

Décision n° 2014 - 357 du 29 juillet 2014 relative à la demande d'agrément de la modification des modalités de financement du service de télévision hertzienne terrestre La Chaîne Info (LCI)

Date de publication : mardi 29 juillet 2014

Assemblée plénière du 29 juillet 2014

Les informations couvertes par le secret des affaires apparaissent entre crochets.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel,

Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, notamment ses articles 1^{er}, 3-1 et 42-3 ;

Vu la décision n° 2003-316 du 10 juin 2003 du Conseil supérieur de l'audiovisuel autorisant la société La Chaîne Info à utiliser une ressource radioélectrique pour l'exploitation d'un service de télévision à caractère national diffusé sous condition d'accès par voie hertzienne terrestre en mode numérique, prorogée par la décision n° 2012-477 du 15 mai 2012 ;

Vu la convention conclue entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la société La Chaîne Info le 10 juin 2003 en ce qui concerne le service de télévision du même nom ;

Vu la lettre du 23 janvier 2014 par laquelle le groupe TF1 a saisi le Conseil supérieur de l'audiovisuel d'une demande d'agrément de la modification des modalités de financement du service de télévision hertzienne terrestre LCI ;

Vu l'avis n° 14-A-07 du 18 juin 2014 de l'Autorité de la concurrence ;

Vu l'étude d'impact relative à la demande de passage sur la TNT gratuite du service LCI ;

Vu la lettre du groupe TF1 en date du 7 juillet 2014 portant engagements, complétée par le document transmis le 25 juillet 2014 ;

Après avoir entendu :

- le 7 mai 2014, en séance publique, M. Paolini, Mme Nayl, M Revel et M. Jaouen pour la société La Chaîne Info ;

- les tiers en ayant fait la demande ;

1. Considérant que, par la décision n° 2003-316 du 10 juin 2003 susvisée, prorogée par la décision n° 2012-477 du 15 mai 2012, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a autorisé la société La Chaîne Info à utiliser une ressource radioélectrique pour l'exploitation d'un service de télévision à caractère national sous condition d'accès par voie hertzienne terrestre en mode numérique ; que par la lettre du 23 janvier 2014 susvisée, le groupe TF1 a demandé au Conseil supérieur de l'audiovisuel, sur le fondement des dispositions du 4^{ème} alinéa de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986, de donner son

agrément à la modification des modalités de financement du service de télévision La Chaîne Info ;

Sur le cadre juridique applicable :

2. Considérant qu'aux termes du 4^{ème} alinéa de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 : «*Sous réserve du respect des articles 1^{er} et 3-1, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut, par décision motivée, donner son agrément à une modification des modalités de financement lorsqu'elle porte sur le recours ou non à une rémunération de la part des usagers. Préalablement à sa décision, il procède à une étude d'impact, notamment économique, rendue publique dans le respect du secret des affaires. Il procède aussi à l'audition publique du titulaire et entend les tiers qui le demandent. Cette modification de l'autorisation peut être agréée si les équilibres du marché publicitaire des services de télévision hertzienne terrestre sont pris en compte* » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la même loi : «*La communication au public par voie électronique est libre. / L'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la protection de l'enfance et de l'adolescence, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale, par les exigences de service public, par les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication, ainsi que par la nécessité, pour les services audiovisuels, de développer la production audiovisuelle (...)* » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 3-1 de la même loi : «*Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale, garantit l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle par tout procédé de communication électronique, dans les conditions définies par la présente loi. Il assure l'égalité de traitement ; il garantit l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la communication audiovisuelle ; il veille à favoriser la libre concurrence et l'établissement de relations non discriminatoires entre éditeurs et distributeurs de services, quel que soit le réseau de communications électroniques utilisé par ces derniers, conformément au principe de neutralité technologique ; il veille à la qualité et à la diversité des programmes, au développement de la production et de la création audiovisuelles nationales ainsi qu'à la défense et à l'illustration de la langue et de la culture françaises (...)* » ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées qu'il incombe au Conseil supérieur de l'audiovisuel, saisi d'une demande de modification des modalités de financement d'un service de télévision numérique terrestre, d'apprécier si la modification est de nature à porter atteinte à l'impératif fondamental de pluralisme ; qu'il lui revient de vérifier que la modification des modalités de financement sollicitée ne porte pas atteinte, d'une part, à la qualité et à la diversité des programmes et, d'autre part, aux équilibres du secteur audiovisuel ; qu'à ce titre, il doit s'assurer d'une concurrence et d'une diversité suffisantes des opérateurs, en prenant notamment en compte les équilibres du marché publicitaire des services de télévision hertzienne terrestre ;

