

LE COSIP ET LA DIFFUSION NUMERIQUE

SITUATION ET PERSPECTIVES

Rapport de mission de Jacques Peskine

novembre 2012

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
En guise de préambule, cinéma et télévision...	5
Retour sur les objectifs du COSIP	7
Les mécanismes économiques	11
Évolution 1991-2011	15
- Fiction	17
- Animation	20
- Documentaire	21
- Spectacle vivant	26
Et après...	29
En guise de conclusion provisoire	36
Annexes	37
- Lettre de mission	38
- Organisations et personnes entendues	39
- Contributions écrites	40

INTRODUCTION

Créé en 1986, le Compte de Soutien aux Industries de Programme (COSIP) est devenu un rouage important de la production pour la télévision, pour ce qui concerne les programmes dits « patrimoniaux ». Cette « belle machine » n'est pas figée, et la capacité du CNC, en liaison avec les professionnels, de la faire évoluer en douceur a été démontrée à de nombreuses reprises en 26 ans. Pour un peu, on aurait l'impression d'une machine qui marche toute seule.

Cependant, ce qu'il est convenu d'appeler la révolution numérique, à travers d'une part la multiplication du nombre de canaux de diffusion, et d'autre part l'apparition de nouveaux modes de consommation audiovisuelle, peut amener à s'interroger sur la robustesse de cet outil dans un environnement aussi bousculé.

Telle est la toile de fond sur laquelle le Président du CNC a demandé au signataire de ce rapport (voir en annexe la lettre de mission du 1^{er} mars 2012) « d'analyser les paramètres fondamentaux de la gestion du soutien », avec l'objectif de « garantir la soutenabilité d'un système créé avant la numérisation de la diffusion ».

« Garantir » est un mot fort, sur lequel il est impossible de s'engager. Le présent rapport tente de répondre à la question posée en analysant les caractères économiques de l'action du COSIP, ainsi que son évolution depuis sa création (plus précisément depuis 1991, date commode puisqu'elle donne vingt ans de recul, et qu'on peut considérer qu'à cette date le COSIP avait atteint son régime de croisière). Les cinq dernières années, correspondant à la mise en marche de la première génération de la TNT, seront regardées d'un peu plus près.

Cette analyse étant fondée sur l'évolution passée, elle fait peu de place aux nouveaux médias, qui, au sein de l'action du COSIP, n'occupent qu'une place très marginale aujourd'hui, même après deux années de fonctionnement du dispositif de soutien à la production pour le web. Les nouveaux médias seront cependant abordés dans les dernières parties du rapport.

Toute la reconnaissance du rapporteur est acquise aux directions du CNC qui ont nourri ses réflexions de leurs travaux et de leurs réactions.

Faut-il le préciser, le cadre et le calendrier de la mission ne permettaient pas d'entrer dans le détail des dispositifs. L'analyse qui suit se limite aux grandes lignes et aux principaux mécanismes. Elle est nécessairement incomplète, et sans doute partielle.

Par ailleurs, les seuils et curseurs propres à chacun des genres soutenus par le COSIP font l'objet de travaux indépendants de la présente mission, en liaison avec les professionnels concernés. Ils sont exclus du champ de l'étude, sauf dans la mesure où ils impactent directement les équilibres du système dans son ensemble.

La rédaction du présent rapport a été précédée d'une série d'entretiens dont la liste figure en annexe. Ces entretiens ont nourri la réflexion du rédacteur, mais, naturellement, le rapport n'engage que son auteur. Les notes reçues sous forme écrite après ces entretiens sont annexées au rapport.

Des pistes d'évolution seront envisagées, mais le rapporteur ne se reconnaît pas une légitimité suffisante pour recommander un itinéraire unique. Ce sont plutôt des orientations et des méthodes qui sont ici proposées au Président du CNC, et plus largement à tous les acteurs du « PAF » concernés par cet outil d'action publique, de soutien à la création, et de politique industrielle construit au fil des années.

En guise de préambule, cinéma et télévision...

Instauré en 1986 sur le modèle du fonds de soutien au cinéma, le COSIP s'inscrit cependant dans une rationalité économique et politique très différente, et ce à plusieurs titres.

1/ Le soutien au cinéma fonctionne comme un système de financement de l'offre sur un marché dont la fréquentation en salle, aléatoire, reste un facteur économique majeur. Le soutien à la production audiovisuelle s'inscrit dans une filière marchande, où la demande est exprimée par les télédiffuseurs. Le soutien audiovisuel vise à être un correctif du marché « naturel » qui fonctionne entre commanditaires et fournisseurs de programmes. On sait qu'en pareille situation, les effets du correctif ne sont pas toujours conformes aux objectifs poursuivis.

2/ Le soutien au cinéma concerne la quasi-totalité de la production cinématographique (en matière de long-métrage, il n'y a guère que la production pornographique qui ne soit pas concernée). Le COSIP ne concerne qu'une part de la production audiovisuelle, celle qu'on qualifie de « patrimoniale », cette qualification étant elle-même à la fois discutable et disputée. De fait, le concept de production audiovisuelle regroupe des activités beaucoup plus différenciées que celui de production cinématographique. Ce ne sont pas seulement les genres (fiction, documentaire, animation, jeux, magazines, « télé réalité » ...) qui diffèrent, mais aussi les conditions de leur production. Les producteurs sont d'ailleurs, pour une part au moins, regroupés dans des organisations professionnelles spécialisées. Comme on le verra plus loin dans ce rapport, on devrait évoquer un ensemble de systèmes de soutien, plutôt qu'un mécanisme unique.

3/ Le soutien au cinéma (dans son volet production) distingue nettement un mécanisme automatique de génération de droit de tirage, fondé exclusivement sur le succès commercial (vente de billets en salle et passages à la télévision) et un soutien en amont à la création, assumant une certaine subjectivité artistique et complètement déconnecté du marché. Le COSIP comporte également un mécanisme automatique et une aide sélective, mais les deux dispositifs ne sont pas du tout dissociés de la même manière, et leurs objectifs ne sont pas distincts, au moins en principe.

4/ Le soutien à la production de longs-métrages cinématographiques s'applique à un nombre limité (même s'il est remarquablement élevé en France) d'œuvres, homogènes dans leur format. En revanche, il n'y a pas de limites au volume d'œuvres audiovisuelles, de formats extrêmement divers, susceptibles d'être soutenues par le COSIP. En 20 ans (1991-2011), le volume horaire aidé est ainsi passé de 1762 heures à 4830 heures (+ 174%). Au cours des cinq dernières années, ce volume a encore augmenté de près de 20%.

5/ La filière cinématographique, au moins dans sa partie traditionnelle : production, distribution, exploitation, a une longue histoire de structuration professionnelle, qui s'est traduite dans une série de groupements, dont le Bureau de Liaisons de l'Industrie Cinématographique a été longtemps emblématique. Tel n'est pas le cas de la filière télévisuelle, au sein de laquelle les conflits d'intérêts entre producteurs et diffuseurs n'ont pas été surmontés au point de permettre le type de lobby intégré qui est l'une des traditions les mieux établies du cinéma.

6/ La diffusion télévisuelle a connu en France depuis cinq ans (beaucoup plus tard en vérité que dans les autres grands pays européens) une évolution vers un émiettement qui n'a pas son équivalent dans la distribution cinématographique.

7/ Le cinéma est évidemment concerné par la « révolution numérique », mais, dans ce domaine, les débats engendrés par cette révolution ont essentiellement porté sur la contrefaçon, et la sauvegarde des principaux caractères des mécanismes de financement, aussi bien marchands que publics. Dans l'audiovisuel, et même si la réalité reste à ce jour modeste, il y a un domaine propre de production pour les nouveaux médias, et la captation de ressources publicitaires par de nouveaux opérateurs « hors filière », au détriment notamment des télédiffuseurs, revêt aujourd'hui une ampleur significative.

Retour sur les objectifs du COSIP

La puissance publique dispose, avec le COSIP, d'un outil de politique culturelle et industrielle. Son montant (environ 220 millions d'euros par an aujourd'hui, et potentiellement davantage) est loin d'être négligeable. Pourtant, il n'est pas apparu au rapporteur que les objectifs stratégiques poursuivis au moyen de cet instrument soient clairement identifiés.

Au cours des entretiens menés avec de nombreux acteurs de la filière audiovisuelle, il est en revanche apparu évident qu'il n'y a pas de consensus professionnel sur cette question.

Le COSIP est implicitement « chargé » de contribuer à des objectifs divers, sans que ceux-ci soient hiérarchisés :

- soutenir l' « industrie de programmes » et sa structuration, ce qui peut s'entendre comme un encouragement au développement de cette activité économique à travers un secteur d'entreprises performantes, mais aussi à l'emploi des professionnels de ce secteur ;
 - valoriser les programmes à caractère patrimonial;
 - encourager la création, l'innovation, l'ambition des programmes de télévision ;
 - améliorer la capacité de proposition des entreprises de production, en leur assurant l'accès à un financement indépendant des diffuseurs ;
 - abaisser le surcoût, pour les diffuseurs, de la production nationale par rapport aux programmes acquis sur le marché international ;
 - contribuer à accroître le volume de production patrimoniale ;
 - s'intégrer dans l'évolution des modes de diffusion des images,
- et sans doute bien d'autres ...

Les tenants d'objectifs qualitatifs ou culturels, comme ceux qui sont plus attachés à des buts économiques ou structurels, se retrouvent dans toutes les catégories d'intervenants, même si, bien naturellement, les différentes organisations d'auteurs privilégient la dimension culturelle.

Le « soutien à la création » est une dimension essentielle du dispositif, et celui de ses fondements qui est le mieux accepté par Bruxelles. Sa compatibilité avec le soutien à la structuration sectorielle fait débat (c'est une litote). En France si « small » n'est pas toujours « beautiful », l'idée prévaut bien souvent que « gros est laid » !

On peut juger que l'aide sélective est mieux à même de répondre à l'objectif culturel, et que l'aide automatique est plus adaptée à une aide sectorielle, mais l'organisation actuelle de ces deux mécanismes n'est pas conçue dans cet esprit. En outre, se pose alors la question de l'équilibre entre les deux enveloppes.

Au sein même des motivations à caractère économique, on peut distinguer au moins trois objectifs :

- la compétitivité (abaissement du coût relatif des programmes nationaux) ;
- le volume de production patrimoniale (abaissement du coût relatif des programmes patrimoniaux) ;
- la structuration sectorielle (amélioration de la rentabilité des entreprises de production).

Ces différentes facettes ne sont pas nécessairement incompatibles mais, dans les arbitrages rendus sur tel ou tel curseur ou coefficient du dispositif, l'accent mis sur l'une ou l'autre peut entraîner des choix différents.

Pour ce qui est de l'aide à la création, deux difficultés spécifiques sont soulevées :

- La compatibilité d'un soutien à la création avec l'exigence d'une commande de diffuseur. Dans le domaine du documentaire, une partie des intervenants souhaitent la disparition, au moins pour l'aide sélective, de cette condition, ce qui rapprocherait le dispositif de l'aide sélective au cinéma (avance sur recettes).
- La spécificité du soutien au développement. Certaines organisations d'auteurs demandent, au vu du faible usage par les producteurs des dispositifs mis en place par le CNC, un accès direct et autonome des auteurs à ce soutien.

