogues et prospectus	55% catalogues et prospectus	Parrainage TV : 45%
10% affichage signalétique à proximité des magasins	5% autres moyens hors média	Radio : 45%
20% grands médias dont :	40% grands médias dont :	Presse et affichage : 10% (lancements uniquement)
Radio : 50% (1 ^{er} annonceur)	Radio : 40%	
Affichage : 15%	Presse : 30%	
PQ : 35%	Affichage : 20%	
	Publicité promotionnelle : 95%	
	Achat local : 20%	

Source : BIPE

Figure 59 : Structure-type des investissements en communication d'une enseigne de GDA



* : sur le total de la publicité nationale

Source : BIPE

5.2.6 Impacts de l'ouverture sur les médias

a) Impacts qualitatifs

Le tableau suivant résume les impacts négatifs ou positifs pouvant découler d'une ouverture. Nous avons rassemblé ici tous les arguments avancés par les acteurs intervenant sur le marché, qu'ils concernent le secteur de la distribution, l'économie des médias, ou relève d'effets indirects collatéraux (par exemple la relation marques-distributeurs).

Figure 60 : Opportunités et menaces de l'ouverture pour la distribution

	Impacts positifs – Opportunités	Impacts négatifs – Menaces
Secteur	<ul style="list-style-type: none"> En se substituant pour partie au hors média et aux médias intrinsèquement promotionnels (radio, PE, PQR), la publicité à la télévision peut renforcer le modèle économique « qualitatif » de l'hyperdistribution, par opposition à la « tentation hard discount ». La TV est un média d'image. Mettrait fin aux distorsions de concurrence dénoncées par les distributeurs. 	<ul style="list-style-type: none"> Donnerait un outil concurrentiel de plus à la <i>grande</i> distribution, pouvant potentiellement lui permettre d'accroître encore son poids dans la distribution, au détriment du petit commerce indépendant.
Médias	<ul style="list-style-type: none"> Apportera un supplément net de recettes publicitaires aux opérateurs de télévision, rapprocherait en cela la France des ratios publicitaires européens moyens et, Permettrait de viabiliser une télévision locale privée, actuellement inexistante en France (mais il faudrait pour cela que l'ouverture soit totale, sans limitation du discours). 	<ul style="list-style-type: none"> PQR, PE, radio : trois médias concurrents de la télévision, dont l'économie repose, à des degrés divers, sur la publicité de la distribution, seraient en difficulté économique si l'ouverture était sans limitation de discours (incluant la communication de nature promotionnelle) : mais le compromis du 7 octobre préserve l'essentiel des ressources.
Autres effets et effets indirects	<ul style="list-style-type: none"> Le redéploiement des investissements des annonceurs irait dans le sens de la volonté de beaucoup d'élus locaux : désengorgement des boîtes aux lettres, déconcentration de l'affichage dans les centres-villes. Plus particulièrement la communication audiovisuelle apparaît comme plus « écologique » et moins intrusive que le marketing direct et les prospectus (mais la substitution ne pourra exister qu'en cas d'ouverture totale). L'accroissement des recettes publicitaires de la télévision, apportera un surcroît de financement aux producteurs audiovisuels et cinématographiques, puisque les obligations d'acquisition/coproduction des chaînes sont indexées sur leurs revenus. 	<ul style="list-style-type: none"> L'augmentation de la demande publicitaire en TV, face à une offre capacitaire constante car saturée, induira une inflation du « coût du GRP » et donc une augmentation du coût de la publicité pour les annonceurs des autres secteurs. Le pouvoir de marché de l'hyperdistribution sur les grandes marques va augmenter encore ; ces dernières craignent aussi une détérioration de leur image, si les distributeurs avaient droit à une communication « produit ».

Source : BIPE

b) Impacts quantitatifs

Les distributeurs ont des réponses diverses à la question de savoir s'ils comptent augmenter le montant de l'investissement publicitaire globale à l'occasion de l'ouverture de la publicité TV ou s'ils vont simplement redéployer leur mix média.

« La télévision est d'abord un média national ; s'il y a substitution, ce sera d'abord avec les médias nationaux (radio, PQN, PQR66³⁶), avant les médias locaux (affichage, PQR). »
« D'ailleurs la PQR a déjà perdu la bataille de la communication locale avec la montée en puissance des prospectus, catalogues et journaux d'annonce gratuits ; si l'on veut vraiment réguler ex ante les ressources de la PQR, il faudrait taxer ces supports et non pas interdire la télévision ».

Se pose ensuite la question de la PDM de la télévision. La fourchette 25-35% est par exemple confirmée par l'un des grands de la distribution alimentaire nous a ainsi déclaré : « *Dans les autres pays européens où nous sommes présents, comme l'Espagne, la télévision représente 30% de notre budget ; nous ferions à terme la même chose en France SI le discours publicitaire était libre.* »

Les **analystes financiers** ont anticipé un impact sur la valeur des sociétés cotées. Pour la Société Générale, par exemple, l'augmentation de la demande d'espace, à volume constant, entraînera un accroissement des prix et donc un accroissement de recettes publicitaires pour la télévision. Cette hausse de revenu atteindrait 130 à 180 M€ nets pour l'ensemble des chaînes dans le scénario réglementaire minimal (décret actuel). Dans des structures de coûts fixes comme la télévision gratuite, toute variation des recettes publicitaires se répercute directement sur la rentabilité.

L'impact sur les perspectives de profits futurs et donc sur la valorisation des sociétés basées sur la publicité est jugé « très favorable » pour les valeurs M6 et TF1 ; l'impact sur les sociétés cotées actives dans les autres médias (JCDecaux, Spir Communication, NRJ, RTL, Lagardère) est lui, qualifié de « modestement négatif ». En effet des acteurs comme RTL et Lagardère possèdent un portefeuille de médias diversifié, comprenant de la télévision. JCDecaux réalise dans la signalisation, l'équipement urbain et sur les marchés étrangers l'essentiel de son CA. NRJ bénéficie de recettes de diversification et de marges structurellement élevées grâce à la faiblesse des coûts fixes. Spir Communication, l'un des leaders de la presse gratuite vit de petites annonces et d'annonces commerciales généralement locales et promotionnelles donc peu menacées par la modification réglementaire. Les analystes SG concluent donc que la mesure entraîne « deux grands gagnants » (TF1 et M6) et « pas de réels perdants ».

Pour poser les bases d'une simulation-modélisation de l'impact, il faut faire plusieurs hypothèses.

Structure actuelle du marché. Pour évaluer les recettes nettes en provenance de la distribution et dirigée vers les principaux médias, nous nous sommes référés à l'étude France Pub (niveau de recettes nettes) et à la pige TNS (part du secteur « distribution » dans le total brut). Pour 2003 nous estimons ce montant à environ 700 M€ net, hors cinéma, hors internet, hors parrainage TV. Nous estimons par ailleurs la dépense de la distribution en moyens de communication « hors média » (plis non adressés, catalogues, marketing direct, sponsoring), à environ 3000 K€.

Augmentation de l'investissement. Si un moyen de promotion supplémentaire est mis à la disposition des annonceurs, nous pensons que, toutes choses égales par ailleurs, il devient plus

³⁶ Couplage publicitaire permettant aux annonceurs de déployer une campagne d'impact national en achetant des pages au même moment dans les différents titres de PQR couvrant le territoire français.

intéressant d'investir en promotion. Nous supposons donc une augmentation de l'effort global en communication de la part des acteurs de la distribution. Dans notre simulation « basse », correspondant à la réglementation actuelle (ouverture limitée à la promotion), et se situant au moment où les chaînes hertziennes accèdent à ce marché, nous estimons l'impact à +2%.

Taux de transfert. Il faut ensuite faire des hypothèses sur les taux de transfert du hors média vers la télévision, des autres médias vers la télévision, et du parrainage TV vers la télévision.

Le mix média des annonceurs distribution s'appuie sur les caractéristiques spécifiques de chaque média et sur les besoins spécifiques des annonceurs (voir schéma ci-après). Ceci constitue un facteur de stabilité : il est probable que les annonceurs transféreront vers la télévision une partie à peu près similaire de leurs investissements actuels dans chacun des autres médias.

Figure 61 : Les caractéristiques et atouts spécifiques de chaque support publicitaire déterminent le mix média de chaque famille d'annonceur et l'univers de substituabilité pour chacun d'eux

	Puissance	Couverture nationale	Réactivité	Proximité	Image	Ciblage
TVH	***	***	*		***	
PQR	*	*	**	***	*	
PQN	*	**	**		***	*
Pmag	*	***	*		***	***
TV cabsat			*		**	**
PE	*	***	**	***	*	
Radio	**	**	***	*	*	*
Cinéma		*		*	**	*

Source : BIPE

Cependant, les caractéristiques de la publicité télévisée, selon son degré d'ouverture, la rendront plus concurrente de certains médias que d'autres. Dans le scénario bas - une publicité d'image uniquement - la télévision concurrencera essentiellement les médias d'image (presse magazine, PQN, à un moindre degré que la publicité extérieure). Les médias les plus touchés pourraient perdre -10 à -12% à terme de leurs recettes (avant prise en compte de l'augmentation générale des dépenses). Dans le scénario haut – ouverture totale, ouverture à la communication promotionnelle – ce seront les médias réactifs et/ou de proximité qui seront le plus touchés : PQR, radio, affichage, et ils le seront dans des proportions plus importantes : -15% à terme.

Substitution parrainage/spots. Il reste à faire des hypothèses sur le redéploiement des investissements des distributeurs du parrainage TV (où ils représentent près de 50% des 170 M€ annuels investis) vers les spots TV. Ce taux sera beaucoup plus important (40% à 50%) et viendra diminuer l'impact global net des transfert sur l'économie de la télévision.

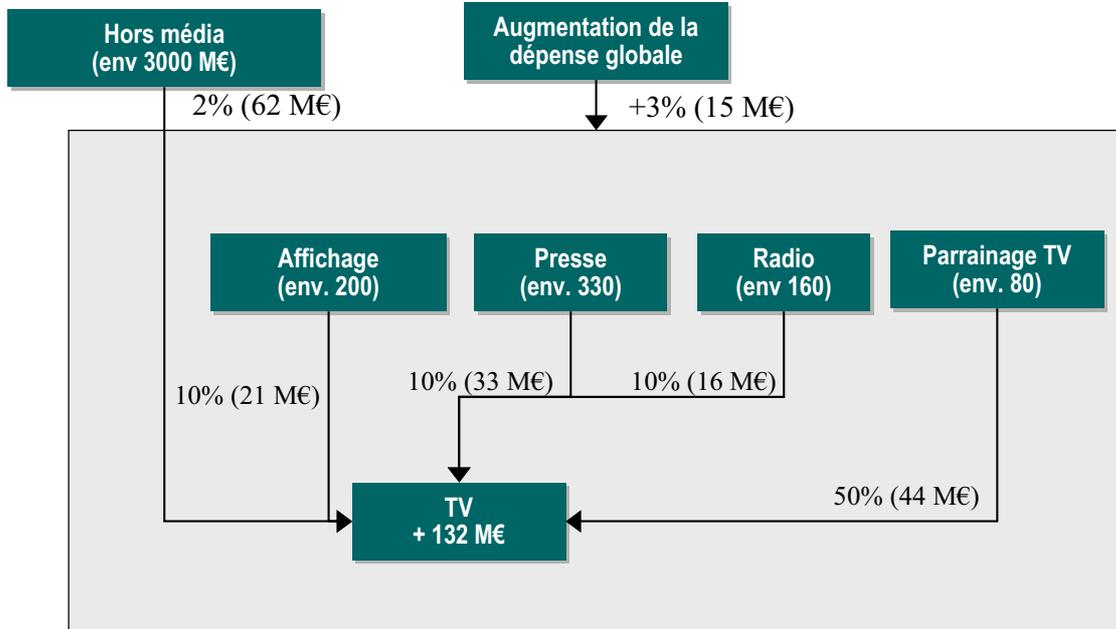
Au total, avec les hypothèses retenues nous anticipons un impact net (substitution spot-parrainage déduite) favorable de +130 K€ (scénario de maintien de la réglementation actuelle) à +190 K€ (scénario d'ouverture totale), en 2 à 3 ans à partir du moment où les chaînes hertziennes entrent dans le jeu. Ces écarts sont calculé par rapport au *niveau actuel* du marché publicitaire ; si, comme nous le pensons, le marché croît d'ici là, l'impact sera proportionnellement plus élevé. Enfin, nous n'avons pas fait d'hypothèses sur le développement de l'offre de télévision au moment où la mesure entre en vigueur. Or dans le scénario 2, l'anticipation d'une ouverture promotionnelle amènerait les investisseurs à s'engager dans la brèche ouverte par le CSA (appels à proposition pour des fréquences locales analogiques arrivait au moment où des chaînes de télévisions locales étaient en place un peu partout en France, la capacité d'attraction globale de la télévision et sa capacité d'absorption au détriment de la presse locale s'en trouverait fortement augmentées.

Figure 62 : Quelques estimations de l'impact sur les recettes de la télévision en année pleine (à partir de l'ouverture à la télévision hertzienne)

Source	Impact en M€	Date	Observations
Initiative Média	+230	Juin 2002	Distribution uniquement, brut
Carat	+638	Nov 2002	Dérégulation totale, 4 secteurs, brut
MPG	+380 à +530	Fév 2003	Dérégulation totale, 4 secteurs, brut
M6	+190	Mars 2003	Distribution uniquement, net, année 1 (409 en année 4)
Société Générale	+130 à +180	Sept 2003	Distribution uniquement, dérégulation minimale (décret), net, hors transferts du hors média
BIPE	+132	Mars 2004	Distribution uniquement, dérégulation minimale (décret), net, avec transferts du hors média
BIPE	+190	Mars 2004	Distribution uniquement, scénario d'ouverture totale, net, avec transferts du hors média

Sources : BIPE, autres sociétés

Figure 63 : Impact économique sur les médias (hypothèse basse)



Source : BIPE

Figure 64 : Exemple de simulation (hypothèse médiane : +160 M€ pour la TV)

SCENARIO 2	Net distrib 2003	Augmentation 3.0%	Hypothèse de transfert		Résultat	PDM avant	PDM après	Impact net (augmentation+trans)		Impact sur recettes pub globales du média		Impact sur ressources globales du média	
			Taux	Montant				Montant	Taux	Niveau	Impact	Niveau	Impact
Hors média	3 000	3 090	-2%	-62	3028								
Parrainage TV	80	82	-50%	-41	41			-39					
PE	208	214	-15%	-32	182	30%	22%	-26	-12%	1 056	-2.5%	1 056	-2.5%
Radio	155	160	-15%	-24	136	22%	17%	-19	-12%	744	-2.6%	1 322	-1.5%
PQR	155	160	-15%	-24	136	22%	17%	-19	-12%	679	-2.8%	2 609	-0.7%
PQN	10	11	-10%	-1	10	2%	1%	-1	-7%	293	-0.3%	1 314	-0.1%
Magazine	148	153	-10%	-15	137	21%	17%	-11	-7%	1 501	-0.7%	6 635	-0.2%
<i>Total presse</i>	314	323	-12%	-40	283	45%	35%	-31	-10%	2 473	-1.2%	10 558	-0.3%
Spots TV	16	16		199	216	2%	26%	200		2 834		2 834	7.1%
Total GM	693	714		103	817	100%	100%	124		7 107	1.7%		
Total TV (parrain+spots)	96	99		158	257			161	168%	3 008	5.4%	8 380	1.9%

Source : BIPE

5.2.7 Conclusions sur la distribution

1. La distribution est le n°1 des 27 secteurs TNS en 2003, avec 2003 K€ bruts, soit **700 à 800M€ nets et 12% du marché publicitaire global**. C'est le seul des 4 « secteurs interdits » dont l'ouverture télévisuelle peut significativement **modifier l'économie des médias**, en faveur de la télévision, et au détriment des autres médias. Les investissements de la distribution représentaient en effet, en brut 2003, 23% des recettes de la PQR, environ 20% des recettes de la radio et de la publicité extérieure. Le cinéma, l'internet et la PQN (4 à 5% des recettes totales), ainsi que la presse magazine (11%) sont beaucoup moins menacés.
2. La **limitation à la publicité d'image**, incluse dans le décret d'ouverture limite les impacts économiques et surtout réduit considérablement l'impact potentiel sur la viabilisation économiques de chaînes privées **locales** en France. En effet les médias locaux vivent essentiellement de publicité locale ; la distribution pèse lourd sur les marchés publicitaires locaux et la publicité locale est essentiellement de nature promotionnelle.
3. Les **impacts sectoriels** seront proportionnellement moindres, mais non négligeables : outil supplémentaire de la grande distribution contre le petit commerce, outil pour la distribution « qualitative » contre le modèle hard discount (dans la réglementation actuelle), impact sur les relations de la grande distribution avec les « grandes marques ».
4. Le **compromis réglementaire** du 7 octobre 2003 (l'ouverture retardée à 2007 pour les chaînes hertziennes et limitée à la communication « institutionnelle ») entraîne le mécontentement de la grande distribution, tandis que la distribution indépendante considère que le Gouvernement est déjà allé trop loin. Les représentants des autres médias sont inquiets mais se satisfont plus au moins du compromis. La Commission européenne n'a toujours pas dit, à ce jour, si le décret donne une réponse satisfaisante à la mise en demeure qui avait été adressée au Gouvernement français : il est donc possible que la réglementation soit modifiée d'ici à son entrée en vigueur en 2007.
5. L'observation des marchés étrangers montre que la distribution, lorsqu'elle peut utiliser la télévision, a tendance à « sous-utiliser » ce média. L'essentiel de la communication de la distribution est en effet orientée promotion prix et proximité, tandis que la télévision est surtout un média national et média d'image. La distribution consacrerait donc, dans tous les cas, une plus faible part de ses investissements à la télévision que d'autres secteurs (qui lui consacrent en moyenne 37%). Le BIPE fait donc l'hypothèse d'une part de marché de la télévision, à terme, de 23% dans l'hypothèse basse (décret actuel), de **30 à 35%** dans l'hypothèse haute (ouverture totale).
6. Les taux de substitution les plus importants seront à attendre au détriment de la radio, du cinéma et de la publicité extérieure. Dans l'hypothèse d'une ouverture totale, la PQR serait également touchée. Les taux pourraient atteindre 15% des recettes actuelles en provenance de la distribution, voire plus si des chaînes locales pouvaient se développer sur ce marché. Le bénéfice net pour les chaînes de télévision pourrait atteindre, selon les hypothèses, **130 à 190 M€** à terme soit +4 à +6% de leurs recettes publicitaires.

5.3 Le cinéma³⁷

Le secteur de l'exploitation cinématographique en salle a toujours été interdit de publicité à la télévision. L'édition vidéo elle, peut faire de la publicité pour les films édités, depuis 1989.

5.3.1 Processus d'ouverture et positions des acteurs

Si les positions et les motivations à l'intérieur de l'industrie cinématographique sont nuancées - comme on va le voir - , **un consensus s'est dégagé autour du refus de l'ouverture**. Le **statu quo réglementaire**, recommandé par les organisations professionnelles et le Centre National de la Cinématographie, a été accepté par le Gouvernement, qui n'a donc pas inclus le cinéma dans le décret du 7 octobre 2003.

Le cinéma en salle est donc le seul des quatre secteurs concernés par la procédure de mise en demeure de la Commission européenne, à n'avoir à ce jour connu *aucune* libéralisation publicitaire.

Il est vrai que, contrairement aux secteurs de la presse (plainte du SPMI) ou de la distribution, aucune entreprise du cinéma n'avait été à l'origine d'une plainte entraînant une procédure européenne.

a) Position de la Commission

Malgré donc l'absence de plaintes de la part d'acteurs économiques français ou européens, la Commission européenne considère que l'exception sur le cinéma constitue un frein à la libre circulation des marchandises dans l'Union. Cette exception à l'échelle européenne serait même porteuse de distorsion de concurrence ; en effet, un film français peut être promu via la télévision au Royaume Uni ou en Allemagne, mais un film allemand ou britannique ne peut bénéficier du même atout.

La concurrence dont le cinéma français veut se prémunir via l'interdiction d'accès à la publicité télévisée, est évidemment celle du cinéma américain. Les films européens ne représentent en effet, selon les années, que 5% à 8% des entrées dans les salles françaises, contre 35% pour les films français et 53% pour les films européens. Et il est certain que peu de films européens possèdent le potentiel d'entrées suffisant pour justifier une publicité télévisée. La position de la Commission est donc essentiellement une position de principe. La Commission ne trouverait en revanche rien à redire à une interdiction d'accès limitée aux films *extra-européens*, mais une telle mesure entrerait alors en conflit avec les règles de l'organisation mondiale du commerce.

Pour conjuguer les principes du marché unique européen et de protection de la diversité culturelle, une solution, là encore acceptable pour la Commission, pourrait être un accès privilégié (tarifs préférentiels ou écrans réservés par cahier des charges des chaînes) pour les films européens.

b) Producteurs

Comme souvent, les **producteurs** français ont été les chefs de file de l'industrie et ont réaffirmé leur opposition à toute ouverture de la publicité pour les films à la télévision, considérant

³⁷ Cette partie s'appuie sur un certain nombre d'entretiens dans la filière : producteurs (ARP), distributeurs (UGC, FNDF), exploitants de salles (FNCF, UGC, Pathé), ainsi que sur l'étude réalisée par le Centre National du Cinéma avec Carat TVMI.

qu'une telle mesure entraînerait une montée en puissance du cinéma américain sur le marché français, au détriment des films français.

c) Distributeurs

Les **distributeurs de films**, maillon souvent méconnu de la filière salle, sont les professionnels qui acquièrent auprès des producteurs des droits exclusifs de distribution dans les salles nationales, font fabriquer des copies du film, négocient avec les exploitants de salle, la mise à disposition de copies, et enfin conçoivent et financent la publicité pour le film. Une cinquantaine de sociétés distribuent ainsi environ 500 longs métrages par an sur les 5 250 écrans français, sur des « combinaisons de sortie » pouvant varier de 1 à 800 copies par film. Rémunérés en proportion directe des entrées réalisées par leurs films, et seuls investisseurs dans la promotion, **les distributeurs sont donc les plus directement concernés** par les moyens promotionnels accessibles au cinéma, et leur efficacité.

Les **distributeurs « indépendants »** (une vingtaine de sociétés), qui distribuent l'essentiel des films d'auteurs se sont prononcés en majorité contre l'ouverture. L'ouverture conduirait selon eux à une augmentation des coûts marketing et ils ne pourraient pas, comme leurs collègues des majors, assumer le « ticket d'entrée » pour faire de la publicité à la télévision.

On aurait pu s'attendre, en revanche, à ce que **les « grands » de la distribution**, qui distribuent les films très grand public, soient favorables à l'ouverture ; mais les choses sont plus complexes. Les principales sociétés de distribution ou « majors », filiales des studios américaines ou de groupes français verticalement intégré production/distribution/exploitation (comme Pathé, Gaumont ou UGC) ont en effet à la fois les *moyens* financiers et *l'intérêt* d'utiliser un média puissant, national. Les budgets promotionnels pour les films-événements atteignent en effet 2 à 3 millions d'euros, ce qui est suffisant pour inclure une campagne TV dans un plan média.

Mais les **filiales des majors**, qui utilisent pourtant – et parfois massivement – la télévision aux USA et en Europe, ne sont *pas* demandeuses d'une ouverture qui les amèneraient à intensifier leurs investissements, notamment autour des dates clefs où se concentrent les sorties des « blockbusters », sans garantie que l'accroissement des entrées ne vienne amortir le supplément d'investissement ; ainsi certaines des filiales françaises des majors préfèrent garantir l'autolimitation des moyens promotionnels et une concurrence de basse intensité, par une contrainte *extérieure*. L'ouverture réglementaire ne les obligerait pas, bien sûr, à *utiliser* ce nouveau moyen si elles ne le souhaitaient pas, mais dans ce type de circonstances, les pactes tacites de non-agression deviennent extrêmement fragiles³⁸.

