



Le rôle des productions indépendantes dans la promotion de la diversité culturelle

Groupe de spécialistes sur la diversité des médias
(MC-S-MD)

Le rôle des productions indépendantes dans la promotion de la diversité culturelle

Rapport préparé par le Groupe de Spécialistes sur la diversité des médias (MC-S-MD), novembre 2008

**Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
Strasbourg, juin 2009**

English edition: *The role of independent productions in promoting cultural diversity*

Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://www.coe.int/>

© Conseil de l'Europe 2009
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

Introduction	5
Contexte de l'initiative	5
Les éléments-clés du problème : définition et rôle des productions audiovisuelles indépendantes	6
Une indépendance théorique ?	8
Une dépendance économique et éditoriale	8
La question des droits	8
Manque de transparence et de visibilité quant à l'origine de la production (producteur indépendant ou production propre du diffuseur) dans les émissions ...	9
Comparaison des mécanismes de soutien direct et indirect à la production indépendante	10
Mécanismes de soutien et de promotion des productions indépendantes	11
Conclusions	11

Introduction

La production audiovisuelle indépendante bénéficie d'un cadre juridique et politique particulièrement favorable au niveau national et européen, ce qui contribue à la diversité culturelle. Il importe toutefois d'envisager le secteur audiovisuel dans son ensemble, sans oublier ni sous-estimer le rôle fondamental que jouent les organismes de radiodiffusion, notamment ceux qui remplissent une mission de service public, dans la promotion de la diversité culturelle et dans le soutien des productions audiovisuelles indépendantes. Ces organismes s'investissent largement dans le soutien de la production d'œuvres cinématographiques et de programmes télévisés, contribuant directement et indirectement aux productions indépendantes. En outre, ils commandent, acquièrent et diffusent une part importante de ces productions, dépassant très souvent de loin les quotas fixés par la loi.

Par ailleurs, le paysage médiatique, la technologie et le comportement des consommateurs ont changé. Les radiodiffuseurs doivent atteindre le public en utilisant toutes formes de technologie, et notamment les nouveaux moyens de communication que sont Internet, la téléphonie mobile et d'autres plates-formes numériques.

Les droits numériques ne sont plus séparables des autres droits : la radiodiffusion analogique sera bientôt abandonnée au profit de la radiodiffusion numérique ; les consommateurs font de moins en moins la distinction entre les services linéaires et non linéaires et les jeunes téléspectateurs en particulier utilisent de plus en plus leurs ordinateurs personnels.

Par conséquent, dans ce nouvel environnement médiatique, le soutien à la production audiovisuelle indépendante en tant que moyen de garantir la diversité culturelle doit être fourni dans des conditions équitables. Dans la plupart des pays, les organismes de radiodiffusion ont de plus en plus de mal à acquérir les droits nécessaires à l'exploitation des productions audiovisuelles, qu'ils ont pourtant majoritairement financés, sur les nouvelles plates-formes de communication. Les modalités de la négociation doivent être clarifiées, et l'acquisition des droits doit être proportionnelle aux risques pris. Il convient de fixer de nouveaux termes d'échange qui ne se contentent pas de distinguer les droits secondaires mais qui mettent en place un équilibre entre les besoins des radiodiffuseurs à l'ère numérique et les intérêts des producteurs indépendants dans l'exploitation commerciale

secondaire des œuvres audiovisuelles, en tenant compte des investissements financiers respectifs dans la production en question.

En règle générale, toute évaluation de la situation actuelle devrait tenir compte de l'évolution de l'environnement médiatique, des nouvelles réalités du marché, des caractéristiques du nouveau paysage médiatique et de la complexité des relations entre les différents acteurs concernés.

Lors de la huitième réunion du MC-S-MD, une version révisée du rapport a été présentée afin de rédiger un texte final sur les productions indépendantes. Nous avons choisi de rappeler dans un premier temps *le contexte de cette initiative*, étroitement liée aux récentes évolutions juridiques internationales et européennes dans le domaine (ci-après), pour ensuite examiner la question de la *définition de la notion « production indépendante »* (page 6) et d'examiner sa *compétitivité sur le marché libre* (page 8). Afin de mieux cerner la véritable portée du problème débattu, *des mécanismes de soutien direct et indirect à la production indépendante* dans quelques États membres du Conseil de l'Europe seront présentés et comparés dans une dernière partie (page 10).