Mais il y a d'autres interrogations. Qu'est-ce que l'innovation ? Faut-il encourager les nouvelles formes d'expression télévisuelle, ou les nouveaux points de vue dans les anciens modèles ? La création de format d'émission doit-elle reconnue comme telle ? La création, dans une série, s'arrête-t-elle lorsque la production commence ?

Cependant, l'analyse des critiques et attentes des opérateurs ne fait pas apparaître davantage de consensus. Au demeurant, il n'existe pas de lieu de débat où un tel consensus pourrait se construire.

Parallèlement à la question des objectifs poursuivis spécifiquement par le COSIP, se pose aussi celle de la cohérence entre les différents dispositifs mis en œuvre par les Pouvoirs publics, notamment les obligations de production et le crédit d'impôt.

Le problème de la relation entre le COSIP et les quotas de production est ancien. La définition adoptée en 1992 pour qualifier les programmes retenus au titre des obligations de production était délibérément plus large que celle qui caractérise les programmes éligibles au COSIP. De ce fait, les programmes « à la marge » devaient passer un double examen, et l'échec au premier (le refus de prise en compte au titre du COSIP) n'entraînait pas l'échec au second.

Depuis les accords interprofessionnels de 2008-2010, les obligations de production comportent un volet patrimonial, qui est dans la plupart des cas le volet le plus contraignant pour les diffuseurs. La probabilité de réussir le second test après un échec au premier est devenue très faible. De fait, on peut s'attendre à ce que les services du CSA (non sans raison) assimilent les deux définitions.

Du coup, les diffuseurs, sur lesquels pèsent les obligations de production patrimoniale, en sont venus à exiger la qualification au COSIP des programmes qu'ils commandent, même dans des cas où ils ne l'auraient pas fait il y a quelques années. La préoccupation financière n'est pas absente dans cette exigence, mais le besoin de sécurité juridique joue sans doute un plus grand rôle.

Ces faits démontrent l'efficacité des obligations de production patrimoniale, en ce qu'elles créent pour les diffuseurs des obligations effectivement supérieures à leur comportement spontané. Mais elles induisent des effets pervers dans la gestion du COSIP. Comme cela était le cas déjà dans le cadre de la définition de 1992, mais cette fois pour le recours au soutien du CNC, les diffuseurs « tirent vers le bas » la frontière qui entoure les programmes éligibles, mais cette fois ils entraînent avec eux l'intensité du soutien lui-même, puisque le montant à répartir doit l'être entre davantage de programmes.

C'est là, on le verra plus loin, l'un des risques qui pèsent sur l'équilibre du COSIP, car ces pressions sont particulièrement le fait des nouveaux diffuseurs de la TNT. Pour eux, le coût de la fiction est très élevé, et ils affectent l'essentiel de leurs obligations de production à d'autres programmes, qu'ils souhaitent voir rattacher au genre documentaire. Il s'agit donc d'une catégorie de programmes dont le volume a vocation à augmenter au cours des prochaines années à un rythme élevé.

La question de la coordination entre le COSIP et le crédit d'impôt mérite d'autant plus d'être examinée que le CNC est chargé de la mise en œuvre des deux dispositifs. Dans les faits, l'examen des dossiers se fait simultanément pour les deux faisceaux de critères.

Le crédit d'impôt est nettement orienté vers l'amélioration de la compétitivité de la production nationale patrimoniale (fiction et animation essentiellement), par un abaissement des coûts, centré sur les coûts du travail, notamment du travail technique. C'est aussi largement le cas des aides apportées par le COSIP aux producteurs. Si les objectifs sont identiques, il serait plus simple que les conditions et les assiettes soient assimilées. S'ils sont différents, il serait peut-être judicieux au contraire de les différencier davantage.

Les mécanismes économiques

À partir d'un prélèvement sur les recettes des télédiffuseurs (élargi aux distributeurs de télévision par satellite, câble ou ADSL), le COSIP vient participer au financement de certains types de programmes commandités par ces mêmes diffuseurs.

Le montant des aides apportées par le COSIP aux différents programmes est régi par des mécanismes extrêmement complexes, qui varient entre les genres, et dépendent de batteries de curseurs, qui eux-mêmes varient entre des seuils fixés par la réglementation.

Au-delà de cette complexité, l'aide est globalement, toutes choses égales par ailleurs, liée à l'un de trois critères économiques :

- le budget ;
- la dépense en France ;
- l'apport du diffuseur.

Ces trois critères sont distincts, mais évidemment liés. Si, au niveau individuel d'un programme, les différences entre eux peuvent être déterminantes, ce n'est pas le cas au niveau de l'ensemble des programmes, surtout si on considère leur évolution dans le temps.

Pour que ces évolutions diffèrent, il faudrait soit une augmentation ou une diminution rapide de la localisation des dépenses en France (qui entraîneraient un décrochage du critère « dépense en France » par rapport au budget), soit une explosion ou un effondrement des exportations (qui entraîneraient un décrochage de l'apport diffuseur par rapport au budget). Aucun de ces événements n'est intervenu dans le passé ni n'est probable dans un avenir proche.

Les ressources globales que le COSIP est susceptible d'affecter à ces programmes sont proportionnelles à celles des diffuseurs. Par ailleurs, les sommes investies collectivement par les mêmes diffuseurs dans les programmes éligibles au COSIP (la production dite patrimoniale) sont elles-mêmes, en principe, du fait du mécanisme des quotas de production, proportionnelles à leurs ressources cumulées. En théorie, en tout cas lorsque l'aide est proportionnelle à l'apport du diffuseur, il devrait donc y avoir globalement une adéquation quasi-automatique entre les unes et les autres.

Au niveau de chaque diffuseur, il y a un autre mécanisme de compensation. Si la participation du COSIP aux programmes commandités par la chaîne augmente, celle-ci peut réduire sa propre participation à ces mêmes programmes, au moins pour une partie de l'apport supplémentaire du COSIP. Les sommes ainsi libérées pour la chaîne sont, du fait des obligations de production, reportées sur des programmes supplémentaires, et génèrent donc une « demande » supplémentaire de COSIP pour ces nouveaux programmes. Il y a donc bien un effet générateur de volume, même si le COSIP est lui-même financé par les diffuseurs (et cette contribution déduite de l'assiette des obligations de production). Très grossièrement, lorsque les diffuseurs versent 100 euros au CNC, leurs obligations de production patrimoniale (qui sont de 10 à 15% de leur chiffre d'affaires) diminuent de 10 à 15 euros, mais 60 euros (environ) de leur versement au CNC vient abonder le COSIP. Le financement global de la production patrimoniale augmente donc de 45 à 50 euros.

La réalité est rendue plus complexe par la coexistence de mécanismes d'aide différents pour les différents genres. On verra plus loin qu'elle a en outre évolué sensiblement depuis la création du système.

Quoi qu'il en soit, le COSIP opère une série de redistributions.

La première redistribution, qui est la plus visible, s'opère des diffuseurs vers les producteurs. Grâce à leur capacité autonome de mobiliser du soutien, ceux-ci voient renforcer en amont leur capacité de financer du développement, et en aval leur force de négociation avec les diffuseurs.

Ce transfert n'est réel qu'en partie, dans la mesure où les diffuseurs s'efforcent, non sans succès, de récupérer sur le prix de commande les financements obtenus par ailleurs par les producteurs, et notamment le COSIP. Il a cependant des conséquences réelles sur les partages contractuels de recettes d'exploitation, qui sont sensibles lorsque ces recettes représentent une part significative du financement, ce qui est le cas de l'animation.

Mais les transferts se font par ailleurs entre chaînes.

La redistribution se fait d'abord au détriment des diffuseurs qui commanditent peu de programmes « éligibles » (ce qui a longtemps été le cas, par exemple, de M6) et au profit de ceux qui en commanditent beaucoup par rapport à leurs recettes (les chaînes publiques, mais aussi certaines chaînes locales du câble).

La redistribution se fait également, puisque la ressource est proportionnelle aux recettes et non aux dépenses, des chaînes profitables vers celles qui perdent de l'argent, ou encore, des chaînes à coût de grille faible vers les chaînes à coût de grille élevé.

Mais, si on entre à l'intérieur de la « machine COSIP », on voit que les dispositifs mis en œuvre pour les différents genres aidés sont relativement indépendants les uns des autres. Cette différenciation génère un « effet genre » qu'il est nécessaire d'analyser plus en détail.

Cette différenciation est renforcée par le fait que les entreprises de production intervenant dans chacun des quatre genres aidés : fiction, documentaire, animation, spectacle vivant, ne se recouvrent qu'en partie. Une forte majorité d'entre elles sont spécialisées dans un seul, ou au plus deux, de ces genres. Le système du compte automatique permet bien à ces entreprises de transférer du soutien d'un genre à l'autre, mais le phénomène est sans doute très limité.

De ce fait, on peut presque parler de quatre systèmes parallèles de soutien (auxquels s'ajoute le soutien aux magazines, qui est sélectif et n'entre pas « en contact » avec le compte automatique).

On ne reviendra pas ici sur les différences économiques, techniques, financières et organisationnelles entre les différents genres de production, mais il est évident que ces différences influent sur la manière dont le soutien modifie le comportement des agents économiques concernés, producteurs et diffuseurs en particulier.

Il reste que le COSIP opère une redistribution importante entre les genres de programmes patrimoniaux, comme le montre le tableau ci-après, qui porte sur l'année 2011 (sauf indication contraire, les chiffres se rapportent à l'exercice au titre duquel les programmes ont été aidés, donc en principe à l'année de leur production, qui peut différer de celle de leur diffusion) :

	Fiction	Documentaire	Animation	Spectacle vivant	Total
Devis	752 M€	388 M€	211 M€	92 M€	1443 M€
Apports TV	537 M€	189 M€	58 M€	33 M€	817 M€
<i>TV/devis</i>	<i>71%</i>	<i>49%</i>	<i>27%</i>	<i>36%</i>	<i>57%</i>
Cosip	75 M€	79 M€	33 M€	24 M€	211 M€
<i>Cosip/devis</i>	<i>10%</i>	<i>20%</i>	<i>16%</i>	<i>26%</i>	<i>15%</i>
<i>Cosip/TV</i>	<i>14%</i>	<i>42%</i>	<i>57%</i>	<i>74%</i>	<i>26%</i>
Volume horaire	773 h	2649 h	355 h	619 h	4396 h
Coût horaire	973 K€	146 K€	594 K€	149 K€	328 K€
Apport horaire TV	695 K€	71 K€	163 K€	53 K€	328 K€

On voit que le complément de financement apporté par le COSIP, son intensité, en sus du financement par les diffuseurs, varie beaucoup, en proportion, par rapport à celui-ci : 14% pour la fiction, 42% pour le documentaire, 57% pour l'animation, 74% pour le spectacle vivant. L'effet correcteur du marché est donc loin d'être homogène.