Les **sociétés françaises intégrées** seraient, elles aussi, en position de bénéficier d'une ouverture. Les investissements supplémentaires (ou optimisés) de leurs filiales de distribution profiteraient également à leurs filiales amont (production) et aval (distribution). Pathé se déclare plutôt favorable en effet ; UGC est officiellement neutre. La volonté de consensus interne à l'industrie cinématographique les amènent cependant tous à rejoindre les tenants du *statu quo*.

d) Exploitants

Enfin, les **exploitants de salles** sont évidemment favorables à l'ouverture. Les investissements publicitaires TV autour des films seraient financés, comme le reste de la publicité, par les distributeurs ; les salles bénéficieraient du surcroît de fréquentation éventuel (les exploitants conservant environ 42% de la recette brute guichet) ; les exploitants auraient accès à ce média de masse pour faire de la communication institutionnelle autour d'événements de promotion nationaux, comme la « Fête du cinéma » par exemple.

³⁸ On a pu voir depuis dès janvier 2004, pour le secteur de la presse, que même les éditeurs qui étaient fermement opposés à l'ouverture, comme Prisma, ont immédiatement utilisé la nouvelle arme mise à leur disposition, soucieux de devancer en cela leurs concurrents.

Cependant, là encore, les exploitants, représentés par la Fédération Nationale des Cinémas Français (FNCF), préfèrent s'en tenir à une **position de solidarité interprofessionnelle** avec les autres maillons de l'industrie et notamment avec les producteurs, qui, sur d'autres dossiers parfois beaucoup plus stratégiques³⁹ sont des alliés essentiels par l'efficacité de leur lobbying.

e) Interprofession

L'industrie du cinéma « fonctionne au consensus ». Les organisations interprofessionnelles ont donc soutenu le *statu quo*.

En fin de compte, le **Centre National du Cinéma**, établissement public à caractère administratif, traditionnellement proche des professionnels du secteur, s'est prononcé lui aussi pour le *statu quo*.

Figure 65 : Position des acteurs vis-à-vis de l'ouverture

	Acteurs favorables	Acteurs neutres	Acteurs défavorables
Industrie du cinéma	Certaines majors de la distribution (Pathé) Exploitants (FNCF)	Distributeurs-exploitants (UGC...)	Producteurs (ARP...) Distributeurs indépendants La plupart des majors de la distribution Groupements interprofessionnels (BLIC...) CNC
Acteurs des médias	Chaînes thématiques (ACCES) Chaînes locales	Régies TV hertziennes ⁴⁰	Afficheurs (env 145 M€ de recette par an) (UPE..) Radio (SIRPP...)

Source : BIPE

En analysant dans la suite les arguments « pour » ou « anti » ouverture, on analyse par là même les impacts qui pourraient se révéler favorables ou défavorables le jour de l'ouverture, si elle advenait.

5.3.2 Les menaces pour le cinéma

Les partisans du *statu quo* réglementaire développent essentiellement l'argumentation suivante :

1. *L'interdiction est **justifiée** par une raison impérieuse d'intérêt général, à savoir la préservation de la diversité culturelle, car l'ouverture diminuerait l'offre de films dans les salles françaises, qui est aujourd'hui l'une des plus large au monde (500 films par an).*
2. *L'interdiction est par ailleurs une mesure **proportionnée**, car il n'existe pas de mesure moins restrictive qui permette aussi bien d'éviter des phénomènes massifs de concentration.*
3. *L'interdiction est **adéquate** car elle ne prive pas le cinéma d'un outil de promotion qui améliorerait sa diffusion globale.*

³⁹ Défense du compte de soutien du CNC, renégociation des accords C+...

⁴⁰ L'enjeu financier étant très limité et la dimension culturelle complexe, les régies TV hertziennes ont concentré tout leur effort de lobbying sur la distribution et la presse.

Nous développons et examinons l'analyse économique qui sous-tend cette argumentation juridique dans la suite.

- a) L'ouverture TV entraînerait automatiquement une augmentation des dépenses globales...
- b) ...qui détériorerait la rentabilité de l'activité cinématographique...
- c) ... et la diversité culturelle de l'offre...
- d) ...sans augmenter la fréquentation et le marché global.

a) *L'ouverture TV entraînerait automatiquement une augmentation des dépenses globales...*

Il existe en effet des raisons de penser que l'ouverture augmenterait les investissements publicitaires globaux :

- **L'ouverture pour l'édition musicale en 1988 a entraîné une croissance brutale des investissements** (+ 117% en 1988 et + 300% en 1989). Le phénomène a été constaté pour l'édition vidéo, ouverte en 1989 (+ 103% en 1989).
- Plus récemment, l'accès de la presse à la publicité TV a déclenché un afflux d'annonceurs (25 M€ au cours des trois premiers mois)

Mais il existe aussi des raisons de croire que l'augmentation globale pourrait ne pas être si importante que cela, notamment si l'ouverture était accompagnée de certaines conditions.

- Contrairement au disque et à la vidéo en leurs temps, le cinéma dispose aujourd'hui de médias assez bien adaptés à ses besoins de communication ;
- La dépense publicitaire pour le cinéma est d'ores et déjà **plus importante en France que dans les pays voisins**. En 2001, elle était d'environ 200 M€ en France, contre 150 à 160 au RU et en Espagne, et 130 seulement en Allemagne. Ramenée au volume d'entrées, elle était cependant assez voisine en France, RU et Espagne : entre 1,0 et 1,1 euro par entrée. Les distributeurs vont donc peut-être plutôt **redistribuer** leurs investissements sur le conseil de leurs agences média (moins d'affichage et de radio) ;
- Il existe des **moyens d'ouvrir tout en limitant le montant de l'investissement** unitaire ou global en TV. Une ouverture limitée aux cabsat conduirait à un effet d'offre limité, comme le montre l'utilisation très modérée que font depuis le 1^{er} janvier. Les montants unitaires des campagnes livre et presse depuis le 1^{er} janvier 2004 ont été de 30 à 100 K€.
- L'ouverture aux chaînes hertziennes pourrait elle aussi être aménagée de manière à limiter l'effet inflationniste sur les dépenses marketing.

De nombreuses pistes d'aménagement pourraient ainsi être examinées :

1. Limitation de la publicité cinéma à certaines tranches horaires.
2. Contingent maximum pour les régies (en minutes, GRP, ou euros bruts).
3. Floating sur le modèle utilisé par le disque et la vidéo (permettant un coût/GRP faible).
4. Tarification privilégiée négociée de manière tripartite (chaînes, régulateurs, cinéma) et inscrite dans le cahier des charges des chaînes. Le manque à gagner pour les régies, dans un contexte où elles remplissent aujourd'hui leur quota avec des annonceurs payant le prix normal, pourrait être compensé par un quota de minutes supplémentaires spécifiques.

b) ...qui détériorerait la rentabilité de l'activité cinématographique...

Dans son étude sur le sujet, le CNC rappelle que les dépenses publicitaires en faveur du cinéma en France ont augmenté de 70 % entre 1998 et 2002, soit à un rythme très supérieur à celui du marché, puisque la fréquentation cinématographique n'a progressé sur la même période que de 9% pour atteindre 185 millions d'entrées en 2002.

Le marché du cinéma, comme d'autres marchés, ne croît malheureusement pas en proportion linéaire de l'investissement publicitaire. On ne peut cependant pas en tirer la conclusion que l'investissement publicitaire marginal ne permet pas d'augmenter la fréquentation et n'est pas « rentable », et ce pour plusieurs raisons.

- La publicité n'est que l'un des postes de coût de la filière cinéma (production/distribution/exploitation). Une augmentation de la communication sur le film, c'est à dire sur le service « cinéma en salle » de l'ordre de 70% en 5 ans n'est pas tout à fait incohérente avec l'augmentation des investissements en *production* et en *exploitation*⁴¹ au cours de cette période, et avec l'augmentation globale des budgets de sortie⁴².
- La publicité consacrée aux films au moment de leurs sorties en salle crée une notoriété qui contribue aussi au succès du film en *vidéo*, six mois plus tard. Or le marché de la vidéo a augmenté de plus de 50% au cours des dernières années.
- On se situe dans une économie de coûts fixes. Une augmentation de 9% du marché en volume, si elle permet simplement de *franchir* les points morts, peut augmenter la rentabilité dans des proportions beaucoup plus importantes que 9%.

Nous analysons ce phénomène dans le tableau suivant. Entre 1998 et 2002 les dépenses publicitaires, brutes ou nettes, ont augmenté de 70%, tandis que le marché en volume (entrées) n'augmentait que de 9%, et le marché en valeur (CA guichet) de 12%.

Si l'on estime le taux de remise moyen consenti par les régies publicitaires aux distributeurs de films à 35%, l'investissement publicitaire net est passé de 85 à 143 M€. Le CA brut en salle net de publicité est donc passé de 832 M€ (916-85) à 884 M€ (1027-143), soit une augmentation de 6%, certes deux fois moins importante que l'augmentation de recettes, mais tout de même positive.

Figure 66 : Excédent des recettes salle sur les dépenses publicitaires (1998-2002)

Millions d'euros	Pub (brut)	Pub (net) (A)	Entrées (millions)	Ensemble filière		Production/distribution	
				CA (B)	Net de pub (B-A)	CA (C)	Net de pub (C-A)
1998	130	85	170	916	832	378	294
2002	220	143	185	1027	884	425	282
Variation	70%	70%	9%	12%	6%	12%	-4%
Source	CNC/Carat	Estim BIPE	CNC	CNC		CNC	

Source : BIPE

⁴¹ Création et modernisation de salles, transition vers les multiplexes.

⁴² Augmentation du nombre de copies tirées et diffusées.

Le problème est que l'ensemble producteurs/distributeurs, bien qu'ayant fortement accru ses investissements (publicité mais aussi tirage de copies) sur la période, n'a pas augmenté sa *part* dans la répartition de la recette brute : cette part a stagné autour de 41,5% selon le CNC. Si donc on refait le même calcul en ne prenant que la part du CA conservée par les producteurs/distributeurs, l'excédent CA-pub a diminué de 4%, passant de 294 M€ à 282 M€ entre 1998 et 2002.

Conclusions :

- L'investissement publicitaire a augmenté plus vite que les recettes globales, mais comme on parle de grandeurs différentes, l'excédent des recettes sur les dépenses publicitaires - indicateur du rendement de l'investissement publicitaire -, a lui-aussi augmenté (+6%) à l'échelle de la filière salle.
- Mais comme ce sont les distributeurs qui financent *intégralement* l'augmentation des dépenses publicitaires et que leur part des recettes n'a pas augmenté sur la période, l'excédent calculé sur le périmètre production/distribution, a lui, diminué (-4%)⁴³.

c) ... et la diversité culturelle de l'offre...

Les **difficultés financières de certains distributeurs indépendants** ces dernières années⁴⁴ sont peut-être en partie dues à cet « **effet de ciseaux** ». La distribution en salle est un poste de coût qui génère des externalités positives : un acteur petit, indépendant et uniquement focalisé sur la distribution salle n'a en effet pas les moyens *d'endogénéiser ces externalités* en amortissant ses investissements sur l'amont (production) ou l'aval (exploitation, vidéo) de la filière.

D'après nous, **ce ne sont donc pas des investissements publicitaires excessifs qui sont la cause réelle des difficultés de la distribution indépendante**, mais la structure de l'industrie et le mode de répartition de la recette dans un contexte de croissance générale du marché et de l'investissement. Les distributeurs indépendants sont en effet « le » segment le plus désavantagé par cette évolution. Il ne faut cependant à notre sens s'interdire de réfléchir à autoriser un nouveau mode de publicité pour cette raison.

L'existence d'un grand nombre de distributeurs indépendants, exception française en Europe, est en effet un gage de la diversité culturelle du marché et en ce sens, est d'intérêt général. Les distributeurs indépendants reçoivent déjà à ce titre aujourd'hui des **aides du CNC** pour encourager la dimension culturelle de leur métier ; les pouvoirs publics disposent donc là **d'un levier plus direct** – et explicitement accepté par les autorités européennes de la concurrence – pour compenser les difficultés économiques de ce segment de l'industrie.

Le parallèle avec la vidéo ou le disque n'apporte pas d'indications claires sur l'impact qu'aurait la publicité télévisée sur la part de marché des produits culturels français.

- *Sans* publicité TV, les films français détiennent 30 à 35% du marché du cinéma en salle.
- *Avec* publicité TV, les films français détiennent 15% seulement du marché de la vidéo.
- *Avec* publicité TV, la musique française détient une part de marché de 51% en 2003 sur les ventes de disques en France. La structure de l'industrie phonographique n'est pourtant pas très éloignée de celle du film et de la vidéo, avec des filiales locales de majors mondiales, des indépendants, un répertoire d'artistes internationaux et locaux.

⁴³ Nous ne prenons cependant pas en compte les effets indirects de la publicité pour le film sur les autres marchés, et notamment la vidéo. Cet effet, plus difficile à estimer, améliorerait la vision de la rentabilité de l'investissement publicitaire.

⁴⁴ Bac Films par exemple.

Beaucoup d'experts du secteur estiment que c'est la conjonction des quotas radiophoniques de musique française et de la puissance de la télévision sur les acheteurs de disques (les jeunes) qui a amené la PDM de la musique populaire française à ce niveau.

Avec, en 2002, 488 films (506 en 2001) de 30 nationalités différentes, dont 259 films européens, la France bénéficie de la plus importante offre cinématographique en Europe. Cette incontestable diversité est le résultat de la multiplicité des distributeurs et exploitants indépendants, de la largeur du parc de salles (le plus grand d'Europe), du poids de la production nationale (150 à 200 films par an). L'écart par rapport aux autres grands pays européens est réel par rapport à l'Allemagne ou au RU (300 à 350 films par an), mais inexistant par rapport à l'Espagne (516 en 2001) ; tous ces pays disposent pourtant d'un parc moins large et d'une production locale moins importante. L'influence spécifique de l'existence de la publicité TV sur la largeur de l'offre dans ces pays, n'est pas, à notre sens, primordiale par rapport à celle des autres facteurs.

Le montant moyen d'une campagne sur les télévisions hertziennes françaises était en 2002 de 845 000 € contre 446 000 € pour le montant total des investissements d'un distributeur sur un film moyen. Les partisans de la non-ouverture soulignent que nombre de films français et européens n'auront pas recours à cette forme de publicité. C'est exact mais de quelle utilité leur serait une couverture nationale en prime time pour promouvoir un film d'auteur distribué sur 10 copies dont 4 à Paris ? Avec le budget moyen d'une sortie (446 K€), les distributeurs pourront pour la moitié de cette somme, avoir accès aux chaînes thématiques culturelles et ils y trouveront une audience beaucoup plus en affinité avec leurs cibles (beaucoup plus parisienne et CSP+ que l'audience hertzienne).

d) ...sans augmenter la fréquentation et le marché global.

Les opposants à la publicité TV font le constat que son interdiction *n'a pas empêché* le marché de l'exploitation cinématographique français d'être l'un des plus importants d'Europe⁴⁵. Certes, mais rien ne prouve qu'il aurait pas été plus dynamique encore *avec* le levier de la publicité télévisée.

Nous ne partageons pas, dans le cas du cinéma, le sentiment que **la publicité TV conduirait à un jeu à somme nulle**, sans « augmentation de la diffusion globale », et à une simple substitution en faveur des films américains.

Le cinéma est **un marché d'offre**. Les fortes variations de la fréquentation des salles souvent constatée d'une année sur l'autre (-10% ou +15%) prouvent suffisamment que **le désir** créé ou non par les films, détermine le niveau du marché à court-moyen terme. En ce sens, il n'y a pas à craindre qu'une exposition publicitaire plus importante - qu'utiliseraient évidemment plus largement les « gros » films, dont les « blockbusters » américains et français - ne nuise aux « petits » films ou « films d'auteur ». Si une campagne TV avait pu ajouter encore quelques spectateurs à un « Titanic » ou un « Taxi », elle n'en aurait pas pour autant *ôté* aux films d'auteur sortis au même moment.

Le marché du cinéma est en réalité composé de **plusieurs segments partiellement étanches et peu substituables**; on n'imagine pas l'amateur de Rohmer désertier le nouveau film du réalisateur parce qu'il aurait vu un spot pour « Godzilla » à la télévision. Une publicité pour

⁴⁵ Après avoir distancé ses rivaux pendant longtemps, le marché français en 2003 est à peu près équivalent au marché britannique en niveau et équivalent au marché espagnol en nombre d'entrées par an par habitant.

« Godzilla » à la télévision concurrencera plutôt « Matrix » en salle, ou encore le visionnement d'« Indépendance day » en vidéo.

L'outil télévision pourrait certes réduire légèrement la diversité de l'offre et augmenter la concentration à l'intérieur du segment des films de genre, par exemple, mais il ne nous paraît pas que les marchés des grands pays européens voisins, ouverts à la publicité télévisée, donnent l'exemple de « phénomènes massifs de concentration ». Par ailleurs on ne voit pas pourquoi, toutes choses égales par ailleurs, un moyen de promotion supplémentaire n'augmenterait pas la consommation de ce service.

Notre sentiment est néanmoins qu'il pourrait contribuer à augmenter le marché global et la rentabilité de la filière salle, sans pénaliser outre mesure les films « fragiles » et le secteur indépendant, par ailleurs largement protégé en France.

e) Risque de discrimination

Les adversaires de l'ouverture mettent également en avant un **risque de distorsion de concurrence. Ce risque est effectivement réel**, mais les autorités de la concurrence sont là pour y faire face.

En France, les chaînes de télévision hertzienne interviennent dans le secteur cinématographique, aussi bien sur le marché de la production, de la distribution, de la vidéo, de la gestion de droit que de l'exportation. Les chaînes sont souvent co-productrices des films et donc intéressées financièrement aux succès des films en salles. Plusieurs chaînes privées possèdent même des structures de distribution en salles qui pourraient être clientes des régies publicitaires de ces mêmes chaînes. La publicité à la télévision en faveur du cinéma peut, à la lumière de cette situation, présenter des **risques de discrimination** dans les pratiques d'exposition publicitaire des films, au détriment des producteurs et distributeurs indépendants des groupes audiovisuels.

5.3.3 Opportunités pour le cinéma

Les partisans de l'ouverture mettent en avant un certain nombre d'intérêts à ouvrir la publicité pour les films à la télévision.

a) *Contribuer à la relance de la croissance et prévenir une nouvelle crise*

Entre 1993 et 2002 le marché a clairement été tiré par la modernisation et l'élargissement du parc de salles, tandis que la vidéo et la télévision payante, qui avaient si fortement touché le cinéma au cours de la décennie précédente, se banalisaient et ne créaient plus d'arbitrage de consommation.

Depuis 2 ans, le marché stagne à un niveau qui ne suffit pas pour amortir les investissements des grands circuits. La barre des 200 millions d'entrées par an, sur laquelle les prévisions de taux d'occupation des fauteuils et les plans d'affaires des multiplexes étaient construits, paraît désormais difficile à atteindre. Le **taux de remplissage** moyen du parc français est de 20% (un fauteuil donné est occupé 1 séance sur 5) ; ce taux est bien supérieur au RU ou en Allemagne en raison de la concentration des parcs dans les grands équipements et les grandes agglomérations. Or la rentabilité de l'exploitation comme de la production (industries de coût fixe) sont étroitement liées à ce taux d'occupation des capacités.

Le CA du cinéma est repassé en dessous de la barre du milliard d'euros en 2003 (voir figure). Les bons résultats de fréquentation du premier trimestre 2004 ne changent pas fondamentalement l'interrogation : sommes-nous en présence d'un simple palier lié à une conjoncture d'offre de films moins attractifs en 2002-2003 ou bien sont-ce les prémices d'une nouvelle crise ?

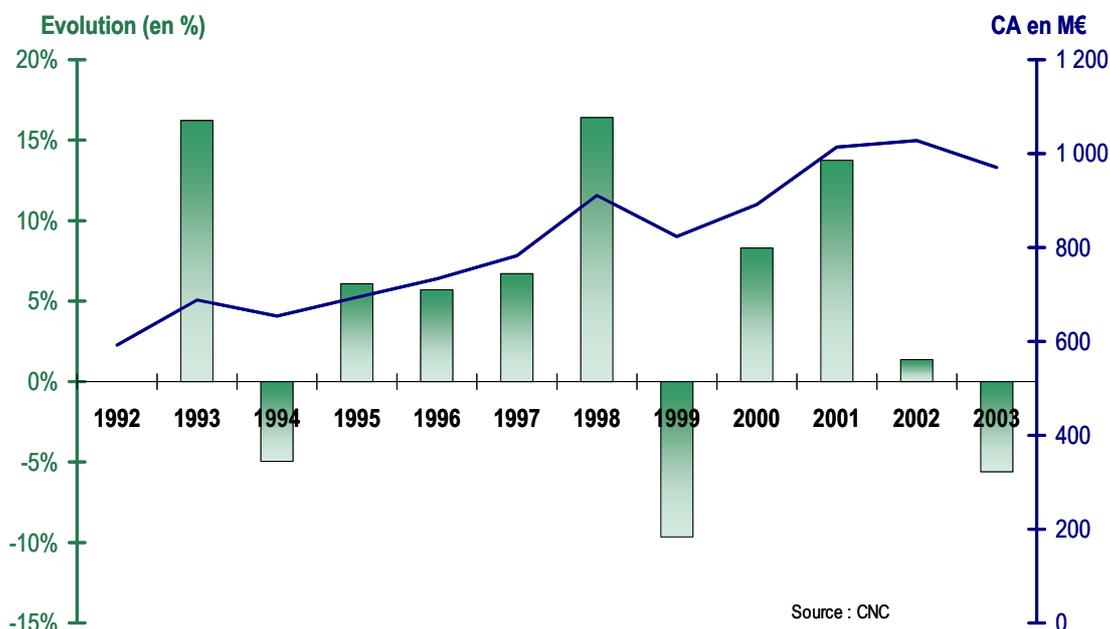
Les choses sont désormais inversées par rapport aux années 90, c'est désormais le « home vidéo » qui innove et qui explose : largeur de l'offre, qualité technique et baisses de prix pour le soft (DVD) et pour les équipements (lecteurs DVD, écrans plats 16:9, systèmes son « home cinema »)⁴⁶. **L'expérience cinématographique risque à nouveau de se banaliser**, inaugurant un nouveau cycle d'érosion de la fréquentation.

Mais le pire reste peut-être à venir. D'ici 2 à 3 ans le développement de l'Internet haut débit par ADSL va provoquer pour le film les mêmes ravages que pour le disque⁴⁷. La vidéo et la télévision payante vont être touchées en priorité par le **piratage** ; il est possible que le cinéma le soit aussi, dans la mesure où, parmi les fichiers de films pirates circulant sur les réseaux peer-to-peer, figurent des films à peine sortis en salle et parfois même *pas encore sortis* en salle.

⁴⁶ Comme le montre une étude du CNC, l'équipement vidéo haut de gamme commence à jouer partiellement en substitution de la sortie au cinéma.

⁴⁷ La France a été touchée plus tardivement et moins fortement que beaucoup d'autres marchés mondiaux, mais le marché a tout de même diminué de 15% en 2003 et le plongeon est parfaitement synchronisé avec l'apparition des offres haut débit à bas prix, au quatrième trimestre 2002.

Figure 67 : Le CA du cinéma est repassé en dessous du milliard d'euros en 2003



b) La publicité TV pourrait contribuer à rééquilibrer et optimiser les plans médias

Les exploitants observent un déficit de promotion pour les films en Province. La région parisienne concentre 80% des investissements publicitaires pour 20% des entrées. Ce qui pouvait se justifier il y a trente ans par l'importance du succès dans les salles « de première exclusivité » pour construire le succès national d'un film, s'explique aujourd'hui par la concentration des réseaux d'affichage, voire par l'optique excessivement parisienne de la production.

Le paradoxe est que la France, avec son réseau de salles large et dispersé jusque dans les petites villes, aurait besoin d'un média ayant une couverture nationale homogène, alors que les réseaux allemands ou anglais, beaucoup plus concentrés, pourraient à la rigueur se contenter de communiquer par affichage dans toutes les grandes villes.