Contexte de l'initiative

La Convention de l'UNESCO représente une avancée importante dans l'affirmation d'une nouvelle volonté politique qui constitue une rupture avec la logique marchande qui dominait la mise en valeur et la circulation des expressions culturelles (et donc l'accès). Dans ce contexte, la Convention rappelle clairement la nécessité de soutenir et de promouvoir des œuvres et créations indépendantes. Ainsi, les dispositions de l'article 6-2-c de la Convention, portant sur les « droits des parties au niveau national », encouragent les États membres de l'UNESCO à prendre, dans le cadre de l'élaboration de leurs poli-

tiques culturelles, « toutes mesures visant à fournir aux industries culturelles nationales indépendantes et aux activités du secteur informel un accès véritable aux moyens de production, de diffusion et de distribution d'activités, biens et services culturels ». La notion d'« accès véritable » semble s'appliquer à des mesures de soutien économique et financier pour ce type de productions, afin d'assurer une distribution et une circulation équitables des contenus. Il est à noter que cette notion peut également être considérée comme une « nouveauté qui peut prêter à controverse », dans la mesure où « elle semble s'appliquer à des

mesures portant sur l'accès des contenus culturels aux circuits de distribution tels que les réseaux de communication, les guides électroniques de programmes, ainsi qu'à d'autres technologies en réseau »¹. De même, l'article 6-2-d de la Convention incite les États membres de l'UNESCO à prendre, dans ce contexte, « toutes mesures visant à accorder des aides financières publiques », que ce soit dans le domaine cinématographique ou

1. Cf. Verena Wiedemann, *Empowering Audiovisual Services for the Future*, in Nina Obuljen et Joost Smiers, UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Making It Work, Institute for International Relations, Zagreb, 2006, p. 106.

bien d'autres mécanismes de financement de la production, promotion et distribution de contenus audiovisuels, quelle que soit leur nature (contenus télévisuels ou multimédia) ou provenance (radiodiffuseurs publics ou privés).

Le processus de révision de la Directive européenne «Télévision sans frontières (TVSF)» semble refléter des préoccupations similaires, explicitement liées au souhait de plusieurs délégations des États membres exprimé lors des débats au sein du Groupe de Travail Audiovisuel (Audiovisual Working Party) d'insister sur l'impératif de protection et de promotion des œuvres européennes, par le biais de mesures incitatives (stimulation de mécanismes de coproduction et de la circulation des contenus), et même d'inscrire dans le texte de la nouvelle directive des mesures concrètes de promotion et de soutien de la diversité culturelle.

Enfin, le processus de révision de la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) accorde une certaine importance aux questions liées au pluralisme des médias et il faudra suivre les débats portant sur la révision de la Directive TVSF, en vue d'harmoniser les normes applicables dans le domaine. Au cours des débats antérieurs au sein du MC-S-MD, il a en outre été souligné que la question des productions indépendantes pourrait faire l'objet de nouvelles dispositions de la Convention.

Lors de sa 42^e réunion, en octobre 2007, le Comité permanent sur la télévision transfrontière (T-TT) a étudié une proposition de son Groupe de rédaction (chargé de préparer la révision de la CETT) visant à ajouter la disposition suivante à l'article 10 actuel :

Article 10 : Objectifs culturels. Nouveau paragraphe 2

« Les États 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 leurs temps d'antenne, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte, ou alternativement, au choix de l'État 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 et 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. »

Le nouveau paragraphe 2, transposé de l'article 5 de la Directive TVSF, prévoit l'obligation, pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle, de soutenir les producteurs indépendants d'œuvres européennes. Le Groupe de rédaction a fait observer que, bien

qu'elle soit introduite par la phrase « chaque fois que cela est réalisable », cette disposition, qui réfère à l'obligation de sauvegarder le pluralisme des médias, impose une charge supplémentaire aux pays non membres de l'Union européenne qui sont parties à la Convention. Lors de sa 42^e réunion, le T-TT a pris acte de cette remarque mais s'est déclaré en majorité favorable à cette disposition.

Selon les paragraphes pertinents du projet de rapport explicatif,

« Le but de ce paragraphe est d'encourager l'essor et le développement du secteur de la production indépendante.

Cela permettra de garantir l'existence de débouchés et de possibilités de développement pour les talents créatifs dans les États parties qui œuvrent activement dans le domaine culturel et de promouvoir la diversité et la pluralité des supports audiovisuels accessibles au public européen.