Sur les motifs de la demande :

6. Considérant qu'à l'appui de sa demande, le groupe TF1 fait valoir que la diminution du chiffre d'affaires du service LCI s'est accentuée à partir de l'année 2012 ; que cette baisse de revenus est notamment liée à celle des redevances versées par les distributeurs de télévision payante, qui représentent plus de [...] % du chiffre d'affaires total de la chaîne, et en particulier de celles de Numericable et du groupe Canal Plus dans le cadre de la renégociation des contrats de distribution qui a notamment mis fin au modèle de distribution exclusive par CanalSat ;

7. Considérant que si, selon LCI, un accroissement de son bassin d'audience potentielle est intervenu à compter de 2012, la chaîne a vu son audience se réduire et ses recettes publicitaires nettes annuelles diminuer ; que la chaîne fait valoir qu'elle a dû réduire ses charges de [...] % au détriment de la qualité de ses programmes ; que la société LCI estime ne plus avoir d'avenir sur la télévision payante et que seule sa diffusion sur la TNT gratuite pourra assurer sa viabilité ;

8. Considérant que, par la lettre du 7 juillet 2014 susvisée, complétée par le document du 25 juillet 2014, le groupe TF1 a formulé des propositions qu'il s'engage à mettre en œuvre en cas d'agrément de sa demande ; que ces engagements sont notamment de nature éditoriale et concurrentielle ;

Sur l'impact potentiel de la modification des modalités de financement de la chaîne LCI sur la qualité et la diversité des programmes du secteur de la TNT gratuite :

9. Considérant que, même si la présence de LCI sur la TNT gratuite permettrait d'accroître l'offre de programmes d'information, il ne ressort pas de l'étude d'impact que la ligne éditoriale de la chaîne, telle qu'elle résulte de son projet, même modifié par ses engagements éditoriaux postérieurs complémentaires, se différencierait très fortement des deux autres chaînes d'information en continu BFM TV et i>Télé ;

Sur l'impact potentiel de la modification des modalités de financement de la chaîne LCI sur les équilibres du secteur de la TNT gratuite :

En ce qui concerne l'incidence sur l'audience des services audiovisuels actuellement diffusés sur la TNT gratuite :

10. Considérant qu'il ressort de l'étude d'impact que la consommation de la télévision a fortement augmenté depuis une quinzaine d'années ; que, toutefois, l'année 2012 se caractérise par une première phase de ralentissement de la croissance de la durée d'écoute quotidienne de la télévision des personnes de quatre ans et plus équipées d'un téléviseur suivie, en 2013, d'une baisse de quatre minutes ; que cette baisse se poursuit depuis le début de l'année 2014 et se confirme par ailleurs dans plusieurs pays européens, même s'il n'est pas possible d'être assuré à moyen terme de la confirmation de cette évolution ;

