



Juillet 2005

Document de réflexion pour la Conférence de Liverpool sur l'audiovisuel

Diversité culturelle et promotion des productions audiovisuelles européennes et indépendantes

INTRODUCTION

L'article 4 de la directive 89/552/CE, dite directive «Télévision sans frontière» («la directive») exige que les États membres veillent, «chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés», à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, aux services de télétexte et au téléachat. L'article 5 prévoit que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes émanant de producteurs **indépendants** une proportion minimale (au moins 10 %) de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, aux services de télétexte et au téléachat. Les États membres peuvent sinon exiger des radiodiffuseurs qu'ils allouent 10 % au moins de leur budget de programmation à des productions indépendantes. Une proportion adéquate d'œuvres de producteurs indépendants doit être constituée d'œuvres récentes, c'est-à-dire ayant été produites moins de cinq ans auparavant.

En **2003**, la Commission a mené une large **consultation** en vue de réviser la directive. En ce qui concerne la promotion des productions européennes et indépendantes, les parties consultées ne se sont pas déclarées majoritairement favorables à une modification des règles en vigueur quant au fond. Alors que les producteurs, les scénaristes et les syndicats ont proposé d'augmenter la proportion majoritaire d'œuvres européennes, certains États membres et des diffuseurs privés ont estimé que les quotas de diffusion constituaient une entrave exagérée à la liberté de programmation des diffuseurs. Une majorité d'États membres se sont déclarés en faveur d'un maintien du statu quo.

L'article 25 bis de la directive «Télévision sans frontière» dispose que le réexamen prévu à l'article 4 «[...] tient compte d'une étude indépendante sur l'impact des mesures concernées

aux niveaux communautaire et national.» Le rapport final de cette «**étude d'impact**»¹ est disponible sur le site Web de la Commission².

Un **groupe d'experts** s'est réuni le 26 mai 2005 afin de déterminer – en se basant à la fois sur les résultats de la consultation de 2003 et sur les conclusions de l'étude d'impact susmentionnée – s'il est nécessaire de modifier les règles relatives à la promotion des productions européennes et indépendantes.

Au cours des deux dernières années, plusieurs questions spécifiques ont été traitées lors de différentes rencontres avec les principaux acteurs du secteur.

Au cours du **séminaire sur la directive «Télévision sans frontières»** qui s'est déroulé les 30 et 31 mai 2005 à Luxembourg et a été organisé conjointement par la présidence luxembourgeoise et la Commission européenne, ont été présentés les résultats et les conclusions de l'étude d'impact ; un panel a débattu de l'avenir des mesures de promotion des productions européennes et indépendantes.

En partant de la consultation de 2003, des résultats de l'étude d'impact, des résultats du groupe d'experts sur la diversité culturelle, des discussions bilatérales et de la discussion du panel lors du séminaire de Luxembourg³ on peut **conclure** qu'il n'existe pas, actuellement, de nécessité de modifier sur le fond les articles 4 et 5. Les données montrent que la diffusion des œuvres européennes a constamment augmenté³. Il a également été constaté dans l'étude d'impact que, outre leur incidence sur la programmation d'œuvres européennes, les articles 4 et 5 ont permis l'accomplissement d'objectifs culturels. Des éléments montrent par ailleurs que les articles 4 et 5 ont contribué en général à un renforcement de l'industrie audiovisuelle européenne. Il semble que **les proportions indiquées dans les articles 4 et 5 restent valables pour l'essentiel**, puisqu'il s'est avéré que ces dispositions formaient un cadre efficace et stable pour la promotion des œuvres européennes et des productions indépendantes.

ENJEU N° 1: SERVICES NON LINEAIRES

Si la décision était prise d'englober les services audiovisuels non linéaires dans le champ d'application de la nouvelle directive, une question importante serait de savoir si l'approche des articles 4 et 5 de la directive devrait couvrir ces services.

Les résultats de l'étude d'impact donnent à penser que les services non linéaires offrent de plus en plus de contenus audiovisuels présentant un potentiel élevé du point de vue des parts de marché et des bénéfices. Par conséquent, des entreprises de taille moyenne (radiodiffuseurs) dont l'activité se déroule dans un environnement très réglementé en ce qui concerne les contenus qu'elles distribuent, doivent de plus en plus faire face à la concurrence d'entreprises généralement plus grandes (fournisseurs de services et opérateurs de télécommunications).

¹ Étude de l'impact de mesures concernant la promotion de la distribution et de la production de programmes télévisés (communautaires et nationaux) au titre de l'article 25 bis de la directive «Télévision sans frontière».

