BAKOM OFCOM UFCOM

Conséquences de la participation de la Suisse aux programmes MEDIA de l'Union européenne :

Proportion minimale d'œuvres européennes et de productions indépendantes à la télévision

Résumé

La participation de la Suisse aux programmes MEDIA a été décidée dans le cadre des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE. En contrepartie, la Suisse s'est engagée à respecter les quotas pour la production audiovisuelle définis dans la directive européenne sur la télévision.

Cette décision implique que les diffuseurs internationaux, nationaux et régionaux doivent réserver une proportion minimale de leurs programmes en Suisse à des œuvres suisses et européennes et émanant de producteurs indépendants. Le Parlement a inscrit cette obligation dans le nouvel article 6a de l'actuelle loi sur la radio et la télévision (LRTV). Nous vous adressons le présent document afin de vous informer de la réglementation prévue dans l'ordonnance sur la radio et la télévision, et connaître votre avis.

1 Situation initiale

La Suisse souhaitait depuis quelque temps conclure un accord bilatéral de coopération avec l'UE qui garantisse sa participation aux programmes MEDIA. Après le succès des négociations bilatérales, les Chambres fédérales ont approuvé le principe de cette participation lors de la session d'hiver 2004; elles ont complété à cette occasion la loi sur la radio et la télévision (art. 6a LRTV). Aucun référendum n'a été lancé contre cette décision du Parlement. La date de l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition dans la LRTV n'a pas encore été fixée.

Le législatif a laissé le soin au Conseil fédéral de régler dans l'ordonnance les détails de la "disposition MEDIA" inscrite dans la LRTV.

2 Le programme MEDIA

Le programme MEDIA couvre un grand nombre d'activités; il ne s'étend pas aux seuls films, mais également à la télévision (production), aux coproductions et au soutien aux différents festivals ou programmes de formation. Il intervient en amont et en aval de la production des films et des œuvres audiovisuelles proprement dites. Son objectif est de créer des conditions et des structures favorisant l'industrie du film et le secteur audiovisuel. Il vise également, une fois les œuvres achevées, à faciliter leur distribution et leur diffusion dans les pays de l'UE.

Le programme MEDIA se compose de deux volets : MEDIA Plus et MEDIA-Formation.

- Le programme *MEDIA Plus* encourage le développement, la distribution et la commercialisation de productions audiovisuelles. Le programme soutient les réalisateurs de films par exemple dans l'élaboration du scénario et le choix des équipes, durant le développement du plan de production et du budget ou dans la réalisation de pilotes ou d'extraits promotionnels. Les sociétés qui diffusent des films européens dans les salles de plusieurs pays européens reçoivent des subsides provenant du programme Media Plus. Des subventions existent également pour la commercialisation d'une production audiovisuelle.
- Le programme *MEDIA-Formation* soutient la formation des professionnels du secteur de l'audiovisuel. Il subventionne par exemple des centres de formation qui proposent des cours dans les domaines des techniques de production numériques ou de la conception de scénarios. Il forme aussi les réalisateurs aux problèmes juridiques de l'exploitation ou les aide à acquérir les connaissances nécessaires au montage financier de productions pour le cinéma ou la télévision.

Conformément à l'accord négocié, la Suisse participe de plein droit à toutes les actions des deux programmes MEDIA. Les réalisateurs de films, les producteurs et les diffuseurs suisses bénéficieront des mêmes mesures d'encouragement que leurs homologues européens. Des experts suisses pourront en outre être appelés par l'UE à participer à l'évaluation de projets. La Suisse va créer une antenne, appelée desk-MEDIA, qui aura pour fonction de conseiller les participants suisses et d'évaluer préalablement les projets destinés à la commission de l'UE. Il est prévu que cette antenne remplace le bureau Euroinfo, qui accompagne et administre actuellement les mesures compensatoires. Les programmes MEDIA mentionnés ci-dessus échoient fin 2006. De nouveaux programmes seront adoptés d'ici là.

3 Obligation de respecter les quotas fixés par l'UE[1]

La Suisse est tenue, selon les termes de l'accord MEDIA, de garantir l'équivalence entre sa législation sur la radio et la télévision et le droit européen. La Suisse, qui a ratifié dans le cadre du Conseil de l'Europe la convention européenne sur la télévision transfrontalière[2] (convention), applique déjà largement le droit européen en la matière. Seules la diffusion d'œuvres européennes et la prise en considération de producteurs indépendants ont encore donné matière à débats.