Une certaine dose de publicité TV dans un plan média pourrait permettre – à investissement constant – d'obtenir un meilleur impact qu'avec les plans médias actuels basés presque exclusivement sur l'affichage.

c) Tester l'effet de la publicité TV

Les exploitants ont depuis longtemps proposé de tester l'impact d'ouverture de la publicité TV, de diverses manières :

- **Expérience l'été** : les distributeurs sous-investissent excessivement cette période et en conséquence les mois de septembre/octobre donnent chaque année lieu à un encombrement contre-productif de films visant le même public au même moment. La publicité TV pourrait les inciter à mieux étaler les sorties au cours de l'année, car – comme les régies ne cessent de le rappeler - l'audience de la télévision reste assez élevée en juillet et août et les tarifs des spots et coûts au GRP deviennent très intéressants.
- **Créneaux dédiés sur les chaînes publiques**, où les émissions de promotion du cinéma tendent par ailleurs à disparaître.

A une certaine époque, les exploitants ont approché les chaînes et le CSA pour envisager un **quota de minutes supplémentaires** de publicité, dédiées au cinéma. Aujourd'hui que le contingent des chaînes est totalement saturé, les chaînes ne sont pas très demandeuses d'une ouverture cinéma à espace disponible constant, les revenus potentiels étant par ailleurs bien moins importants que pour la distribution ou même la presse. Mais elles pourraient être intéressées par quelques minutes *de plus*, dédiées à un genre donné.

d) Une distorsion de concurrence en faveur de la vidéo ?

Si la stagnation du marché de la salle et l'envolée du DVD se poursuit encore pendant quelques années, les exploitants vont finir par se plaindre d'une distorsion de concurrence et réclamer que, si l'on n'autorise pas la publicité pour la salle, on interdise alors aussi la pub TV pour la vidéo.

e) Renouveler la promotion du cinéma à la télévision

L'un des arguments des « anti » consiste à dire « plutôt que de donner de l'argent aux régies TV, appuyons-nous sur le cahier des charges des chaînes, qui les oblige à faire la promotion du cinéma ». Cet argument est tout à fait recevable. Le cinéma ne doit pas laisser dépérir cet avantage qui lui est aujourd'hui acquis. Mais cela ne suffit peut-être pas.

En effet, les chaînes, même publiques accomplissent cette obligation d'une manière de moins en moins intéressante :

- émissions de films-annonces et invitations des acteurs et réalisateurs dans les émissions⁴⁸;
- émissions dédiées comme « C'est du cinéma » sur F2, trop tardives pour toucher le grand public.

La FNCF a fait une étude d'opinion qui lui donne à penser que le public n'est pas dupe de cette autopromotion déguisée et assez mûr pour préférer d'une manière générale la publicité qui s'assume.

f) L'intérêt de la publicité TV en fonction des segments de films

Sur les **très gros films**, la publicité TV n'apporterait peut-être pas beaucoup plus d'entrées si elle vient *en plus* des investissements déjà réalisés sur les autres médias. Cependant, sur un film à 2 millions d'entrées et 16 M€ de recettes (à peu près 20 films par an atteignent ce seuil), une croissance de 10% du nombre de spectateurs apporterait tout de même 1,6 M€ de recettes supplémentaires. La part producteur/distributeur sur ce montant suffirait largement à financer une campagne TV. La carte télévision pourrait surtout permettre d'améliorer l'efficacité/coût par rapport à des plans média quasiment mono-média (affichage) et de **faire jouer la concurrence-prix entre médias**.

D'un autre côté, l'ouverture pourrait entraîner un surcroît de concurrence entre majors aux dates clefs : c'est pour cela que les majors ne sont pas trop favorables à l'ouverture et préfèrent qu'on les protège *contre elles-mêmes* ; et c'est pour cela qu'une ouverture expérimentale ou permanente pendant les périodes cinématographiques creuses pourrait être une bonne idée.

A l'autre extrémité, les « **petits** » films n'auront évidemment pas la surface justifiée pour communiquer en TV hertzienne. Ils pourront néanmoins aller sur les chaînes thématiques adaptées pour y toucher à des coûts acceptables un public en affinité avec leurs genres (chaînes cinéma, documentaire, enfant...). Ils auront enfin toujours la possibilité de continuer à utiliser

⁴⁸ Pour lesquelles il existe toujours une suspicion que les films coproduits par la chaîne aient un accès privilégié.

l'affichage et la presse, qui leur proposeront peut-être des tarifs plus intéressants par rapport à la situation de négociation actuelle, dans laquelle le cinéma est un client « captif » de la publicité extérieure.

Les films moyens (entre 1 et 2 millions d'entrées par exemple), auraient en revanche peut-être beaucoup à gagner à disposer s'ils le souhaitent du média TV. Soit pour soutenir un démarrage, soit pour amplifier un bon bouche-à-oreille, soit pour repositionner rapidement une communication initiale ratée. Le baromètre spectateurs de l'hebdomadaire professionnel « Ecran Total » montre souvent un écart entre un très bon taux de satisfaction sortie-de-salle et une notoriété très faible pour un film donné. Les films dans cette situation ne peuvent pas exploiter tout leur potentiel. Malgré un bouche-à-oreille favorable, un film qui a mal démarré ou a été lancé sur une combinaison de copies trop prudente, peut difficilement monter en puissance sans le relais d'un amplificateur puissant comme la TV, car d'autres films arrivent entre-temps dans les salles, ce qui entraînent les exploitants à retirer les copies pour faire de la place.

g) *Stratégie politico-réglementaire de long terme*

A tous ces arguments sur le fond en faveur d'une libéralisation au moins partielle, il faut peut-être ajouter un **argument d'ordre tactique**. Si l'industrie française du cinéma refuse toute évolution sur ce point, il existe un risque que la France soit, *in fine*, contrainte par la Commission européenne ; il risque alors d'être trop tard pour **négocier** une ouverture partielle (limitée comme pour le livre aux chaînes thématiques), ou aménagée (quotas, tarifs préférentiels), ou encore progressive (comme pour la distribution).

5.3.4 Conclusions sur le cinéma

a) Impacts qualitatifs

Figure 68 : Ouverture de la pub TV pour le cinéma, menaces et opportunités pour le secteur

Impacts positifs – Opportunités	Impacts négatifs – Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Placerait les distributeurs dans une meilleure position de négociation vis-à-vis de leurs clients habituels (affichage notamment) et leur permettrait de mieux optimiser le rapport coût/efficacité en fonction des budgets. • Permettrait de toucher plus facilement et à meilleur coût des populations difficilement atteintes par l’affichage (réseau lâche en Province : coût au contact utile élevé). Permettrait, mieux que d’autres médias, de toucher les 40% de français qui ne vont <i>jamais</i> au cinéma et les segments de population qui sous-consomment le cinéma mais sur-consomment la télévision (CSP-, provinciaux, adultes). • Accélération de la montée en puissance pour les films sortis sur de petites combinaisons et bénéficiant d’un succès « surprise ». • Intérêt des chaînes thématiques et cinéma pour cibler en fonction du genre des films. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de discrimination et d’abus de position dominante de la part des chaînes de télévision (également coproductrices voire distributrices de films). • Explosion des dépenses marketing et détérioration de la rentabilité. • Augmentation de la vitesse de rotation. • Concentration de l’offre et du marché autour d’un plus petit nombre de films. • Marginalisation des films français et des films indépendants. • Il serait moins coûteux de conserver et renforcer les obligations de promotion gratuite du cinéma dans les cahiers des charges des chaînes, notamment publiques.

Source : BIPE

b) Impacts quantitatifs

Aujourd’hui le film de cinéma n’est pas totalement absent des spots TV. Il y est présent via la vidéo. La généralisation du modèle économique des suites et « franchises » (James Bond, Harry Potter, Matrix 1, 2 et 3, etc...) et la réduction du délai vidéo à 6 mois permet aux distributeurs de synchroniser les fenêtres d’exploitation de manière à pouvoir communiquer sur la sortie vidéo du n°1 au moment où le n°2 sort déjà dans les salles. La promotion croisée peut même être optimisée en ressortant en salle le film *n°1* au moment où sort la vidéo du n°1⁴⁹.

En 2002, les distributeurs de films ont investi **227 millions d’euros bruts** pour promouvoir les films en salle. Si l’on fait l’hypothèse d’un taux de remise moyen de 35% par rapport aux tarifs bruts « catalogue », ceci a représenté une **dépense nette d’environ 150 M€**.

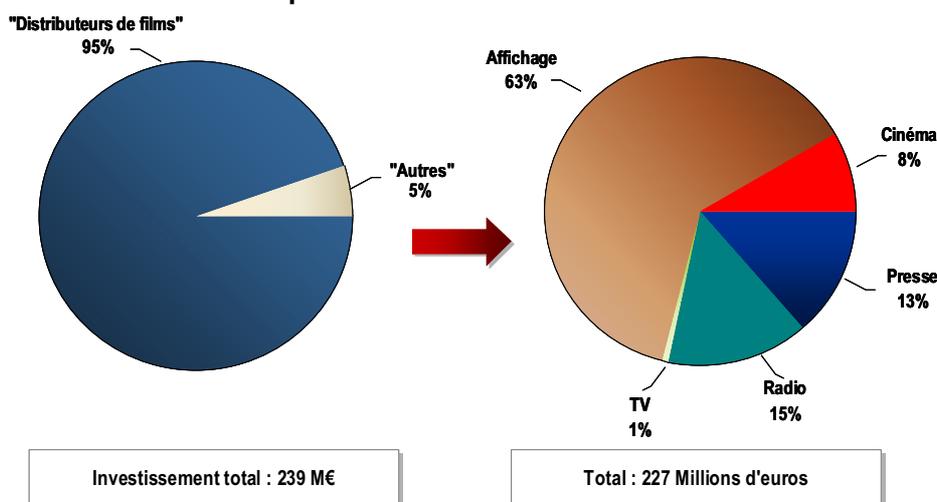
La publicité extérieure a capté 63% de ce marché, soit 143 M€ bruts (6% des recettes brutes de la PE en 2002). Le reste s’est réparti entre radio, presse et... cinéma. En effet, en plus des films-annonces, diffusés en principe gratuitement - mais sans garantie - par les exploitants, les

⁴⁹ Le cas s’est produit en mai 2004 pour la sortie vidéo de Kill Bill 1, la sortie salle de Kill Bill 2 et la ressortie salle de Kill Bill 1 (285 copies). Mais le Bureau de Vérification de la Publicité (BVP) a considéré que le spot TV vantant la vidéo de Kill Bill 1 assurait aussi indirectement la promotion du même film en salle et était donc en contradiction avec la réglementation. Le distributeur TFM, sommé de choisir, a préféré renoncer temporairement à l’exploitation de Kill Bill 1 en salle, pendant la campagne TV pour le lancement de la vidéo.

distributeurs préfèrent aujourd’hui diffuser les mini-films-annonce sous forme de spots dans les écrans publicitaires des deux régies Médiavision et Circuit A (Carlton Cinéma).

La recette guichet brute en 2002 a été de 1027 M€ ; après taxes et prélèvement de la part des exploitants, l’ensemble producteurs/distributeurs a obtenu en recettes 41% de ce montant, soit 425 M€. La dépense publicitaire représente environ **30% des recettes nettes distributeur (RND)**, c’est donc un poste de coût particulièrement important.

Figure 69 : Investissements publicitaires bruts en 2002



Source : BIPE d'après TNS

Les **exemples étrangers** montrent une grande diversité de situations.

Figure 70 : Publicité et cinéma en Europe en 2001

	Espagne	Italie	Allemagne	UK	France
Entrées en salles (en millions)	145.2	107	177.9	155.9	185.5
Part de marché des films américains	62 %	59 %	77 %	73 %	46 %
Dépenses publicitaires cinéma brutes (M€)	160	52	131	153	205
Poids des 10 premiers distributeurs en dépenses pub	89%	90%	92%	92%	56%
Nombre de films distribués en salle	516	ND	373	318	506
Poids de la télévision dans le mix média des annonceurs cinéma	ND	80%	80%	40%	1% ⁵⁰
Invest moy par film	0.310		0.351	0.481	0.405
Invest moy par entrée	1.10	0.49	0.74	0.98	1.11

Source : BIPE, CNC, Carat-TVMI, TNS

Les 10 premiers annonceurs ont représenté 56% de l’investissement total, alors que partout ailleurs en Europe, il concentrent 89,5% de l’investissement publicitaire.

⁵⁰ Chaînes francophones sous régime déclaratif, non soumises à la réglementation publicitaire française.

Les 10 premiers distributeurs français ont réalisé 90% des recettes totales. Les autres distributeurs (environ 70), réalisent à eux tous moins de 10% des recettes production/distribution totales (soit 44 M€) pour 44% de la dépense publicitaire nette estimée (soit 59 M€). Ainsi, autour d'un ratio Pub/CA moyen de 32%, l'écart est gigantesque entre les majors (ratio de 20%) et les autres (ratio moyen de 132%).

Il y a deux façons de considérer ce résultat : (i) d'un point de vue économique, on peut estimer qu'il s'agit d'un sur-investissement anormal⁵¹ et non viable⁵², (ii) d'un point de vue culturel, on peut se féliciter de ce que les films « difficiles » à petit budget et sans stars, diffusés par les distributeurs indépendants soient ainsi surexposés en termes publicitaires, pour compenser leur sous-exposition relative en termes de copies.

Figure 71 : Concentration du marché français, parts de marché et parts de voix

2001, M€	CA (RND)	Dépense pub	CA (RND)	Dépense pub nette	Ratio
10 premiers distributeurs	89.5%	56.0%	379	75	20%
Autres	10.5%	44.0%	44	59	132%
Total	100.0%	100.0%	423	133 ⁵³	32%
Source	CNC	CNC/Carat	CNC	Carat, e BIPE	BIPE

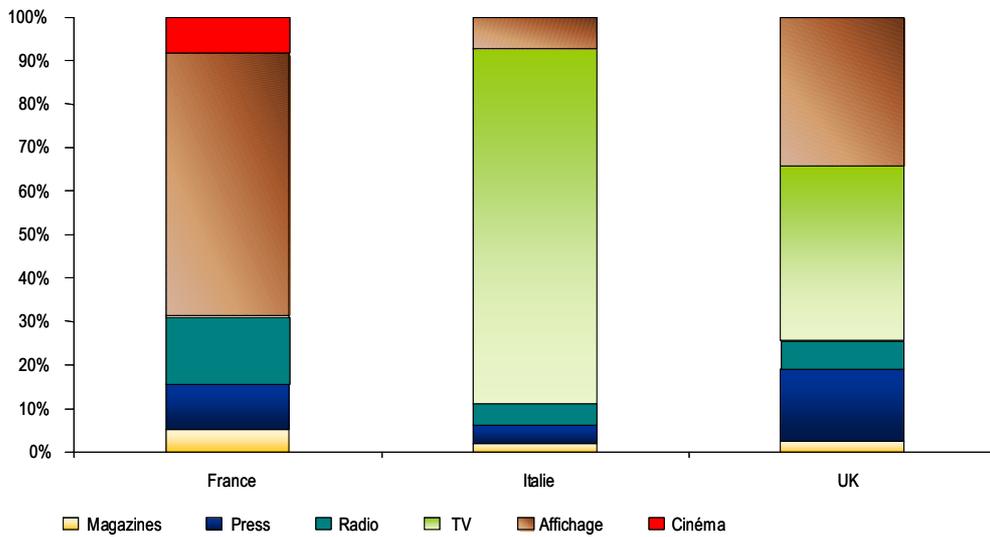
Dans certains pays, comme en Italie et en Allemagne, la télévision est le support privilégié de la publicité en faveur des films, elle concentre plus de 80 % des dépenses publicitaires des films. Le RU donne l'exemple d'un mix beaucoup plus diversifié : 40% en télévision, 30% en affichage, 15% en presse. Dans un pays comme l'Espagne, où l'ouverture de la publicité télévisuelle au cinéma s'est faite récemment, le CNC note qu'aucun impact positif de cette mesure sur la fréquentation n'a été constaté.

⁵¹ Certains experts interrogés estiment qu'il y a une surpression publicitaire en région parisienne, par rapport aux besoins, notamment parce que les auteurs, réalisateurs, acteurs, producteurs, financeurs des films français résident tous à Paris.

⁵² Sur tous les marchés, les parts de voix publicitaires sont généralement proches des parts de marché, même si les challengers mettent souvent une légère surpression publicitaire par rapport à leur PDM. Sur le marché du cinéma dans les autres pays européens, les distributeurs du top 10 réalisent ainsi 90% de PDV et 90% de PDM.

⁵³ Brut 205 M€. Taux de remise moyen estimé : 35%.

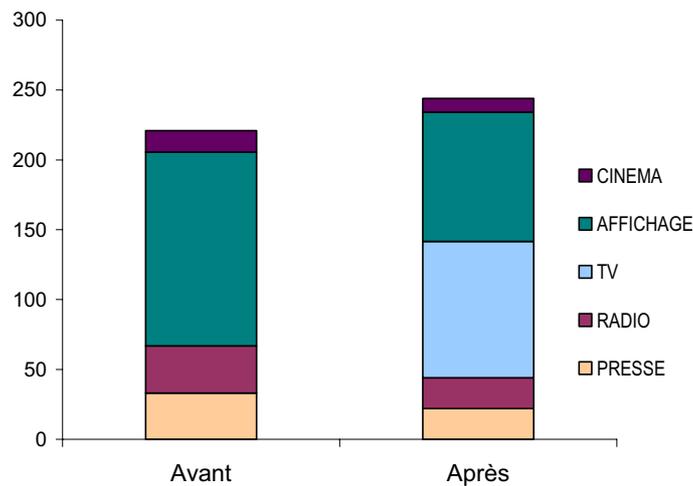
Figure 72 : Mix média des investissements publicitaires du cinéma en Europe



Source : BIPE d'après TNS, AC Nielsen

Si une ouverture totale avait lieu en France, nous estimons qu'il faudrait s'attendre à une augmentation modérée de l'investissement global qui est déjà à des niveaux élevés. Une augmentation de 10% de l'investissement total brut conjugué à une part de marché TV qui serait dans la fourchette basse européenne, soit 40% à 45%⁵⁴ conduirait une dépense brute de 100 M€, et une perte d'environ 40 M€ bruts pour la publicité extérieure.

Figure 73 : Impact d'une ouverture cinéma sur le marché publicitaire (en M€ bruts par an)



Source : BIPE

⁵⁴ La référence britannique (40%) nous paraît meilleure à ce titre que l'Italie ou l'Allemagne (80%).

5.4 Le livre

5.4.1 Processus d'ouverture et positions des acteurs

L'édition française et plus généralement la filière du livre a toujours été divisée sur la question de la publicité pour le livre à la télévision.

Les éditeurs indépendants (Gallimard, Le Seuil...), majoritaires dans les instances professionnelles, se sont opposés à l'ouverture, pour des raisons similaires à celles mises en avant par les producteurs de film :

- crainte d'aggravation de la concentration du marché en faveur des « best sellers » ;
- crainte d'une inflation des droits d'auteur sur les livres à succès et d'une augmentation de circulation des auteurs ;
- crainte que l'accroissement des investissements publicitaires se fasse au détriment de la promotion de la littérature et du lancement de nouveaux auteurs.

Serge Eyrolles, le président du Syndicat National des Editeurs (SNE), a ainsi déclaré en 2003 : *« Nous sommes arrivés à un compromis à la demande du Ministère [ouverture sur les chaînes thématiques], pour satisfaire la Commission. Nous n'irons pas plus loin. »*

Certains éditeurs estiment en effet que *« Les budgets promotionnels ne sont pas extensibles et n'évolueront pas »*... La dépense pour communiquer en télévision sur quelques best sellers serait donc compensée par des économies dans l'effort commercial sur le reste du catalogue. D'autres estiment que *« seul l'écrivain défend l'écrivain »*, que seule la presse peut, ou doit, promouvoir le livre.

Le Syndicat des Libraires Français (SLF), représentant les libraires indépendants, était également hostile à la mesure.

A l'inverse, les grands groupes d'édition (Vivendi Publishing devenu Editis, Hachette), certains éditeurs de taille moyenne (Flammarion) et les grands distributeurs culturels (FNAC) sont plutôt favorables. Ils considèrent la publicité télévisée comme un outil permettant de favoriser les ventes, mais sans en attendre de miracles.

Les partisans de l'ouverture, économiquement dominant mais politiquement minoritaires n'ont donc pas fait de ce dossier une priorité et se sont satisfaits de l'ouverture partielle qui a été décidée. Comme dans le cas du cinéma, l'important était de ne pas compromettre pour si peu la solidarité interne à l'industrie.

Figure 74 : Positions vis-à-vis de l'ouverture livre

	Acteurs favorables	Acteurs défavorables
Acteurs de l'édition	Grands éditeurs Grande distribution spécialisée	Editeurs indépendants Librairies indépendantes (SLF) SNE
Médias et autres acteurs	ACCES (association des chaînes du câble et du satellite)	Presse Affichage

Source : BIPE

5.4.2 Opportunités pour le livre

Les caractéristiques du média TV feraient de ce moyen de promotion un levier potentiellement intéressant pour le livre et la lecture. Parmi les non lecteurs, on trouve sans surprise une représentation des PCS- et des non-diplômés. Or ces derniers sont sur-représentés dans le public de la télévision. Donc la télévision est un média intéressant pour cibler les non-lecteurs et faibles lecteurs.

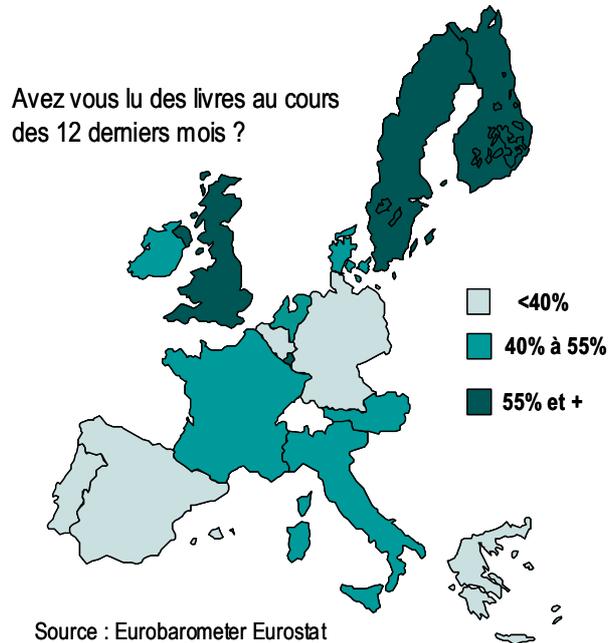
La publicité des éditeurs aujourd'hui va essentiellement vers la presse quotidienne et la presse magazine spécialisée, et un peu vers la radio. Une publicité dans « Lire » pourra évidemment augmenter les ventes d'un livre mais les lecteurs de « Lire » étant *déjà* pour la plupart des gros lecteurs, leurs choix se feront essentiellement par *substitution*. En revanche, lorsqu'on atteint les faibles lecteurs et les non-lecteurs, on peut imaginer que l'on peut *augmenter* la pénétration nette de la lecture.

La **marge de progression** pour la lecture et pour l'industrie éditoriale est beaucoup plus importante sur la *pénétration* que sur *l'intensification* de la consommation puisque **seulement un français sur deux (54%) achète des livres**⁵⁵. Le marché du livre reste très concentré autour d'un cœur de cible d'acheteurs-lecteurs passionnés : 18% des acheteurs de livres concentrent en effet à eux seuls plus de la moitié des volumes achetés (56%) et la moitié des sommes dépensées (51%).

Pour illustrer cette marge de progression, deux comparaisons s'imposent. Tout d'abord, les enquêtes européennes harmonisées sur les pratiques culturelles d'Eurostat montrent que la France se situe en dessous de la moyenne européenne en termes de pénétration de la lecture. 40% des français déclaraient avoir lu des livres dans les 12 mois précédant l'enquête, contre 45% en moyenne européenne (UE15), 43% des italiens ou 60% des britanniques ; les pays nordiques se situent encore bien au dessus de ce niveau.