11. Considérant, d'une part, qu'une érosion de la part d'audience des chaînes « historiques », et en particulier des chaînes TF1, France 2 et France 3, est constatée depuis plusieurs années, au profit des chaînes gratuites lancées en 2005, tandis que les six chaînes en haute définition lancées en 2012 agrègent 2,3 % de part d'audience en moyenne au cours de leur première année d'existence ; que, cependant, l'année 2013 a été marquée par une stagnation de la part d'audience des chaînes lancées en 2005 ; que si la part d'audience des chaînes gratuites d'information en continu a été marquée par une très forte croissance entre 2007 et 2013, passant de 0,5 % à 2,7 %, il est peu probable qu'elles connaissent à l'avenir une hausse analogue de leur part d'audience cumulée ;

12. Considérant, d'autre part, que LCI a un public significativement masculin et âgé, avec une proportion de femmes responsables des achats faible et un taux de catégories socio-professionnelles supérieures (CSP+) qui a fortement chuté depuis 2012 ; que les chaînes publiques Arte, France 2, France 3 et France 5 partagent ce profil d'auditoire âgé, ainsi que les chaînes gratuites d'information en continu BFM TV et i>Télé ; que l'auditoire des chaînes L'Équipe 21 et RMC Découverte est également majoritairement masculin ;

13. Considérant que dans un contexte de stagnation, voire de baisse de la durée d'écoute de la télévision, l'audience grandissante de LCI devrait provenir des autres chaînes gratuites ; qu'en raison de la proximité éditoriale entre LCI, BFM TV et i>Télé, le gain d'audience de LCI pourrait majoritairement provenir des deux autres chaînes d'information en continu ; qu'au sein des chaînes d'information en continu, le transfert d'audience au profit de LCI pourrait majoritairement provenir de BFM TV ; que la part d'audience de LCI sur la TNT gratuite pourrait être comprise entre 1 % et 1,2 % en 2019 ; que suivant divers scénarios de transfert d'audience, l'arrivée de LCI sur la TNT gratuite conduirait à un effet de baisse de la part d'audience de BFM TV qui pourrait être compris entre 0,3 et 0,59 point, et entre 0,13 et 0,25 point pour la part d'audience d'i>Télé ;

14. Considérant qu'il ressort de l'avis de l'Autorité de la concurrence que l'arrivée de LCI sur la TNT gratuite serait rendue plus efficace, pour le groupe TF1, par la pratique de promotions et de publicités

croisées sur les écrans de TF1 ; que ces pratiques seraient de nature à favoriser un accroissement rapide de l'audience de LCI ;

15. Considérant que LCI, eu égard à sa nature de chaîne d'information en continu et à son projet éditorial, ne pourrait se différencier suffisamment des autres chaînes d'information en continu concurrentes dans une mesure telle que le transfert d'audience à son profit soit limité ; que, par ailleurs, les mesures présentées comme compensatrices telles que l'interdiction de la promotion de LCI sur TF1, y compris sur une durée supérieure à celle proposée par le demandeur, ne seraient pas de nature à limiter le transfert d'audience au profit de LCI au détriment en particulier des autres chaînes d'information dans une proportion suffisante ; que, dans ces conditions, la modification des modalités de financement de LCI serait susceptible d'influer de manière significative sur les niveaux d'audience des deux autres chaînes d'information en continu ;

En ce qui concerne l'incidence sur le marché publicitaire :

16. Considérant qu'il ressort de l'étude d'impact que le marché publicitaire est en baisse et présente son niveau le plus bas de dépenses depuis plus de dix ans ; que les recettes publicitaires nettes de l'ensemble des chaînes de télévision ont ainsi baissé sur un an de 3,5 % par rapport à 2012, pour se situer à 3,2 milliards d'euros en 2013 ; qu'il existe de forts écarts dans les niveaux de parts de marché entre les opérateurs privés les plus puissants et les nouveaux entrants sur le marché de la publicité télévisuelle ; que le marché de la publicité télévisuelle ne donne aucun signe permettant de supputer une augmentation à brève échéance, sans qu'il soit possible de prévoir une inversion durable de cette tendance à moyen terme ;