² http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm#3

³ Le temps de diffusion réservé aux œuvres européennes est passé d'environ 50 % initialement à 66 % ou deux tiers des programmes pris en compte en 2002 (cf. la sixième communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à l'application des articles 4 et 5 de la directive «Télévision sans frontière», pour la période 2001-2002, COM(2004) 524 du 28 juillet 2004).

Une possibilité de créer des conditions de concurrence plus équitables entre toutes les plateformes de distribution consiste au moins à adresser, à l'échelon européen, un signal politique pour montrer qu'on attend des nouveaux services «non linéaires» qu'ils contribuent à la promotion des œuvres européennes, dont la disponibilité profitera également à ces nouveaux services.

Une telle contribution est techniquement faisable – elle pourrait prendre la forme d'exigences relatives aux investissements ou au catalogue.

Alors que certaines parties concernées (surtout des producteurs) affirmaient que la contribution des services non linéaires devrait être une obligation (moyennant les mêmes conditions que dans la directive «Télévision sans frontières» : «chaque fois que cela est réalisable...»), d'autres craignaient la délocalisation, notamment dans le cas des services IP, et rejetaient l'adoption de mesures contraignantes. Certains radiodiffuseurs et opérateurs de transmission considéraient qu'il serait prématuré de prendre des mesures à ce stade ; ils ont toutefois proposé une surveillance étroite des structures de production afin de déterminer le moment approprié pour une intervention future (l'introduction d'une «clause de rendez-vous» dans la nouvelle directive serait une possibilité de concrétiser cette approche). Certaines parties concernées ont adopté une position intermédiaire et ont soutenu l'adoption d'un instrument «souple», non contraignant, qui ne constituerait pas un fardeau pour une industrie naissante, mais adresserait un signal positif au secteur européen de la fourniture de contenu, et créerait des conditions de concurrence équitables entre les différentes plateformes.

ENJEU N° 2: SURVEILLANCE DE L'APPLICATION DES ARTICLES 4 ET 5 DANS LES ÉTATS MEMBRES

L'article 4, paragraphe 3, de la directive prévoit que les États membres fournissent tous les deux ans un rapport sur l'application des articles 4 et 5. Sur la base des relevés statistiques des États membres, la Commission donne son avis et publie une communication.

D'après la série d'entretiens effectués dans le cadre de l'étude d'impact, de nombreux organismes de radiodiffusion et producteurs pensent que l'application des dispositions des articles 4 et 5 **ne fait pas l'objet d'une surveillance ou d'un contrôle d'application systématiques**, ce qui laisse à penser que l'application de ces dispositions, et surtout le contrôle de cette application, sont relativement relâchés dans l'UE. Les entretiens ont montré par ailleurs qu'une majorité de producteurs et de radiodiffuseurs estiment que les autorités de régulation n'appliquent pas de sanctions à l'encontre des chaînes qui ne respectent pas les dispositions des articles 4 et 5. Une autre constatation était qu'il existe des incohérences entre les données sur l'application des articles 4 et 5 qui sont soumises par les États membres et publiées par la Commission et les données récupérées à l'occasion de l'exercice d'échantillonnage effectué dans le cadre de l'étude d'impact. Les incohérences étaient plus marquantes en ce qui concerne l'article 5 et les chaînes secondaires diffusées par satellite ou par câble qu'en ce qui concerne l'article 4 et les chaînes principales.

Dans ce contexte, deux propositions ont été soumises aux experts pour discussion:

Il a d'abord été suggéré de réviser les règles de procédure figurant dans les «orientations suggérées pour suivre l'application des articles 4 et 5»⁴ du 11 juin 1999. Ces orientations ont été élaborées pour aider les États membres à contrôler l'application des articles 4 et 5.

Des **orientations révisées** pourraient contenir notamment les éléments suivants:

⁴ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/controle45_fr.pdf

- avant d’être transmis à la Commission européenne, les relevés statistiques des États membres sont soumis à un **audit** indépendant; lorsque l’autorité de régulation indépendante d’un État membre procède elle-même à ces vérifications, celles-ci sont réputées suffisantes;
- les **associations représentant les producteurs** des États membres sont autorisées à **consulter préalablement** les relevés statistiques des États membres avant qu’ils soient transmis à la Commission européenne;
- les États membres veillent à une **application effective** et prennent des dispositions en cas de non-respect et de non-déclaration;
- Les chaînes qui omettent de communiquer leurs données sans donner de justification appropriée sont considérées comme n’ayant diffusé aucune production européenne ou indépendante, ce qui entraîne une **baisse correspondante des taux de conformité moyen des États membres** concernés.