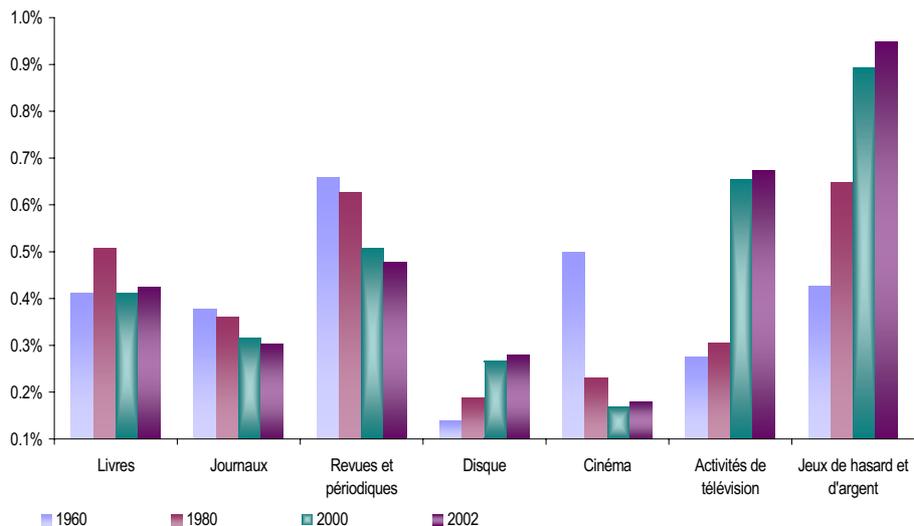
⁵⁵ 54% des français ont acheté au moins un livre en 2003, 46% n'ont acheté *aucun* livre. Résultats du Panel Livre de TNS (http://www.tns-sofres.com/etudes/consumer/170304_livres.htm).

Figure 75 : Niveaux de pénétration de la lecture en Europe



Ensuite, une mise en perspective française *sur longue période* montre que le budget consacré par les ménages français à l'achat de livres a baissé depuis 1980, passant de 0,5% à 0,4%, alors que le niveau d'éducation moyen était en constante augmentation et que le coefficient budgétaire de la fonction « loisirs culturels » était, lui aussi, en augmentation.

Figure 76 : Erosion du coefficient budgétaire consacré au livre et à la presse



Les éditeurs sceptiques font valoir qu'encourager à la lecture de *Confessions royales* ne va pas amener le lecteur à évoluer ensuite vers d'autres formes de littérature.

D'abord cela n'est pas prouvé. Sur le segment jeunesse, certains se sont plaint du phénomène *Harry Potter* ; il semble pourtant que le succès de cette série ait dynamisé *l'ensemble du marché* plutôt que de simplement capter provisoirement des parts de marché au dépend des autres titres. Le baromètre TNS observe d'ailleurs que l'érosion de la part de 15-19 ans dans la clientèle du livre, constante entre 1998 et 2002, s'est interrompue en 2003. Une partie – même petite - des lecteurs de best sellers, de tous âges, pourrait découvrir ainsi le plaisir de lire.

Ensuite, *quand bien même* les nouveaux lecteurs ainsi conquis se cantonneraient par la suite aux best sellers « vus à la télé », et bien ceci ne pénaliserait en aucune façon les éditeurs des autres livres, accroîtrait le marché global du livre et apporterait aux groupes éditoriaux annonceurs des revenus supplémentaires permettant de mieux financer la « R&D » (les nouveaux talents) ou la mise en valeur du fonds de catalogue.

Le potentiel du livre de la télévision et a été indirectement illustré par le succès des livres offerts en supplément par certains journaux. Le phénomène prouve aussi qu'il existe un marché inexploité pour les livres classiques, et pas seulement pour les best sellers policiers ou sentimentaux. Depuis de nombreuses années les magazines ou quotidiens italiens offrent des DVD, des disques ou des livres « sous blisters » pour faire monter leurs ventes ; ils communiquent systématiquement en télévision lorsqu'ils mettent en place une opération de ce type. La relance de la concurrence sur le marché de la presse magazine –due en grande partie à l'ouverture de la pub TV – a relancé plus généralement l'innovation marketing/merchandising : en France aussi à présent, les journaux proposent des offres couplées avec des livres. Les premières expériences de la Dépêche ou du Figaro, portant pourtant sur des classiques, ont eu un succès considérable⁵⁶.

Pour revenir au public jeune, les analyses du BIPE montrent que les habitudes de lecture s'acquièrent, de manière *définitive*, avant l'âge de 20 ans. Il est donc absolument essentiel d'amener les jeunes vers la lecture, le plus tôt possible. Les enfants et les adolescents regardent la télévision ; ils regardent et ils aiment regarder la publicité. Or avec la réglementation en place avant 2004, les jeunes se voyaient proposer via la publicité télévisée une grande diversité de produits et services culturels : DVD, disques, accès internet, télévision par satellite, mais pas de livres, ni de journaux. **L'univers de l'écrit était totalement absent de la vitrine télévisuelle du monde.**

Alors que dans le cas de la grande distribution alimentaire, l'ouverture aux seules chaînes thématiques est à peu près sans effet, ce n'est pas le cas pour le livre. En effet très peu de livres auraient, de toutes les façons, la surface économique potentielle nécessaire pour justifier un investissement publicitaire sur une chaîne hertzienne. Et, par ailleurs le public des chaînes cabsat est particulièrement intéressant en termes de ciblage, puisque les chaînes thématiques permettent de cibler les centres d'intérêt et les classes d'âge. Il faut savoir que dans les foyers ayant accès aux chaînes thématiques (environ 20% des foyers français), les enfants consacrent désormais 50% de leur durée d'audience *globale* aux chaînes thématiques enfants.

Dernier impact favorable potentiel, la publicité télévisée, quand bien même elle ne concernerait que des best sellers, pourrait aider à **rentabiliser des programmes consacrés au livre** et à la lecture, dans lesquels on parlerait *aussi* de tous les *autres* livres. On constate en effet une raréfaction des programmes consacrés au livre à la télévision depuis une dizaine d'année.

⁵⁶ La Dépêche du midi a proposé à partir de mars 2004 et pour 20 semaines, un livre en supplément de son édition du samedi. Cette promotion était soutenue par une campagne de publicité sur Télé Toulouse et dans les décrochages régionaux de France 3.

5.4.3 Menaces

Le risque de concentration de l'industrie nous paraît inexistant. Même dans le cas d'une ouverture totale, le nombre très limité de livres qui serait ainsi promu ne pourrait pas faire évoluer significativement le niveau de concentration actuel.

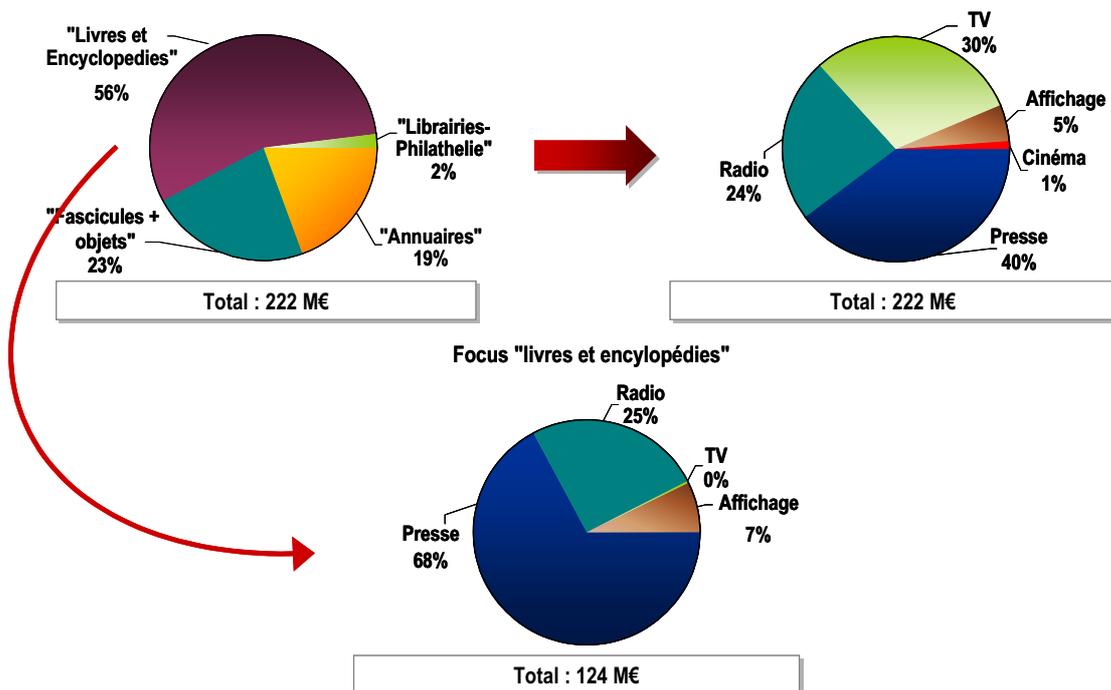
Les éditeurs craignent aussi que la « starisation » des auteurs et leur infidélité n'augmentent. Certains auteurs pourraient en effet exiger de leurs auteurs que leur livre « passe à la télé » et les petits éditeurs ne pourraient pas suivre une telle exigence.

Enfin, certains éditeurs expriment la crainte de voir les groupes de communication multi-médias verticalement concentrés privilégier les livres « maison » et exclure les autres via une **tarification discriminatoire**. De telles pratiques sont en effet soupçonnées dans la publicité pour la vidéo aujourd'hui.

5.4.4 Pratiques publicitaires avant l'ouverture et comparaisons internationales

Dans la catégorie « Livres et encyclopédies » de TNS Media Intelligence, les annonceurs ont investi **124 millions d'euros bruts** en 2002. L'enjeu économique sur le marché publicitaire est donc 15 fois plus petit que celui de la distribution. Ces investissements se sont dirigés à 70% vers la presse, et à 25% vers la radio.

Figure 77 : Investissements publicitaires bruts sur le livre (2002)



Source : TNS

Les comparaisons étrangères permettent d'imaginer ce qui pourrait se passer en France si l'ouverture était totale, c'est à dire incluant les chaînes généralistes hertziennes.

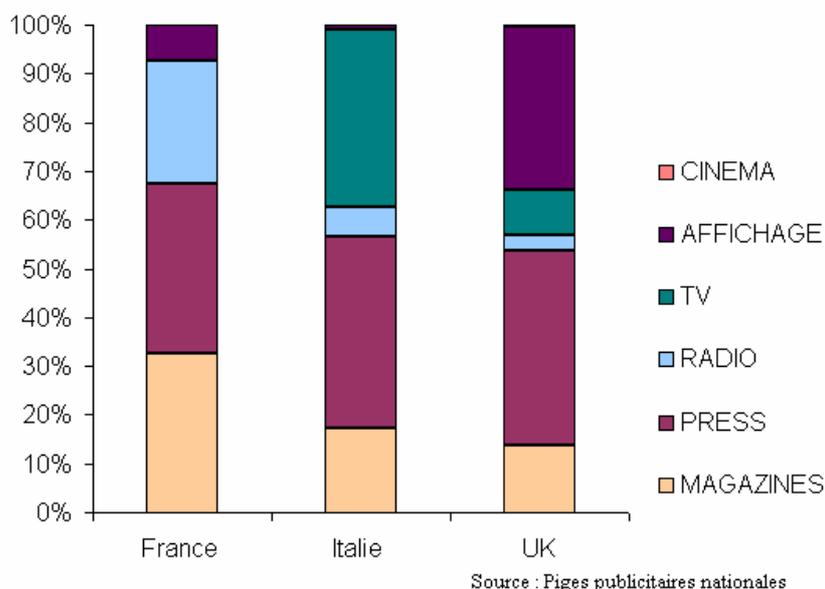
Premier enseignement : en Italie comme au Royaume Uni, les montants d'investissements bruts sont *inférieurs* à ce que l'on constate en France. La possibilité de communiquer en télévision ne conduit donc pas automatiquement à un des dépenses globales plus importantes.

Et il est peu vraisemblable que l'investissement global augmente beaucoup en France, même suite à une ouverture totale de la télévision.

Il est également intéressant de noter la part de marché de la télévision. En 2002, les annonceurs britanniques n'ont dépensé qu'environ 46 millions d'euros, dont seulement 3,5 M€ en télévision (8%). La presse et l'affichage sont les médias les plus utilisés par les éditeurs. Au contraire, en Italie la télévision capte 36% des 13 M€ bruts investis sur le livre.

Ces deux extrêmes donnent une idée de la fourchette d'investissement que l'on pourrait attendre en France dans l'hypothèse d'une ouverture globale : 9 millions d'euros pour une PDM de 8% dans l'hypothèse d'une stabilité de la dépense globale, 44 M€ pour une PDM « à l'italienne » (36%). L'ouverture aux seules chaînes du câble et du satellite n'entraînera bien sûr qu'une portion de ces montants.

Figure 78 : Mix média de la publicité pour le livre en France, Italie, UK



5.4.5 Premier bilan de l'ouverture et perspectives

Contrairement à la presse, **l'édition littéraire ne s'est pas précipitée sur l'opportunité** qui lui était offerte à partir du 1^{er} janvier. Michel Lafon a été le premier éditeur à faire de la publicité télévisée sur LCI, Téva, Paris Première, Odyssee et TCM avec le livre « Confessions royales » de l'ancien majordome de la princesse Diana, pour un investissement « brut » estimé à 53 000 euros. L'Equipe a également communiqué sur les chaînes thématiques pour un livre sur le sport. Au total sur janvier et février, TNS a estimé les investissements totaux à 0,1 million d'euros.

Ce très faible intérêt confirme la prédiction des professionnels de l'édition. « *La pub ne va toucher que les livres importants et les grandes collections. La campagne d'affichage pour le livre de Marc Levy aurait pu être une campagne de télévision. Les médiaplanneurs sont là pour calculer la rentabilité coût/contact ; si c'est trop cher nous le ferons pas.* » (Jean-Claude Dubost, Univers Poche)⁵⁷. Pocket, l'une des collections d'Univers Poche a déjà fait dans le passé des expériences en ce sens sur RTL9⁵⁸, qui ont été considérées comme satisfaisantes.

⁵⁷ Peu de livres en effet peuvent espérer un volume de vente justifiant le « ticket d'entrée » de la publicité en télévision hertzienne. Plus forte vente de 2003, le volume 5 de *Harry Potter*, vendu à 1,1 million d'exemplaires à 26€, a généré un CA brut de 28

Le SNE estime que **seuls 5 livres par an justifieraient une campagne de télévision hertzienne**. Or le livre est un marché très peu concentré. Le n°1 des ventes sur une année donnée ne représente qu'au mieux un million d'exemplaires, sur environ 400 millions de livre vendus. Si la publicité télévisée permettait d'augmenter les ventes des best seller de 10%, l'effet sur le marché global resterait malgré tout marginal. Cependant le marché du disque présente des caractéristiques similaires, et la tarification en « floating »⁵⁹ mise en place par les régies publicitaires des chaînes a permis aux éditeurs d'accéder assez largement à la publicité.

5.4.6 Conclusions sur le livre

Figure 79 : Synthèse des opportunités et menaces de l'ouverture pour le livre

Impacts positifs – Opportunités	Impacts négatifs – Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Levier pour amener à la lecture les non-lecteurs et augmenter le taux de pénétration de la lecture (aujourd'hui 54% de la pop) et notamment les jeunes. • Levier pour élargir le marché du livre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque d'inflation des dépenses marketing et des avances d'auteurs non compensées par l'accroissement du marché • Risque de concentration du marché au détriment des éditeurs indépendants (le BIPE n'anticipe pas une forte probabilité) • Risque de distorsion de concurrence par des pratiques tarifaires publicitaire discriminatoire.

Source : BIPE

millions d'euros. Le numéro 2, *Astérix et la rentrée gauloise* a généré un CA d'environ 7 millions d'euros (865 000 albums à 8€). *Où es-tu ?* de Marc Levy, à 5,70€ en poche, a été la troisième plus forte vente de l'année avec 403 000 exemplaires, générant un CA brut de 2,3 M€.

⁵⁸ Chaîne de droit luxembourgeois, non soumise à la réglementation publicitaire française.

⁵⁹ Tarification préférentielle, essentiellement dans des écrans à faible audience, en contrepartie d'un horaire de programmation non garanti pour le spot. Ce système abaisse le ticket d'entrée pour l'annonceur tout en permettant à la régie d'optimiser son taux de remplissage.

5.5 La presse

Cette partie s'appuie notamment sur un certain nombre d'entretiens menés par le BIPE avec des éditeurs de presse (HFM, Prisma, La Dépêche du Midi) et des organisations professionnelles du secteur (SPQR, SPMI)⁶⁰.

La presse est le seul secteur des quatre « secteurs interdits » à être dès aujourd'hui totalement ouvert à la publicité télévisée. Il est particulièrement intéressant d'analyser les circonstances de cette ouverture et ses premiers impacts, dans la mesure où la situation juridique est susceptible d'évoluer pour les trois autres secteurs à l'avenir et en fonction des conséquences perçues pour la presse.

5.5.1 Processus d'ouverture et positions des acteurs

La presse magazine française a été à l'origine du processus politico-juridique ayant débouché sur l'ouverture de la presse, mais a indirectement fourni des éléments juridiques qui ont été appliqués par la Commission européenne aux trois autres secteurs.

Le SPMI (Syndicat de la Presse Magazine d'Information) a lancé un **recours auprès de la Commission européenne en ce sens en octobre 2001**, afin de modifier le décret de 1992 qui interdisait l'accès de la presse à la publicité télévisée.

En 2001, le groupe de presse EMAP UK a écrit à M6 pour lui proposer une campagne de publicité pour le lancement du magazine FHM en France. M6, suivant la réglementation, a été obligé de refuser la campagne. Ce fut le prétexte pour transmettre une plainte devant la Commission, fondée sur les 3 éléments juridiques suivants :

1. **Entrave à la libre prestation de services** au sein de l'Union Européenne : une régie publicitaire doit pouvoir proposer ses services à n'importe quelle entreprise de l'UE.
2. **Entrave à la libre circulation des marchandises** dans l'UE: la télévision est le médium publicitaire incontournable en France. Ne pas y avoir accès, pour une marque, limite les possibilités de pénétration du marché français, et notamment pour un acteur étranger, peu implanté en France
3. **Non proportionnalité** de l'entrave à la concurrence par rapport aux objectifs d'intérêt général poursuivis. L'interdiction de la publicité TV n'est plus nécessaire pour garantir la protection de la presse.
 - La publicité télévisée ne conduit pas automatiquement à une **concentration** du secteur. Le pluralisme concurrentiel et politique de la presse existe tout aussi bien dans les pays où la presse a accès à la TV : le nombre de titres de presse quotidienne est par exemple plus important au Royaume-Uni ou en Allemagne qu'en France.
 - Il existe en France des mesures de **soutien économique** à la presse qui garantissent le maintien du pluralisme et notamment le maintien des titres à faibles revenus publicitaires.
 - Cette interdiction peut être contre-productive pour la diffusion et l'économie de la presse : les éditeurs ont **besoin de communiquer** en direction du grand public et en particulier auprès des jeunes. La presse payante a besoin de faire valoir sa différence par rapport à la presse gratuite ; les titres de presse magazine ont besoin « d'émerger »

⁶⁰ Voir liste complète des personnes interviewées en annexe.

devant l'abondance de l'offre, l'encombrement et la raréfaction des points de vente, et la méconnaissance d'une partie du public.

Enfin, les éditeurs ont mis en avant que cette interdiction était contournée, de deux manières au moins :

- par le parrainage (magazines de télévision notamment) ;
- par les « produits composites », qui proposent un objet (DVD, figurine en plomb) et un magazine secondaire : la publicité TV leur était ouverte tant que le magazine était considéré comme secondaire.

Les éditeurs français ont été cependant assez **divisés** sur l'opportunité de l'ouverture.

D'une manière générale, les grands éditeurs ayant un portefeuille de titres diversifié et une surface financière leur donnant accès au ticket d'entrée TV ont été favorables à l'ouverture. Ils constituent d'ailleurs l'essentiel des membres du SPMI. Les plus petits éditeurs et les éditeurs mono-support, dont la plupart des membres du SPPMO, ont été beaucoup plus réticents. Ils ont regretté l'absence de progressivité et déclaré craindre l'effet concentration.

La ligne de partage a cependant été plus complexe que cela, puisque Prisma et Socpresse, soit deux des quatre plus grands éditeurs français, ont co-signé une lettre ouverte aux pouvoirs publics dans laquelle ils ont prévenu : « *Vous allez précipiter la disparition des éditeurs indépendants, au profit des éditeurs multi-médias les plus puissants* ».

Figure 80 : Position des acteurs vis-à-vis de l'ouverture

Acteurs favorables	Acteurs défavorables
Hachette Filipacchi Média	Prisma
SPMI	SPPMO
AACC	Socpresse
EMAP	Bayard
Amaury	Le Monde

Source : BIPE

5.5.2 Opportunités pour la presse

D'après les éditeurs interrogés, la TV reste un médium incomparable en termes de puissance de feu instantanée, et est parfaitement adaptée pour un lancement.

Le cas le plus emblématique au cours du premier trimestre 2004 restera le **lancement de « Télé 2 Semaines »**. Pourtant militant anti-ouverture en 2003, Prisma a lourdement utilisé l'outil TV pour le lancement du premier magazine TV bimensuel ou « quinzomadaire ». Prisma a acheté 300 GRP⁶¹ sur la cible « ménagères de moins de 50 ans », soit un coût de 300*4 K€=**1,2 M€**. D'autres magazines TV comme Télé Z ont contre-attaqué presque instantanément avec des dispositifs équivalents.

La presse TV paraissait un marché très difficile à pénétrer, avec 15 millions d'exemplaires diffusés par semaine⁶² et un taux de fidélité de 85%. En dépassant les 1,5 million d'exemplaires

⁶¹ Gross Rating Point : 1% de la population française dans la cible est touchée.

⁶² 10 millions d'exemplaires vendus, plus 5 millions d'exemplaires de suppléments TV en PQ.

en quelques semaines seulement (pour un objectif affiché de 1 million d'exemplaires)⁶³, Prisma a montré que la conjonction d'un produit radicalement nouveau et d'une campagne de télévision puissante pouvait faire basculer très rapidement un marché.

Prisma et son agence Carat s'attendent à une explosion de leur budget marketing en 2004, pour pouvoir rivaliser dans la durée avec ses concurrents hebdomadaire ou quinzomadaire sur le segment TV, réputé jusqu'ici le plus rentable de la presse magazine.

Autre succès, le lancement de **Le Monde 2** en tant que supplément hebdomadaire du Monde (précédemment un mensuel). Appuyé par une campagne TV de 300 000 euros, le titre a atteint rapidement un quasi doublement des ventes au numéro pour l'offre du week-end, d'après Le Monde. Dernier exemple, le magazine du groupe Condé Nast, **Glamour**, dont le lancement français a été soutenu par une importante campagne de publicité, a dépassé 360 000 exemplaires dès le premier numéro.

Pour un titre de presse quotidienne régionale comme La Dépêche du Midi (210 000 exemplaires/jours sur 10 départements), la publicité sur les chaînes locales présente un rapport coût/efficacité intéressant. Le titre a **donc profité de l'ouverture pour communiquer sur France 3 Midi-Pyrénées et TLT au cours du premier semestre 2004**. Les frais techniques fixes sont également peu élevés puisque le groupe utilisera un film déjà produit, et utilisé pour une campagne cinéma fin 2003 : un film institutionnel, présentant le journal en 15 secondes, auquel sera ajouté un épilogue promotionnel de 5s. Afin d'augmenter ses ventes au numéro, La Dépêche a en effet proposé en mars un livre relié avec l'édition du samedi, avec une faible augmentation de prix, pendant 20 semaines consécutives.