Le poids relatif des financements complémentaires (hors diffuseurs et COSIP) varie de 19% pour la fiction à 57% pour l'animation. Cela explique naturellement la variation du poids relatif de l'apport des diffuseurs dans les devis. Mais la variation de l'intensité du soutien, qu'elle soit mesurée par rapport au devis ou par rapport à l'apport diffuseur, ne semble liée ni au coût horaire, ni à l'apport diffuseur, ni au financement complémentaire.

Cette apparente autonomie de l'intensité du soutien selon le genre s'explique sans doute par un aspect important de la gouvernance du COSIP : chacun des quatre systèmes de soutien est suivi pour lui-même, et fait l'objet de correctifs en fonction de son évolution propre, mais il n'y a pas de prise en compte globale des équilibres entre genres.

Ainsi, des réformes ont concerné le documentaire en 2004, le spectacle vivant en 2009, la fiction en 2012. À l'origine des deux premières de ces réformes, il y a sans doute, outre le besoin d'adapter le mécanisme à l'évolution des usages, la prise en compte par le CNC d'une augmentation trop rapide du genre considéré dans l'ensemble du soutien. Mais, en tant que tel, l'équilibre inter-genres du soutien n'a, à ma connaissance, jamais fait l'objet de débat.

Évolution 1991-2011

Au cours des vingt dernières années, les conditions d'intervention du COSIP ont évolué. En particulier, la répartition du soutien entre les quatre genres de programmes bénéficiaires du soutien automatique s'est beaucoup transformée. Le montant total réparti a doublé en euros courants, ce qui correspond à une augmentation de l'ordre de 50 à 60% en pouvoir d'achat « ordinaire », sans doute moins en termes réels du fait de l'augmentation plus rapide des coûts de production. Le montant consacré à la fiction est resté pratiquement inchangé (il a donc sensiblement baissé en termes réels), sa part régressant de ce fait de 70 à 35% des aides. L'animation a maintenu approximativement une part constante du soutien. L'essentiel de la croissance des ressources disponibles a bénéficié au documentaire les dix premières années, au spectacle vivant pendant les dix années suivantes.

	Total COSIP	Fiction	Documentaire	Animation	Spectacle Vivant
1991	112 M€	79 M€	11,4 M€	21 M€	0,3 M€
%	100	70,5	10,2	18,7	0,3
1996	155,2 M€	87,5 M€	37,2 M€	28,3 M€	1,1 M€
%	100	56,4	24	18,2	0,7
2001	186,9 M€	79,6 M€	67 M€	27,6 M€	10,7 M€
%	100	42,6	35,8	14,8	5,7
2006	198,3 M€	81,6 M€	58,4	38,2 M€	16,4 M€
%	100	41,1	29,4	19,3	8,3
2011	220,1	77 M€	81,8	32,7 M€	24,2
%	100	35	37,2	14,9	11

Cette évolution structurelle répond naturellement à l'évolution des demandes des chaînes. Cependant, celle-ci a été beaucoup moins radicale, comme le montre ce tableau ci-après, qui rapproche l'évolution des soutiens aux différents genres aidés de celles des apports cumulés des diffuseurs à ces mêmes genres.

En 1991, les aides se répartissaient selon une structure très proche de celle des apports des chaînes, à l'exception de l'animation, qui bénéficiait déjà d'un soutien renforcé, sa part dans le soutien étant le double de celle que le genre occupe dans les apports des diffuseurs.

	Total COSIP	Fiction	Documentaire	Animation	Spectacle Vivant
1991					
Apports TV	262 M€	206 M€	28 M€	25 M€	3 M€
%	100	78,6	10,7	9,5	1,1
Cosip	112 M€	79 M€	11 M€	21 M€	0,3 M€
%	100	70,5	10,2	18,7	0,3
1996					
Apports TV	425 M€	297 M€	82 M€	39 M€	7 M€
%	100	69,9	19,3	9,2	1,6
Cosip	155 M€	87 M€	37 M€	28 M€	1 M€
%	100	56,4	24	18,2	0,7
2001					
Apports TV	571 M€	378 M€	138 M€	41 M€	14 M€
%	100	66,2	24,2	7,2	2,5
Cosip	186 M€	80 M€	67 M€	28 M€	11 M€
%	100	42,6	35,8	14,8	5,7
2006					
Apports TV	745 M€	519 M€	149 M€	56 M€	21 M€
%	100	69,7	20	7,5	2,8
Cosip	194 M€	82 M€	58 M€	38 M€	16 M€
%	100	41,1	29,4	19,3	8,3
2011					
Apports TV	817 M€	537 M€	189 M€	58 M€	33 M€
%	100	65,7	23,1	7,1	4
Cosip	216 M€	77 M€	82 M€	33 M€	24 M€
%	100	35	37,2	14,9	11

On constate que la structure des aides COSIP n'a pas seulement accompagné l'évolution, elle-même significative, des apports des diffuseurs : elle l'a fortement accentuée. Alors que la part du documentaire dans les apports des chaînes est passée de 11% à 23%, sa part dans les financements COSIP est passée de 10% à 37%. Pour le spectacle vivant, le phénomène, plus récent, est encore plus accentué. Sa part dans les apports chaînes est passée de 1% à 4% ; dans les financements COSIP, elle est passée de 0% à 11%.

La différenciation entre les évolutions des deux structures est forte. Il est difficile de savoir si elle est le résultat d'une politique délibérée en faveur des deux genres qui en ont bénéficié. C'est toutefois peu probable, dans la mesure où, comme on l'a dit, le CNC, en accord avec les professionnels, a été amené à « corriger » cette évolution, pour le documentaire en 2004, et pour le spectacle vivant en 2009.

Cette évolution, et surtout cette différenciation, paraissent traduire avant tout la relative indépendance des quatre systèmes de soutien.

Chacun de ces systèmes, sur la base de sa mécanique interne et sous l'effet de l'évolution du comportement des diffuseurs commanditaires, connaît sa propre évolution, et voit sa part dans le volume global d'aide augmenter ou diminuer.

Le volume effectif (et sans doute potentiel) dans les domaines de la fiction et de l'animation évoluant peu, la part de ces deux genres baisse naturellement dans l'ensemble. Mais la mécanique du soutien accentue fortement la croissance relative des genres dont le volume, au contraire, est largement extensible.

L'augmentation du volume des genres moins coûteux à produire que sont le documentaire et le spectacle vivant résulte incontestablement de la volonté des diffuseurs, et à ce titre il est conforme à la logique du système que leur part augmente aussi dans le partage des aides. Ce qui est plus surprenant, c'est que l'augmentation dans le partage des aides ait aussi largement « dépassé » celle des apports des diffuseurs.

On observe que la « déformation » de la structure des aides par rapport à celle des apports diffuseurs est bien antérieure à l'apparition des nouvelles chaînes de la TNT, dont l'effet plus spécifique est analysé plus loin.

Le tableau ci-après montre comment cette différenciation des structures s'est traduite dans celle de l'intensité du soutien à l'égard des différents genres.

L'évolution est considérable.

L'intensité du soutien en **fiction** (appréciée par le rapport entre le financement COSIP et le financement diffuseur) est passée de 38% à 14%. Cette chute résulte du cumul de la stagnation des financements COSIP et de l'augmentation des coûts horaires (+82% en 20 ans), cette dernière étant accentuée par la forte augmentation de la part prise en charge par les diffuseurs, passée de 36% à 71%.

Observons que pendant cette période, les seuils et les curseurs déterminant le niveau du soutien absolu à la fiction sont restés inchangés, en dépit de la hausse des coûts moyens. Certes, du fait que le soutien est en principe proportionnel à la dépense en France, il aurait dû suivre la hausse des coûts ; mais l'existence d'un plafond, que dépassent la très grande majorité des productions aidées, à empêché la proportionnalité de jouer son rôle. L'intensité de l'aide, par rapport aux devis, a sensiblement diminué.

La baisse des financements complémentaires (hors diffuseurs et COSIP) est très sensible : 50% en 1991, 19% en 2011. Elle est relativement ancienne, puisque leur part était déjà tombée à 23% en 1996.

Il apparaît nettement que les diffuseurs ont fait face au besoin de financement du genre, malgré la hausse des coûts et la baisse de l'aide. On peut aussi en conclure que le soutien, au niveau de la commande de fiction dans son ensemble, ne semble pas avoir d'influence sur le comportement des diffuseurs. Il reste que, même avec une intensité de l'aide réduite à 14%, l'effet de réduction de coût pour le diffuseur n'est pas négligeable, s'agissant de programmes particulièrement coûteux pour les chaînes.

Ces chiffres sont influencés par le comportement spécifique de TF1 (et dans une mesure moindre de Canal Plus), qui consacre l'essentiel de ses obligations de production patrimoniale à la fiction la plus coûteuse. L'aide COSIP étant plafonnée, cela entraîne une baisse de l'intensité du soutien, nécessairement compensée par une hausse de l'apport relatif du diffuseur.

Il est plus difficile, compte tenu des données disponibles, de savoir si le COSIP a pu avoir une influence sur la structure des commandes des diffuseurs entre les différentes formes de fiction. Contrairement à une idée reçue, l'intensité du soutien semble être légèrement supérieure pour la fiction hors *prime time* (elle est plutôt de l'ordre de 20% ou un peu supérieure pour les fictions de *day time* sur la période 2001/2010) : le soutien baisse moins que l'apport diffuseur quand le coût est nettement plus bas. Il est manifeste en tout cas que cette différence n'a pas généré une appétence plus grande des diffuseurs pour la fiction hors *prime time*. Cette appétence est bien plus faible en France que dans les autres grands pays européens.

Notons aussi que le positionnement du COSIP par rapport aux coproductions internationales, particulièrement strict pour la fiction, affaiblit les partenaires français de ces coproductions et contribue à réduire globalement le soutien au genre.