Il incombe aux États parties de déterminer, en fonction de leur législation en vigueur et de leur pratique, comment définir l'indépendance du producteur d'une œuvre audiovisuelle. Il est attendu que, ce faisant, les États parties tiennent dûment compte des besoins des petits et moyens producteurs. Les États parties souhaiteront peut-être également autoriser la participation financière des filiales de coproduction des sociétés de télévision et d'autres grands fournisseurs de services, mais ils devront alors aussi tenir dûment compte de certains critères, notamment à qui appartient la société de production, quel est le nombre de programmes fournis au même organisme de radiodiffusion et qui détient les droits secondaires. »

Les éléments-clés du problème : définition et rôle des productions audiovisuelles indépendantes

En cette période d'essor de la société de l'information, la production de contenus audiovisuels est devenue une question d'importance stratégique pour les États. Apparue aux États-Unis au cours des années 70, la notion de « production indépendante » a d'abord été définie par l'accès aux plages horaires de grande audience (« prime time ») et aux systèmes de financement. L'approche européenne, en revanche, est apparue avec

l'abandon progressif, durant la décennie suivante, du monopole de l'État sur les médias audiovisuels et l'apparition des radiodiffuseurs privés.

Bien que la situation de la production indépendante diffère d'un État à l'autre, nous pouvons néanmoins en identifier d'emblée quelques traits communs à l'échelle européenne. D'abord, l'on remarquera le net intérêt qu'ont les gouvernements pour le secteur audiovisuel indépendant

viable, qu'ils maintiennent et développent par le biais de multiples mécanismes de soutien financier direct ou indirect.

Cet intérêt semble se justifier avant tout pour des raisons d'ordre culturel : le caractère commercial du marché audiovisuel pourrait avoir un impact négatif sur la liberté d'expression des créateurs et diminuer leurs chances de voir leurs projets financés par les radiodiffuseurs.

L'évolution du paysage médiatique et l'arrivée sur le marché de nouveaux acteurs (tels que les opérateurs de télécommunication, par exemple) doivent néanmoins également être prises en compte. En outre, les organismes publics de radiodiffusion sont des partenaires indispensables qui apportent un soutien considérable à la production audiovisuelle indépendante.

La production indépendante est essentielle pour la création des conditions financières nécessaires à la réalisation d'un espace indépendant de création, qui assure, à son tour, le renouvellement constant des programmes et des contenus audiovisuels, ainsi que la diversité d'opinions, d'idées et de moyens d'expression culturelle. Par conséquent, le soutien de la production indépendante est crucial pour atteindre l'objectif de pluralisme de sources et d'opinions, qui est au cœur du fonctionnement de la démocratie. Les producteurs indépendants ont prouvé leur capacité à créer des contenus audiovisuels d'une grande diversité et dont la qualité est unanimement reconnue (le cinéma d'art et d'essai, par exemple).

La production audiovisuelle indépendante est donc en mesure de répondre tant à la demande de contenus diversifiés exprimée par le public qu'aux objectifs culturels, économiques et politiques des États définis au niveau européen, tels que la pluralité des sources et des contenus, la protection des identités culturelles et le développement d'une industrie audiovisuelle compétitive. L'article 5 de la Directive TVSF (maintenu tel quel dans la nouvelle Directive Services de médias audiovisuels) demande aux États membres de l'Union européenne à veiller « chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent 10 % de leurs temps d'antenne, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte et au télé-achat, ou alternativement, au choix de l'État membre, 10 % au moins de leur budget de programmation, à des œuvres européen-

nes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle ». Ce quota fixé au niveau européen ne représente pas un plafond, mais un seuil minimal, et certains États membres ont décidé, conformément au principe de subsidiarité, de fixer des quotas plus élevés.

En outre, les organismes de radiodiffusion dépassent souvent volontairement de loin les pourcentages fixés par la Directive. Le Rapport Graham² de 2005 sur l'impact des mesures de promotion de la production et de la distribution des programmes télévisuels aux niveaux communautaire et national souligne que ce sont les organismes de radiodiffusion du service public qui ont le plus investi dans de nouvelles productions et qui ont diffusé le plus grand nombre d'œuvres européennes et indépendantes d'autres pays.

