Amélie Ruhlmann

Pilier structurant du PAF depuis 1986, ce texte est remis en cause par la nouvelle concurrence, asymétrique, entre les chaînes et les plateformes.



La loi Léotard, adoptée, en 1986, lors de la première cohabitation, est souvent réduite à la seule privatisation de TF1. RONSTIK - STOCK.ADOBE.COM

À 40 ans, la loi Léotard face à un audiovisuel français chamboulé

« *Pauvre loi Léotard ! 40 ans, c'est déjà beaucoup* », rétorque, amusé, un interlocuteur, invité, à la faveur d'une coquille, à disserter sur les « *80 ans* » – et non les quatre décennies – du texte régissant l'audiovisuel français. Si celui-ci préfère en rire, ce n'est pas franchement l'ambiance dominante au sein du PAF. « *L'écosystème audiovisuel a radicalement changé, et on le régule encore, en grande partie, avec des règles d'avant internet* », grince un dirigeant. Si cette loi, adoptée le 30 septembre 1986, « *a tenu quarante ans, c'est qu'elle n'était pas si mauvaise*, nuance Alain Weill, président de *L'Express* et ex-PDG de BFMTV et RMC. *Mais une refonte est urgente, parce qu'elle met nos acteurs audiovisuels en danger. Notre secteur est à l'image du mal économique français : trop encadré, il a grand besoin d'être libéralisé.* »

Adoptée lors de la première cohabitation, portée par le ministre de la Culture et de la Communication, François Léotard, la loi de 1986 est souvent résumée à la seule privatisation de TF1. Elle résulte en réalité d'un savant équilibre entre libéralisation du secteur et régulation forte, fruit des vingt-deux jours de débats qui ont précédé son adoption. Alors que la gauche dénonçait le risque de livrer TF1 à « l'argent », la droite revendiquait une rupture avec l'emprise politique sur l'audiovisuel. Le résultat est un jeu à somme nulle, ainsi résumé par François Léotard : « *Une majorité va voter un texte qu'elle n'aurait pas rédigé elle-même si on ne l'y avait pas forcée, et une opposition va voter contre alors que c'est elle qui en a imposé la rédaction !* » « *Le principe de la loi est simple*, résume, quarante ans plus tard, un acteur du secteur. *L'État attribue des fréquences rares gratuitement, mais exige en contrepartie des règles et obligations. Si les obligations sont toujours là, la contrepartie est aujourd'hui moins évidente.* »

« Une refonte est urgente, parce qu'elle met nos acteurs audiovisuels en danger. Notre secteur est à l'image du mal économique français : trop encadré, il a grand besoin d'être libéralisé »

Alain Weill
Président de *L'Express* et ex-PDG de BFMTV et RMC

À l'exception du projet de réforme de 2019, stoppé en vol par le Covid, puis enterré, « *aucune refonte législative globale n'a été entreprise en quarante ans* », avance Philippe Bailly, fondateur de NPA Conseil. Les retouches, elles, ont été nombreuses : une cinquantaine au moins. « *Cette loi est devenue un mille-feuille indigeste* », estime un dirigeant. Sa centaine d'articles recèle quelques pépites. « *On a modifié la loi en 2007 pour introduire la télévision mobile personnelle, et, depuis, personne n'a songé à la retirer* », illustre Philippe Bailly. Un projet de diffusion des chaînes en direct sur téléphone aujourd'hui relégué aux oubliettes de l'histoire, balayé par l'arrivée fracassante des smartphones et du streaming…

Des reliques dont les acteurs du PAF pourraient s'accommoder si l'essentiel, à leurs yeux, n'était pas absent. En l'occurrence, les plateformes. Certes, depuis 2021, les géants du streaming (Netflix, Amazon…) contribuent au financement de la création française et européenne à hauteur de 20 % de leur chiffre d'affaires réalisé en France, une obligation inscrite dans le corpus Léotard. Mais en 1986, le législateur a aussi soumis les chaînes à de strictes contraintes de diffusion. Certaines, devenues aberrantes, ont fini par être assouplies, comme la règle des « *jours de cinéma interdits* » en 2020. D'autres courent toujours : l'obligation, pour les chaînes hertziennes, de diffuser au moins 60 % d'œuvres européennes et 40 % d'œuvres d'expression originale française, par exemple. « *En face, les plateformes de streaming ne sont tenues que de proposer 30 % d'œuvres européennes dans leur catalogue* », souligne Philippe Bailly.

Les obligations sont encore bien plus minces en ce qui concerne les « *services de plateformes de vidéos* » comme YouTube : entrée dans le corpus en 2022, elles sont tenues de protéger les mineurs, de lutter contre certains contenus illicites et de rendre leurs publicités identifiables… et c'est à peu près tout. Alors même que YouTube se vante d'être devenu la « *première chaîne de télévision des Français* »…. « *Il est scandaleux que YouTube ait toujours un statut d'hébergeur, qui lui garantit une impunité totale, alors que nous, les chaînes, avons un statut de diffuseur, avec la responsabilité, les coûts et les contraintes qui vont avec* », s'étrangle un dirigeant de chaîne.