	1991	1996	2001	2006	2011
Fiction					
Devis	565 M€	498 M€	606 M€	714 M€	752 M€
Apports TV	206 M€	297 M€	378 M€	519 M€	537 M€
<i>TV/devis</i>	<i>36%</i>	<i>60%</i>	<i>62%</i>	<i>73%</i>	<i>71%</i>
Cosip	79 M€	87 M€	80 M€	82 M€	75 M€
<i>Cosip/devis</i>	<i>14%</i>	<i>17%</i>	<i>13%</i>	<i>11%</i>	<i>10%</i>
<i>Cosip/TV</i>	<i>38%</i>	<i>29%</i>	<i>21%</i>	<i>16%</i>	<i>14%</i>
Volumes	1057 h	1028 h	717 h	835 h	773 h
Coût horaire	535 K€	484 K€	845 K€	855 K€	973 K€
Apports horaires TV	195 K€	290 K€	527 K€	622 K€	695 K€
Documentaire					
Devis	91 M€	192 M€	318 M€	321 M€	388 M€
Apports TV	28 M€	82 M€	138 M€	149 M€	189 M€
<i>TV/devis</i>	<i>31%</i>	<i>43%</i>	<i>43%</i>	<i>46%</i>	<i>49%</i>
Cosip	11 M€	37 M€	67 M€	58 M€	79 M€
<i>Cosip/devis</i>	<i>12%</i>	<i>19%</i>	<i>27%</i>	<i>18%</i>	<i>20%</i>
<i>Cosip/TV</i>	<i>39%</i>	<i>45%</i>	<i>49%</i>	<i>39%</i>	<i>42%</i>
Volumes	391 h	1195 h	2639 h	1998 h	2649 h
Coût horaire	233 K€	161 K€	120 K€	161 K€	146 K€
Apports horaires TV	72 K€	69 K€	52 K€	75 K€	71 K€
Animation					
Devis	118 M€	168 M€	209 M€	215 M€	211 M€
Apports TV	25 M€	39 M€	41 M€	56 M€	58 M€
<i>TV/devis</i>	<i>21%</i>	<i>23%</i>	<i>20%</i>	<i>26%</i>	<i>27%</i>
Cosip	21 M€	28 M€	28 M€	38 M€	33 M€
<i>Cosip/devis</i>	<i>18%</i>	<i>17%</i>	<i>13%</i>	<i>18%</i>	<i>16%</i>
<i>Cosip/TV</i>	<i>84%</i>	<i>72%</i>	<i>68%</i>	<i>68%</i>	<i>57%</i>
Volumes	259 h	295 h	327 h	395 h	355 h
Coût horaire	456 K€	569 K€	639 K€	544 K€	594 K€
Apports horaires TV	97 K€	132 K€	125 K€	142 K€	163 K€
Spectacle vivant					
Devis	5 M€	12 M€	45 M€	65 M€	92 M€
Apports TV	3 M€	7 M€	14 M€	21 M€	33 M€
<i>TV/devis</i>	<i>71%</i>	<i>60%</i>	<i>30%</i>	<i>32%</i>	<i>36%</i>
Cosip	0,3 M€	1,1 M€	11 M€	16 M€	24 M€
<i>Cosip/devis</i>	<i>6%</i>	<i>9%</i>	<i>24%</i>	<i>25%</i>	<i>26%</i>
<i>Cosip/TV</i>	<i>9%</i>	<i>15%</i>	<i>78%</i>	<i>79%</i>	<i>74%</i>
Volumes	44 h	101 h	250 h	434 h	619 h
Coût horaire	114 K€	119 K€	180 K€	150 K€	150 K€
Apports horaires TV	80 K€	72 K€	55 K€	48 K€	53 K€

Au cours de ces années, le CNC n'est pas resté inactif dans le domaine de la fiction. Plusieurs initiatives ont été prises pour encourager certains types de dépenses ou certains genres de fiction : le développement, les pilotes, la fiction jeunesse. Elles semblent avoir eu peu d'effets réels, sans doute parce que le comportement des chaînes est très difficile à influencer dans un genre largement associé au *prime time*. Il faut quand même observer que, si la part de la fiction dans le soutien était restée au niveau de sa part dans les apports des diffuseurs (65%), c'est un montant supplémentaire de 60 millions d'euros qui aurait pu être consacré au genre, soit par le maintien de l'intensité du soutien, soit par des politiques plus incitatives orientées vers des actions spécifiques.

L'**animation** est souvent citée comme l'exemple de réussite de la politique de soutien. Il apparaît que le niveau relatif du soutien a pu être maintenu par rapport à l'augmentation des coûts (+30% en 20 ans, ce qui est très raisonnable) et des volumes (+37% sur la même période, mais il y a sans doute des effets cycliques). Le ratio COSIP/devis oscille à l'intérieur de la tranche 15-20% tout au long des vingt années examinées.

L'intensité (mesurée par rapport à l'apport diffuseur) a baissé régulièrement, mais reste à un niveau élevé, puisque chaque euro apporté par un diffuseur génère 57 centimes de soutien COSIP (84 centimes en 1991). C'est un genre dans lequel les financements complémentaires sont très importants et ne baissent pas (51% en 1991, 57% en 2011). Globalement, le genre apparaît, à la différence des trois autres, remarquablement stable pour ce qui est des vingt années et des ratios analysés ici.

Heureuse stabilité, dans la mesure où l'animation est incontestablement un domaine où la combinaison du savoir-faire national et des mécanismes d'intervention ont contribué à de remarquables résultats. Il est difficile de déterminer le poids du COSIP dans cette *success story*. Il est probable que l'obligation qui pèse sur les grandes chaînes d'investir dans l'animation (le « sous-quota ») a sa part, surtout dans les années récentes, où la tendance naturelle de ces diffuseurs aurait pu être d'abandonner le genre aux diffuseurs spécialisés qui, quel que soit leur succès, ne sont pas en mesure de prendre le relais pour le niveau de financement.

Quoi qu'il en soit, il est certain que la combinaison du sous-quota et d'un soutien intensif a permis le maintien des investissements nationaux dans le genre à un niveau très élevé, comparativement à la plupart des autres pays qui disposaient, il y a quelques années encore, d'une activité significative dans le domaine. Les résultats en termes d'emploi et d'exportations sont là.

L'évolution des données concernant le **documentaire** est très différente.

Les volumes aidés ont connu une première période de forte augmentation, passant de moins de 400 heures en 1991 à plus de 2600 heures en 2001. Cette croissance très rapide a été accompagnée d'un véritable effondrement du coût horaire moyen, qui est tombé de 233 K€ à 120 K€

Ces chiffres s'expliquent sans doute par un développement très rapide des documentaires produits à l'initiative des « petits diffuseurs » : chaînes du câble et chaînes locales. Les données disponibles sur cette première décennie n'ont pas permis, dans le cadre limité de cette mission, d'analyser en détail la différence de comportement entre les différents types de diffuseurs, ce qui sera fait pour la décennie suivante.

Dans le même temps, la part du documentaire dans le COSIP dépassait une première fois le tiers (36% en 2001), et cette part dans les investissements des diffuseurs approchait du quart (24%). On constate bien ce mécanisme exposé plus haut, d'un soutien qui accentue sensiblement les variations des comportements des diffuseurs.

L'intensité du soutien (ratio COSIP/apports diffuseurs) est passée de 39% à 49% au cours de cette première décennie, ce qui confirme que le soutien est d'autant plus fort (incitatif ?) que les coûts sont bas.

C'est à l'issue de cette première phase de rapide croissance qu'une réforme des curseurs et coefficients du COSIP documentaire a été effectuée en 2004, à l'issue d'une concertation. L'un des principaux aspects de cette réforme a été de prendre en compte, à côté ou en substitution du devis de l'œuvre, le montant apporté par le diffuseur pour la financer. Il s'agissait manifestement de limiter la mobilisation du COSIP par des productions initiées par les « petits diffuseurs », mais pas vraiment ou très modestement financées par eux.

La réforme a été suivie d'effet, puisqu'en 2006 le volume aidé était redescendu à 2000 heures, alors que le montant cumulé des devis restait stable (+1% entre 2001 et 2006) et que les apports cumulés des diffuseurs s'accroissaient de 8% en cinq ans. Le coût horaire moyen était remonté à 161 K€ en 2006. L'intensité du soutien retrouvait son niveau de 2001 : 39%.

Toutefois, ce changement de tendance ne s'est pas prolongé. En 2011, le volume aidé est revenu au niveau de 2001 (2649 heures), le coût moyen est reparti à la baisse (146 K€), et l'intensité du soutien remonte légèrement à 42%.

Tous les entretiens du rapporteur avec les acteurs du documentaire ont inclus des échanges sur la nature des œuvres aidées par le soutien. Si la plupart de ces acteurs estiment que le volume annuel de 2500 heures est élevé, il n'y a évidemment pas de consensus sur ce qui serait éventuellement « en trop ».

On doit s'interroger sur l'évolution du soutien au documentaire, au regard des différents objectifs évoqués plus haut dans ce rapport.

En dépit de l'importance du volume aidé, on ne peut pas parler d'une structuration économique du secteur. La rentabilité de la production documentaire, selon tous les interlocuteurs rencontrés, reste très basse, et même manifestement négative pour beaucoup d'œuvres, puisqu'une partie des intervenants (à commencer par le réalisateur) ne perçoivent pas les rémunérations auxquelles ils auraient normalement droit. Sur ce plan, les échanges en cours entre professionnels sur une nouvelle réforme du COSIP documentaire portent notamment sur un renforcement des critères de professionnalité technique et économique.

À cet égard, le fait que le COSIP compense les faiblesses plus qu'il n'accompagne les efforts des diffuseurs ne constitue sans doute pas une incitation à une meilleure situation économique de la production de documentaire.

Un indicateur est apparu intéressant : le poids relatif des documentaires que l'on peut qualifier de « haut de gamme », à partir de leur coût horaire. Le CNC isole pour certaines statistiques les œuvres dont le coût horaire est supérieur à 150 K€ (ce qui reste très inférieur aux coûts atteints par les œuvres destinées au *prime time* des chaînes historiques).

La part de ces films a évolué depuis 2007 comme l'indique le tableau ci-dessous :

	2007	2011
Documentaires de plus de 150 K€/heure		
Part dans le volume total de documentaires	40%	35,6%
Part dans le cumul des devis documentaire	64,3%	58,5%
Part dans les apports diffuseurs au documentaire	65,7%	60,9%
Part dans les financements COSIP documentaire	50,4%	45,1%

La baisse de la part de ces documentaires à budget (relativement) élevé est sensible quel que soit le critère retenu : volume, devis, apports diffuseurs, COSIP. On observe de nouveau, à travers cet indicateur, que l'aide du COSIP (en proportion naturellement) n'accompagne pas le coût ou l'apport du diffuseur, mais tend à en compenser la médiocrité. L'écart est de 15 points entre les apports des chaînes et les financements du COSIP.

Cette situation peut surprendre, dans la mesure où une part importante des aides au documentaire sont attribuées précisément en fonction de l'apport du diffuseur. Mais l'écart de cet apport entre les œuvres mal financées et celle qui le sont mieux (en gros, les programmes des chaînes historiques) est en moyenne plus grand que celui des aides correspondantes.

Sur le plan de la création, les débats sont ouverts, mais la plupart des représentants des auteurs estiment que l'accès à l'aide automatique ne comporte pas suffisamment de critères liés à la création. Quels que soient les commentateurs, la question de l'équilibre entre le volume aidé et l'intensité de l'aide est posée spécifiquement dans le genre du documentaire.

Les données disponibles sur la dernière décennie permettent de voir si les différents types de diffuseurs se distinguent selon certains des critères analysés. Tel est l'objet du tableau ci-dessous.