De même, le considérant 31 de la directive 97/36/CE du 30 juin 1997, prévoit notamment de façon non limitative que :

« [...] les États membres, lorsqu'ils définissent la notion de 'producteur indépendant', devraient prendre dûment en considération des critères tels que la propriété de la société de production, la quantité de programmes fournis au même organisme de radiodiffusion télévisuelle et la détention de droits secondaires³ ».

Cette approche laisse aux États le soin d'établir, si besoin est, des seuils minimums ou maximums pour chacun des trois critères et d'en ajouter d'autres. La préférence pour un régime juridique fondé sur le principe de subsidiarité a été maintenue sans aucune modification par le nouveau considérant 49 de la nouvelle directive Services de Médias Audiovisuels sans Frontières⁴.

2. Impact Study of Measures (Community and National) concerning the promotion of distribution and production of TV programmes provided for under Article 25 (a) of the Television without Frontiers Directive, Graham final report, 24 mai 2005.

3. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0036:EN:HTML>

4. Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities Text with EEA relevance: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:01:EN:HTML>

Ces critères sont donnés à titre indicatif aux États membres. Il appartient à chaque État de définir ce qu'est un producteur indépendant, en tenant compte de sa situation économique et de la structure de son marché audiovisuel. De plus, il convient de faire une distinction entre la question de la détention de droits secondaires et la notion d'indépendance ; les deux ne sont en effet pas directement liées. Comme nous l'avons expliqué d'emblée, la convergence des technologies ne permet plus de séparer les droits en distinguant simplement les exploitations linéaires et non linéaires. De nouvelles conditions commerciales devront définir de nouvelles fenêtres d'exploitation, en tenant compte du niveau d'investissement financier des différents acteurs, voire même de nouveaux modes d'exploitation commerciale commune sur la base d'un partage des recettes. En d'autres termes, il existe plusieurs façons de définir les producteurs indépendants, et la question des droits pourrait fort bien être la plus difficile à résoudre.

C'est probablement la raison pour laquelle la notion de « producteur indépendant » semble extrêmement difficile à définir dans la pratique, dans la mesure où elle implique un statut professionnel particulier, mais aussi un certain niveau de savoir-faire. Le producteur ne doit pas seulement recruter l'équipe de création, assurer les moyens techniques et financiers nécessaires à la réalisation de la production, mais également amener le projet à sa fin et en assurer la promotion. Par conséquent, le producteur a une double responsabilité : d'une part, la responsabilité de l'entrepreneur, et d'autre part, la responsabilité de l'éditeur/créateur de contenu.

Aujourd'hui, le poids économique des productions indépendantes est relativement faible, malgré une forte compétition sectorielle et l'apparition d'une tendance vers la concentration des groupes producteurs. Le chiffre d'affaires de la production indépendante (11 milliards d'euros en 2004) reste ainsi quatre fois inférieur à celui des radiodiffuseurs (48 milliards d'euros en 2004), avec une tendance

positive pour les programmes de flux de courte existence.

Le volume des productions indépendantes pourrait augmenter à l'avenir avec l'accroissement de la demande de contenus. La diversification des attentes du public est due à l'essor des chaînes « de niche » à contenus fortement spécialisés, au passage de la radiodiffusion terrestre au numérique, ce qui multiplie le nombre de fréquences disponibles pour les radiodiffuseurs, et aux nouvelles technologies permettant à la fois l'interactivité et un usage flexible des supports (Internet, DVD, etc.).

Il serait peut-être pourtant plus pertinent d'examiner la structure et la taille du marché, ainsi que les caractéristiques de la production indépendante, plutôt que de comparer les chiffres d'affaires respectifs des organismes de radiodiffusion et des producteurs indépendants. Le secteur de la production indépendante varie considérablement d'un pays à l'autre, et il existe une grande diversité de genres. On peut identifier deux catégories distinctes de producteurs : les sociétés indépendantes qui produisent des programmes de stock dans des domaines tel que le théâtre/la fiction, les documentaires et les dessins animés

différent des sociétés qui produisent des programmes de flux (divertissement et variété/jeux), et qui disposent de ressources beaucoup plus importantes et appartiennent souvent à de grands groupes de médias. Il n'est pas toujours approprié d'associer systématiquement la question de la production indépendante à celle des petites sociétés de production et à la diversification. Les organismes de radiodiffusion commandent un volume important de programmes à des grandes sociétés de production qui appartiennent souvent à des grands groupes de médias.