Une asymétrie criante dans la publicité, domaine où la télévision est archiréglementée, moins du fait de la loi Léotard que d'un empilement de textes. Sur les chaînes privées, la publicité est plafonnée à neuf minutes par heure. Les annonceurs de la grande distribution y ont l'interdiction de mettre en avant leurs « *promotions* » – c'est pourquoi, entre autres, Lidl a menacé l'an passé de renoncer à la publicité télévisée, provoquant stupeur et tremblement au sein du PAF. Les annonceurs n'ont pas le droit non plus de mentionner leur adresse. Des contraintes totalement absentes chez les Gafam. Sauf à renverser la table, ces derniers capteront d'ici 2030 deux tiers du gâteau publicitaire.

« *Leur modèle d'hébergement leur permet d'échapper aux réglementations publicitaires qui pèsent lourdement sur nous. Cela crée une situation intenable pour les diffuseurs* », dénonçait le PDG de TF1, Rodolphe Belmer, en avril. « *C'est le syndrome du jardin à la française*, abonde Christopher Baldelli, directeur général de T18, ancien dirigeant de RTL. *Là où l'État peut contrôler, il ajoute sans cesse des règles ; au-delà, c'est la jungle.* » « *On nous demande d'aller plus vite que les Léon Marchand que sont TikTok, Meta et les autres, tout en nous entravant sans cesse. On met des boulets aux pieds des acteurs français en se désintéressant totalement de la concurrence internationale* », peste un autre. Le secteur est d'autant plus fébrile que nul besoin pour desserrer ce corset publicitaire d'une loi Léotard 2.0 : un décret suffirait. Rodolphe Belmer, a envoyé une lettre en ce sens cet été au premier ministre.

Dans ce combat de David contre Goliath, les états-majors du secteur ne voient qu'un remède : la consolidation. Pas si évident : la loi a été truffée de garde-fous pour empêcher une concentration excessive… L'article 39 du texte de 1986 stipule que, lorsqu'une chaîne nationale diffusée en TNT dépasse 8 % de part d'audience annuelle moyenne, aucun actionnaire ne peut détenir plus de 49 % de son capital. « *Ça n'a plus de sens*, estime un dirigeant. *On voit bien que Bouygues contrôle de fait TF1 avec 49 % du capital, comme Bertelsmann contrôle M6 avec 49 %.* »

Cette règle a compliqué la tentative de rachat de M6 par TF1 en 2022 et pourrait encore compliquer toute opération future puisque M6 tourne toujours autour des 8 %. « *On ne pouvait pas fusionner TF1 et M6 à 100 %. Il fallait détourer M6, qui devenait une filiale à 49 % de l'ensemble* », rappelle Nicolas de Tavernost, ancien président du directoire du groupe M6. Ce dernier plaide pour autoriser les « *groupes français et européens à détenir 100 % du capital de leurs groupes, quelle que soit la part d'audience* ».

Si la loi de 1986 n'a pas empêché l'union des leaders du PAF – c'est l'Autorité de la concurrence qui a enterré le projet, jugeant les risques concurrentiels trop élevés pour le marché publicitaire –, elle a ajouté certains obstacles. Une disposition, ajoutée à la loi en 2004, empêche un seul groupe de posséder plus de sept fréquences TNT. « *Il fallait revendre deux chaînes, trouver des acheteurs solides, dans un temps très réduit*, poursuit l'ex-patron de M6. *En somme, vous commencez par vous affaiblir avant de vous concentrer.* »

L'échec de ce mariage, qui avait reçu le blanc-seing de l'Arcom, laisse un souvenir amer à une partie de l'écosystème. « *L'Autorité de la concurrence, en interdisant cette fusion, a regardé dans le rétroviseur au lieu de regarder dans le pare-brise* », juge un dirigeant. Un autre se montre plus partagé. « *On serait allé vers une concentration extrêmement forte, or quatre groupes concentrent déjà vingt-deux chaînes de la TNT. Beaucoup de dirigeants se disent très libéraux, tout en désirant le moins de concurrence possible.* »

Une cession du groupe M6 dans son ensemble resterait, en pratique, très difficile avant 2032, sauf à accepter une vente à la découpe. En raison de la règle instaurée en 2015, après l'affaire Numéro 23, cette fréquence revendue à prix d'or trois ans après son attribution. Celle-ci bloque pendant cinq ans les changements de contrôle des chaînes TNT après le renouvellement de leur autorisation. « *L'Arcom a fait une erreur de jugeote en attribuant cette fréquence à l'époque, et tout le secteur en pâtit* », tance un vétéran du secteur.