	2001	2006	2011
Volumes			
Diffuseurs historiques*	1270 h	1221 h	1297 h
TNT	0 h	43 h	412 h
Câble/Satellite	896 h	497 h	668 h
Locales + autres	473 h	236 h	272 h
Total	2639 h	1997 h	2649 h
Apports diffuseurs			
Diffuseurs historiques*	103,1 M€	126,1 M€	142,4 M€
TNT		1,6 M€	16,3 M€
Câble/Satellite	22,2 M€	12,8 M€	21,7 M€
Locales + autres	13,3 M€	8,3 M€	8,4 M€
Total	138,6 M€	148,8 M€	188,8 M€
Apports horaires			
Diffuseurs historiques*	81,2 K€	103,3 K€	109,8 K€
TNT		37,2 K€	39,6 K€
Câble/Satellite	24,8 K€	25,8 K€	32,5 K€
Locales + autres	28,1 K€	35,2 K€	30,1 K€
Total	52,5 K€	74,5 K€	71,3 K€
* y compris France 5 et France 3 régions			

On observe une forte continuité du comportement des chaînes historiques : stabilité des volumes, croissance sensible des financements, tant pour le cumul (+38%) que pour l'apport unitaire (+36%). Bien qu'il n'ait pas été possible dans le cadre de cette étude d'entrer plus dans le détail, il est très probable que l'intensité de l'aide (par rapport au devis ou à l'apport diffuseur) a baissé pour ces programmes, comme pour la fiction, dans la mesure où les coûts ont augmenté alors que la valeur du point COSIP et les coefficients ne bougeaient pas de 2004 à 2011.

Cette continuité porte sur une petite moitié des volumes, et sur environ les trois quarts des apports diffuseurs. Elle a agi donc comme un amortisseur des évolutions bien plus marquées qui ont caractérisé les comportements des autres intervenants.

L'activité dans ce domaine des chaînes du câble et du satellite a été fortement impactée par la réforme de 2004 : chute de 45% du volume commandité, et de 42% du financement, entre 2001 et 2006, suivie d'une remontée qui ramène le volume de 2011 à 75% de ce qu'il était en 2001, pour un apport global très proche. L'apport horaire de ces chaînes a sensiblement augmenté après 2006 (effet secondaire de la réforme ?), mais il ne représente qu'environ 30% de l'apport horaire des chaînes historiques. Ce pourcentage serait d'ailleurs sensiblement réduit si les programmes régionaux de France 3 n'étaient pas pris en compte au titre des chaînes historiques.

Les autres diffuseurs, catégorie qui regroupe notamment les chaînes locales du câble, ont vu leur part dans le volume aidé baisser de 18% à 10%, et leur part dans les financements diffuseurs de 10 à 4,5%. Leur apport horaire reste proche de celui des chaînes du câble et du satellite. Certaines de ces chaînes jouent un rôle très particulier dans le dispositif, en permettant la production d'œuvres souvent plus éloignées des sentiers battus, sans toutefois les financer réellement... Ce n'est pas le lieu d'examiner ce point, qui relève plus précisément de la politique documentaire, mais il est très présent dans les échanges entre professionnels sur cette question.

Enfin, les nouvelles chaînes de la TNT ont fait, dans le domaine du documentaire, une entrée qu'on peut qualifier de tonitruante. Nées en 2004, elles représentent déjà 15% des volumes commandités en 2011, avec une croissance très rapide. Leur apport horaire moyen reste beaucoup plus près de celui des petites chaînes que de celui des grosses. En revanche, le type de programmes qu'elles commanditent est jugé plus commercial.

L'examen des heures documentaires en première diffusion, de 2007 à 2011, selon le type de diffuseur, confirme ces éléments :

	2007*	2008*	2009*	2010*	2011*
Documentaires diffusés					
Chaînes historiques	932 h	943 h	936 h	1070 h	1063 h
TNT	13 h	43 h	143 h	208 h	314 h
Autres diffuseurs	833 h	755 h	1055 h	1063 h	981 h
Total	1778 h	1741 h	2134 h	2341 h	2358 h

- Il s'agit ici de l'année de diffusion. Les chiffres ne coïncident donc pas avec ceux des tableaux pour lesquels c'est l'année de production qui est prise en compte

Le phénomène majeur des dernières années est bien l'arrivée des nouvelles chaînes de la TNT. Les six chaînes lancées en 2004 représentent en 2011 13% du volume diffusé, et leurs commandes correspondent à la totalité de l'accroissement de diffusion depuis 2009. Il y a de nombreuses raisons d'anticiper, si le système reste en l'état, la poursuite et sans doute l'accélération de cette croissance : le lancement de six nouvelles chaînes en 2012, la mise en œuvre progressive des obligations de production patrimoniale pour les chaînes lancées en 2004 (obligations qui atteindront leur niveau de croisière en 2015).

Un volume de diffusion de documentaires de 800 à 900 heures en 2016, sur les chaînes créées pour la TNT, est vraisemblable. Cette catégorie de diffuseurs pourrait représenter alors, pour le genre documentaire, un tiers des volumes, et 20% des apports diffuseurs. Cette évolution s'accompagnerait sans doute d'une nouvelle phase de baisse des coûts moyens (car l'apport moyen de ces chaînes reste très sensiblement inférieur à la moyenne générale).

À mécanisme inchangé, une telle évolution entraînerait une hausse de l'intensité de l'aide, et donc une mobilisation du COSIP elle-même accentuée par rapport à celle des apports diffuseurs.

L'analyse du champ documentaire fait apparaître que les statistiques globales relatives au genre documentaire recouvrent des réalités très contrastées, que précisément le système d'aide ne prend peut-être pas assez explicitement en compte.

Il y a la différence, souvent mise en avant, entre les « films d'auteurs » et les « magazines sociétaux déguisés en documentaires ». Il y a aussi l'écart considérable entre des productions qui s'inscrivent dans une économie et des pratiques artistiques et techniques qu'on peut qualifier de professionnelles, pour lesquelles le COSIP constitue un appoint plus ou moins important, et d'autres pour lesquelles le COSIP est la seule ressource réelle ou presque, le diffuseur commanditaire servant parfois à peine de prétexte.

Ces catégorisations ne se recouvrent qu'en partie. Elles traduisent aussi le fait que, dans le genre documentaire, le rôle directeur de la demande (exprimée par les diffuseurs) est sensiblement moins dominant que dans les autres genres. À cet égard, une partie au moins de la production fonctionne dans un cadre plus proche de celui du cinéma, avec une relative autonomie de l'offre. Quoiqu'il en soit, le genre documentaire est sans aucun doute celui pour lequel les questions du rapport sélectif/automatique, et du rôle de la commission, sont les plus sensibles.

Comme on l'a vu, l'évolution du **spectacle vivant** est plus récente, mais elle n'en est que plus frappante. Précisons que n'est prise en compte ici que la production aidée par le COSIP. Même si l'expression officielle est « captation et création de spectacle vivant », il s'agit presque exclusivement de captations audiovisuelles de spectacles représentés devant un public : théâtre, musique, opéra, danse.

Les volumes aidés ont connu une croissance continue et très rapide : 45 h en 1991, 101 h en 1996, 250 h en 2001, 434 h en 2006, 619 h en 2011. Les coûts horaires moyens, après avoir culminé à 180 K€ en 2001, sont revenus à 150 K€ en 2011, stables depuis 2006.

Le genre représentait moins de 1% des aides en 1996, et atteint 11% en 2011. Sa part dans les investissements des diffuseurs, supérieure à celle du COSIP au départ (1,6% en 1996), n'atteint que 4% en 2011.

Cette différence d'évolution se traduit par une intensité du soutien (ratio COSIP/apports diffuseurs) élevée : 74% en 2011 (un peu moins que les 79% atteints en 2006, peut-être du fait des premiers effets de la dernière réforme). Délibérée ou non, cette politique d'aide renforcée se traduit dans les grilles de tous les types de diffuseurs :

	2007	2008	2009	2010	2011
Spectacle vivant diffusé					
Chaînes historiques	86 h	109 h	130 h	140 h	146 h
TNT	26 h	35 h	65 h	55 h	118 h
Autres chaînes	187 h	212 h	304 h	277 h	323 h
Total	299 h	356 h	499 h	472 h	587 h

Le cas des chaînes historiques est frappant : +70% en quatre ans. TF1 et M6 ne sont pas concernés par cette augmentation, qui est concentrée sur ARTE, France 3 et Canal Plus. Il reste que cette forte croissance tranche avec la grande stabilité qui caractérise la place des autres genres dans les grilles de ces diffuseurs.

La TNT participe à ce développement général. Elle représentait en 2011 20% des diffusions du genre, de loin le pourcentage le plus élevé. Le service public, avec France 4 et France O, représente l'essentiel du volume concerné (86%).

Les autres diffuseurs ont, eux aussi, sensiblement augmenté leur activité dans ce domaine (+ 73% en quatre ans).

Les coûts horaires varient beaucoup moins que pour le documentaire, même s'ils sont plus élevés pour ARTE, France 2 et France 3 (sans doute du fait de la place qu'y occupe la musique classique et notamment l'opéra).

Les apports horaires des diffuseurs varient en revanche considérablement, de moins de 10 K€ à 120 K€ (et même 220 K€ d'apport moyen pour les quelques heures commanditées par TF1 en 2011). L'apport horaire moyen de la TNT (publique et privée) est de l'ordre de 40 K€ en 2011. Celui des autres diffuseurs est sensiblement inférieur, de l'ordre de 16 K€.

L'augmentation forte des volumes de captation de spectacle s'explique sans doute en partie par la possibilité d'exploiter ces programmes sur les nouveaux médias, possibilité utilisée largement par le service public. En ce sens, elle contribue à augmenter les volumes de programmes français disponibles sur ces médias, ce qui est certainement un élément à prendre en compte.

Un tel rythme de croissance, s'il se prolongeait durablement, aurait évidemment des effets sur la structure des aides. L'importance du différentiel d'intensité jouerait ici à plein.

Ainsi, un transfert de 10 millions d'euros des apports diffuseurs de la fiction vers le spectacle vivant se traduit par une augmentation de 6 millions d'euros de la mobilisation du COSIP (puisque l'intensité de l'aide passe de 14% — soit 1,4 M€ — à 74% — soit 7,4 M€).

En conclusion de cette analyse, le rapporteur estime que cette évolution quasi-autonome des différents genres aidés peut poser à terme relativement proche des problèmes à l'équilibre du COSIP.

Il est probable que la demande de programmes rattachés au documentaire et à la captation de spectacle vivant va continuer d'augmenter rapidement, et d'absorber toute (éventuelle) croissance des ressources du COSIP. La conséquence, observée depuis de longues années, en serait la stagnation des niveaux d'aide, et donc la poursuite de la baisse de l'intensité réelle de cette aide, déjà très sensible depuis plusieurs années. Même les programmes rattachés aux genres dont le volume augmente sont victimes de cette baisse, qui porte en germe le dépérissement du système. La filière est, de ce point de vue, victime de son dynamisme.

Des outils de pilotage global du système renforceraient très utilement la capacité d'action du CNC à cet égard.

Et après...

On l'a vu au début de cette analyse : dans leurs principes, les bases économiques du COSIP sont saines, dès lors que les niveaux d'aide conservent une certaine proportionnalité avec les apports des diffuseurs dans les programmes aidés. Ces principes permettent une adaptation tant aux changements de comportement des diffuseurs (évolution des grilles) qu'à la transformation du secteur de la diffusion lui-même (nouvelles chaînes).