Une indépendance théorique ?

L'existence d'une production indépendante diversifiée permet d'assurer un pluralisme réel en matière de création audiovisuelle et de contenus. Il paraît indispensable de soutenir une diversité de regards sur le monde afin d'offrir une pluralité de points de vues indispensable à la démocratie et à la formation d'une opinion publique.

Maintenir et développer une production indépendante variée permet de limiter l'intégration/concentration verticale des acteurs de la production et de la diffusion qui risquerait de réduire la diversité d'opinions. La séparation des principaux acteurs de la production et de la diffusion d'œuvres audiovisuelles favorise la diversité culturelle, ainsi que le renouvellement de concepts et d'idées.

Les producteurs indépendants identifient toutefois plusieurs difficultés auxquelles ils sont confrontés, à savoir :

Une dépendance économique et éditoriale

Au niveau économique, la production d'une œuvre audiovisuelle implique un important investissement financier. Malgré l'existence d'aides directes (aide à la production, aide à l'écriture, aide à la promotion,...), les producteurs soulignent leur besoin d'une plus grande flexibilité des modèles de financements.

Au niveau éditorial, les producteurs sont parfois soumis à certaines contraintes afin de répondre aux attentes des radiodiffuseurs et donc d'obtenir leur soutien. Ces contraintes portent notamment sur le contenu (le sujet), le format ou le genre (mélange des genres).

Il ne faudrait toutefois pas minimiser le rôle des organismes de radiodiffusion dans le financement de la production audiovisuelle indépendante et en matière éditoriale en les présentant comme de simples distributeurs de contenu. Dans certains pays, les radiodiffuseurs, surtout ceux qui remplissent une mission de service public, sont soumis, en vertu de la législation nationale, à l'obligation de promouvoir la diversité culturelle ; ils investissent donc massivement dans la production audiovisuelle indépendante, permettant ainsi au secteur de se consolider et de prospérer. Il semblerait alors adéquat que ces organismes soient en mesure de définir le contenu qu'ils diffusent. De la part des éditeurs, il a été avancé – à juste titre – que c'est aux producteurs de répondre aux attentes des diffuseurs, et non le contraire.

Il a également été indiqué que, en raison du déclin des recettes publicitaires et de l'inadéquation des systèmes de financement nationaux et européens concernant les productions indépendantes, le volume des produc-

tions audiovisuelles créées en interne (c'est-à-dire par les organismes de diffusion eux-mêmes) augmente, tandis que le volume des investissements dans les nouvelles productions indépendantes baisse.

En revanche, dans des pays comme le Royaume-Uni, le volume des productions indépendantes augmente alors que celui des productions internes diminue.

En outre, la réduction, voire la suppression, de certaines sources de financement des organismes de radiodiffusion pourrait les amener à diminuer leur investissement dans de nouvelles productions audiovisuelles indépendantes. L'existence d'un fort service public de radiodiffusion a permis de développer une industrie audiovisuelle européenne dynamique qui peut se mesurer aux industries des grands pays producteurs du reste du monde.

La question des droits

Les producteurs soulignent que la situation décrite ci-dessus a des effets négatifs multiples : entre autres, elle risque de générer une position dominante des radiodiffuseurs dans la négociation de la cession des droits sur les productions indépendantes. La cession de l'ensemble des droits aux radiodiffuseurs peut entraîner la perte de la viabilité économique des produc-

teurs indépendants, qui ne seraient alors plus en mesure d'accéder à de nouveaux marchés, d'attirer des investissements et de continuer à produire.

Les radiodiffuseurs avancent de leur part qu'il leur est de plus en plus difficile, dans un grand nombre de pays européens, d'acquérir les droits d'exploitation (notamment pour la diffusion en flux sur Internet et les services de « télévision de rattrapage » (catch-up tv)) pour des productions audiovisuelles qu'ils ont pourtant en grande partie financées. Citons à cet égard la Recommandation Rec (2007) 3 du Conseil de l'Europe sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, qui considère que les services à la demande traditionnels font partie de l'offre essentielle des organismes publics de radiodiffusion. De plus, dans certaines situations, les droits acquis par les radiodiffuseurs ne sont pas forcément proportionnels à leur investissement financier.