Bien que certains experts aient souligné qu’un audit effectué par les autorités de régulation était considéré comme suffisant, la majorité était favorable à une révision des orientations dans le sens exposé ci-dessus.

Les experts se sont ensuite penchés sur la question de l’amélioration du contrôle de l’application des articles 4 et 5 à l’échelon des États membres. Une possibilité examinée consistait à **remplacer l’obligation de déclaration semestrielle par des contrôles ex-post effectués sur la base d’échantillons** à l’échelon communautaire. Cela pourrait être fait en recourant aux mêmes moyens que pour d’autres dispositions de la directive «Télévision sans frontières», par exemple celles qui concernent la publicité, domaine où la Commission compte sur les plaintes et sur les contrôles effectués par échantillonnage par un consultant indépendant.

Une telle modification permettrait manifestement de réduire la bureaucratie et soulagerait les radiodiffuseurs, les États membres et la Commission européenne d’une lourde charge administrative. Rassembler des données statistiques concernant un nombre de chaînes toujours croissant dans 25 États membres actuellement devient un exercice de plus en plus complexe. La valeur ajoutée de l’exercice de déclaration risque d’être annulée par la prolifération des chaînes et la fragmentation des parts d’audience. Un autre effet positif pourrait être un accroissement de l’efficacité qu’apporterait un système de contrôle plus ciblé.

En général, les représentants des producteurs et ayants droit qui ont été consultés sur cet aspect étaient réticents à la suppression de l’obligation de déclaration semestrielle imposée aux États membres. Ils soulignaient que les rapports périodiques de la Commission constituent une source d’information utile, mais déclaraient en même temps que la procédure de déclaration devrait être moins bureaucratique et que les rapports de la Commission sur l’UE-25 devraient être courts. Ces experts estiment que des contrôles ex post effectués par des consultants indépendants sur la base d’échantillons pourraient en tout cas être envisagés à titre de mesure supplémentaire.

ENJEU N° 3: ENCOURAGER LA PRODUCTION ET LA DISTRIBUTION DE COPRODUCTIONS EUROPEENNES

Les résultats de l’étude d’impact indiquent que l’article 4 a peut-être permis de consolider les objectifs nationaux de protection et de promotion du marché national du contenu plus qu’il n’a favorisé l’émergence d’un marché véritablement européen de la programmation et

encouragé l'échange et la circulation de programmes de télévision européens à l'intérieur de l'Europe. Les dispositions nationales relatives aux productions dans les langues du pays ont peut-être entravé les échanges intracommunautaires. La part moyenne d'œuvres européennes non nationales a stagné à un niveau relativement bas⁵.

On pourrait envisager la création d'incitations afin d'accroître la distribution de **coproductions européennes**⁶.

Parmi les effets positifs probables d'une augmentation de la demande de **coproductions européennes**, il faut citer une plus grande intégration éventuelle de l'industrie «européenne» du cinéma, le développement de nouveaux formats et programmes qui s'adressent et qui plaisent particulièrement à un public européen et par conséquent à un public plus large, ce qui pourrait avoir pour effet de stimuler l'industrie européenne de l'audiovisuel, notamment le secteur du cinéma, et de contribuer à l'essor de «majors» européennes concurrentielles sur les marchés internationaux. Les effets positifs probables sur le plan culturel pourraient être une compréhension plus profonde de la diversité et de la richesse culturelles de l'Europe et une plus grande acceptation du processus d'intégration européen.

Une minorité de parties concernées et d'experts était favorable à une recommandation visant à encourager la circulation d'œuvres européennes non nationales. D'autres acteurs suggéraient d'accroître les incitations à la diffusion d'œuvres européennes non nationales⁷.

ENJEU N° 4: NOTION DE «PRODUCTEUR INDEPENDANT»

Les communications de la Commission et l'étude d'impact montrent que la part des œuvres européennes réalisées par des producteurs indépendants a progressivement augmenté. Toutefois, les résultats de l'étude d'impact montrent aussi que l'augmentation des diffusions et des niveaux de recettes dans le secteur de production indépendant ne s'est pas traduite par une augmentation des bénéfices. La rentabilité a chuté. De même, l'application de l'article 5 diverge beaucoup au sein de l'UE, en fonction des différents systèmes mis en place dans chaque État membre. La France, et récemment le Royaume-Uni, ont introduit des systèmes permettant aux producteurs de conserver des droits secondaires sur leurs œuvres.