Cependant, l'évolution dans le temps de la structure de ces apports, combinée avec les différences entre la structure des aides et celle des apports, introduit des risques de déséquilibre, contre lesquels il serait sage de se prémunir, au-delà des réformes ponctuelles qui ont été mises en œuvre à plusieurs reprises depuis la création du COSIP. Pour cela, de nouveaux moyens de suivi et de transformation pourraient se révéler utiles.

En outre, une croissance en volume bien plus rapide que celle de la ressource a généré (tout en la dissimulant) une baisse de l'intensité du soutien dont tous les genres pâtissent.

Indépendamment de ces outils de contrôle, le rapporteur a le sentiment que le COSIP pourrait être employé de manière plus diversifiée, et plus volontariste, au bénéfice de la filière audiovisuelle dans son ensemble, dont les potentialités sont considérables.

Une telle approche politique serait en particulier de nature à intégrer plus facilement les nouveaux médias dans la branche, à travers des actions qui leur seraient plus directement destinées.

Comme cela a été indiqué en introduction, le rapporteur ne se reconnaît pas la légitimité de proposer des solutions uniques. Ce sont des pistes d'évolution que l'on trouvera ci-après. Elles ne sont pas nécessairement liées entre elles, et chacune doit être envisagée pour les mérites et les défauts qui lui sont propres.

Sur la gouvernance

Pour le rapporteur, la relation entre le CNC et la filière audiovisuelle dans son ensemble manque d'un lieu d'échanges de points de vue entre tous les acteurs.

La « Commission Chavanne » remplit ce rôle pour la filière cinématographique. Réunissant plusieurs fois par an les représentants des différentes branches de cette filière, elle donne l'occasion d'une confrontation de leurs points de vue, et elle permet au CNC de faire valider après débat les orientations retenues pour le soutien au cinéma.

Cette commission ne joue pas le même rôle pour la filière audiovisuelle. D'abord, parce que la confusion des deux filières laisse une prééminence de fait au cinéma, et surtout parce que les acteurs de l'audiovisuel ne sont pas tous présents.

Sur un plan institutionnel, la réforme des procédures budgétaires, qui a supprimé le « partage » entre cinéma et audiovisuel de la taxe sur les distributeurs de télévision a fait disparaître toute obligation de traiter simultanément des deux filières.

Sans préjuger de sa forme institutionnelle, le rapporteur estime qu'une meilleure concertation de la filière audiovisuelle dans son ensemble est souhaitable. Elle contribuerait à améliorer la « conscience collective » des différents participants de cette filière.

Sur les équilibres entre genres

Le rapporteur estime que cette question mérite de faire l'objet d'un débat.

Il n'apparaît ni techniquement possible ni politiquement souhaitable de fixer des enveloppes par genre, ne serait-ce que parce que le système d'aides doit s'adapter à l'évolution des comportements des diffuseurs, qui restent nécessairement les déclencheurs principaux de l'activité de production.

Cependant, il serait légitime que l'évolution relative des soutiens aux différents genres soit analysée, et serve d'élément de réflexion, le cas échéant, aux remises en cause internes aux mécanismes d'aide propres à chaque genre.

Par ailleurs, deux objectifs paraissent importants au rapporteur, faute desquels le COSIP lui-même perdrait une part de sa légitimité :

- le maintien du niveau d'intensité du soutien, ce qui implique que la valeur du point suive l'évolution des coûts de production ;
- le maintien d'un minimum de cohérence entre la structure des apports diffuseurs et celle des aides, ce qui peut impliquer de faire varier les valeurs relatives des coefficients applicables aux différents genres, ou encore de faire évoluer certains plafonds.

Sur les soutiens automatique et sélectif

Le rapporteur estime souhaitable de différencier davantage les principes régissant les deux mécanismes (automatique et sélectif), particulièrement (mais pas seulement) dans le domaine du documentaire.

Une évolution possible serait de restreindre (sensiblement) l'accès à l'automatique aux productions remplissant strictement et cumulativement un ensemble de conditions économiques (apport minutaire du diffuseur au-dessus d'un seuil relativement élevé), sociales, technico-artistiques (place du montage et de la réalisation). Des critères de même type pourraient servir également pour la fiction (écriture et interprétation).

La détermination de ces critères et des seuils correspondants relève du CNC, après concertation avec les professionnels concernés.

Pour des raisons de coût administratif, il est évidemment souhaitable que ces conditions soient objectives, et ne nécessitent qu'un contrôle factuel.

Il devrait être possible d'intégrer l'entrée de nouvelles entreprises de production dans cette mécanique : les projets remplissant les conditions requises, et dont le producteur n'a pas ou plus de disponibilités automatiques, se verraient attribuer 80% du compte généré (comme c'est pratiquement le cas aujourd'hui pour les projets de fiction ou d'animation qui passent devant la commission).

Seuls les programmes éligibles à l'automatique génèreraient des droits de tirage.

Les programmes ne satisfaisant pas aux conditions requises seraient soumis à une ou plusieurs commissions sélectives, lesquelles seraient explicitement fondées à opérer des choix de nature artistique. Il resterait à déterminer si des conditions minimales restent requises, telles que l'intervention d'un diffuseur à hauteur d'un certain pourcentage du budget. En tout état de cause, la commission compétente distribuerait le soutien dans la limite d'un budget annuel affecté à chaque catégorie de bénéficiaires potentiels.

Afin de limiter la lourdeur administrative pour les candidats, et pour les services du CNC, il devrait être possible de prévoir une présentation des dossiers en deux étapes, le dossier administratif complet n'étant fourni qu'après acceptation du projet par la commission compétente.

La question se pose de conserver une commission unique. Le rapporteur penche plutôt pour des commissions spécialisées par genre, étant entendu que le gros du travail (et donc le plus grand nombre de réunions) relèvera de la commission en charge du documentaire.

L'orientation générale de la commission, et éventuellement la possibilité de soutenir spécifiquement certaines formes d'expression audiovisuelle, seraient validées par le Président du CNC après débat avec les professionnels concernés.

Au-delà de ce mandat, il conviendrait que la commission soit capable de rendre lisibles ses principes de choix, afin de limiter des candidatures inutiles. Cependant, on doit s'attendre à une influence de la composition de la commission sur ces choix, et donc à des changements plus ou moins nets d'orientation lors de son renouvellement. Il y a là une part d'arbitraire, mais sans doute moins que dans le système actuel...

En tant que de besoin, il est rappelé ici que les administrés sont très demandeurs d'une motivation des rejets.

Sur les genres pouvant être aidés

La variété des expressions audiovisuelles, leur évolution, pourraient justifier que le COSIP soutienne des expérimentations au bénéfice de genres nouveaux, dans le cadre d'une aide sélective ne générant pas de soutien automatique.

Les champs de telles expériences sont très variés, et sans risque de dérive dès lors qu'il n'y a pas introduction dans la mécanique du soutien automatique.

Parmi les possibilités évoquées (lors des rencontres du rapporteur) :

- les émissions culturelles
- la *scripted reality*
- les formats
- ...

Ces dispositifs devraient s'envisager en enveloppe fermée. Une commission *ad hoc* se verrait attribuer une dotation, à charge pour elle de la répartir, toujours sur une base sélective, en fonction des dossiers reçus, jusqu'à épuisement de la dotation.

Sur l'intégration des nouveaux médias

Les dispositifs mis en place à ce jour ne sont manifestement pas suffisants.

Rien ne permet d'anticiper, à court terme, une croissance très forte de la production spécifique pour les nouveaux médias. En revanche, c'est un lieu d'expérimentation de formes et de talents qu'il est de l'intérêt général d'encourager.

La distinction plus marquée entre automatique et sélectif devrait permettre, au moins pour une période de montée en charge, des actions de soutien plus « risquées », et soumises à moins de contraintes économiques et juridiques.

S'agissant des programmes destinés principalement à la diffusion traditionnelle, il y aurait intérêt à intégrer explicitement les dépenses liées à l'extension de leur exploitabilité aux nouveaux médias dans l'assiette des dépenses susceptibles d'être aidées par le COSIP.

Sur le développement

Les débats sur le développement ont été très nombreux au cours des dernières années, et n'ont pas conduit à un consensus. Auteurs et producteurs souhaitent bénéficier d'une plus grande liberté en phase de développement, mais il est clair que les diffuseurs ne s'inscrivent pas jusqu'à présent dans une telle évolution.

L'expérience montre que les moyens parfois importants mis en œuvre par le CNC pour faire évoluer les pratiques, et soutenus par la plupart des acteurs concernés, n'ont pas produit d'effets sensibles. Tel est notamment le cas de l'aide sélective à l'innovation, qui a malheureusement porté très peu de projets jusqu'à la réalisation.

Le rapporteur estime que cette question, essentielle pour l'avenir de la création audiovisuelle française, doit être traitée prioritairement par les acteurs du marché, le CNC ne pouvant venir qu'en appui de pratiques renouvelées par les professionnels eux-mêmes.

Sur les actions transversales

Depuis longtemps, un dispositif a été mis en place pour soutenir le doublage et le sous-titrage des programmes français.

Des dispositifs de même nature pourraient être mis en œuvre, pour une durée limitée ou non, au bénéfice d'autres actions susceptibles de contribuer au renforcement du secteur de la production audiovisuelle.

Ces actions (nature, montant, durée) seraient validées après débat avec les professionnels concernés.

Parmi les domaines d'action envisageables (mais la liste n'est nullement limitative) :

- l'amélioration des interfaces de VàD des fournisseurs d'accès
- la numérisation des catalogues
- la libération de droits pour la VàD par abonnement
- ...

Sur les nouveaux diffuseurs

Il apparaît que les diffuseurs créés à l'occasion de la mise en œuvre de la diffusion numérique de terre peinent, pendant leurs débuts d'exploitation, à entrer dans les contraintes de la production patrimoniale définie de manière stricte.

Le rapporteur estime qu'il ne faut ni nier cette réalité, ni faciliter sa généralisation. Une solution consisterait à prévoir une dotation sélective spécifique réservée aux programmes commandités par les diffuseurs au cours de leurs cinq premières années d'existence. Ces programmes pourraient être aidés, sans entrer pour autant dans le champ du soutien automatique.

Sur les bonifications

L'idée de mettre en place des bonifications de COSIP a été évoquée par plusieurs intervenants, avec des modalités très variées.

Un premier ensemble regroupe des bonifications à caractère automatique, qui viendraient accroître le niveau du soutien attribué à un programme en fonction des critères différents de ceux qui donnent accès au soutien automatique, ou du respect de niveaux plus élevés sur ces mêmes critères.

Les idées sont extrêmement diverses. Ont notamment été évoqués dans ce premier cadre des bonus liés :

- au fait de réunir plusieurs diffuseurs (indépendants les uns des autres) en pré-achat ;
- à l'exportation (préventes) du projet, ainsi qu'aux coproductions ;
- au nombre de semaines de montage en documentaire ;
- à la durée des droits d'exploitation pour le spectacle vivant ;
- à la durée et l'étendue de libération des droits pour les archives ;
- ...