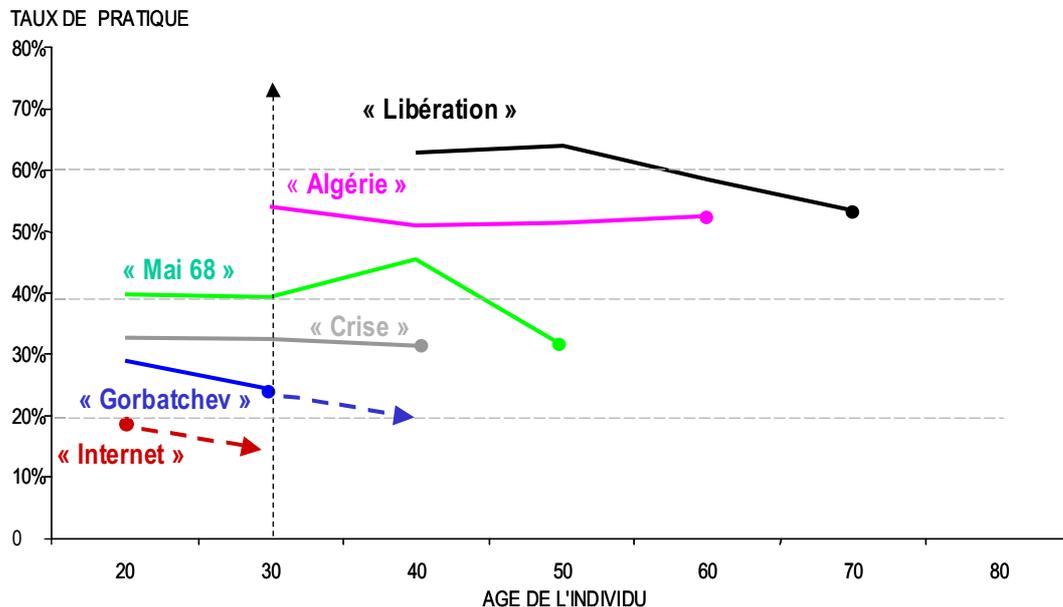
a) Reconquérir les jeunes

Beaucoup éditeurs estiment que la publicité TV est un bon moyen de pallier ce manque de connaissance du public. De plus, la publicité TV permet de **toucher un public qui lit peu la presse** : les jeunes.

En ce qui concerne la **presse quotidienne**, la composante « déficit générationnel » de l'érosion de la lecture de presse est en effet une véritable **bombe à retardement**. Le schéma suivant illustre graphiquement cette grave menace. Le BIPE a segmenté la population française en générations d'appartenance et étudié leurs comportements de lecture de la presse en retraçant les données issues d'une enquête sur les pratiques culturelles des français, réalisée à 4 reprises par le Ministère de la Culture sur une période de 25 ans (1973-1997). Le schéma se lit de la manière suivante : «les membres de la génération 'Algérie' (courbe en violet) ont été environ 55% à lire le journal tout au long de leur vie ; ils avaient ce taux moyen de lecture à l'âge 30 ans et l'ont conservé jusqu'à 60 ans, âge qu'ils avaient lors de la dernière enquête. Les membres de la génération précédente 'Libération' (en noir) avaient été 60% à lire le journal jusqu'à 60 ans, avant de fléchir vers 70 ans».

⁶³ Interview d'Axel Ganz, Le Monde, 13 janvier 2004.

Figure 81 : L'érosion du taux de lecture régulière de la PQ chez les jeunes générations



Source : BIPE d'après Enquêtes Pratiques Culturelles, Ministère de la Culture (1973-1997)

Une coupe verticale sur notre schéma montre qu'à 30 ans, les membres de la génération «Gorby» sont 25% à lire le journal « tous les jours ou presque » alors qu'à cet âge, ils étaient 30% chez les « Crise », 40% chez les «Mai 68» et, donc, 55% dans la génération « Algérie ». L'inertie du taux de lecture par rapport à l'âge sur une génération donnée, malgré les effets d'époque, l'évolution de l'offre d'information (radio, télévision), les effets de cycle de vie (diminution du temps de loisirs avec la présence d'enfants), est donc avérée sur toutes les générations depuis 1945. C'est un phénomène sociétal lourd lié au degré d'implication que suppose la lecture de la presse et la fidélité à un titre en particulier.

Si l'on suppose que les nouvelles générations (comme «Gorbatchev» et «Internet») vont, à leur tour, rentrer dans ce schéma d'inertie, la simple extrapolation de leur taux de lecture actuel conjuguée à la disparition programmée de générations fortement lectrices comme « Libération » va entraîner mécaniquement un **fort recul du taux de lecture** régulière de la presse quotidienne à moyen terme, si rien ne change dans l'offre et dans les comportements.

5.5.3 Risques pour la presse

L'un des opposants déclarés à l'ouverture a été Axel Ganz, le PDG de Prisma Presse, filiale française de Gruner+Jahr (groupe Bertelsmann). Il a résumé son point de vue dans un interview de 2003 : « Il faut privilégier la création de bons produits rédactionnels plutôt que les investissements promotionnels de court terme qui favorisent temporairement les ventes ».

Dirigeant pendant un temps la filiale de Gruner+Jahr au Royaume-Uni, il a pu voir les conséquences de l'offensive publicitaire défensive déclenchée par l'arrivée de Prisma dans le pays. Le groupe britannique IPC, leader du marché, a immédiatement investi des sommes considérables, en particulier en TV, pour doper la diffusion de ses propres titres et contre-attaquer l'arrivée de Prisma ; Prisma mais aussi tous les autres acteurs de la presse magazine ont dû suivre.

Selon Prisma, les conséquences finales sont les suivantes :

- Un jeu à somme nulle : tout le monde a dépensé de fortes sommes en communication, les PDM se neutralisent et le marché global n'augmente pas.
- La presse se banalise, et devient un produit de consommation comme les autres. On perd la **relation de confiance** et de connivence propre au produit culturel.

Les clients deviennent plus infidèles, habitués à « zapper » d'un magazine à l'autre en fonction des couvertures et des promotions appuyées par les campagnes télévisées. Cela est d'autant plus inutile qu'il est plus coûteux de recruter un nouveau client que de fidéliser les clients existants.

En l'occurrence, Prisma a été finalement obligé de se retirer du marché. Cette histoire montre que l'argument de la DG Concurrence de la Commission européenne (la publicité télévisée permet à un nouvel entrant de pénétrer plus facilement, augmente donc la contestabilité du marché et maintient des prix bas) est partiellement réversible : « l'arme nucléaire » de la publicité télévisée peut être utilisée par les acteurs installés pour « tuer » les challengers.

Pour les opposants à l'ouverture, la publicité TV, pour être rentable, doit s'accompagner d'un marketing opérationnel « dur » qui rompt avec les traditions de la presse telle qu'on la connaît en France. Si au RU on est plutôt dans les promotions ponctuelles, en Italie la publicité TV est systématiquement associée à des gadgets sous blister (rouge à lèvres, maillot de bain...). Cela est lié à la guerre des prix, et c'est dommageable, car on ne peut plus ouvrir et feuilleter le magazine. Or, la presse est le produit que l'on peut consommer avant de l'acheter (en le feuilletant) ; et c'est la philosophie de la majorité des éditeurs français que de convaincre par la qualité du produit plutôt que par l'inflation des moyens marketing. L'hypermarketing à l'italienne détruit de la valeur.

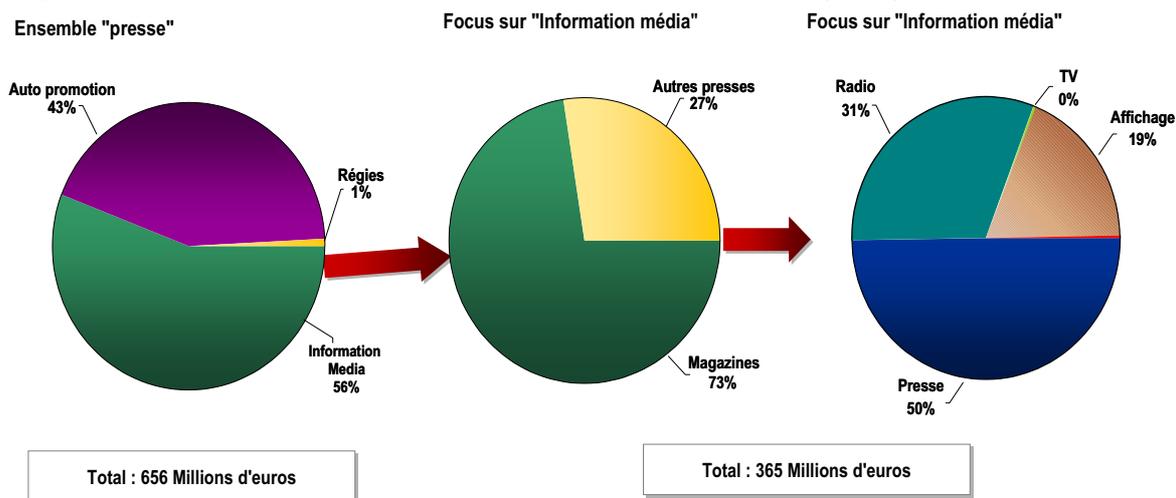
Autre conséquence prévisible de l'ouverture presse et de la relance marketing qu'elle permet, **les acteurs de la télévision vont s'intéresser plus encore au marché de la presse**. La déclinaison des émissions populaires en magazines par les chaînes, phénomène qui n'est pas nouveau, va devenir plus fréquent maintenant que ces chaînes auront la possibilité de promouvoir les lancements dans leurs écrans publicitaires. Déjà co-éditeur de Star Ac Mag ou Série n°1, TF1 a lancé « Ushuaïa magazine » (en attendant une chaîne thématique Ushuaïa TV courant 2004) et de « Téléfoot Magazine ». M6, qui réalise déjà la moitié de chiffre d'affaires en activités de « diversifications » dont l'édition (Fan 2, Hit Machine), poursuit la même stratégie. Au delà de la déclinaison des émissions de Télé-Réalité en presse ado, au delà de la déclinaison des principales marques éditoriales (qui n'est d'ailleurs pas toujours couronnée de succès), TF1 et M6 ont de nombreux projets de produits de presse, magazines et quotidiens, notamment gratuits. Encore une fois l'ouverture de la publicité pour la presse à la télévision n'est pas la seule cause de cette tendance industrielle, mais elle la facilite, et déclenche ainsi des opérations qui auraient mis beaucoup plus de temps à éclore.

5.5.4 Pratiques publicitaires avant l'ouverture et comparaisons internationales

La mesure de l'investissement publicitaire du secteur de la presse est délicate car TNS valorise au tarif catalogue les annonces pigées, sans avoir aucune certitude sur le montant réel de la transaction, ni même la certitude qu'il y a eu une transaction financière. L'investissement brut 2002 mesuré par TNS a été de 656 M€. Si l'on met de côté l'autopromotion (un titre fait sa promotion dans ses propres colonnes) qui ne met en œuvre aucun transfert économique, le montant est réduit à **365 M€**. La presse magazine représente 73% de ce montant d'investissement. Il est dirigé vers... la presse pour 50%.

Si l'on considère à présent qu'une part importante de ce montant est constitué de **trocs d'espaces** entre des titres de presse, notamment au sein d'un même groupe, et donc sans dépense « en cash », la seule dépense réelle certaine est constituée par les investissements en radio et en publicité extérieure, représentant respectivement 113 M€ et 73 M€ bruts. Le cinéma a été un média d'appoint (1 M€). Au total, et compte tenu des approximations de la pige⁶⁴, la dépense effective peut être estimée à **220 M€ bruts**. Si l'on déduit enfin les remises, le montant de dépense nette des éditeurs de presse peut être estimé **entre 120 et 150 M€ nets**.

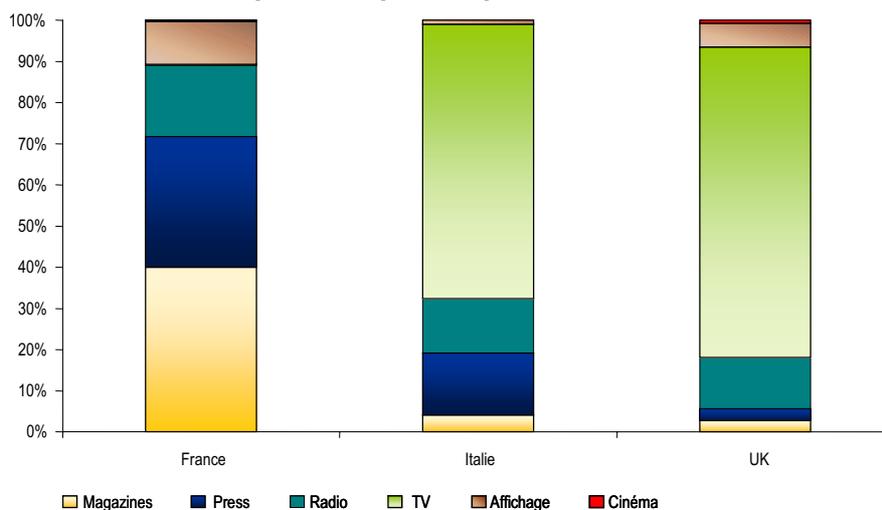
Figure 82 : Investissements publicitaires bruts de la presse (2002)



Source : TNS

Les **exemples étrangers** montrent que lorsqu'elle est libre, la publicité pour la presse se dirige principalement vers la télévision. En 2002 la dépense publicitaire brute pour la presse au Royaume Uni a été de 300 M€ dont 180 M€ (60%) dirigés vers la télévision ; en Italie, elle a été de 116 M€ dont 77 M€ (66%) dirigés vers la télévision.

Figure 83 : Mix média de la publicité pour la presse en France, Italie, UK



Source : BIPE d'après TNS, AC Nielsen

⁶⁴ L'affichage pour des produits de presse est notoirement sous-estimé par la pige TNS : seuls les panneaux 4x3 sont pris en compte, et pas l'affichage points de vente, qui pèse lourd.

Dans une étude de novembre 2003 pour le SPMI portant sur 7 pays, l'agence média OMD a estimé la PDM moyenne de la télévision dans les investissements publicitaires de la presse à 43%. L'Espagne et l'Allemagne se situent en effet en dessous de la moyenne avec respectivement 41% et 12%.

Si, comme nous le pensons, le comportement des éditeurs français s'inscrit dans la moyenne européenne et si leur budget publicitaire global augmente de 20%, alors l'investissement publicitaire en télévision pourrait atteindre **110 M€ bruts** ($220 * 1,20 * 43\%$). Les résultats du premier trimestre (25 M€) semblent confirmer cette analyse.

5.5.5 Premier bilan de l'ouverture

Au premier trimestre 2004, **40 quotidiens et magazines** ont donc été promus à la télévision : **25,4 M€ bruts, soit 2% des investissements totaux** sur la période. Les investissements se sont dirigés vers les chaînes hertziennes mais aussi vers les chaînes thématiques, dans des proportions conformes à leurs parts de marché respectives (93% contre 7%).

Les éditeurs se sont donc massivement dirigés vers cette nouvelle opportunité, puisque si ce rythme d'investissement était maintenu tout au long de l'année, ceci représenterait 100 M€ bruts, soit 50% du total des investissements effectifs bruts réalisés jusqu'ici par le secteur.

Il existe des raisons d'anticiper un **léger ralentissement** de ces investissements pour la suite :

- Beaucoup d'éditeurs ont voulu « marquer le coup » et être présent dès le 1^{er} janvier, par attrait de la nouveauté et recherche de retombée médiatiques indirectes, sans en avoir réellement le besoin (sur les 25 M€ du premier trimestre, 11 M€ soit 40% ont en effet été investis dès le mois de janvier) ;
- Le premier trimestre est toujours un trimestre élevé pour la publicité, dans la plupart des secteurs ;
- Le nombre de lancements ou re-lancements importants était particulièrement élevé au premier trimestre.

Cependant, nous pensons que le tassement sera faible et que **ce niveau d'investissement est d'ores et déjà assez représentatif de ce à quoi il faut s'attendre en « rythme de croisière »**.

Ceci pour plusieurs raisons :

- Le montant d'investissement constaté (100 M€ en rythme annuel) est du même ordre que ce que l'on observe en télévision dans les pays voisins de la France (180 M€ au UK, 80 M€ en Italie, le second pays étant plus proche par la taille et la structure du marché de la presse nationale).
- Le succès de plusieurs lancements ou re-lancements appuyés sur des campagnes TV très importantes va encourager les éditeurs à utiliser ce moyen de promotion. Même si le lien de causalité et le retour sur investissement ne sont pas encore précisément mesurés, les éditeurs ne pourront pas prendre le risque de ne pas investir en télévision, de manière offensive ou défensive.
- Le précédent de Télé 2 Semaines va relancer l'innovation marketing et la concurrence en presse, et notamment en presse magazine. Le rythme des lancements (y compris défensifs) et la vitesse de renouvellement du marché pourraient être structurellement accélérés à l'avenir.

5.5.6 Conséquences à long terme

L'impossibilité de communiquer en télévision jusqu'ici n'est certainement pas la principale raison des difficultés de la presse – et notamment de la presse quotidienne - en France, mais elle l'a privé d'un moyen promotionnel possible pour contrecarrer des évolutions sociétales défavorables à la lecture.

Toutes choses égales par ailleurs, il ne fait donc pas de doute que l'opportunité de la faire de la publicité en télévision donnera une possibilité supplémentaire aux éditeurs pour tenter d'augmenter leur diffusion, leur audience, et leurs recettes publicitaires.

Plusieurs questions se posent alors.

a) Est-ce que les éditeurs de presse vont augmenter leurs investissements globaux en valeur et en volume ou simplement transférer vers la télévision des investissements précédemment réalisés en radio et en affichage ?

Le BIPE estime que les investissements bruts apparents pigés par TNS vont peut-être faiblement augmenter (565 M€), mais que les dépenses globales réelles (120 à 150 M€), vont connaître une croissance très significative⁶⁵. La radio et l'affichage pourront voir leurs recettes faiblir légèrement, mais l'essentiel de la dépense TV proviendra d'une croissance de l'investissement. Il existe même un scénario plus favorable à la radio et à la publicité extérieure : si, comme nous le pensons, le levier TV relance fortement la concurrence dans la presse, les investissements en radio et affichage pourraient, *eux-aussi*, augmenter.

Certains éditeurs envisagent de transférer vers la publicité traditionnelle une partie des investissements précédemment réalisés en marketing direct ou en parrainage TV⁶⁶.

Au delà de l'augmentation de la dépense, les éditeurs tireront également plus d'impact de chaque euro investi. Ayant la possibilité d'arbitrer en faveur de la télévision au détriment de la radio, de l'affichage ou du cinéma, les éditeurs et leurs agences médias (qui est généralement Carat) se trouveront dans **une meilleure position concurrentielle vis-à-vis de leurs fournisseurs d'espace** habituels. Pour un même montant d'investissement global, il est probable que les éditeurs de presse obtiendront de meilleures conditions tarifaires, donc un volume ou une pression publicitaire plus importants. Il est possible que la radio, l'affichage ou la télévision accordent aujourd'hui aux annonceurs presse (qui sont, après tout, ses concurrents) des conditions moins avantageuses qu'aux autres annonceurs, mais les agences médias sont là pour veiller à leurs intérêts, et dans tous les cas, les éditeurs se trouveront dans une meilleure position face à trois fournisseurs que face à deux.

b) Est-ce que tous les éditeurs vont pouvoir communiquer en télévision ?

Si tous les titres ne justifient pas l'investissement nécessaire pour communiquer en télévision, le nombre de produits de presse présents au premier trimestre 2004 montre que le levier est accessible à la majorité des acteurs du secteur. Sur les 5 premiers mois de l'année 2004 (janvier-mai), 24 éditeurs de presse ont communiqué sur **39 titres différents** (quotidiens et magazines) pour un montant total de **37,8 M€ brut**.

Le tableau suivant montre la diversité de titres promus et la large fourchette des budgets des campagnes.

⁶⁵ « Je ne ferai plus un lancement sans mettre 2 M€ sur 3 en publicité TV » (Gérald Ponson, HFM).

⁶⁶ « Il n'y aura pas de croissance globale des moyens promotionnels avec l'arrivée de la publicité TV ; nous dépensons déjà aujourd'hui en France autant qu'en Espagne ou au RU. » (G. de Roquermaurel, HFM).

Figure 84 : Exemples de titres promus à la télévision au cours du premier trimestre 2004

Quotidiens	Magazines
Le Monde 2 (300 000€), L'Express, La Dépêche du Midi, Le Figaro, etc.	Bien dans ma vie (Springer), Réponse à tout (Ayache) Télé Poche (EMAP), Télé Z, Télé 2 Semaines (Prisma, 1,5 M€), Glamour (Condé Nast), So Foot (chaînes thématiques), Isa (HFM), FHM, Le Journal de Mickey (Disney Hachette Presse, 150 000€), Télé Loisirs (Prisma), Télé 7 jours (HFM), Public (HFM), Pomme d'Api (Bayard) etc.

Source : Presse, SNPTV, ACCES

c) ***Est-ce que le levier TV va conduire à une augmentation du marché de la presse et une plus grande diversité ou à une simple redistribution de parts de marché et une plus grande concentration ?***

Si le marché global et les revenus n'augmentent pas alors que les coûts marketing augmentent, alors la rentabilité globale de l'édition de presse, qui est déjà faible (notamment pour la presse quotidienne) pourrait fléchir encore. Ceci sera d'autant plus vrai si l'accroissement de la concurrence conduit à des baisses de prix directes (opérations promotionnelles temporaires) ou indirectes et permanentes : le lancement des quinzomadaires⁶⁷ augmentera le marché de la presse TV en volume mais pourrait le réduire *en valeur* : les clients dépenseront 1€ toutes les deux semaines au lieu de 0,95€ *chaque* semaine, et la pagination publicitaire globale sera également réduite.

Dans ce scénario, il y aurait des gagnants et des perdants, et les perdants pourraient alors disparaître.

La publicité télévisée sera-t-elle un **facteur de concentration** ?

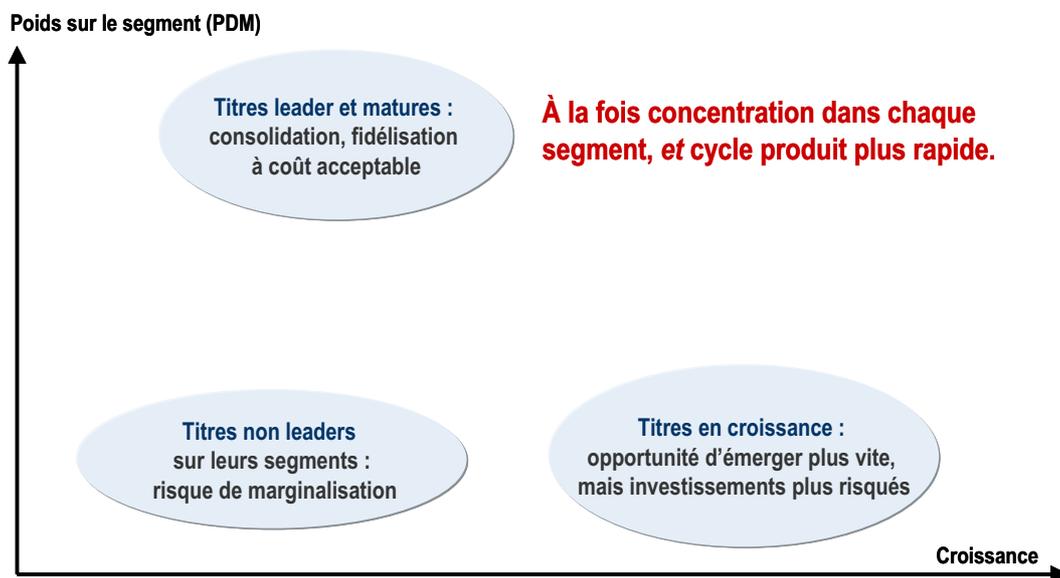
D'après Gérald de Roquemaurel (HFM, leader français et mondial de la presse magazine), la valeur d'une marque de presse correspond à la difficulté de la faire connaître ; en ce sens l'ouverture profite d'abord aux challengers : « *Si le renouvellement des titres sur le marché devient plus facile, les actifs des groupes installés risquent de se déprécier.* »

Cependant l'effet puissance et éventuellement prédateur des campagnes télévisées, est aussi un facteur de concentration sur le moyen terme. « *L'ouverture va relever encore le seuil critique de viabilité pour un groupe d'édition, que je situais jusqu'ici à 100 M€ de CA* » déclarait Paul Dupuy, peu de temps après avoir vendu son groupe, Excelsior, à EMAP. Son groupe se situait justement sous cette masse critique. A. de Saint-Simon, éditeur indépendant de Psychologies Magazines estime quant à lui que « *La télévision peut constituer un formidable accélérateur de notoriété pour une marque relativement neuve comme la nôtre* ».