Dans de nombreux pays, les négociations entre les organismes de radiodiffusion et les producteurs indépendants sont régies par les principes de la « liberté contractuelle » et de la « proportionnalité des droits par rapport aux risques pris ». Si l'on empêchait les radiodiffuseurs d'exploiter les droits secondaires, ils ne pourraient pas récupérer leur investissement et réduiraient alors leur contribution financière. Il convient donc de prendre en compte l'apport financier respectif ainsi que les risques pris par chaque partie. Dans la mesure où les producteurs contribuent aussi financièrement à la production et prennent également des risques, il serait logique qu'ils détiennent une partie des droits. Il arrive aussi que des organismes de radiodiffusion financent totalement une production et que les producteurs profitent des bénéfices (partage des recettes, par exemple). Il convient donc de trouver une solution qui soit équitable pour tous.

La détention de droits secondaires sur les contenus, bien qu'elle puisse constituer un des éléments qualifiants essentiels de la définition des activités de production indépendante, n'en est pas moins un de ses aspects les plus

controversés, sur lequel il convient d'adopter une approche prudente.

Manque de transparence et de visibilité quant à l'origine de la production (producteur indépendant ou production propre du diffuseur) dans les émissions

Parmi les mesures favorisant l'indépendance de la production, on pourrait citer les mesures suivantes :

▶ Assurer l'indépendance des diffuseurs par des soutiens financiers publics (varier les sources des financements publics).

▶ La nécessité de soutenir et de favoriser le développement des distributeurs indépendants. Il est important de soutenir et de développer une distribution indépendante qui pourra offrir une variété de productions.

▶ Assurer la transparence quant à l'origine de la production

▶ Les quotas de diffusion (ex : notamment en France) de productions indépendantes européennes permettent d'offrir au public une variété de programmes européens et nationaux et d'éviter que des programmes américains moins chers envahissent l'espace télévisuel.

▶ La volonté de créer une réelle indépendance de la production audiovisuelle se traduit aussi par la mise en place par les institutions publiques de certains États de mécanismes de soutien (ex : aides directes ou indirectes à la production de films aux niveaux régional, national et européen), de quotas (ex : quota de diffusion de productions indépendantes) voire d'obligations d'investissement dans la production indépendante pour les radiodiffuseurs.

▶ Garantir une diffusion effective : il est nécessaire de soutenir et de favoriser le développement des distributeurs indépendants pour assurer un réseau de diffusion plus diversifié.

▶ Encourager les activités de coproduction, bien que celle-ci entraîne une cumulation des risques liés à la barrière linguistique, à la différence traditionnelle de formats standard des contenus audiovisuels, ainsi qu'aux

contraintes techniques (exemples : la bande son, qui ne doit contenir que les effets spéciaux ou la bande originale, sans aucun dialogue).

Ces mesures (quotas de diffusion et de financement, mécanismes de soutien, etc.) n'ont rien de nouveau et/ou sont déjà mis en œuvre. Les cadres juridiques établis au niveau européen et national soutiennent la production indépendante et garantissent la diversité culturelle. Reste à les mettre en œuvre correctement.

Débattre la portée effective de ces mesures revient à poser là encore un des aspects les plus épineux de la problématique du soutien à la diversité des contenus, via le soutien direct ou indirect aux productions indépendantes. Compte tenu des aspects sensibles liés à la question des droits secondaires, le présent rapport entend prendre note des principaux arguments en la matière, sans toutefois prétendre examiner ou trancher davantage le problème.

De telles mesures ne sauraient, d'une part, être efficaces sans prendre en compte le fait que le producteur indépendant a trois sources potentielles de profit : le quota de bénéfices de la production et, à long terme, l'exploitation des vidéogrammes et d'autres produits dérivés ainsi que les opportunités offertes par le marché mondial. Mais si le producteur est privé du bénéfice des droits secondaires, l'accès aux sources de profit sur le long terme – les plus importantes en termes de bénéfices financiers – est bloqué.

D'autre part, il a été constaté (et ceci à juste titre), que la préférence pour la subsidiarité prescrite par les textes juridiques européens lorsqu'il s'agit de définir la notion de productions indépendantes est fondée sur une pratique assez contrastée des États membres dans ce domaine. Les raisons de la prudence du législateur européen en la matière seraient alors à rechercher dans les mécanismes et les contextes conjoncturels spécifiques de chaque marché national de l'audiovisuel.