Un deuxième type de bonifications pourrait relever du choix de la commission sélective compétente, sur la base de mérites artistiques particuliers allégués par le demandeur et reconnus par la commission. Dans ce cadre, les possibilités sont illimitées...

Enfin, une troisième catégorie de bonifications pourrait venir récompenser des programmes en fonction de leur carrière, en France (nombre de rediffusions, succès dans l'exploitation à la demande) ou à l'étranger (exportation). Un tel dispositif s'éloignerait sans doute davantage des principes actuels, ce qui nécessiterait une réflexion plus approfondie que ne le permet le présent rapport.

Naturellement, il ne saurait être question de mettre en œuvre toutes ces possibilités simultanément...

Dans tous les cas, de tels mécanismes devraient faire l'objet de débat, et en tant que de besoin de simulations par les services du CNC, avant leur mise en œuvre éventuelle.

En guise de conclusion provisoire

Les propositions précédentes s'inscrivent, rappelons-le, dans une optique de continuité : rien ne justifierait une remise en cause complète d'un dispositif qui rencontre un fort soutien professionnel.

Il semble cependant possible au rapporteur de mettre à profit la maturation de la filière audiovisuelle, dont témoignent les accords interprofessionnels conclus depuis 2008, pour mieux intégrer toutes les parties intéressées à la marche d'un dispositif public de soutien.

Dans le même temps, il doit être possible de conforter la capacité d'évolution consensuelle de ce dispositif, tout en légitimant, et même en dynamisant, le volontarisme public dans un secteur important des industries culturelles.

Si ces principes très généraux sont acceptés, nul doute que le COSIP pourra continuer de jouer tout son rôle dans un monde audiovisuel en mutation continue.

Annexes

1. Lettre de mission
2. Personnes entendues
3. Contributions écrites

1. Lettre de mission

le président

12 rue de Lübeck
75784 Paris Cedex 16

01 44 34 34 40

Monsieur Jacques PESKINE
8 rue d'Aligre
75012 Paris

Paris, le 01 MARS 2012

Cher Monsieur, *Cher Jacques,*

Le système de soutien à la production audiovisuelle géré par CNC a été mis en place au milieu des années 1980 pour accompagner le développement et consolider la création et la production audiovisuelles françaises indépendantes d'œuvres patrimoniales.

Imaginé dans le contexte de l'ouverture naissante du secteur audiovisuel, il a su s'adapter à l'évolution du paysage de la production et de la diffusion. A titre d'exemple, il a été étendu en 2011, dans certaines conditions, aux programmes destinés à une diffusion sur internet.

La période actuelle est marquée par la croissance continue du volume d'œuvres audiovisuelles aidées par le CNC, le développement de programmes nouveaux aux écritures hybrides et la multiplication des chaînes et canaux de diffusion. Alors que la concurrence internationale sur les programmes s'accroît, le soutien automatique à la production audiovisuelle est plus que jamais essentiel à la vivacité de la création audiovisuelle française et à la solidité de notre industrie de programmes.

Je souhaite que vous puissiez mener une analyse relative aux paramètres fondamentaux de la gestion du soutien, fondés sur diverses variables et notamment la durée de diffusion des œuvres. Ces paramètres doivent être interrogés, dans l'objectif de garantir la soutenabilité d'un système créé avant la numérisation de la diffusion. Cette analyse sera conduite sans préjudice des modifications techniques des soutiens par genres de programme en cours d'élaboration par le CNC ou-susceptibles d'être envisagées dans les prochains mois.

Pour mener à bien votre réflexion, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des directions du CNC, en particulier la direction de l'audiovisuel et de la création numérique, la direction financière et juridique et la direction des études. A l'issue d'une première phase d'analyse et de réflexion avec ces services, vous pourrez mener tous entretiens que vous jugerez utiles avec les professionnels concernés. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire part du fruit de vos travaux d'ici la fin du premier semestre 2012.

Je vous prie d'agréer, cher Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Eric Garandeau
Eric Garandeau

 centre national
du cinéma et de
l'image animée



2. Organisations et personnes entendues

Acces : Mmes Pauline Davin, Léonor Grandsire, MM Yves Bruezière, Frédéric Chevance, Guillaume Gronier, Olivier Stroh

Addoc : Mmes Mireille Hannon, Meryl Moine,

Groupe Canal + : Mmes Francine Dupraz, Pascaline Gineste, MM Fabrice de La Patellière, Olivier Stroh

France Télévisions : Mme Bénédicte Massiet, MM Martin Adjari, Christian Vion

Groupe 25 Images : Mmes Dominique Attal, Lou Jeunet, MM Dominique Baron, Cremonese, François Luciani

Lagardère Active : Mme Emmanuelle Baril, M. Antoine Villeneuve

Lagardère Entertainment : M. Takis Candilis

M6 : Mmes Karine Blouet, Laurence Souveton-Vieille, M. Philippe Bony

NRJ 12 : Mme Françoise Marchetti, M. Gérald-Brice Viret

SACD : Mmes Sophie Deschamp, Christine Miller, MM Jérôme Dechesne, Guillaume Prieur, Pascal Rogard

SCAM : MM Nicolas Mazars, Hervé Rony

Son & Lumière : M. Alain Clert

SPECT : Mme Christine Marmiesse, MM Franck Baron, Vincent Gisbert, Guillaume Wanneroy

SPFA : MM Marc du Pontavice, Christophe di Sabatino, Samuel Kaminka, Stéphane Le Bars

SPI : Mmes Bénédicte Lesage, Emmanuelle Mauger, Juliette Prissard

SRF : MM Michel Andrieu, Denis Gheerbrant, Cyril Seassau

Telfrance : MM Christophe Nobileau, Jérôme Pedron

TF1 : Mmes Céline Nallet, Nathalie Lasnon, M. Jean-Michel Counillon

USPA : Mmes Hélène Badinter, Sophie Goupil, MM Frédéric Chéret, Stéphane Le Bars, Pierre Roitfeld, Matthieu Viala

3. Contributions écrites

- ACCES
- ADDOC
- SACD

Note à l'attention de Jacques Peskine

Dans le cadre de la mission d'évaluation du COSIP qui vous a été confiée par le Président du CNC, l'A.C.C.e.S. souhaite vous faire part d'un certain nombre d'observations.

Vous trouverez en annexe une analyse du bilan de la production audiovisuelle aidée en 2011 réalisée à partir des données publiées par le CNC et présentant les aides ayant bénéficié à des œuvres audiovisuelles destinées à être diffusées par les chaînes thématiques payantes distribuées par câble, satellite ou adsl.

Quelques points sont à souligner :

- Si les chaînes thématiques ont initié 963 heures de programmes (en tant que premier diffuseur), elles ont, en plus, participé au financement de 695 heures en tant que 2^{ème} diffuseur, portant le total des heures à 1 658 ; elles participent donc à l'exposition des œuvres et à leur diffusion dans la durée. Mais contrairement à une idée reçue, les chaînes thématiques ne sont pas seulement un second marché, elles jouent également un rôle d'initiation d'œuvres nouvelles.
- Si leur apport moyen par heure de programme est de 25,7 K€, ce montant n'est pas, compte tenu de leurs moyens financiers, très inférieur à l'apport moyen des nouvelles chaînes de la TNT qui bénéficient de moyens bien plus importants. A cet égard, on peut regretter que les analyses du CNC, lorsqu'elles présentent les apports des diffuseurs, ne distinguent pas les apports en tant que premier diffuseur des apports en tant que 2^{ème} diffuseur.
- On peut remarquer que généralement les chaînes liées à un diffuseur hertzien participent davantage à des heures en 2^{ème} diffusion que les chaînes non liées à un diffuseur hertzien qui, elles, sont amenées à investir plutôt dans des œuvres en première diffusion. Ceci illustre les difficultés rencontrées par les chaînes « indépendantes » pour accéder aux plans de financement des œuvres initiées par les chaînes nationales hertziennes, l'animation constituant un cas particulier à la fois en raison des coûts de production et en raison des cycles de diffusion de ces œuvres.

Observations relatives au COSIP :

La transparence des règles du soutien :

L'A.C.C.e.S. souhaite davantage de transparence dans le fonctionnement du COSIP.

En effet, nous avons récemment fait une démarche auprès de la direction de l'audiovisuel du CNC après avoir constaté que des œuvres documentaires présentées par des producteurs au compte automatique avec l'apport d'une chaîne thématique n'avaient pas bénéficié du niveau de soutien que les règles du compte leur permettaient d'obtenir.

Le coefficient pondérateur entrant dans le calcul du soutien généré à ces programmes a été retenu à son niveau le plus bas (0,5 ou moins) alors que l'ADHN se situait à un niveau supérieur à 9 000 € leur permettant de bénéficier du coefficient supérieur (0,7). Ce mode de calcul du soutien semble être appliqué désormais systématiquement aux documentaires initiés par des chaînes thématiques payantes.

Les explications fournies par la direction de l'audiovisuel lors de la réunion que nous avons eue avec elle ne nous ont pas paru satisfaisantes et nous nous alarmons de ce qui semble être une règle non affichée. Certains producteurs membres du SPI ont corroboré ce sentiment.

Cette situation met en déséquilibre des programmes dont le financement a pourtant été prévu entre le producteur et la chaîne thématique dans le cadre des règles communiquées par le CNC.

L'éligibilité des programmes au compte de soutien :

Le décret indique que peuvent bénéficier de l'aide du COSIP les « œuvres audiovisuelles à vocation patrimoniale et présentant un intérêt particulier d'ordre culturel, social, scientifique, technique ou économique », dont les « documentaires de création ».

La plus grande incertitude entoure la notion de « documentaire de création » qui semble avant tout obéir à des critères subjectifs propres aux chargés de mission du CNC.

Si le débat sur la définition d'un « documentaire de création » n'est ni nouveau ni aisé, un minimum d'encadrement de cette notion semble nécessaire, ne serait-ce que pour des raisons à la fois de transparence des décisions du CNC et de sécurisation du financement des programmes qui peuvent, aujourd'hui, être considérés par le CNC comme inéligibles sans que cette décision ait été prévisible.

Sur le principe de la qualification d'œuvre européenne basée sur l'affectation de points selon la nationalité des auteurs, réalisateurs, collaborateurs de création et industries techniques, il serait possible d'imaginer un certain nombre de critères objectifs basés sur la composition de l'équipe de réalisation, les durées de tournage, de montage et de post-production, par exemple.

Le compte sélectif :

Il existe un très grand écart de traitement et une absence de cohérence entre les projets retenus par le compte sélectif et le compte automatique, alors que le compte sélectif est censé être réservé à des programmes définis selon des « types de projets » qui sont autant de catégories objectives, dont le projets portés par des entreprises nouvelles ou ne disposant pas de compte automatique.

Les critères retenus par la commission du compte sélectif sont en réalité essentiellement subjectifs et constituent un jugement sur la qualité artistique supposée du projet.