Nous estimons que **les deux effets joueront**. La résultante devrait être une concentration du marché à l'intérieur de chacun des segments et une accélération du cycle-produits précédemment. Au total, cette industrie, qui paraissait mature, va redevenir plus spéculative et plus risquée. Les titres leaders sur leurs segments trouveront dans la télévision un outil à la mesure de leurs besoin de fidélisation et de leurs moyens financiers ; les nouveaux concepts et titres en croissance trouveront dans la télévision le moyen d'émerger plus rapidement et d'amortir plus rapidement leurs investissements ; les perdants devraient être les titres vieillissants et/ou distancés sur leurs segments : ceux-là seront menacés de marginalisation rapide.

⁶⁷ Lancement qui aurait eu lieu tôt ou tard en France, après l'Allemagne, mais qui aurait été probablement plus lent et plus risqué sans l'accélérateur de la publicité TV.

Figure 85 : Effets de l'ouverture sur les titres de presse magazine



Source : BIPE

Pendant plusieurs mois, le nombre de lancements devrait augmenter mais la mortalité infantile et l'espérance de vie des magazines devrait se réduire encore. A terme, le nombre total moyen de magazines pourrait diminuer quelque peu, mais il faut se souvenir que l'on part d'une situation extrême que l'on peut qualifier d'« exception française » : le système unique des NMPP offre aujourd'hui à tout éditeur magazine une diffusion nationale à un coût d'entrée très faible.

Pour beaucoup d'éditeurs et pour les distributeurs de presse, la diversité est aussi synonyme d'encombrement, et de coûts de distribution disproportionnés. Cet encombrement est régulièrement dénoncé comme l'une des causes des difficultés des distributeurs et de la réduction du nombre de points de vente en France. Ainsi, une légère diminution du nombre de titres en France, pour se rapprocher des paysages européens, ne serait pas une perte culturelle et pourrait être économiquement bénéfique à la filière.

5.5.7 Conclusions sur la presse

1. La presse est le seul des 4 secteurs « interdits » à avoir été totalement ouvert dès le premier janvier 2004. Tous les éditeurs – qu'ils aient été au préalable pour ou contre l'ouverture - ont massivement utilisé ce nouvel outil marketing puisque sur les 5 premiers mois de l'année 2004 (janvier-mai), 24 éditeurs de presse ont communiqué sur **39 titres différents** (quotidiens et magazines) pour un montant total de **37,8 M€ brut**.
2. Au delà de l'enthousiasme de la période d'ouverture, qui peut se tasser avec le temps, la télévision sera désormais un outil marketing largement utilisé et qui jouera un rôle dans les pratiques et les structures de l'industrie de la presse.
3. On peut anticiper à terme des effets positifs et négatifs (voir tableau suivant). Nous anticipons surtout une concentration à l'intérieur de chaque sous-segment de la presse magazine et une accélération du cycle produit.

Figure 86 : Ouverture de la pub TV pour la presse, menaces et opportunités pour le secteur

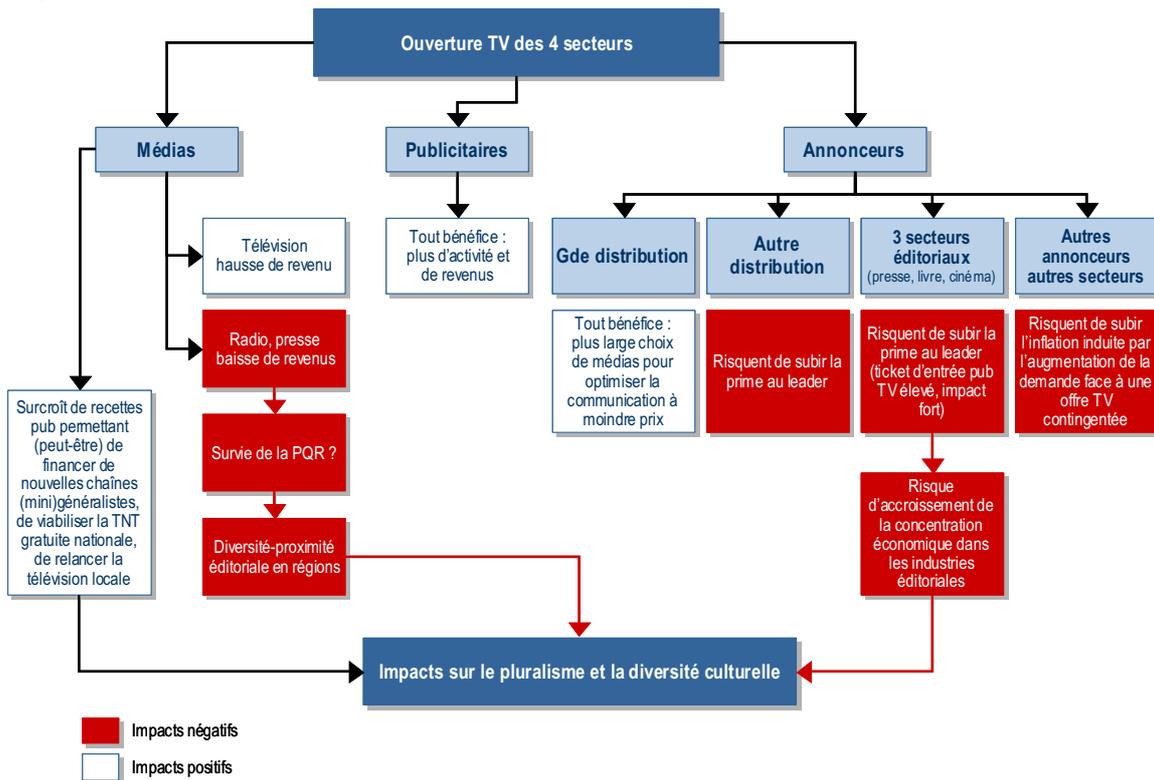
Impacts positifs – Opportunités	Impacts négatifs – Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Relance de la concurrence et de l'innovation (marketing et éditoriale) dans le secteur • Opportunité de toucher un public rétif à la lecture (notamment en PQ), et notamment les jeunes • Mieux faire connaître l'offre de presse (contrecarrer l'encombrement des points de vente) • Meilleure position de négociation pour les éditeurs face aux autres médias 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque d'inflation des dépenses marketing sans accroissement du marché final, conduisant à une dégradation de la rentabilité du secteur • Risque de concentration du marché au détriment des éditeurs indépendants (le BIPE n'anticipe pas une forte probabilité) • Risque d'entraînement vers des pratiques marketing banalisant le produit presse et dégradant le « contrat de lecture » (promotion ponctuelles, « plus-produit ») et augmentant l'infidélité du client. • Les éditeurs de presse vont contribuer aux recettes publicitaires de leur principal concurrent, la télévision. • Risque de détournement de la réglementation publicitaire sur la politique ou l'alcool, via les couvertures des journaux promus à la télévision (risque a priori faible grâce aux critères définis par le CSA et le contrôle du BVP)

Source : BIPE

5.6 Synthèse sur les « secteurs interdits »

Le schéma suivant résume l'ensemble des impacts économiques à attendre pour les différents types d'acteurs.

Figure 87 : Impacts de l'ouverture aux « secteurs interdits »



Source : BIPE

5.6.1 Effet sur l'économie des secteurs annonceurs : le facteur concentration ?

« La publicité télévisée sera inaccessible aux « petits » annonceurs, « réservée » aux « gros », et aura pour effet d'accroître l'inégalité de moyens des acteurs »

Cet argument anti-ouverture a été invoqué par les « petits » acteurs des 4 secteurs annonceurs concernés : distribution (UPA), édition de presse, livre, cinéma (producteurs et distributeurs indépendants). Le nouveau média serait financièrement inaccessible pour eux et ne pourrait qu'accroître la part de marché des « grands » du secteur.

Certes le « ticket d'entrée » pour apparaître en presse, en radio ou en affichage est moins important qu'en télévision, ne serait-ce que parce que la création publicitaire (coût fixe) est beaucoup moins coûteuse : pas de film à produire. Mais une campagne puissante et nationale dans chacun de ces trois médias serait tout aussi hors de portée qu'une campagne télévisée pour un « petit » annonceur. Faudrait-il alors, pour préserver une « égalité des chances », limiter le montant de l'investissement publicitaire de chaque annonceur ?

Il ne nous paraît pas économiquement rationnel de brider la communication des grands annonceurs, pour préserver symboliquement une équité de moyens. La rationalité économique réside dans l'adéquation des moyens aux objectifs, dans l'allocation optimale des ressources.

Chaque type d'annonceur doit pouvoir optimiser son coût au contact utile. Les médias de masse sont destinés à, voire conçus pour, des annonceurs de masse. Les petits annonceurs sur un marché de masse doivent dimensionner leur investissement publicitaire à leur part de marché. Les petits annonceurs sur des marchés de niche doivent recourir à une communication de niche (locale ou thématique) peu coûteuse et beaucoup plus rentable pour eux.

5.6.2 Effet sur les secteurs annonceurs : élargissement du marché ?

Pour la distribution, la publicité télévisée constituera surtout un moyen d'optimiser les investissements marketing. Il ne faut pas s'attendre à une augmentation très importante des montants investis mais plutôt à des déplacements. Il ne faut pas attendre d'impacts sur les ventes globales.

Pour les trois secteurs culturels en revanche, la publicité à la télévision constitue à notre avis un levier pour augmenter la pénétration et le CA.

Le livre et surtout la presse quotidienne ont un fort besoin de communiquer, en particulier vers les jeunes générations, qu'ils doivent absolument reconquérir, s'ils veulent survivre. La presse magazine va disposer d'un outil marketing bien adapté à ses besoins dans le cadre de ses lancements. La publicité télévisée s'est déjà beaucoup développée depuis le 1^{er} janvier 2004 (37 M€ brut en 5 mois). Cet outil relance la concurrence et la créativité marketing pour le meilleur et pour le pire : le lancement des quinzomadaires, catalysé par l'outil TV, va peut-être durable détruire de la valeur industrielle sur le marché de la presse TV. Les « plus-produits » (DVD, livres) lancés avec forces campagnes publicitaires, remontent la diffusion de la PQ mais on peut se demander si l'effet peut être durable.

La publicité pour livre sur les chaînes du câble et du satellite a été très peu utilisée depuis le 1^{er} janvier 2004. Si l'on souhaite que les jeunes puissent avoir dans leur univers de références loisirs, construit en partie sur la publicité TV, l'univers du livre et pas seulement ceux de la vidéo, du jeu, de la musique, de l'internet (produits et loisirs aujourd'hui promus à la télévision), il faudrait aller vers une ouverture totale. Les montants investis resteront de toutes les façons modestes, mais les chaînes hertziennes pourront au moins servir de levier pour les collections et les marques d'éditeurs.

Le cinéma sort de 10 ans de croissance et de reconquête du public et certains commencent à se demander si la concurrence audiovisuelle domestique, démultipliée depuis 4 ans (DVD, home cinema, Internet, jeu vidéo) ne va pas enclencher un nouveau cycle baisser. La publicité télévisée est refusée par la profession française par qu'en son sein les producteurs craignent la concurrence américaine. Nous ne croyons pas cependant qu'elle déboucherait sur un jeu à somme nulle ; dans une industrie de l'offre nous croyons qu'elle pourrait améliorer la promotion et donc les résultats de différents types de films. Si toutefois les producteurs et autorités français craignent un effet blockbuster américain, il paraît possible d'ouvrir cette publicité aux seuls films européens. Cette mesure éviterait les effets redoutés par les acteurs français, satisferait les demandes de la Commission européenne, et permettrait au lobby du cinéma de se concentrer sur des enjeux beaucoup plus importants.

5.6.3 Effets sur l'économie des médias

a) Télévision

La télévision sera le gagnant de l'ouverture. Selon que l'on reste sur la réglementation actuelle (le compromis image et pas de promotion) ou que le décret est modifié d'ici à l'ouverture hertzienne de 2007, et selon les hypothèses que l'on peut faire sur la réaction du marché

publicitaire, le supplément potentiel de revenu pour la télévision est estimé par le BIPE de 130 à 190 M€ par an.

La limitation promotion n'est pas tant un problème pour les grandes chaînes (qui sont plutôt adaptées, en France comme ailleurs) à la publicité de marque et d'enseigne. Elle limite en revanche l'impact sur les chaînes locales. Car la publicité locale est essentiellement promotionnelle. C'est d'ailleurs pour cela que les acteurs de la presse locale ont accepté le compromis du 7 octobre. L'ouverture de fréquences analogiques (donc bien initialisées) sur une dizaine de grandes villes françaises, et l'attribution de certaines de ces fréquences à des consortium issus de l'édition régionale pourrait changer la donne : les éditeurs de la PQR auront alors la perspective de « récupérer » en télévision locale les investissements distribution locaux qui quitteraient la presse. Les concurrents les plus dangereux de la PQR sont de toutes façons maintenant le marketing direct et la presse gratuite.

b) Presse

La PQR est donc satisfaite du compromis, qui entamera peu ses ressources en provenance de la distribution, puisque 90% de la publicité distribution dans la PQR est à caractère promotionnel. La PQR payante de son côté dépend peu de la publicité et encore moins de la publicité promotionnelle ; l'impact sera presque nul sur les recettes globales.

Pour la Presse payante dans son ensemble, la perspective d'un nouvel outil marketing (qui sera aussi accessible à la presse gratuite) et la concurrence de la télévision sur le secteur de la distribution, s'équilibrent globalement en termes de menaces et opportunités.

c) Radio

La radio est économiquement beaucoup plus menacée par la mesure que la presse car :

- La quasi totalité de ses revenus proviennent de la publicité (la presse a les recettes de diffusion)
- La distribution est l'un des plus gros secteurs annonceurs
- La radio ne bénéficie pas, elle, en retour, d'un nouvel outil pour faire sa propre communication

Le compromis sur la distribution la protège pour le moment puisque l'essentiel de la communication des enseignes est à caractère promotionnel.

d) Publicité extérieure

La PE est également menacée par l'ouverture, pour des raisons identiques à la radio. La forte PDM de la PE sur le marché, exception française, était probablement due en partie à l'éviction du média télévision du marché publicitaire de la distribution et du cinéma (deux des principaux secteurs clients pour la PE). Il faut noter cependant que la PE française est désormais contrôlée par des groupes internationaux qui interviennent dans d'autres métiers que l'affichage (le mobilier urbain par exemple), ceci contribuera à amortir l'impact négatif sur les entreprises du secteur. Ces entreprises ont d'ailleurs largement entamé un processus de mutation qualitative.

e) Hors média

La distribution de catalogues et prospectus édités par la grande distribution et cofinancés par les marques, représente aujourd'hui un marché gigantesque pour les acteurs du marketing direct (dont la Poste). Même un petit taux de substitution du hors média vers la télévision, de la part des acteurs de la distribution, représentera des montants très importants et pourra limiter les transferts des autres médias (presse, radio, PE) vers la télévision. Une telle substitution, que nous avons prise en compte dans nos simulations, irait également dans le sens des politiques

nationales et municipales visant à limiter, pour des facteurs de protection de la privauté et de l'environnement. Le transfert d'affichage vers télévision, rentrerait d'ailleurs lui aussi dans le cadre plus général d'un allègement de la pression publicitaire « non choisie » dans les espaces publics.

Au total, les études d'analystes financiers ont conclu que la mesure, très positive pour les valeurs de télévision, n'aurait qu'un impact financier négatif très limité sur les autres valeurs. L'effet sur les « perdants » sera en effet dilué entre les médias et dans les autres sources de revenu.

6 Conclusion générale et Perspectives

6.1 Perspectives

Dans cette étude, nous avons examiné l'effet des **modifications récentes** de la réglementation de la publicité et l'impact possible des *nouvelles* modifications qui pourraient intervenir dans les prochaines années : assouplissement des contingents en volume horaire, ouverture plus large de secteurs annonceurs qui ont pas été ou pas totalement été ouverts par le décret du 7 octobre 2003 (livre, cinéma, distribution).

Mais plus généralement, il faut mentionner avant de conclure que de nombreux *autres* projets, visant, dans leur majorité, à **assouplir** la réglementation sur la publicité, et notamment sur la publicité télévisée, sont actuellement en cours, aux niveaux français et européens.

Du côté **renforcement** des restrictions, un seul projet à signaler : le renforcement de la protection des mineurs vis-à-vis de **l'obésité**. Le Royaume-Uni envisage d'interdire la publicité alimentaire dans les programmes pour enfants. Les parlementaires français réfléchissent à des mesures moins radicales mais inspirées par le même souci ; les professionnels de la publicité, de l'agroalimentaire et de la télévision mettent de leurs côtés en place un renforcement de l'autorégulation et de l'autodiscipline, pour tenter de prévenir les mesures réglementaires.

Examinons à présent quelques projets de libéralisation.

6.1.1 Publicité pour le vin

En France, l'UMP et le PS ont déposé chacun en avril 2004 une proposition de loi visant assouplir la loi Evin de manière à **distinguer le vin des autres alcools en matière de publicité**. Les députés des deux formations reprochent en effet à la loi Evin de ne pas établir de distinction entre le vin et les alcools forts. Les deux partis politiques mettent notamment en avant la concurrence des vins étrangers pour exclure le vin de certaines dispositions de la loi Evin. L'UMP souhaite notamment exclure le vin «des dispositions relatives aux opérations de parrainages et aux opérations de mécénat, des dispositions relatives à la propagande ou à la publicité indirecte et de celles relatives au contenu de la publicité».

Réglementation de la publicité pour les boissons alcoolisées

La loi Evin relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme régit de manière stricte la publicité en faveur des boissons dont le degré d'alcool dépasse 1,2 degré.

Le Sénat a adopté, le 6 mai 2004, un amendement au projet de loi sur le développement des territoires ruraux qui autorise la **publicité collective pour le vin, par dérogation à la loi Evin**.

Désormais, une publicité pourra « comporter des références aux terroirs de production » et, pour les produits sous appellation d'origine ou sous indication géographique, « comporter des références aux caractéristiques sensorielles et organoleptiques du produit ». Ceci permettra en particulier la publicité collective pour une région ou une appellation viticole. Pour la première fois depuis la mise en application de la loi Evin, des organisations interprofessionnelles d'une région viticole avaient en effet été mises en cause par les tribunaux pour leurs campagnes

publicitaires. Les dispositions relatives à la publicité en faveur des boissons alcooliques étant réservées à un produit déterminé, toute publicité collective pour un ensemble de produits était plus difficile à envisager. Or les organisations interprofessionnelles ont notamment pour mission de « contribuer à la promotion de leurs produits » (article L. 632-1 du Code rural). Il apparaissait donc difficile pour les organisations interprofessionnelles d'une région viticole de pouvoir répondre à cette obligation en respectant les dispositions de la loi Evin.

L'amendement adopté par le Sénat permettra également de **distinguer le vin des autres boissons alcoolisées dans l'accès à la publicité**. La réglementation vise à ne plus soumettre aux restrictions en matière de publicité les « **boissons agricoles** » régies par l'article 32 du traité instituant la Communauté européenne (dont le vin mais aussi le cidre).

Il est également proposé d' **autoriser les opérations de parrainage par ces boissons agricoles**.

Au niveau communautaire, deux affaires relatives au régime français en matière de publicité en faveur des boissons alcoolisées sont actuellement pendantes devant la **Cour de justice des Communautés européennes**. Les parties qui négocient l'acquisition des droits télévisuels de manifestations sportives visant « spécifiquement le public français » doivent recourir à tous les « moyens disponibles » pour éviter que n'apparaissent des publicités pour boissons alcoolisées lors des retransmissions. **La Cour doit donc déterminer si la réglementation française qui interdit la publicité à la télévision pour les boissons alcoolisées, qu'elle soit directe sous forme de spots ou encore indirecte sous forme de panneaux publicitaires dans l'enceinte des stades, est conforme à la directive Télévision sans frontières et à l'article 49 du traité instituant la Communauté européenne.**

6.1.2 *Autres domaines*

Un récent rapport de la Commission européenne propose d'assouplir la **réglementation publicitaire relative aux professions libérales**. Elle a demandé aux autorités réglementaires des Etats membres et aux professionnels de répertorier les règles existantes et de modifier ou éliminer celles qui ne sont plus nécessaires. Les professions concernées : comptables, architectes, avocats, notaires, pharmaciens et ingénieurs. Selon la Commission, ces restrictions ou interdictions publicitaires augmentent parfois le coût des honoraires, sans pour autant avoir d'impact sur la qualité du service.

Certaines prises de position réclament également une libéralisation de la **publicité politique** en France, en tant que moyen de moderniser la communication politique et in fine, de lutter contre l'abstention.

Si l'insertion de spots politiques dans les écrans publicitaires marchands n'est pas d'actualité en France, les espaces de libre expression mis à la disposition des partis politiques en période électorale ont été récemment revus, pour permettre à ceux qui le souhaiteraient de s'inspirer des formats publicitaires. La campagne pour les élections européennes du 13 juin 2004 a été l'occasion de tester les nouvelles règles du jeu permettant désormais de réaliser librement de véritables « spots publicitaires » dans des « cases » d'une minute 15 secondes (2 mn à 3mn 50, selon les partis, pour les formats longs diffusés en matinée et après midi). Toutefois, seul le Parti Socialiste (conseillé par l'agence TBWA Paris) a réellement exploité ce filon avec un spot de 35 secondes réalisé par Eric Rochant. Les résultats d'audience des séquences ont toutefois été légèrement meilleurs que ceux des « tunnels institutionnels » austères des précédentes campagnes⁶⁸.

Toute modification dans ces deux domaines, pourrait avoir un effet sur les « secteurs » annonceurs mais évidemment pas sur l'économie des médias. La publicité politique est certes un secteur annonceur majeur aux USA, au point que les recettes publicitaires de la télévision

⁶⁸ Le lundi 31 mai, la campagne a réuni près de 4.4 millions de téléspectateurs à 20h40 sur France 2.

connaissent un pic tous les quatre ans au moment des élections présidentielles, mais on ne retrouve ce cas de figure nulle part en Europe, et il faudrait, dans tout les cas de nombreuses années pour surmonter les préventions européennes.

6.1.3 **Nouvelles techniques publicitaires**

A l'issue de la consultation organisée en 2003, la Commission a publié une « Communication interprétative de la Commission relative à certains aspects des dispositions de la directive "Télévision sans Frontières" concernant la publicité télévisée »⁶⁹. Au terme de cette communication sont autorisées **trois nouvelles techniques publicitaires**, permises par les technologies numériques, et qui ont commencé à se développer dans certain pays d'Europe dans un relatif vide juridique⁷⁰.

La publicité sur **écran partagé**, utilisée notamment pendant les retransmissions d'événements sportifs dans interruptions naturelles⁷¹, est jugée compatible avec la Directive.

Le parrainage **virtuel** consiste en des « panneaux virtuels » incrustés par la régie de diffusion sur le bord des terrains dans les stades. L'intérêt, par rapport aux panneaux publicitaires physiques présents au bord des terrains ou des inscriptions *sur* le terrain, est de pouvoir *changer* le nom de l'annonceur en fonction du pays de retransmission. Cette technique a été considérée comme compatible à condition qu'elle n'altère pas le confort du spectateur et soit parfaitement transparente pour lui ; les emplacements virtuels doivent par exemple s'insérer seulement sur les surfaces habituellement dédiées à la publicité sur les sites sportifs.

La **publicité interactive**, disponible sur les plateformes numériques, consiste à permettre au téléspectateur d'accéder, à un moment donné, à un programme publicitaire spécifique, en appuyant par exemple sur un bouton de sa télécommande. Le téléspectateur « sort » alors de l'écran publicitaire linéaire diffusé, pour accéder à un environnement interactif (pages html) qui a été téléchargé vers sa set top box, dans lequel il pourra naviguer aussi longtemps qu'il le désire. La Communication autorise l'insertion d'un signal dans le spot publicitaire indiquant au spectateur qu'il peut, s'il le désire, « en savoir plus » sur la marque en visitant la galerie marchande dédiée. Quant à l'environnement interactif commercial de destination, il ne relève pas du champ de la Directive, puisqu'il n'est pas diffusé et qu'il s'agit d'un « service de la société de l'information ».

D'autres pratiques ont également été avalisées dans leur principe par cette Communication.

Les « **mini-spots** » d'environ 5 secondes intercalés au cours des courtes interruptions de jeu dans les matchs de football (blessures, coups-francs etc..) dans certains pays (Italie et Espagne essentiellement) sont autorisés par la Directive interprétative, à condition que les autorités nationales considèrent l'interruption de jeu comme naturelle, que la séparation graphique avec le programme soit maintenue et que de tels spots « isolés » restent « exceptionnels ».