17. Considérant en outre que s'il ressort de l'avis de l'Autorité de la concurrence que l'arrivée de LCI sur la TNT gratuite ne devrait pas engendrer d'effets anti-concurrentiels horizontaux sur le marché de la publicité télévisuelle, le groupe TF1 se trouverait néanmoins en capacité d'exercer, à partir de ses écrans puissants, un effet de levier permettant de vendre les écrans moins puissants de ses chaînes et notamment de LCI ; que le groupe TF1 pourrait être incité à utiliser les fortes audiences de la chaîne TF1 par le biais de la promotion et de la publicité croisée pour renforcer l'audience de LCI ; qu'en outre, l'arrivée de LCI pourrait conduire les annonceurs à modifier leurs choix d'investissements publicitaires à son profit, surtout ceux qui consacrent aux chaînes d'information en continu une part de leurs dépenses publicitaires supérieure à la moyenne ;

18. Considérant que, dans ces conditions, les chaînes i>Télé et BFM TV seraient directement concernées par des modifications d'investissements publicitaires en faveur de LCI, compte tenu de la proximité des structures de secteurs annonceurs de ces trois chaînes ; que certains secteurs annonceurs surinvestissent sur les chaînes d'information en continu ; que certaines chaînes, en particulier les nouvelles chaînes TNT en haute définition L'Equipe 21 et RMC Découverte apparaissent plus exposées aux variations d'investissements publicitaires de ces secteurs dans la mesure où elles sont très dépendantes de leurs dépenses publicitaires ; que les groupes auxquels ces chaînes appartiennent disposent de capacités de résistance inégales dès lors que leurs régies publicitaires regroupent peu d'antennes, limitant très fortement les synergies commerciales ;

19. Considérant à cet égard que, si l'interdiction de toute forme de ventes couplées pures ou simples d'espaces publicitaires entre LCI et les autres chaînes du groupe TF1 pourrait être de nature à neutraliser les effets de gamme ainsi que la mise en place de remises tarifaires permettant la vente des écrans de LCI, cette mesure, même prise pour une durée supérieure à celle proposée par le demandeur, ne permettrait pas, en tout état de cause, de remédier à la captation par le service LCI d'une partie de la ressource publicitaire propre notamment aux chaînes d'information ; que, par ailleurs, imposer une régie séparée pour la commercialisation des offres de la seule chaîne LCI constituerait une mesure disproportionnée par rapport aux risques qui ont été identifiés ;

20. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la modification des modalités de financement

envisagée serait de nature à porter atteinte aux équilibres du marché publicitaire ;

En ce qui concerne l'incidence sur l'assise économique et financière des services audiovisuels actuellement diffusés sur la TNT gratuite :

21. Considérant que les chaînes d'information en continu i>Télé et BFM TV seraient directement concernées par des modifications d'investissements publicitaires en faveur de LCI, ainsi que les nouvelles chaînes TNT HD L'Équipe 21 et RMC Découverte ;

S'agissant de la chaîne i>Télé :

22. Considérant que la chaîne d'information i>Télé a vu son chiffre d'affaires se réduire de [...] % en 2013, notamment en raison de la baisse de ses recettes publicitaires qui représentaient [...] % de son chiffre d'affaires en 2013 ; que ce recul s'explique notamment par la baisse de son audience ; qu'en outre, ses charges d'exploitation ont augmenté de [...] % en cinq ans ; que la chaîne a enregistré un déficit d'exploitation en 2013 ; que cette perte intervient après deux exercices légèrement bénéficiaires et une tendance à l'amélioration du résultat d'exploitation sur cinq années ;