En effet, toute réglementation impérative ou même limitative en la matière (seuils tarifaires, quotas, etc.) pourrait être porteuse d'un risque substantiel

de baisse des investissements des diffuseurs dans des nouvelles productions indépendantes. L'on obtiendrait alors le strict contraire de l'objectif re-

cherché, à savoir la favorisation du pluralisme des contenus et la promotion de la diversité des expressions culturelles, en permettant par exemple l'ac-

cess au marché de contenus de type art et essai, underground ou communautaire.

Comparaison des mécanismes de soutien direct et indirect à la production indépendante

Pour comprendre la logique et l'impact des mécanismes de soutien direct et indirect à la production indépendante, il est indispensable de donner

un aperçu des *définitions de la notion de 'production indépendante' adoptées par les États membres*. En effet, les différentes approches nationales condi-

tionnent étroitement les *mécanismes de soutien et de promotion retenus*.

Tableau 1. Les trois types d'approche nationale selon les critères de définition retenus

État membre	Propriété de la société de production	Autonomie éditoriale effective	La quantité de programmes fournis au même organisme de radiodiffusion télévisuelle	Détention des droits secondaires
Belgique : Communauté flamande	●			
Belgique : Communauté française	●		●	
Finlande	●		●	
France	●		●	●
Grèce		●		
Irlande	●	●		
Italie	●		●	
Luxembourg	●			
Portugal	●		●	●
Espagne	●			
Royaume-Uni	●	●		

Les critères de définition⁵

Aucun engagement : Autriche, Danemark, Allemagne et Suède

Le considérant 31 (aujourd'hui 49) de la directive a posé quatre critères précis de définition des productions indépendantes, mais a laissé le choix aux États membres d'adapter l'usage des critères au contexte de leur marché national, en vertu du principe de subsidiarité. Ceci explique pourquoi cinq États membres de l'Union européenne (l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, le Portugal et la Suède) n'ont pas jugé utile de se doter en droit interne d'une définition explicite de

cette notion, étant donné que les critères posés par le considérant 49 de la directive restent directement applicables dans cette situation particulière, conjointement avec la pratique juridique interne et les décisions du Comité de Contact, qui fonctionne auprès de la Commission européenne.

La flexibilité : Belgique (Communauté flamande), Grèce, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne

Cette approche semble favoriser, entre autres, *les critères de type qualitatif*, telle que l'autonomie éditoriale effective du producteur, « définie – en législation irlandaise – comme capacité à exercer un contrôle direct sur les acteurs, l'équipe de production, l'équipement et les infrastructures utilisées lors du processus de production »⁶.

La rigueur : Belgique – Communauté française, Finlande, France, Italie, Royaume-Uni

Accordant la priorité aux *critères quantitatifs* et surtout à la question de la propriété de la société de production, cette approche vise à s'assurer que les parts détenues par les radiodiffuseurs dans une société de production indépendante ou bien par les producteurs indépendants dans une société de diffusion ne dépassent pas un seuil maximal, pouvant varier de 25 % (Pays-Bas) à 15 % (France) de l'ensemble des parts sociales. De même, un critère souvent utilisé est celui de la quantité de programmes fournis au même organisme de radiodiffusion télévisuelle. Ainsi, en Finlande, le seuil quantitatif maximum est fixé à 90 % des programmes fournis à un seul organisme de radiodiffusion, sur une durée totale de trois ans, alors qu'en

5. Voir à ce propos le rapport final rédigé par David Graham et coll., sur l'étude d'impact des mesures de promotion, au niveau communautaire et national, de la production et de la distribution des contenus audiovisuels faisant l'objet des dispositions de l'article 25 a de la directive Télévision sans frontières, Commission européenne DG Société de l'Information et Médias, 2005, p. 91.

6. Voir *ibidem*, p. 92/

France ce pourcentage (80 % des programmes) est calculé sur une base plus rigide, entre autre en fonction du volume horaire de diffusion.

Mécanismes de soutien et de promotion des productions indépendantes

Une autre conséquence d'un régime juridique basé sur la subsidiarité est la possibilité laissée aux États membres de prendre des mesures plus restrictives que celles fixées par la norme européenne, s'ils le jugent nécessaire.