S'il n'est pas contestable qu'une sélection doive s'opérer pour cette partie du COSIP, il serait souhaitable qu'elle s'opère, à défaut de critères précisément définis, sur l'appréciation de projets de développement d'entreprises de production adaptés aux demandes des diffuseurs et sur des objectifs de structuration industrielle du marché.

La circulation des programmes :

Le décret indique que les producteurs « doivent être en mesure d'assurer une exploitation durable de l'œuvre ».

Alors que l'accès des chaînes thématiques aux programmes est parfois difficile en raison des exclusivités concédées aux chaînes hertziennes, le COSIP pourrait encourager la circulation des œuvres en accordant une « prime » aux programmes cofinancés par plusieurs diffuseurs et impliquant des chaînes thématiques.

Les formats :

Les projets de fiction sont peu initiés par les chaînes thématiques en raison de leurs coûts.

L'éligibilité des sketches au COSIP leur permettrait d'investir ce genre et de remplir le rôle de découverte et d'encouragement de jeunes talents qui est aussi le leur.

Addoc – Association des cinéastes documentaristes
Note synthétique suite au rendez-vous du 27 juin 2012
En présence de Mireille Hannon et Meryl Moine

Les cinéastes documentaristes d'Addoc souhaitent contribuer à une réflexion sur les paramètres du soutien automatique audiovisuel. Pour nous un véritable soutien aux industries de programme passe aussi par un développement accru de l'aide à la création et à la diversité.

Nous sommes particulièrement investis dans cette réflexion depuis notre participation à l'étude du ROD jusqu'à notre audition par la mission ministérielle sur le documentaire. Pendant de longues années, le COSIP a joué un rôle important de redistribution. Il a favorisé la création et permis à des cinéastes de réinterroger le fond et les formes du documentaire (Années 90, début 2000). Nous constatons aujourd'hui qu'il y a toujours de nombreux et beaux films documentaires qui se font, mais les disparités entre les auteurs sont criantes et on constate une précarité grandissante d'une majorité des documentaristes. Une évaluation et des adaptations sont nécessaires.

Empêcher le détournement des fonds du COSIP

Les chiffres sont clairs : le volume de production documentaire est en forte augmentation depuis la création du COSIP, pour autant, les espaces de diffusion du documentaire de création ne se sont pas multipliés. De nombreux programmes bénéficient de ce soutien sans qu'ils répondent réellement aux exigences qualitatives que l'on peut attendre de programmes patrimoniaux. Se pose donc la question de la définition du documentaire.

Pour faire face à ce détournement massif, deux mesures nous semblent souhaitables :

- d'abord un rééquilibrage entre soutien automatique et soutien sélectif : cela permettrait une meilleure régulation sur la nature des projets. Sur le fonctionnement de l'automatique, les seuls chargés de compte ne suffisent pas à repérer les cas problématiques. Faut-il envisager la création d'une autre commission, qui prendrait spécifiquement en charge les programmes qui posent question ?

- ensuite, la mise en place des critères qualitatifs : ceux-ci ne sauraient se substituer aux critères économiques qui régissent le COSIP jusqu'à présent, mais ils peuvent être un outil complémentaire pour mieux cerner les programmes et éloigner certains qui ne devraient pas bénéficier du COSIP. Nous appelons de nos vœux une définition par un faisceau d'indices qui permettraient la prise en compte de critères économiques mais aussi qualitatifs (par exemple, le temps de montage, la part investie dans le développement du film, etc...)

Valoriser les projets ambitieux

Les bilans publiés par le ROD, la Scam et le Ministère de la Culture font un constat commun : un fossé se creuse entre la création documentaire et le contenu des programmes des chaînes de télévisions publiques, Arte compris. En témoigne l'écart entre les documentaires qui sont diffusés sur les chaînes et ceux qui sont sélectionnés dans les festivals. De ce fait, une large frange de documentaristes doit faire face à une précarité grandissante.

A cet égard, nous pensons que le COSIP doit renforcer ses missions de redistribution et de mutualisation par deux mesures :

- Introduire des critères qualitatifs et valoriser le point de certains documentaires qui bien que créatifs ne bénéficient pas d'un financement suffisant car ils sont diffusés sur des chaînes locales ou régionales.
- Création d'un bonus à la qualité pour les films en cours en fin de production. Le CNC doit être encore plus attentif à la production des films difficiles mais de qualité.

Une réforme du COSIP dans un changement plus global

Pour les deux aspects précédents, nous pensons que le COSIP peut agir comme levier. Nous soulignons qu'il serait économiquement plus judicieux de prêter de l'attention à ces films dits « fragiles » car ils sont souvent aidés à un moment ou un autre par des institutions que ce soit l'Etat, les régions, les départements ou divers organismes.

Valoriser la place de la création suppose d'intervenir sur d'autres facettes :

- Redéfinir l'encadrement et les obligations des chaînes publiques.
- Créer des quotas de diffusion et obligations de production afin de favoriser la création notamment en ayant un regard suivi sur les films qui ont été sélectionnés pour des aides à l'écriture (CNC, SCAM, Région), pour des récompenses films terminés (Étoiles de la SCAM, prix en festivals).
- Valoriser les aides au développement (notamment celle incluse dans le COSIP) pour que le risque soit davantage partagé entre auteurs, producteurs et diffuseurs

Faciliter les passerelles et intégrer les films en autoproduction

Cinéma, télévision, dvd et internet sont autant de supports qui correspondent à des moments et à des pratiques différentes de spectateurs. C'est pourquoi nous voudrions l'ouverture d'un pont qui relie les deux piliers du CNC, Cinéma et Télévision, ce qui pose globalement une meilleure prise en compte des conditions spécifiques de réalisation, de production et de diffusion du documentaire. Les fonds d'aide sont actuellement trop perméables. Il faut assouplir la réglementation.

Actuellement pour un film qui a obtenu le COSIP, quand une sortie en salle est programmée, la production doit rembourser l'aide du COSIP. Il n'est évidemment pas question de cumuler des financements de production du cinéma et de la télévision. En revanche à partir du moment où un film sort d'un cadre, celui de l'audiovisuel en l'occurrence, pour rentrer dans un autre, il n'y a pas lieu de le pénaliser comme un intrus auquel on demande un droit d'entrée. Ainsi pourquoi les films dits à "petits budgets", ne seraient-ils pas autorisés à solliciter l'aide à la distribution ?

Pour agir sur ce point, nous proposons la mise en place d'une somme « plancher » de non remboursement du COSIP. Elle ne serait accessible qu'à de petits budgets à l'échelle de l'économie du documentaire et non de la fiction.

Enfin, il est impératif de questionner le développement de l'autoproduction. Comment réintégrer ces films - quand ils sont de qualité - dans le système de soutien? Comment modifier un système excluant en l'état et proposer des ouvertures.

Conscient qu'il faut trouver des mesures restrictives pour éviter un engorgement fatal au système de soutien, nous proposons deux voies pour une réforme :

- Mettre en place une aide sans diffuseur
- Ou encore un système de prime, qui permettrait d'avoir accès à des aides (notamment à la distribution) : pour que les films autoproduits qui circulent en festivals puissent envisager une sortie nationale.



Le Directeur Général

Monsieur Jacques PESKINE
8 rue d'Aligre
75012 PARIS

Paris, le 25 juin 2012

Cher Jacques,

Dans le cadre de la mission qui vous a été confiée par le CNC et à la suite de notre rendez-vous du 6 juin dernier, je tenais à vous faire part, par la présente, des 5 propositions que nous souhaitons formuler pour rénover le soutien à l'audiovisuel.

Face à l'évolution des politiques de production et de programmes des diffuseurs, la répartition des ressources du COSIP sont susceptibles de connaître de profonds bouleversements, quitte à soumettre ce COSIP à une pression extrêmement forte. D'ores et déjà, la part de la fiction a très significativement diminué depuis quelques années dans la répartition entre les genres.

Pour éviter que des genres audiovisuels, aux coûts de production plus élevés, ne se retrouvent au fur et à mesure marginalisés au sein du COSIP, l'une des solutions pourrait être de prévoir un cantonnement et des ressources garanties, en particulier pour la fiction.

Il nous semble ainsi indispensable de pouvoir moraliser l'octroi des sommes du COSIP aux producteurs. En ces temps de tensions sur les finances publiques, l'utilisation de l'argent public se doit d'être irréprochable et vertueux.

A cet égard, deux démarches pourraient être parallèlement engagées :

- En cas de revente des sociétés de production, le COSIP ne pourrait être cessible qu'après apurement des comptes et contrats d'auteurs et versement de toutes les rémunérations dues.

A l'évidence, un tel effort de transparence serait utile pour s'assurer du respect plein et entier des droits d'auteurs, mais aussi pour éviter la découverte postérieure de « vices cachés ».

111 rue Belfort
75012 Paris cedex 09
tél. 01 40 23 46 88
01 40 23 45 00
fax 01 40 23 45 78
www.sacd.fr
parca.rogard@sacd.fr
http://www.sacd.fr

SIREN 750 406 996 000 12 - RCS Paris 02 750 406 996 - APE 923 F

- L'attribution du COSIP doit être liée au respect de règles sociales minimales en faveur des scénaristes et des réalisateurs.

Tout comme la plupart des organisations professionnelles du cinéma sont parvenues récemment à finaliser une convention collective et rejoignent ainsi le secteur de la production audiovisuelle, l'élaboration de règles sociales minimales en faveur des scénaristes et des réalisateurs devient une nécessité. L'attribution de l'argent public doit aussi avoir pour contrepartie le versement de rémunérations minimales au profit des auteurs.

La réforme du soutien à la production audiovisuelle pourrait également s'inspirer du cinéma, en ce que, désormais, les auteurs peuvent bénéficier d'une part de soutien automatique. L'économie et les spécificités de l'audiovisuel rendent naturellement nécessaires d'adapter un dispositif qui permet, en cinéma, pour un auteur dont le film n'a pas été financé par une chaîne de télévision en clair, de pouvoir bénéficier de 10.000€ pour démarrer et d'amorcer l'écriture d'un nouveau projet.

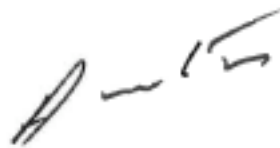
Pour les œuvres audiovisuelles, ce soutien pourrait être en particulier réservé aux auteurs d'unitaires, ainsi qu'aux créateurs de séries.

Enfin, l'une des réformes du soutien à l'audiovisuel pourrait être de séparer le COSIP en deux branches : un COSIP fabrication et production et un COSIP Développement avec la création d'une part réservataire affectée au développement des œuvres.

Dans ce cadre, un producteur délégué au développement pourrait percevoir cette part du COSIP. Le soutien au développement pourrait par ailleurs faire l'objet de bonifications, en particulier lorsque le projet n'est pas soutenu par un diffuseur.

Nous espérons vivement que les propositions que vous serez amenés à faire dans le cadre de ce rapport iront dans le sens d'un développement renforcé des œuvres, d'une moralisation du soutien à la production et d'un statut revalorisé pour les créateurs.

Je vous prie de croire, Cher Jacques, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Pascal ROGARD