La question du « **placement de produit** » ou « télépromotion » dans les émissions de télévision, notamment, les divertissements ou jeux, fait l'objet d'une pression en provenance des chaînes commerciales et des annonceurs. Cette pratique, courante aux USA et plus ou moins naturelle à

⁶⁹ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/1450_fr.pdf.

⁷⁰ La Communication de la Commission s'appuie sur la consultation ouverte en 2003, une étude de cabinet juridique indépendant sur les nouvelles techniques publicitaires, les travaux réalisés par l'OEA, l'UER ou l'EGTA et les directives de certains régulateurs nationaux comme l'ITC.

⁷¹ Aujourd'hui la publicité sur écran partagé est explicitement interdite en France et au Portugal, explicitement autorisée en Allemagne (utilisée notamment pour les Grands Prix de Formule 1).

la radio, commence à se développer en Europe du Sud. Pratique cousine, le « bartering » : un annonceur finance, fait produire et livre un programme court « clef en main » à la chaîne. Jusqu'ici, l'annonceur ne pouvait qu'apparaître en tant que parrain du programme sur des billboards au début et à la fin ; les annonceurs et les chaînes voudraient que l'annonceur puisse montrer sa marque et son **produit** dans le contenu même de l'émission. Tout ceci peut contrevenir à l'un des principes clef de la Directive, la distinction claire entre la publicité et les programmes.

Dans son point 26, la Communication interprétative d'avril 2004 estime les télépromotions compatibles avec la Directive dans la mesure où elles sont nettement distinguées du reste du programme « par des moyens acoustiques ou optiques » (jingle, bandeau), « de telle sorte que les téléspectateurs puissent identifier aisément la nature commerciale des messages diffusés », par opposition à une recommandation spontanée de la part d'un animateur.

6.1.4 Réglementation et technologie

Si ces questions reviennent sur le devant de la scène, c'est aussi parce que les technologies numériques et les enregistreurs génériques à disque dur, parfois appelé Personal Video Recorders commencent à équiper tous les équipements périphériques de la télévision : décodeurs de TV payante (Pilotime de Canal+), lecteurs-graveurs DVD et, demain, téléviseurs numériques intégrés. Or ces fonctionnalités permettront d'enregistrer très facilement une grande quantité d'émissions, de les stocker, et de les visionner en éliminant au passage les écrans publicitaires. Mieux – ou pire si l'on se place du point de vue des régies publicitaires TV – ces appareils permettent en un clic de faire une « pause » dans le visionnement d'un programme en temps réel, par exemple au moment de la publicité, avant de redémarrer et de faire « avance rapide » et de reprendre le visionnement en léger différé. On pourra demain visionner n'importe quel programme diffusé avec le confort du DVD offline. **On pourra choisir de ne plus voir de publicité.**

On comprend mieux pourquoi les diffuseurs cherchent d'ores et déjà à obtenir la flexibilité réglementaire leur permettant de **gommer petit à petit les séparations entre programmes et publicité.**

6.2 Conclusion générale

Le marché publicitaire est sous-dimensionné en France, par rapport à ce qu'il est dans les pays voisins. C'est en particulier, la publicité télévisée qui est peu développée dans notre pays. Les restrictions réglementaires (plus strictes que celles prévues par la Directive européenne) ont incontestablement joué un rôle dans cet état de fait. En restreignant l'accès des annonceurs à la télévision, on n'a peut-être préservé les ressources de certains médias (affichage, PQ, radio), mais on a surtout limité la dépense globale des entreprises en publicité. Symétriquement, toute libéralisation ne produira pas un jeu à somme nulle mais augmentera les montants injectés globalement dans les grands médias (soit que les annonceurs augmentent leurs dépenses globales à cette occasion, soit qu'ils fassent des transferts du hors média vers la publicité).

Les changements réglementaires des dernières années peuvent paraître contradictoires. Après la réduction du volume publicitaire commercialisé par les chaînes publiques (conséquence de la loi d'août 2000), l'ouverture de la publicité télévisée pour 3 des 4 « secteurs interdits » au 1^{er} janvier (conséquence du décret du 7 octobre 2003) va de nouveau ouvrir le marché. Il serait possible d'aller beaucoup plus loin dans la libéralisation du marché publicitaire : ouverture totale pour la distribution (sans restrictions sur le message), ouverture du cinéma, alignement des limitations horaires sur la Directive européenne pour les chaînes publiques et/ou privées. Toutes ces mesures entraîneraient un flux financier vers l'audiovisuel, qui permettrait mécaniquement d'améliorer la santé économique de la production audiovisuelle et sa compétitivité européenne. Accessoirement, l'afflux de financements publicitaires dans le système aiderait à « absorber » l'impact économique de la réforme du statut de l'intermittence, puisque ce statut et ce régime contribuaient jusqu'à présent à compenser le sous-financement du secteur audiovisuel.

Un élargissement du marché publicitaire TV ne suffirait toutefois probablement pas à résoudre le problème du sous-financement de la télévision publique française par rapport à ses homologues anglo-saxons. Ce sont les ressources publiques (la redevance) qui sont pour France Télévisions, trois fois moindres que les ressources de la BBC. Par ailleurs la réduction de la part de la publicité dans le financement de FTV, conséquence de la loi d'août 2000, amortira d'autant l'effet financier pour FTV d'une relance « réglementaire » du marché publicitaire.

Plutôt que de consacrer beaucoup d'énergie à faire du « fine tuning », à ajuster à la marge et à budget constant, l'équilibre publicité-redevance, en espérant entraîner des effets sur la programmation et l'image des chaînes publiques, les autorités françaises devraient peut-être envisager des modèles de régulation et des modèles économiques radicalement différents. Le « modèle BBC », souvent évoqué mais jamais sérieusement envisagé, nécessiterait une augmentation radicale de la redevance, politiquement très difficile, et le quasi-arrêt de la publicité sur une ou deux des trois chaînes publiques. Si, dans le même temps, on « ouvre » la réglementation publicitaire et qu'on favorise les chaînes thématiques, semi-généralistes et locales sur toutes les plateformes (hertzien analogique local, TNT, ADSL), alors le marché publicitaire ne se réduira pas nécessairement de nouveau⁷². Et les « gains » en termes de CA des chaînes privées ne seront pas nécessairement « perdus » pour l'intérêt général. Les mécanismes existants (quotas d'investissement, taxes) entraîneraient automatiquement une redistribution vers l'aval de la filière (production audiovisuelle notamment) ; et de nouveaux mécanismes

⁷² Le marché publicitaire TV est plus important au RU qu'en France alors qu'il n'y a au RU que 3 chaînes nationales hertziennes ouvertes à la publicité, contre 6 en France.

financiers pourraient être imaginés, en contrepartie du « cadeau » fait aux chaînes commerciales, sous la forme d'un paiement correspondant à l'occupation du spectre hertzien⁷³.

Les évolutions technologiques et sociologiques sont également à prendre en compte. La liberté qui règne sur l'Internet en matière de contenu et la convergence inéluctable entre l'Internet et la télévision font craindre qu'aucune réglementation applicable ne puisse d'ici 10 ou 15 ans maintenir une séparation entre contenu et publicité aussi claire que celle dont nous avons hérité. La dernière limite sera en définitive le degré d'acceptation du consommateur-citoyen. A ce titre, l'année 2003 aura été marquée par les premiers signes de mouvements anti-publicité structurés, qui s'inscrivent peut-être dans la mouvance anti-marchande et alter-mondialiste : « vandalisme civique » des affiches dans les transports publics, récriminations du public et des journalistes contre la publicité sur les ondes de France Inter⁷⁴. La plupart des grandes villes françaises sont en train, sous la pression de leurs administrés, de restreindre les zones ouvertes à la publicité extérieure et de lutter contre le « bourrage » des boîtes aux lettres réelles ou virtuelles par le mailing et les prospectus. Il semble donc qu'une part croissante des citoyens n'accepte plus l'occupation de l'espace public par de la publicité non sollicitée.

Impossibilité technologique de réguler les médias et espaces privés, overdose publicitaire des citoyens : la concordance des deux phénomènes, s'ils se confirment, devrait conduire logiquement à terme à des espaces publics (physiques ou audiovisuels) vierges de toute publicité, tandis que le domaine privé serait plus que jamais régulé par l'offre, la demande et l'audience.

⁷³ Là aussi, il serait possible de s'inspirer du modèle d'ITV au RU. Au passage la taxation du Mhz terrestre serait une incitation intéressante pour pousser tous les acteurs à migrer vers le numérique et à libérer le plus rapidement possible la diffusion analogique. Le coût annuel actuel de la diffusion terrestre analogique (environ 300 M€ pour les 6 chaînes) constitue aussi une source d'économie potentielle permettant de financer les migrations.

⁷⁴ Qui reste pourtant à un niveau journalier très faible.

7 Annexes

7.1 Textes réglementaires de référence

7.1.1 Directive 89-552 (dite Télévision sans frontières) modifiée

Chapitre IV : Publicité télévisée et parrainage

Article 10

1. La publicité télévisée doit être aisément identifiable comme telle et être nettement distincte du reste du programme grâce à des moyens optiques et/ou acoustiques.
2. Les spots publicitaires isolés doivent être exceptionnels.
3. La publicité ne doit pas utiliser des techniques subliminales.
4. La publicité clandestine est interdite.

Article 11

1. La publicité doit être insérée entre les émissions. Sous réserve des conditions fixées aux paragraphes 2 à 5, la publicité peut également être insérée *pendant* des émissions, de façon à ne pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur des émissions en tenant compte des interruptions naturelles du programme ainsi que de sa durée et de sa nature, et de manière à ce qu'il ne soit pas porté préjudice aux droits des ayants droit.
2. Dans les émissions composées de parties autonomes ou dans les émissions sportives et les événements et spectacles de structure similaire comprenant des intervalles, la publicité ne peut être insérée qu'entre les parties autonomes ou dans les intervalles.
3. La transmission d'œuvres audiovisuelles telles que les longs métrages cinématographiques et les films conçus pour la télévision (à l'exclusion des séries, des feuilletons, des émissions de divertissement et des documentaires), à condition que leur durée programmée soit supérieure à quarante-cinq minutes, peut être interrompue *une fois* par tranche complète de quarante-cinq minutes. Une autre interruption est autorisée si leur durée programmée est supérieure d'au moins vingt minutes à deux ou plusieurs tranches complètes de quarante-cinq minutes.
4. Lorsque des émissions autres que celles couvertes par le paragraphe 2 sont interrompues par la publicité, une période d'au moins vingt minutes devrait s'écouler entre chaque interruption successive à l'intérieur des émissions.
5. La publicité ne peut être insérée dans les diffusions de services religieux. Les journaux télévisés, les magazines d'actualités, les documentaires, les émissions religieuses et les émissions pour enfants, dont la durée programmée est inférieure à trente minutes, ne peuvent être interrompus par la publicité. Lorsqu'ils ont une durée programmée d'au moins trente minutes, les dispositions des paragraphes précédents s'appliquent.

Article 12

La publicité télévisée ne doit pas:

- a) porter atteinte au respect de la dignité humaine;
- b) comporter de discrimination en raison de la race, du sexe ou de la nationalité;
- c) attenter à des convictions religieuses ou politiques;
- d) encourager des comportements préjudiciables à la santé ou à la sécurité;
- e) encourager des comportements préjudiciables à la protection de l'environnement.

Article 13

Toute forme de publicité télévisée pour les cigarettes et les autres produits de tabac est interdite.

Article 14

La publicité télévisée pour les médicaments et les traitements médicaux qui sont seulement disponibles sur prescription médicale dans l'État membre de la compétence duquel relève l'organisme de radiodiffusion télévisuelle est interdite.

Article 15

La publicité télévisée pour les boissons alcooliques doit respecter les critères suivants:

- a) elle ne peut pas être spécifiquement adressée aux mineurs et, en particulier, présenter des mineurs consommant ces boissons;
- b) elle ne doit pas associer la consommation d'alcool à une amélioration des performances physiques ou à la conduite automobile;
- c) elle ne doit pas susciter l'impression que la consommation d'alcool favorise la réussite sociale ou sexuelle;
- d) elle ne doit pas suggérer que les boissons alcooliques sont dotées de propriétés thérapeutiques ou ont un effet stimulant, sédatif ou anticonflictuel;
- e) elle ne doit pas encourager la consommation immodérée de boissons alcooliques ou donner une image négative de l'abstinence ou de la sobriété;
- f) elle ne doit pas souligner comme qualité positive des boissons leur forte teneur en alcool.

Article 16

La publicité télévisée ne doit pas porter un préjudice moral ou physique aux mineurs et doit, de ce fait, respecter les critères suivants pour leur protection: a) elle ne doit pas inciter directement les mineurs à l'achat d'un produit ou d'un service, en exploitant leur inexpérience ou leur crédulité;

- b) elle ne doit pas inciter directement les mineurs à persuader leurs parents ou des tiers d'acheter les produits ou les services concernés;
- c) elle ne doit pas exploiter la confiance particulière que les mineurs ont dans leurs parents, leurs enseignants ou d'autres personnes;
- d) elle ne doit pas, sans motif, présenter des mineurs en situation dangereuse.

Article 17

1. Les programmes télévisés parrainés doivent répondre aux exigences suivantes:

- a) le contenu et la programmation d'une émission parrainée ne peuvent, en aucun cas, être influencés par le parrain de manière à porter atteinte à la responsabilité et à l'indépendance éditoriale de l'organisme de radiodiffusion télévisuelle à l'égard des émissions;
- b) ils doivent être clairement identifiés en tant que tels par le nom et/ou le logo du parrain au début et/ou à la fin des programmes;

c) ils ne doivent pas inciter à l'achat ou à la location des produits ou services du parrain ou d'un tiers, en particulier en faisant des références promotionnelles spécifiques à ces produits ou services.

2. Les programmes télévisés ne peuvent être parrainés par des personnes physiques ou morales qui ont pour activité principale la fabrication ou la vente de produits ou la fourniture de services dont la publicité est interdite en vertu des articles 13 ou 14.

3. Les journaux télévisés et les émissions d'information politique ne peuvent être parrainés.

Article 18

1. Le temps de transmission consacré à la publicité ne doit pas dépasser 15 % du temps de transmission quotidien. Toutefois, ce pourcentage peut être porté à 20 % s'il comprend des formes de publicité telles que les offres faites directement au public en vue soit de vendre, d'acheter ou de louer des produits, soit de fournir des services, à condition que le volume des spots publicitaires ne dépasse pas 15 %.

2. Le temps de transmission consacré aux spots publicitaires à l'intérieur d'une période donnée d'une heure ne doit pas dépasser 20 %.

3. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 1, les formes de publicité telles que les offres faites directement au public en vue soit de vendre, d'acheter ou de louer des produits, soit de fournir des services, ne doivent pas dépasser une heure par jour.

Article 19

Les États membres peuvent prévoir des règles plus strictes que celles de l'article 18 pour le temps d'antenne et les modalités de transmission télévisée des organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, de manière à concilier la demande en publicité télévisée avec les intérêts du public, compte tenu notamment:

a) de la fonction d'information, d'éducation, de culture et de divertissement de la télévision;

b) de la sauvegarde du pluralisme de l'information et des médias.

Article 20

Sans préjudice de l'article 3, les États membres peuvent prévoir, dans le respect du droit communautaire, des conditions autres que celles fixées à l'article 11 paragraphes 2 à 5 et à l'article 18 pour les émissions qui sont destinées uniquement au territoire national et qui ne peuvent être reçues, directement ou indirectement, dans un ou plusieurs autres États membres.

Article 21

Les États membres veillent, dans le cadre de leur législation, à ce que, lorsque des émissions télévisées ne respectent pas les dispositions du présent chapitre, des mesures appropriées soient appliquées pour assurer le respect de ces dispositions.

7.1.2 Loi du 30 septembre 1986 consolidée (articles relatifs à la publicité et au financement de l'audiovisuel public)

(<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PCEAJ.htm>)

7.1.3

TITRE III : DU SECTEUR PUBLIC DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE.

Article 53, modifié par la Loi 2000-719 2000-08-01 art. 15 JORF 2 août 2000

I. - Des contrats d'objectifs et de moyens sont conclus entre l'Etat et chacune des sociétés France Télévision, Réseau France Outre-mer, Radio France et Radio France Internationale, ainsi que la société ARTE-France et l'Institut national de l'audiovisuel. La durée de ces contrats est comprise entre trois et cinq années civiles.

Les contrats d'objectifs et de moyens déterminent notamment, dans le respect des missions de service public telles que définies à l'article 43-11, pour chaque société ou établissement public :

- les axes prioritaires de son développement, dont les engagements pris au titre de la diversité et l'innovation dans la création ;
- le coût prévisionnel de ses activités pour chacune des années concernées, et les indicateurs quantitatifs et qualitatifs d'exécution et de résultats qui sont retenus ;
- le montant des ressources publiques devant lui être affectées en identifiant celles prioritairement consacrées au développement des budgets de programmes ;
- le montant du produit attendu des recettes propres, notamment celles issues de la publicité de marques et du parrainage ;
- les perspectives économiques pour les services qui donnent lieu au paiement d'un prix.

Le contrat d'objectifs et de moyens de la société France Télévision détermine les mêmes données pour chacune des sociétés France 2, France 3 et La Cinquième et des filiales mentionnées au dernier alinéa du I de l'article 44.

II. - Le conseil d'administration de la société France Télévision approuve le projet de contrat d'objectifs et de moyens de cette société et délibère sur l'exécution annuelle de celui-ci.

Les conseils d'administration des sociétés France 2, France 3 et La Cinquième et de chacune des filiales mentionnées au dernier alinéa du I de l'article 44 sont consultés, chacun en ce qui le concerne, sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens mentionné à l'alinéa précédent, ainsi que sur l'exécution annuelle de celui-ci.

Le président de la société France Télévision présente chaque année devant les commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens de la société.

Les conseils d'administration de l'Institut national de l'audiovisuel et des sociétés Radio France, Réseau France Outre-mer et Radio France Internationale, ainsi que l'organe compétent de la société ARTE-France, approuvent leurs contrats d'objectifs et de moyens respectifs et délibèrent sur leur exécution annuelle.

III. - Chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, le Parlement, sur le rapport d'un membre de chacune des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ayant les pouvoirs de rapporteur spécial, autorise la perception de la taxe dénommée redevance pour droit d'usage, assise sur les appareils récepteurs de télévision, et approuve la répartition des ressources publiques affectées au compte d'emploi de la redevance entre les sociétés France Télévision, Radio France, Radio France Internationale, Réseau France Outre-mer, la société ARTE-France et l'Institut national de l'audiovisuel.

Un rapport du Gouvernement sur la situation et la gestion des organismes du secteur public est annexé au projet de loi de finances. Ce rapport présente un bilan détaillé de l'exécution de chacun des contrats d'objectifs et de moyens de ces organismes. Il fournit pour les sociétés France 2, France 3 et La Cinquième des prévisions de recettes et de dépenses en précisant notamment le produit attendu des recettes propres de ces sociétés.

A compter du 1er janvier 2001, tout redevable peut, à sa demande, effectuer le paiement fractionné de la taxe dénommée redevance mentionnée au premier alinéa du présent paragraphe dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et sans que puisse en résulter une perte de ressources pour les organismes affectataires.

IV. - Le montant des ressources publiques allouées à la société France Télévision est versé à cette société qui l'affecte intégralement, dans les conditions définies par le contrat d'objectifs et de moyens, aux sociétés France 2, France 3 et La Cinquième ainsi qu'aux filiales mentionnées au dernier alinéa du I de l'article 44.

A cette fin, le conseil d'administration de la société France Télévision approuve un état prévisionnel des recettes et des dépenses de cette société et de ses filiales pour chaque exercice. Il approuve également, après consultation des conseils d'administration des sociétés concernées, les modifications apportées, le cas échéant, en cours d'exercice, à la répartition du montant des ressources publiques allouées par la loi de finances à la société France Télévision.

V. - Les exonérations de redevance audiovisuelle décidées pour des motifs sociaux donnent lieu à remboursement intégral du budget général de l'Etat [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000].

Ce remboursement est calculé sur le fondement des exonérations en vigueur à la date de publication de la loi n° 2000-719 du 1er août 2000 précitée ainsi que celles qui pourraient intervenir postérieurement.

VI. - Pour chacune des sociétés France 2 et France 3, le temps consacré à la diffusion de messages publicitaires ne peut être supérieur à huit minutes par période de soixante minutes.

Pour ces mêmes sociétés, le conseil d'administration de la société France Télévision détermine les limitations de durée applicables aux messages destinés à promouvoir les programmes.

VII. - A l'issue du premier exercice au cours duquel les règles mentionnées au VI sont appliquées, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport évaluant leur incidence sur l'évolution du marché publicitaire.

7.1.4 Décret 92-280 du 27 mars 1992

(<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PCHJJ.htm>)

Décret pris pour l'application du 1° de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant le régime applicable à la publicité et au parrainage

NOR : MICT9200113D

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre de la culture et de la communication, porte-parole du Gouvernement, et du ministre délégué à la communication,
Vu la directive du Conseil des communautés européennes du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle ;
Vu la loi n° 75-1349 du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française ;
Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, et notamment le 1° de son article 27 ;
Vu l'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel n° 91-4 publié au Journal officiel du 20 août 1991 ;
Vu l'avis du conseil général de la Guyane en date du 26 juin 1991 ;
Vu l'avis du conseil général de la Réunion en date du 17 juillet 1991 ;
Vu l'avis émis le 26 septembre 1991 par le comité consultatif de la Nouvelle-Calédonie en application de l'article 68 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 ;
Vu la lettre du 1er octobre 1991 par laquelle le préfet de la région de Guadeloupe a demandé au président du conseil général de la Guadeloupe de saisir pour avis ledit conseil ;
Vu la lettre du 1er octobre 1991 par laquelle le préfet de la région Martinique a demandé au président du conseil général de la Martinique de saisir pour avis ledit conseil ;
Vu l'avis du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon en date du 15 novembre 1991 ;
Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

Article 1

Le présent décret est applicable aux organismes du secteur public et des différentes catégories de services autorisés de télévision diffusés en clair par voie hertzienne, terrestre ou par satellite.

TITRE Ier : Publicité.

CHAPITRE Ier : Dispositions générales.

Article 2

Pour l'application du présent décret, constitue une publicité toute forme de message télévisé diffusé contre rémunération ou autre contrepartie en vue soit de promouvoir la fourniture de biens ou services, y compris ceux qui sont présentés sous leur appellation générique, dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou de profession libérale, soit d'assurer la promotion commerciale d'une entreprise publique ou privée.

Cette définition n'inclut pas les offres directes au public en vue de la vente, de l'achat ou de la location de produits ou en vue de la fourniture de services contre rémunération.

Article 3

La publicité doit être conforme aux exigences de véracité, de décence et de respect de la dignité de la personne humaine.

Elle ne peut porter atteinte au crédit de l'Etat.

Article 4

La publicité doit être exempte de toute discrimination en raison de la race, du sexe ou de la nationalité, de toute scène de violence et de toute incitation à des comportements préjudiciables à la santé, à la sécurité des personnes et des biens ou à la protection de l'environnement.

Article 5

La publicité ne doit contenir aucun élément de nature à choquer les convictions religieuses, philosophiques ou politiques des téléspectateurs.

Article 6

La publicité doit être conçue dans le respect des intérêts des consommateurs. Toute publicité comportant, sous quelque forme que ce soit, des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur les consommateurs est interdite.

Article 7

La publicité ne doit pas porter préjudice aux mineurs. A cette fin, elle ne doit pas :

- 1° Inciter directement les mineurs à l'achat d'un produit ou d'un service en exploitant leur inexpérience ou leur crédulité ;
- 2° Inciter directement les mineurs à persuader leurs parents ou des tiers d'acheter les produits ou les services concernés ;
- 3° Exploiter ou altérer la confiance particulière que les mineurs ont dans leurs parents, leurs enseignants ou d'autres personnes ;
- 4° Présenter sans motif légitime des mineurs en situation dangereuse.