« *Cette règle empêche l'audiovisuel français de se consolider au moment même où tous les grands groupes – Paramount, RTL, Sky, Media for Europe – se renforcent ailleurs* », abonde Philippe Bailly. « *Il faut regrouper le PAF autour d'un acteur public, un payant et deux gratuits, pas davantage*, tranche Nicolas de Tavernost. *Sinon, ça ne marchera pas. On s'affaiblira inéluctablement. La consommation télévisuelle diminue aussi parce que chaque acteur n'a pas suffisamment de moyens pour financer des programmes puissants.* »

Selon la loi de 1986, les chaînes françaises doivent investir une grande partie de leurs revenus dans la création, dont une part importante auprès de producteurs indépendants. Elles n'achètent généralement que des droits de diffusion limités : le producteur conserve l'essentiel des droits d'exploitation et peut ensuite valoriser l'œuvre sur d'autres fenêtres. « *Il faut permettre aux éditeurs de disposer de davantage de droits sur les programmes qu'ils financent*, prône un cadre de chaîne. *Aujourd'hui, nous n'achetons pas les programmes : nous les louons, avant de devoir les rendre.* »

« La consommation télévisuelle diminue aussi parce que chaque acteur n'a pas suffisamment de moyens pour financer des programmes puissants »

Nicolas de Tavernost
Ancien président du directoire du groupe M6

« *Les chaînes ont réussi, à force de négociations, à arracher des droits pour diffuser les œuvres sur leurs plateformes de streaming*, indique un autre dirigeant. *Dans le domaine de la production audiovisuelle, nous n'avons quasiment jamais aucun retour sur investissement. C'est de l'argent qu'on largue à fonds perdu. On garde les droits pendant trois ans maximum ; après quoi, une œuvre qu'on a financée, parfois jusqu'à 70 %, continue de vivre et on ne touche plus un radis. Ça mériterait d'être rééquilibré.* » Sans aller pour autant vers « *un grand soir de la production audiovisuelle* », nuance-t-il. « *La France a choisi de soutenir la production indépendante et c'est un pari réussi. En termes d'idée, de coûts, les indépendants sont plus efficaces que ce qu'on peut faire en interne.* »

Reste le volet, brûlant, du pluralisme. Depuis la loi de 1986, les chaînes doivent garantir le pluralisme dans leurs programmes d'information. Ce qui se traduit, notamment, par le décompte du temps de parole des politiques, contrôlé par l'Arcom. Un avis du Conseil d'État, rendu en février 2024, a semé le trouble : le régulateur doit aussi, désormais, vérifier qu'il n'existe pas, dans la programmation d'un éditeur, de « *déséquilibre manifeste et durable* » dans l'expression des courants de pensée et d'opinion… C'est dans ce contexte, qu'en septembre 2025, la présidente de France Télévisions, Delphine Ernotte-Cunci, a dynamité le débat en suggérant d'instaurer un pluralisme externe, à l'image de la presse, où les couleurs politiques des chaînes privées seraient revendiquées, tandis que le groupe public resterait tenu à l'impartialité.

Cette idée disruptive, également portée par Rodolphe Belmer, séduit une partie de l'écosystème. « *On pourrait estimer que seul l'audiovisuel public doit avoir une obligation de pluralisme, et que, pour le reste, il y a suffisamment de chaînes privées pour refléter la variété des opinions politiques* », déclare Christopher Baldelli. « *À chaque campagne, nous finançons le plan de relance de l'industrie du chronomètre*, ironise un dirigeant de groupe. *Il devient effroyablement compliqué de dire ce qu'est le pluralisme sans ficher les intervenants.* » « *Est-ce qu'il y aurait un vrai consensus ?*, s'interroge Philippe Bailly. *On déplore déjà une polarisation des opinions. Souhaite-t-on l'encourager un peu plus ?* »

« *Ce problème se réglera de lui-même car la TV ne se regardera bientôt plus du tout par la TNT*, tranche Alain Weill, qui rappelle que cette réglementation n'a pas cours sur YouTube ou ailleurs sur le digital. *Certaines chaînes anticipent ce moment et elles n'ont pas tort, car si la TV ne veut pas se ringardiser, il faut qu'elle commence à se réinventer dans un autre monde que celui du linéaire.* » La mort programmée de la TNT, à qui les acteurs donnent encore dix ans à vivre, au profit d'une diffusion par internet, va-t-elle sonner le glas de la loi Léotard ? « *Sa fin remettrait en cause le contrat implicite de la loi, qui reposait sur l'attribution gratuite de fréquences*, analyse Christopher Baldelli. *Cela pourrait conduire à une réduction des obligations incombant aux chaînes.* »

« *La loi Léotard est un monument mais aussi un carcan : si l'on bouge un niveau, cela a tant de conséquences sur un autre, que l'on se cantonne à faire des modifications chirurgicales, sans s'autoriser une vision neuve*, conclut la députée Céline Calvez. *Est-ce qu'on serait capable, aujourd'hui, de repartir d'une page blanche, comme en 1986 ?* » Voilà, en tout cas, un sacré défi pour le quinquennat à venir. ■