23. Considérant qu'en 2013, la part d'audience de i>Télé a été de 0,8 % et n'est pas parvenue à couvrir ses charges d'exploitation, qui l'auraient été à partir de [...] % de part d'audience ; que, compte tenu des prévisions de croissance de la consommation de la télévision, i>Télé ne peut compter sur une augmentation mécanique de son audience ; qu'en dépit de l'adossement de i>Télé au Groupe Canal Plus, la valeur du point de part d'audience de la chaîne ne semble pas non plus pouvoir s'améliorer ; que, dans ces circonstances, i>Télé se trouverait durablement affectée par l'arrivée de LCI sur la TNT gratuite ;

24. Considérant qu'au regard du seuil de rentabilité de i>Télé, l'arrivée de LCI sur la TNT gratuite aggraverait ses pertes d'exploitation ; que l'hypothèse d'une réduction des charges d'exploitation de la chaîne, notamment du coût de grille, afin de faire face à ses pertes, nuirait à la qualité des programmes, sans pour autant améliorer sa situation ; que cette tendance peut, à terme, menacer sa viabilité, même si elle est adossée à un groupe puissant ;

S'agissant de la chaîne BFM TV :

25. Considérant que BFM TV fait partie du groupe NextRadioTV, dont elle constitue [...] des recettes annuelles du pôle télévision, et [...] % des revenus globaux du groupe ; que l'excédent brut d'exploitation de l'activité télévision du groupe NextRadioTV a reculé de [...] % en 2013, du fait des pertes d'exploitation de RMC Découverte ;

26. Considérant que, si depuis son lancement à la fin de l'année 2005, BFM TV a connu une croissance constante de son chiffre d'affaires, multiplié par [...] entre 2006 et 2013, en raison de la croissance soutenue de son audience, son résultat d'exploitation et son résultat net ne sont positifs que depuis 2012 ; que les prestations éditoriales et les frais de diffusion et transmission ont été respectivement multipliés par [...] et par [...] entre 2006 et 2013, en raison de ses investissements dans les équipes éditoriales ;

27. Considérant qu'au regard du seuil de rentabilité de BFM TV, l'arrivée de LCI sur la TNT gratuite, dans l'hypothèse d'une stagnation de la consommation de la télévision, aggraverait ses pertes d'exploitation ; que l'hypothèse d'une réduction des charges d'exploitation de la chaîne, notamment du coût de grille, afin de faire face à ses pertes, nuirait à la qualité des programmes de la chaîne sans pour autant enrayer sa fragilisation ; que cette fragilisation peut, à terme, menacer la viabilité de la seule chaîne d'information appartenant à un opérateur privé indépendant, alors même que cette chaîne est encore dans une phase d'investissement, afin d'asseoir son audience et ses recettes ; que, de plus, eu égard à la situation actuelle de RMC Découverte, dont les pertes d'exploitation sont compensées par les recettes engendrées par BFM TV, la fragilisation de cette dernière serait, à terme, susceptible de

compromettre la viabilité de RMC Découverte ;

S'agissant de la chaîne L'Équipe 21 :

28. Considérant que L'Équipe 21, qui diffuse un programme d'information continu sur le sport, a obtenu en 2013 un chiffre d'affaires de [...] millions d'euros, constitué à [...] % de recettes publicitaires ; qu'avec des charges d'exploitation de [...] millions d'euros en 2013, la chaîne a enregistré un déficit d'exploitation annuel de [...] millions d'euros ; que le premier poste de coûts d'exploitation de L'Équipe 21 est constitué des charges de personnel ;

29. Considérant que la chaîne est encore dans sa phase de développement ; que sa part d'audience a été de 0,3 % en 2013, et s'est située à 0,7 % en juin 2014 ; qu'au regard de son seuil de rentabilité élevé, l'arrivée de LCI sur la TNT gratuite pourrait aggraver ses pertes d'exploitation ; que l'hypothèse d'une réduction des charges d'exploitation de la chaîne, notamment du coût de grille, afin de faire face à ses pertes, nuirait à la qualité des programmes de la chaîne, sans pour autant enrayer sa fragilisation ; que cette fragilisation peut, à terme, menacer la viabilité de la seule chaîne gratuite d'information sportive appartenant à un opérateur privé indépendant ;