Article 8

Est interdite la publicité concernant, d'une part, les produits dont la publicité télévisée fait l'objet d'une interdiction législative et, d'autre part, les produits et secteurs économiques suivants :

- **boisson** comprenant plus de 1,2 degré d'alcool ;
- **édition littéraire** ;
- **cinéma** ;
- **presse** ;
- **distribution**, sauf dans les départements et territoires d'outre-mer ainsi que les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Article 9

La publicité clandestine est interdite. Pour l'application du présent décret, constitue une publicité clandestine la présentation verbale ou visuelle de marchandises, de services, du nom, de la marque ou des activités d'un producteur de marchandises ou d'un prestataire de services dans des programmes, lorsque cette présentation est faite dans un but publicitaire.

Article 10

La publicité ne doit pas utiliser des techniques subliminales.

Article 11

La publicité ne doit faire appel ni visuellement ni oralement à des personnes présentant régulièrement les journaux télévisés et les magazines d'actualité.

CHAPITRE II : Règles relatives à la diffusion des messages publicitaires.

Article 12

Les messages publicitaires sont diffusés dans le respect des dispositions de la loi n° 75-1349 du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française.

Article 13

Les messages publicitaires doivent être diffusés simultanément dans l'ensemble de la zone de service par la société ou le service. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux sociétés ou services qui comptent au nombre de leurs obligations la programmation d'émissions à caractère régional. Elle ne fait pas non plus obstacle à la réalisation, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel et dans des zones géographiquement limitées, d'échanges de messages entre annonceurs à des fins d'expérimentation commerciale.

Article 14

Les messages publicitaires ou les séquences de messages publicitaires doivent être **aisément identifiables comme tels et nettement séparés du reste du programme**, avant comme après leur diffusion, par des écrans reconnaissables à leurs caractéristiques optiques et acoustiques. Les messages d'intérêt général à caractère non publicitaire tels que ceux diffusés dans le cadre des campagnes des organisations caritatives et des campagnes d'information des administrations peuvent être insérés, le cas échéant, dans les séquences publicitaires.

Le volume sonore des séquences publicitaires ainsi que des écrans qui les précèdent et qui les suivent ne doit pas excéder le volume sonore moyen du reste du programme.

Article 15

Sous réserve des dispositions de l'article 73 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée et sans préjudice des dispositions particulières applicables à chaque organisme ou service mentionné à l'article 1er, la publicité est diffusée dans les conditions suivantes :

I - Les messages publicitaires sont insérés entre les émissions. Toutefois, ils peuvent être insérés dans les émissions, à condition de ne pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur de ces émissions, de tenir compte des interruptions naturelles du programme ainsi que de sa durée et de sa nature, et de ne pas porter atteinte aux droits des ayants droit.

Dans le cas prévu ci-dessus, une période d'au moins vingt minutes doit s'écouler entre deux interruptions successives à l'intérieur d'une émission.

II. - Lorsque les émissions se composent de parties autonomes ou dans les émissions sportives et dans celles retransmettant des événements et des spectacles comprenant des intervalles, les messages publicitaires sont insérés entre ces parties autonomes ou dans ces intervalles.

III. - La diffusion des journaux télévisés, des magazines d'actualité, des émissions religieuses et des émissions pour enfants, dont la durée est inférieure à trente minutes, ne peut être interrompue par des messages publicitaires. Lorsque leur durée est égale ou supérieure à trente minutes, les dispositions prévues aux I et II ci-dessus sont applicables.

IV. - Lorsque la diffusion d'une oeuvre cinématographique est interrompue par la publicité, celle-ci ne peut comporter des messages d'une durée totale supérieure à six minutes.

Article 16

Aucune publicité ne peut être insérée dans les diffusions de services religieux.

TITRE II : Parrainage

Article 17

Pour l'application du présent décret, constitue un parrainage toute contribution d'une entreprise ou d'une personne morale publique ou privée, n'exerçant pas d'activités de radiodiffusion télévisuelle ou de production d'oeuvres audiovisuelles, au financement d'émissions télévisées, afin de promouvoir son nom, sa marque, son image, ses activités ou ses réalisations.

Article 18

Les émissions télévisées parrainées doivent répondre aux exigences suivantes :

I - Leur contenu et leur programmation ne peuvent, en aucun cas, être influencés par le parrain dans des conditions susceptibles de porter atteinte à la responsabilité et à l'indépendance éditoriale de la société ou du service de télévision.

II. - Elles ne doivent pas inciter à l'achat ou à la location des produits ou services du parrain ou d'un tiers et ne peuvent en particulier comporter des références promotionnelles spécifiques à ces produits ou services.

III. - Elles doivent être clairement identifiées en tant que telles au début ou à la fin de l'émission parrainée.

Cette identification peut se faire par le nom du parrain, sa dénomination, sa raison sociale, son secteur d'activités, ses marques, ou par les facteurs d'image et les signes distinctifs qui lui sont habituellement associés tels que sigle, logotype et indicatif sonore, à l'exclusion de tout slogan publicitaire et de la présentation du produit lui-même ou de son conditionnement.

Toutefois, lorsque le parrainage est destiné à financer une émission de jeux ou de concours, des produits ou services du parrain pourront, sous réserve de ne faire l'objet d'aucun argument publicitaire, être remis gratuitement aux particuliers à titre de lots.

IV. - Au cours de l'émission parrainée et dans les bandes-annonces, la mention du parrain n'est possible que dans la mesure où elle reste ponctuelle et discrète, se borne à rappeler la contribution apportée par celui-ci et ne recourt pas à d'autres moyens d'identification que ceux mentionnés au III ci-dessus.

Article 19

Les émissions télévisées ne peuvent être parrainées par des entreprises qui ont pour activité principale la fabrication ou la vente de boissons alcoolisées, de produits du tabac, de médicaments uniquement disponibles sur prescription médicale ou la fourniture de traitements médicaux uniquement disponibles sur prescription médicale.

Article 20

Les journaux télévisés et les émissions d'information politique ne peuvent être parrainés.

7.1.5 Décret n° 2003-960 du 7 octobre 2003

(<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=351376&indice=1&table=JORF&ligneDeb=1>)

Décrets, arrêtés, circulaires

Textes généraux

Ministère de la culture et de la communication

Décret n° 2003-960 du 7 octobre 2003 modifiant le décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.

NOR: MCCT0300762D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la culture et de la communication,

Vu le traité instituant la Communauté européenne, notamment ses articles 49 et 55 ;

Vu la directive du Conseil des Communautés européennes 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, modifiée par la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 ;

Vu l'accord sur l'Espace économique européen et le protocole portant adaptation dudit accord, ensemble le décret n° 94-43 du 1er février 1994 qui en porte publication ;

Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, notamment le 1° de son article 27 et le 3° de son article 33 ;

Vu le décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat, modifié par le décret n° 2001-1331 du 28 décembre 2001 ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel n° 2003-5 du 22 juillet 2003 ;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,
Décrète :

Article 1

L'article 8 du décret du 27 mars 1992 susvisé est modifié ainsi qu'il suit :

I. - Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« - édition littéraire sauf sur les services de télévision exclusivement distribués par câble ou diffusés par satellite ».

II. - Le cinquième alinéa est supprimé [presse].

III. - Le sixième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« - distribution pour les opérations commerciales de promotion se déroulant entièrement ou principalement sur le territoire national, sauf dans les départements d'outre-mer et les territoires de la Polynésie française, des îles Wallis et Futuna, dans la collectivité départementale de Mayotte et en Nouvelle-Calédonie ».

IV. - Après le sixième alinéa, il est ajouté un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Au sens du présent décret, on entend par opération commerciale de promotion toute offre de produits ou de prestations de services faite aux consommateurs ou toute organisation d'événement qui présente un caractère occasionnel ou saisonnier, résultant notamment de la durée de l'offre, des prix et des conditions de vente annoncés, de l'importance du stock mis en vente, de la nature, de l'origine ou des qualités particulières des produits ou services ou des produits ou prestations accessoires offerts. »

Article 2

L'intitulé du titre IV du décret du 27 mars 1992 susvisé est modifié ainsi qu'il suit :

« Dispositions transitoires et finales ».

Article 3

Après l'article 34 du décret du 27 mars 1992 susvisé, il est ajouté un article 34-1 ainsi rédigé :

« Art. 34-1. - Par dérogation aux dispositions de l'article 8 du présent décret, toute publicité pour la distribution demeure interdite jusqu'au 1er janvier 2007 pour les éditeurs de services de télévision à vocation nationale diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique. »

Article 4

Le présent décret est applicable dans les territoires de la Polynésie française, des îles Wallis et Futuna, dans la collectivité départementale de Mayotte et en Nouvelle-Calédonie.

Article 5

Le présent décret entrera en vigueur le 1er janvier 2004.

7.1.6 Loi d'août 2000 (extraits relatifs à la publicité)

LOI no 2000-719 du 1er août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

NOR: MCCX9800149L

Article 15 [réduction de la durée publicitaire sur France 2 et France 3]

VI. - Pour chacune des sociétés France 2 et France 3, le temps consacré à la diffusion de messages publicitaires ne peut être supérieur à huit minutes par période de soixante minutes.

Pour ces mêmes sociétés, le conseil d'administration de la société France Télévision détermine les limitations de durée applicables aux messages destinés à promouvoir les programmes.

VII. - A l'issue du premier exercice au cours duquel les règles mentionnées au VI sont appliquées, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport évaluant leur incidence sur l'évolution du marché publicitaire. »

TITRE II

TRANSPOSITION DE DIVERSES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE 89/552/CEE DU 3 OCTOBRE 1989, MODIFIEE PAR LA DIRECTIVE 97/36/CE DU 30 JUIN 1997

Article 21

Le titre Ier de la loi no 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est complété par les articles 20-2 et 20-3 ainsi rédigés :

« Art. 20-2. - Les événements d'importance majeure ne peuvent être retransmis en exclusivité d'une manière qui aboutit à priver une partie importante du public de la possibilité de les suivre en direct ou en différé sur un service de télévision à accès libre.

« La liste des événements d'importance majeure est fixée par décret en Conseil d'Etat. Ce décret détermine les conditions d'application du présent article.

« Les services de télévision ne peuvent exercer les droits exclusifs qu'ils ont acquis après le 23 août 1997 d'une manière telle qu'ils privent une partie importante du public d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen de la possibilité de suivre, sur un service de télévision à accès libre, les événements déclarés d'importance majeure par cet Etat.

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille au respect par les services de télévision des dispositions du présent article.

« Art. 20-3. - Les services de télévision qui diffusent des événements d'importance jugée majeure par la liste dont il est fait état à l'article 20-2 sont tenus de diffuser avant, pendant et après les retransmissions concernées des programmes courts mettant en exergue les dispositions législatives relatives à la lutte contre le dopage et pour la préservation de la santé des sportifs. Ces dispositions s'effectuent à titre non onéreux. Un décret, signé conjointement par les ministres de la communication, de la jeunesse et des sports et de la santé, fixera les modalités d'application du présent article. »

Article 25

I. - Le 1o de l'article 27 de la même loi est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« 1o La publicité, le télé-achat et le parrainage ;

« 1o bis. Les services consacrés exclusivement à l'autopromotion ou au télé-achat. »

II. - La loi no 88-21 du 6 janvier 1988 relative aux opérations de télépromotion avec offre de ventes dites de « télé-achat » est abrogée.

7.2 Bibliographie

7.2.1 Réglementation

- *Directive Européenne 97//36/CE « Télévision Sans Frontières » modifiant la directive 89/552/CEE*
- *Loi sur l'audiovisuel N° 86-1067* du 30 septembre 1986
- *Décret 92-280 sur la publicité à la télévision*, 27 mars 1992
- *Loi « Trautmann » sur l'audiovisuel N°2000-719* du 1er août 2000
- *Décret 2003-960 sur l'ouverture des secteurs interdits à la télévision*, 7 octobre 2003

7.2.2 Statistiques

- *Observatoire Européen de l'Audiovisuel* – Annuaire statistique
 - Vol.1 « l'Economie du secteur audiovisuel européen », 2003
 - vol. 5 «Les chaînes de télévision – production et distribution des œuvres audiovisuelles », 2002.
- *European Media Regulation 2002*, Kagan World Media, novembre 2001
- *Média-Poche 2002-2003*, MPG Ressources, 2002
- *Les chiffres clés des annonceurs 2002-2003*, UDA Union Des Annonceurs, 2002
- *Eurostat*, données 2002 sur la publicité
- *European TV Key Fact*, IP, 2000-2002

7.2.3 Rapports

- *Rapport N° 1019 de l'Assemblée Nationale sur la redevance audiovisuelle*, Rapport de M. Patrice Martin-Lalande, 9 juillet 2003
- *Contributions à la consultation publique sur le réexamen de la directive Télévision sans frontières*
 - Contribution du CSA, 18 juin 2003
 - Contribution de l'AACC, 2 avril 2003
 - Contribution du SMPTV, 30 juin 2003
 - Contribution de l'UDA, 27 juin 2003
 - Contribution du Gouvernement français
- *Quatrième rapport sur l'application de la Directive TVSF*, (COM (2002) 778 final), Commission européenne, janvier 2002
- *Communication sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel* (COM(2003)784 final), Commission européenne, 2003
- *Publicité, parrainage et téléachat*, Les Brochures du CSA, avril 2002.
- *Recommandation du CSA relative à la publicité télévisée en faveur du secteur de la presse*, 19 décembre 2003
- *Recommandation du CSA relative à la publicité télévisée en faveur du secteur de l'édition littéraire*, 19 décembre 2003
- *Eurofiction ,économie de la fiction télévisuelle en Europe*, INA, 2003.

- *Résolution du Conseil et des représentants des Etats membres concernant le service public de radiodiffusion*, 25 janvier 1999
- *Rapport annuel de France Télévision : Rapport 2003*

7.3 Synthèse de la réglementation télévisuelle applicable en France

7.3.1 Réglementation publicitaire

Figure 88 : La réglementation publicitaire en France

	Secteurs annonceurs prohibés	Limite volume journée	Limites horaires à la pression publicitaire	Limite durée d'un écran	Coupure films
Chaînes publiques (F2, F3, F5, Arte)	Les mêmes + 5 « secteurs » : distribution, édition littéraire, presse, cinéma, publicité politique	6' par heure d'antenne, soit 144' sur 24h	12' par heure glissante puis 10' en 2000 et 8' en 2001. Pas de pub sur ARTE.	4'	Pas de coupure
Chaînes privées en clair (TF1, M6)	Idem	Idem	12' par heure glissante	Pas de limite	Une ou deux coupures (films > 2h30), limitées à 6'
Chaînes privées cryptée (C+)	Idem	Idem (périodes en clair seulement)	10% de la durée en clair	Pas de limite	Pas de coupure

7.3.2 Les autres aspects de la réglementation audiovisuelle française

Quotas de diffusion. Les grilles des chaînes hertziennes doivent contenir au minimum **60% de production d'origine européenne** (50% dans le cas des chaînes du câble et du satellite). Cette obligation a été incluse dans le Cahier des Charges de France Télévision.

Obligations d'investissement. Les chaînes ont l'obligation d'investir au moins **10%** de leurs CA à l'acquisition **d'œuvres audiovisuelles francophones ou européennes**, avec les limitations suivantes :

Produit par une entreprise indépendante. La chaîne ne doit pas posséder ou partager la responsabilité financière, technique ou artistique du programme. Les droits détenus par la chaîne sur le programme sont limités à 4 ans.

Les chaînes hertziennes doivent consacrer **3% de leurs CA à la production cinématographique** (20% pour Canal +) (décret 90-67). 75 % de cet investissement doit être consacré à des productions indépendantes.

Les chaînes terrestres doivent de plus (au choix)

- **Investir 15% de leur CA dans la production de programmes francophones** et diffuser au minimum 120h de programmes francophones en première diffusion.

OU

- **Investir 20 % de leur CA dans la production d'œuvre européenne** - dont 15% produits en français.

-

- Toutes les chaînes terrestres doivent contribuer à hauteur de 3% de leur CA pour les dépenses de la production d'œuvres européennes (dont 2,5% doivent être produits en français).
- Toutes les chaînes doivent diffuser – particulièrement en prime time – 40% de programme produit originellement en français (applicable progressivement au câble).

Diffusion du cinéma. France TV, M6 et TF1 ne doivent pas diffuser plus de **192 films de cinéma par an.**

- 104 films doivent être diffusés entre 20h30 et 22h30.
- Pas de film le mercredi et vendredi soir, sauf après 22h30 et films cinéclub.
- Jamais de film le samedi – toute la journée
- Film le dimanche uniquement après 20h30

Un certain nombre d'obligations particulières, touchant telle ou telle chaînes, sont incorporées dans les cahiers de charges des chaînes, négociés avec le CSA.

- **France 2 et France 3 doivent consacrer 11,5% de leurs CA à des productions indépendantes.** La durée des droits sur les productions achetées est de trois ans pour France 2 et cinq ans pour France 3 (droits extensibles à sept ans).
- France 3 doit diffuser quotidiennement en prime time une heure de programmes consacrés aux régions et à la France d'Outre-Mer.
- France 2 doit diffuser un certain quota (non spécifié) de musique classique, et France 3 de la chanson française.
- France 2 doit investir 17% (17,5% pour France 3) dans la production d'œuvres francophones.
- TF1 et M6 doivent diffuser 50 % des trailers européens qui ne soient pas des co-productions.
- TF1 doit consacrer 0,6 % de son CA dans des films d'animations européens ou français (1% pour M6).
- TF1 doit consacrer en tout 20% de son CA à la production audiovisuelle.
- M6 doit consacrer 30 % de sa grille à la programmation musicale – dont une part importante doit être française.

7.4 Entretiens réalisés par le BIPE

Type	Organisme	Nom	Prénom	Fonction
Cinéma	Fédération Française des Cinémas Français (FCDF)	SNANOUDJ	Olivier	Délégué général
Cinéma	Société Civile des Auteurs Réalisateurs Producteurs (ARP)	GOMEZ	Michel	Délégué général
Cinéma	Fédération Française des Distributeurs Français (FNDF)	VIRENQUE	Antoine	Délégué général
Cinéma	UGC	MESNIER	Antoine	Directeur Adjoint du Développement
Cinéma	Centre National du Cinéma	DANARD	Benoît	Directeur des études
Distribution	Kesa (Darty et But)	LAVAUD	Guy	Directeur marketing
Distribution	Auchan	BERSAGOL	Pierre	Directeur Marketing Communication
Distribution	Carrefour	THIEFFRY	Alain	Directeur marketing
Distribution	Leclerc	SELIGMANN	Philippe	Directeur Communication Enseigne
Distribution, Livre	FNAC	RHEIN	Christiane	Directrice de la publicité
Livre	Univers Poche	BREUIL	Kate	Univers Poche
Livre	Syndicat national de l'édition (SNE)	SARZANA	Jean	Délégué général
Global	Union des Annonceurs (UDA)	BEAUCLAIR	Didier	Responsable Médias
Global	Assemblée nationale	LE GUEN	Jean-Marie	Député (PS)
Global	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)	FLURY HERARD	Elizabeth	Conseiller chargé de la publicité
Global	Direction du Développement des Médias (DDM)	DUBARRY	Cécile	Directeur du développement et de la société de l'information
Global	Association des Agences Conseil en Communication (AACC)	BILLE	Jacques	Vice-Pdt, Délégué Général
Global	Commission européenne	BERGEVIN	Jean	DG Marché intérieur
Presse	Syndicat de la Presse Quotidienne Régionale (SPQR)	DELIVET	Jean-Pierre	Direction général adjoint
Presse	Syndicat de la Presse Magazine et d'Information (SPMI)	MARIE	Pascale	Directrice
Presse	Prisma Presse	DALBARD-MARTIN	François	Directeur marketing
Presse	La Dépêche du Midi	BASHEN	Bruno	Directeur Marketing
Publicité extérieure	Union de la Publicité Extérieure (UPE)	DOTTELONDE	Stéphane	Délégué
Radio	Syndicat Indépendant des Régies de Radios Privées (SIRRP)	GUERIN	Dominique	Déléguée générale

Type	Organisme	Nom	Prénom	Fonction
Télévision	Syndicat National de la Publicité Télévisée (SNPTV)	MARTIN	Stéphane	Délégué général
Télévision	Télé Lyon Métropole (TLM)	DAUBERTAIS	Michèle	Chef de publicité
Télévision	Union des TV locales de service publique (TSLP)	CLEMENT	Elizabeth	Déléguée Générale
Télévision	France Télévisions	ACHARD	Ghislain	Directeur Général Délégué
Télévision	France Télévisions Publicité	SANTINI	Philippe	Directeur général
Télévision	TF1	ICHAC	Jean-Bernard	Conseiller à Présidence
Télévision	Association des Chaînes du Câble et du Satellite (ACCES)	GRONIER	Guillaume	Délégué général

ANNEXE N°2

**TABLEAU RECAPITULATIF
DES TAXES SPECIFIQUES FRAPPANT LA PUBLICITE**

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES TAXES SPÉCIFIQUES FRAPPANT LA PUBLICITÉ

Taxes	Mode de recouvrement	Assujettis	Assiette	Affectation	Taux
sur les services de télévision (DGI - Articles 302 bis KB° & 302 bis KC)	La taxe et le prélèvement, établis par le CNC doivent lui être versés dans le mois suivant la date d'exigibilité	Chaînes de télévision	<i>Montant hors TVA des :</i> - Abonnements ; - Redevance ; - Publicité.	Alimentation du compte de soutien financier de l'industrie cinématographique	1,2% de 3,7 à 5,5 m€ 2,2% de 5,5 à 7,3 m€ 3,3% de 7,3 à 9,1 m€ 4,4 % de 9,1 à 11 m€ 5,5% > 11 m€
sur la publicité radiodiffusée et télévisée (DGI - Article 302 bis KD)	Recouvrée comme la TVA	Régies publicitaires	Assise sur les sommes payées par les annonceurs pour l'émission et la diffusion de leurs messages publicitaires	Fonds de soutien à l'expression radiophonique	Tarifcation par paliers (22 paliers pour la publicité radiodiffusée et 25 paliers pour la publicité télévisée)
sur la publicité télévisée (DGI - Article 302 bis KA°)	Recouvrée comme la TVA	Régies publicitaires	Montant forfaitaire sur les messages de publicité diffusés dans les écrans publicitaire de télévision en France	Aide à la presse d'opinion à faibles ressources publicitaires	sur le prix du message publicitaire hors taxes 3,8 € pour un prix > 150 € et =< 1 520 € 20,60 pour un prix > 1 520 € et =< 9 150 € 34,30€ pour un prix > 9,150€
Sur les imprimés publicitaires (DGI - Article 302 bis MA°)	Recouvrée comme la TVA	Toute personne assujettie à la TVA dont le CA est > 763 000 € H TVA	Assise sur les dépenses ayant pour objet la réalisation ou la distribution d'imprimés publicitaires et les annonces et insertions dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public.	Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	1% du montant hors taxe des dépenses
Sur l'affiche publicitaire, les véhicules publicitaires ou les emplacements publicitaires fixes CGCT – Articles L.2333-6 à L.2333-25 Code des communes R.233-19 à 38, R.233-108 à 115	Sur la base d'une déclaration annuelle souscrite par le redevable. Ces taxes sont à discrétion du conseil municipal et non cumulatives.	Par l'exploitant ou le propriétaire de l'emplacement	Affiches dans les lieux publics, ou voiture servant au transport public	Communes	Tarifs basés sur trois critères -taille de la ville ; -superficie de l'espace / affiche ; -nature des affiches.

ANNEXE N°3

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Votre **rapporteur** adresse **ses plus chaleureux remerciements** aux personnes qui ont bien voulu apporter une précieuse contribution à ses réflexions.

- **Mme Cécile Dubarry**, direction du Développement des Médias
- **Mme Elisabeth Flüry-Hérard**, Membre du Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA)
- **M. Bruno Hocquart de Turtot**, Directeur général du Syndicat de la Presse quotidienne régionale (SPQR)
- **M. Vincent Létang**, Responsable du Pôle Médias du BIPE
- **M. Bruno Ricard**, Directeur Marketing du Syndicat de la Presse quotidienne régionale (SPQR)
- **M. Antoine Schwarz**, Président de RFI
- **Mme Claire Seiller**, direction du Développement des Médias
- **Mme Nathalie Sonnac**, Maître de conférences à l'Université Paris II, chercheur Crest-Lei – LEI-ENPC

* *

*