L'UE a posé comme condition à la participation de la Suisse à l'accord MEDIA l'obligation de respecter les dispositions énoncées dans les articles 4 et 5 de la directive "Télévision sans frontières"[3] (directive européenne; voir annexe). L'accord prévoit donc une reprise des quotas de promotion et de production d'œuvres européennes au sens défini par la directive européenne. La convention ratifiée par la Suisse contient déjà une disposition pratiquement identique sur la réglementation des quotas (œuvres européennes dans l'article 4 de la directive de l'UE sur la télévision).

Dans ce contexte, le législateur a inscrit les dispositions suivantes dans la LRTV :

> ***Art. 6a (nouveau)*** **Proportion minimale d'œuvres européennes et de productions indépendantes**
>
> [1] Le Conseil fédéral édicte des dispositions sur la proportion minimale d'œuvres européennes et d'œuvres émanant de producteurs indépendants à l'intention des diffuseurs de programmes de télévision opérant à l'échelon international, national et de la région linguistique.
>
> [2] Le Conseil fédéral prévoit que les diffuseurs soumettent annuellement un rapport sur la réalisation des obligations découlant de l'al. 1; il règle les modalités.
>
> [3] Le Conseil fédéral édicte ces dispositions sur le modèle des dispositions correspondantes du droit de l'Union européenne.

Face à l'UE, la Suisse s'engage ainsi "chaque fois que c'est réalisable et par des moyens appropriés" à veiller à ce que les diffuseurs suisses réservent une proportion majoritaire de leur temps de diffusion à des œuvres européennes (à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à de la publicité, aux services de télétexte et au télé-achat). Dans les mêmes conditions, les diffuseurs suisses doivent réserver 10% de leurs temps d'antenne, ou alternativement au moins 10% de leur budget de programmation, à des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants des diffuseurs.

1 ---

[1] Informations sur les quotas fixés l'UE et leur application sous : http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/art45-intro_fr.htm. Voir notamment sous "orientations" : http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/controle45_fr.pdf, ainsi que l'annexe au présent document.

[2] RS 0.784.405

[3] Directive 89/552/CEE du Conseil des Communautés européennes du 3 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'activité de l'exercice de radiodiffusion télévisuelle (JO L 331 du 16.11.1989, p. 51), modifiée par la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 (JO L 202 du 30.7.1997, p. 60); www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FR&numdoc=31997L0036&model=guichett

Enfin la Suisse demandera un rapport annuel aux diffuseurs de programmes concernés par le régime des quotas. Le rapport devra mentionner de quelle manière le diffuseur remplit les quotas de diffusion de productions européennes et émanant de producteurs indépendants et, cas échéant, mentionner les raisons de leur non-respect.

Les modalités de la mise en œuvre de ces engagements devront avoir été définies dans la législation suisse à la date de l'entrée en vigueur de l'accord MEDIA. Le Conseil fédéral se prononcera donc dans le courant de l'été sur une adaptation de l'ORTV.

4 Nouvelle disposition dans l'ordonnance

L'OFCOM a élaboré une proposition d'ajout dans l'ordonnance. Nous sommettons à consultation cette nouvelle disposition, formulée comme suit :

***Art. 20c* Proportion minimale d'œuvres européennes et de productions indépendantes**

[1] Les diffuseurs de programmes internationaux, nationaux et régionaux veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que :

a. au moins 50 pour cent du temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, au télétexte et au télé-achat, soient réservés à des œuvres suisses ou européennes;

b. au moins 10 pour cent de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, au télétexte et au télé-achat, ou au moins 10 pour cent des coûts des programmes, soient réservés aux productions émanant de sociétés indépendantes des diffuseurs. Par ailleurs, une place appropriée doit être accordée aux œuvres récentes, à savoir des œuvres datant de moins de cinq ans.

[2] Les diffuseurs rendent compte au département, au plus tard fin avril de chaque année, dans quelle mesure les proportions ont été atteintes ou des progrès ont été réalisés l'année précédente. Le cas échéant, les diffuseurs doivent justifier pourquoi cette proportion n'a pas été atteinte et quelles mesures ont été prises ou sont prévues pour qu'elle le soit.

[3] Si les informations ou les mesures prises pour atteindre les proportions requises se révèlent insuffisantes, le département peut édicter des obligations.

L'OFCOM estime que la formulation proposée dans l'article 20c, basée étroitement sur la directive de l'UE sur la télévision, permet une gestion flexible des quotas. Des formulations telles que "chaque fois que c'est réalisable et avec des moyens appropriés", confèrent à l'OFCOM, en tant qu'autorité de surveillance, une certaine marge d'appréciation. Des dérogations aux objectifs sont envisageables pour des offres thématiquement limitées et qui s'adressent à un public donné par le biais de chaînes de programmes spécifiques (informations, sport, certains courants musicaux, émissions produites en dehors de l'Europe, etc.).