Dans la mesure où la production audiovisuelle indépendante semble toujours impliquer un déséquilibre entre les ressources techniques, logistiques et humaines et les moyens dont disposent le producteur indépendant et le radiodiffuseur télévisuel, tous les États membres de l'Union européenne se sont servis de cette possibilité pour protéger et promouvoir les producteurs et les productions indépendant(es).

Là encore, il existe trois moyens d'action : prendre des mesures d'incitation quantitative, qualitative ou bien de soutien financier direct ou indirect.

Les mesures d'incitation quantitative

Ainsi, six États membres (Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas et

Royaume-Uni) appliquent un système de quotas majorés, appliqué au chiffre d'affaires global ou à la grille de programmes du radiodiffuseur public, souvent identique à l'opérateur historique sur le marché ou ses ayants-droit : 11,5 % du chiffre d'affaires global du radiodiffuseur public français, France Télévisions, doit servir au financement de productions indépendantes, contre 20 % des plages horaires de diffusion de type premium (prime time) pour le radiodiffuseur public italien RAI.

Les mesures d'incitation qualitative

Souvent, de telles mesures d'incitation visent la protection et la promotion des expressions culturelles nationales, lorsque les États membres imposent notamment aux radiodiffuseurs publics une obligation d'offrir une grille de programme reflétant la diversité culturelle et linguistique des différentes communautés vivant sur un territoire donné. Ces mesures s'appliquent autant aux productions internes qu'aux productions indépendantes.

Ainsi, la Grèce réserve un quota de 25 % des plages horaires premium du radiodiffuseur public ERT aux œuvres et contenus en langue grecque ; les Pays-Bas connaissent un système similaire, mais avec des quotas différenciés (50 % pour les radiodiffuseurs publics

et seulement 40 % pour les radiodiffuseurs privés).

La France enfin combine ces deux types de mesures d'incitation : outre un quota de diffusion de 40 % d'œuvres françaises qui s'applique à tous les radiodiffuseurs, publics comme privés, il existe une seconde obligation d'investir 16 % du chiffre d'affaires dans des productions indépendantes (20 % pour Canal Plus).

Les mesures de soutien financier direct ou indirect

Les subventions, les exonérations fiscales et d'autres aides d'État sont des formes classiques de soutien au cinéma et au secteur audiovisuel, interne comme indépendant. Mais il existe aussi des mécanismes précis de soutien financier aux productions de type art et essai, comme les obligations d'investissement ou bien la participation financière obligatoire à un fonds national cinématographique (Autriche, Portugal, Finlande).

Ainsi, en France, les radiodiffuseurs privés ont une obligation d'investir un quota annuel minimum de 3,2 % de leur chiffre d'affaires net dans le financement de films dont 75 % doivent être produits par des équipes indépendantes.

Conclusions

L'UNESCO et les instruments juridiques européens reconnaissent l'importance du rôle que jouent les producteurs indépendants dans la consolidation et favorisation de l'accès libre et véritable des créateurs aux moyens de production dans un marché aussi compétitif que celui de l'audiovisuel. Dans la pratique cependant, l'indépendance des producteurs semble souvent compromise par des obligations à la fois économiques et éditoriales à l'égard des distributeurs (qu'ils soient publics ou privés) et des systèmes de financement.

Dans ce contexte particulier et compte tenu du fait que le Conseil de l'Europe adopte une approche plus large, pan-européenne, qui transcende la réalité du marché communautaire, nous pensons que toute initiative renforçant la souplesse et la rentabilité des méthodes de coopération et d'échange d'informations et de savoir-faire, tel que par exemple le recueil des bonnes pratiques en la matière, renchérirait le débat. Nous estimons en outre que de nombreuses difficultés inhérentes en jeu pourraient être évitées en appliquant des modèles de coopération plus souples et moins bureaucratiques, à l'image des initiatives

et conseils de coproduction régionaux, et ce particulièrement dans l'industrie cinématographique.

Cela étant, si le problème de la production audiovisuelle indépendante semble être au cœur même de la question de la diversité et du pluralisme des contenus, il semble à ce stade prématuré d'envisager de rédiger, au niveau du Conseil de l'Europe, une recommandation ou tout autre instrument juridique similaire. Néanmoins, on peut s'attendre à ce que le débat se poursuive et à ce que l'évolution de ce secteur fasse l'objet d'un suivi permanent par un groupe d'experts.

**Division des médias et de la société de l'information
Direction générale des droits de l'Homme
et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
www.coe.int/media**