S'agissant de l'ensemble des chaînes précitées :

30. Considérant qu'aucune mesure de nature concurrentielle ou portant sur le contenu des programmes, ne permettrait de remédier, de manière suffisante, au transfert d'audience depuis les chaînes concernées au profit de LCI et à la captation par celle-ci de la ressource publicitaire, à leur détriment ; que cette situation serait de nature à affecter durablement les chaînes concernées dès lors que ces chaînes se trouveraient dans l'impossibilité d'atteindre leur seuil de rentabilité ; que, dans ces conditions, l'arrivée de LCI sur la TNT gratuite serait de nature à porter atteinte à la viabilité économique et financière des chaînes précitées, et notamment des deux chaînes d'information en continu concurrentes ;

Sur l'atteinte à l'impératif fondamental de pluralisme :

31. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'arrivée de LCI sur la TNT gratuite aurait pour effet, dans des proportions d'ampleurs différentes, de porter notamment atteinte à la viabilité économique et financière des quatre chaînes précitées ; qu'aucune mesure particulière, comme la réduction des charges d'exploitation de ces chaînes, ne serait de nature à compenser les pertes induites par une diminution de leurs revenus publicitaires ; qu'au vu de l'évolution actuelle de la consommation télévisuelle et de l'état du marché publicitaire, les chaînes précitées ne peuvent à court terme compter ni sur une évolution de leur audience, ni sur un regain du marché, de nature à augmenter la valeur de leur point de part d'audience ; que toute évolution d'audience ou du chiffre d'affaires de LCI se ferait au détriment de ces chaînes, lesquelles s'en trouveraient fortement fragilisées, aux dépens de la diversité des opérateurs ;

32. Considérant que cette fragilisation est, à terme, de nature à porter atteinte à la viabilité des chaînes concernées ; que trois de ces quatre chaînes appartiennent à des opérateurs privés indépendants ; que parmi ces trois chaînes, deux interviennent sur des thématiques qu'elles sont seules à proposer sur la TNT gratuite, comme le documentaire ou l'information sportive en continu, tandis que BFM TV intervient sur le segment des chaînes d'information en continu ; que deux de ces quatre chaînes ont commencé à émettre en 2012, et n'ont pas atteint leur équilibre ; que les effets sur la qualité et la diversité des programmes liés à la diffusion d'une chaîne d'information en continu supplémentaire sur la TNT gratuite n'est pas de nature à venir compenser l'atteinte à la viabilité économique et financière des quatre chaînes concernées ; que cette appréciation n'est pas susceptible d'être remise en cause par la perspective, à la supposer, que le groupe TF1 demande l'abrogation de l'autorisation d'émettre du service LCI en se prévalant de l'absence de viabilité de la distribution payante de cette chaîne sur la TNT ;

33. Considérant en outre que l'édition de mesures présentées comme compensatrices, de nature éditoriale ou concurrentielle, ne serait pas susceptible de compenser dans une mesure suffisante les effets liés à l'arrivée de LCI sur la TNT gratuite sur les chaînes précitées ;

34. Considérant qu'en l'état actuel des données telles qu'elles ont été analysées précédemment, la modification des modalités de financement de LCI porterait atteinte à l'impératif fondamental de pluralisme ; que, par suite, il y a lieu de refuser d'agréer la demande sollicitée par le groupe TF1 pour la diffusion du service de télévision hertzienne La Chaîne Info ;

Après en avoir délibéré,

Décide :

Article 1er. - La demande d'agrément de la modification des modalités de financement du service de télévision hertzienne terrestre La Chaîne Info présentée par le groupe TF1 est rejetée.

Article 2. - La présente décision sera notifiée au groupe TF1 et publiée au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 29 juillet 2014.

Pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel :

Le président

O. SCHRAMECK