Il est essentiel que les diffuseurs recensés ne puissent pas estimer eux-mêmes la quantité des prestations à fournir. Ils doivent remplir les exigences minimales correspondantes, pour autant que cela leur soit objectivement possible.

5 Œuvres européennes

Le terme "œuvre européenne" est défini dans la directive de l'UE sur la télévision (art. 6 et annexe). Celle-ci qualifie également d'européennes les œuvres d'Etats tiers européens, parties à la convention sur la télévision transfrontalière (CETT). En conséquence, les diffuseurs respectent leur obligation en diffusant des œuvres d'autres pays européens ou suisses tout en veillant à ce que les œuvres des pays membres de l'UE ne fassent pas l'objet de mesures discriminatoires.

6 Producteurs indépendants[4]

Le terme "producteurs indépendants" est également défini dans le droit européen. Un producteur qui possède des intérêts dans la radiodiffusion télévisuelle n'est considéré comme indépendant que si ces intérêts ne constituent pas son activité commerciale principale. Les critères suivants doivent être pris en considération :

- *A qui appartient la société de production :* L'objectif est de s'assurer que l'organisme de radiodiffusion ne détient pas une part trop importante du capital d'une société de production (et vice-versa). L'expression "organisme de diffusion" doit être comprise comme représentant l'organisme dans son intégralité, et non chacune des chaînes appartenant à cet organisme.
- *Combien de programmes sont fournis à un même organisme de radiodiffusion :* Ce critère a pour objet de mesurer l'indépendance en termes de quantité de programmes fournis, en fondant l'analyse sur une période suffisamment longue pour pouvoir tirer des conclusions et en tenant compte de toutes les caractéristiques particulières de l'organisme de radiodiffusion en question.
- *Qui détient les droits secondaires :* Ce critère permet d'évaluer l'indépendance d'un producteur dans l'hypothèse où tous ses droits, y compris ses droits secondaires ont été achetés par des organismes de radiodiffusion, laissant le producteur indépendant dans une situation où il est incapable de constituer un catalogue de programmes avec des droits secondaires pouvant être vendus sur d'autres marchés.

1

[4] voir à ce sujet les orientations suggérées pour suivre l'application des articles 4 et 5 de la directive "Télévision sans frontières" du 11 juin 1999, sous :
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/controle45_fr.pdf

7 Rapport

Conformément à l'article 4 de la directive sur la télévision, les Etats membres communiquent tous les 2 ans à la commission un rapport sur l'application des articles 4 et 5 – qui, rappelons-le, concernent la diffusion télévisée d'œuvres européennes et d'œuvres émanant de producteurs indépendants. Ces rapports sont transmis sous forme de communication à la commission du Conseil de l'Europe et au Parlement européen.

Pour pouvoir se conformer à cette obligation, tous les diffuseurs internationaux, nationaux ou régionaux sont tenus en Suisse à présenter chaque année un rapport à l'OFCOM, au plus tard fin avril. Il doit être remis en même temps que le rapport d'activités exigé par la concession et fournir des informations sur le respect des quotas exigés ou sur les progrès réalisés par rapport à l'année précédente. Le cas échéant, le diffuseur doit justifier pourquoi ces quotas n'ont pas été atteints et indiquer quelles mesures ont été prises ou, au moins, prévues.

Informations à fournir pour chaque programme :

- Œuvres européennes (en pourcentage du temps de diffusion[5])
- Productions indépendantes (en pourcentage du temps de diffusion et en pourcentage des coûts de programme)
- Nouvelles œuvres (en pourcentage des productions indépendantes)
- Raisons pour lesquelles les dispositions arrêtées n'ont pas pu être respectées
- Mesures prises ou envisagées

Bra 20/04/05

1

[5] Conformément à la directive de l'UE sur la télévision, le temps de diffusion recouvre le temps total de diffusion d'un organisme de radiodiffusion, à l'exclusion du temps d'affichage de la mire et du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, aux services de télétexte et de télé-achat.

Annexe

Extrait de la directive de l'UE sur la télévision :

CHAPITRE III
Promotion de la distribution et de la production de programmes télévisés

Article 4

(1) Les Etats 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, au sens de l'article 6, 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 télé-achat. Cette proportion, compte tenu des responsabilités de l'organisme de radiodiffusion télévisuelle à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés.