5 La diffusion d'œuvres européennes non nationales dans l'UE est passée en moyenne de 10,4 % à 11,9 % en 2002 sur les chaînes principales, les chaînes publiques enregistrant l'essentiel de cette croissance. Alors que le volume global des œuvres européennes a augmenté de manière significative sur la période 1993-2002, le nombre d'heures consacrées aux œuvres européennes non nationales a augmenté plus lentement, ce qui signifie que les chaînes utilisent dans une proportion relativement moindre les programmes conçus dans un autre État membre. De plus, les petits pays qui partagent la langue d'un État membre voisin de plus grande taille tendent à diffuser une plus forte proportion de programmes de ce type, alors que ceux-ci sont presque totalement absents dans les plus grands États membres.

6 La promotion de coproductions constituant des œuvres européennes au sens de l'article 6, paragraphe 2, point c) et paragraphes 3 et 4 de la directive «Télévision sans frontières» apparaît compatible avec le traité CE, et notamment avec le principe de non-discrimination.

7 L'exemple donné ne serait toutefois pas compatible avec l'article 12 du traité CE : un expert a suggéré de doubler la pondération relative à la diffusion d'œuvres européennes non nationales pour remplir le quota visé à l'article 4.

Selon les producteurs, l'offre de contenu et les plateformes de distribution devraient être suffisamment indépendantes les unes des autres pour permettre de tirer pleinement parti du potentiel de l'industrie européenne de l'audiovisuel. Un moyen d'y parvenir pourrait consister à créer d'une part un secteur du contenu, et d'autre part un secteur de la radiodiffusion, solides et florissants. Dans ce contexte, il faut aussi tenir compte de l'augmentation de l'offre de services non linéaires.

Un moyen de parvenir à une application plus uniforme de l'article 5 consisterait à **clarifier la notion de «producteur indépendant» et à donner aux critères de «conservation des droits secondaires» une place plus importante et incontestable qu'actuellement**⁸. La notion de «producteur indépendant» pourrait aussi être affinée en termes d'indépendance par rapport à la plateforme de distribution, qu'il s'agisse de services linéaires traditionnels ou de services non linéaires.

La conservation de droits secondaires permettrait aux producteurs d'attirer plus facilement des capitaux sur les marchés financiers ; elle pourrait favoriser l'essor de «majors» européennes indépendantes, compétitives sur les marchés internationaux ; le «découplage» des droits médiatiques a été mis en œuvre avec succès dans d'autres domaines (domaine des sports) pour favoriser le développement de nouveaux médias. Les droits «en sommeil» sont mis sur le marché par des producteurs qui ont, davantage que les radiodiffuseurs, intérêt à ce que leurs œuvres fassent l'objet de diffusions répétées. Cela pourrait aussi entraîner une augmentation de la proportion d'œuvres européennes (indépendantes).

La conservation de droits secondaires contribuerait à soutenir le pouvoir de négociation des producteurs indépendants. Cet élément pourrait devenir crucial dans le cadre du développement de nouvelles plateformes de distribution pour l'exploitation de droits secondaires qui ne seraient pas, sinon, pleinement mis à profit.

Les radiodiffuseurs pourraient devoir renoncer dans une certaine mesure aux droits secondaires, tout en affirmant qu'ils apportent la majeure partie des fonds investis dans les programmes qu'ils commandent.

Alors que les producteurs étaient favorables à une clarification de la notion de «producteur indépendant», tenant compte notamment du critère de la «conservation des droits secondaires», les radiodiffuseurs considéraient que cela encouragerait les comportements opportunistes, et insistaient sur le principe selon lequel celui qui supporte le risque doit aussi disposer des droits correspondants («rights follow risks»).

* * *

La Direction Générale Société de l'Information et Médias de la Commission européenne vous invite à présenter vos observations sur le présent document de réflexion pour le 5 septembre 2005. Veuillez soumettre vos observations dans un format électronique courant. Sauf demande expresse, toutes les contributions seront publiées sur le site Web de la Commission.

⁸ À cet effet, le considérant 31 de la directive pourrait être reformulé légèrement : «considérant que les États membres, lorsqu'ils définissent la notion de «producteur indépendant», devraient prendre dûment en considération **au moins les trois critères suivants**: la propriété de la société de production, la quantité de programmes fournis au même organisme de radiodiffusion télévisuelle et la détention de droits secondaires;»

Si vous souhaitez que votre contribution soit traitée de manière confidentielle, veuillez l'indiquer en haut de la première page. Si vous souhaitez ajouter une lettre d'accompagnement, veuillez le faire au moyen d'un document séparé. Au cas où vos observations excéderaient quatre pages, veuillez faire précéder votre contribution d'un **résumé**. Toutes les contributions sont à adresser par courrier électronique à la boîte fonctionnelle de l'unité «Politique audiovisuelle» de la Direction Générale Société de l'Information et Médias: avpolicy@cec.eu.int