(2) Lorsque la proportion définie au paragraphe 1 ne peut être atteinte, elle ne doit pas être inférieure à celle qui est constatée en moyenne en 1988 dans l'Etat concerné.

Néanmoins, en ce qui concerne la République hellénique et la République portugaise, l'année 1988 est remplacée par l'année 1990.

(3) A partir du 3 octobre 1991, les Etats membres communiquent à la Commission, tous les deux ans, un rapport sur l'application du présent article et de l'article 5.

Ce rapport comporte notamment un relevé statistique de la réalisation de la proportion visée au présent article et à l'article 5 pour chacun des programmes de télévision relevant de la compétence de l'Etat membre concerné, les raisons pour lesquelles, dans chacun des cas, il n'a pas été possible d'atteindre cette proportion, ainsi que les mesures adoptées ou envisagées pour l'atteindre.

La Commission porte ces rapports à la connaissance des autres Etats membres et du Parlement européen, accompagnés éventuellement d'un avis. Elle veille à l'application du présent article et de l'article 5 conformément aux dispositions du traité. Dans son avis, elle peut tenir compte notamment du progrès réalisé par rapport aux années précédentes, de la part que les œuvres de première diffusion représentent dans la programmation, des circonstances particulières des nouveaux organismes de radiodiffusion et de la situation spécifique des pays à faible capacité de production audiovisuelle ou à aire linguistique restreinte.

(4) Le Conseil réexamine la mise en œuvre du présent article sur la base d'un rapport de la Commission, assorti des propositions de révision que celle-ci estimerait appropriées, au plus tard à la fin de la cinquième année à compter de l'adoption de la présente directive.

A cette fin, le rapport de la Commission tiendra compte notamment, sur la base des informations communiquées par les Etats membres en application du paragraphe 3, de l'évolution intervenue dans le marché communautaire, ainsi que du contexte international.

Article 5

Les Etats membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent au moins 10% de leur temps d'antenne, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, aux services de télétexte et au télé-achat, ou alternativement, au choix de l'Etat membre, 10% au moins de leur budget de programmation, à des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle. Cette proportion, compte tenu des responsabilités des organismes de radiodiffusion télévisuelle à l'égard de leur public en matière d'information, d'éducation, de culture, de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés; elle doit être atteinte en réservant une proportion adéquate à des œuvres récentes, c'est-à-dire des œuvres diffusées dans un laps de temps de cinq ans après leur production.

Article 6

(1) Aux fins du présent chapitre, on entend par "œuvres européennes" les œuvres suivantes :

a) les œuvres originaires d'Etats membres;

b) les œuvres originaires d'Etats tiers européens parties à la convention européenne sur la télévision transfrontalière du Conseil de l'Europe et répondant aux conditions du paragraphe 2;

c) les œuvres originaires d'autres Etats tiers européens et répondant aux conditions du paragraphe 3.

L'application des points b) et c) est subordonnée à la condition que les œuvres originaires d'Etats membres ne fassent pas l'objet de mesures discriminatoires dans les pays tiers concernés.

(2) Les œuvres visées au paragraphe 1 points a) et b) sont des œuvres qui sont réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs et de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats visés au même paragraphe points a) et b) et qui répondent à l'une des trois conditions suivantes :

a) elles sont réalisées par ou plusieurs producteurs établis dans un ou plusieurs de ces Etats;

b) la production de ces œuvres est supervisée et effectivement contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis dans un ou plusieurs de ces Etats;

c) la contribution des coproducteurs de ces Etats est majoritaire dans le coût total de la coproduction, et celle-ci n'est pas contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis en dehors de ces Etats.

(3) Les œuvres visées au paragraphe 1 point c) sont les œuvres qui sont réalisées, soit exclusivement, soit en coproduction avec des producteurs établis dans un ou plusieurs Etats membres, par des producteurs établis dans un ou plusieurs pays tiers européens avec lesquels la Communauté a conclu des accords ayant trait au secteur de l'audiovisuel si ces œuvres sont réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs ou de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats européens.

(4) Les œuvres qui ne sont pas des œuvres européennes au sens du paragraphe 1, mais qui sont produites dans le cadre d'accords bilatéraux de coproduction conclus entre les Etats membres et des pays tiers, sont réputées être des œuvres européennes si les coproducteurs communautaires participent majoritairement au coût total de production et que la production n'est pas contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis en dehors du territoire des Etats membres.

(5) Les œuvres qui ne sont pas des œuvres européennes au sens des paragraphes 1 et 4, mais qui sont réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs et de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats membres, sont considérées comme des œuvres européennes au prorata de la part des coproducteurs communautaires dans le coût total de la production.