

Réexamen de la directive « Télévision sans frontières » Contribution du Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique

En date du 12 juillet 2005, la Commission européenne a rendu publiques les conclusions préliminaires tirées des diverses consultations relatives à la révision de la directive « Télévision sans frontières » organisées depuis 2003.

La Commission européenne soumet six documents de synthèse à une ultime consultation publique jusqu'au 5 septembre 2005¹. Ces documents et les réponses à cette consultation publique sont destinés à préparer la conférence audiovisuelle de Liverpool (20-22 septembre 2005) organisée conjointement par la Commission européenne et la présidence britannique de l'Union². La Commission présentera ensuite, d'ici à la fin de l'année 2005, le cadre législatif futur pour les services de contenu audiovisuel.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a eu l'occasion, tant par sa présence active aux réunions du comité de contact de la directive³ et du groupe des régulateurs que par ses contributions⁴ aux diverses consultations publiques organisées par la Commission, de participer à la réflexion sur la modernisation de la législation communautaire. Au moment où la Commission européenne annonce la phase finale du processus de révision, le CSA tient à réagir aux textes soumis à consultation.

REGLES APPLICABLES AUX SERVICES DE CONTENU AUDIOVISUEL

Question n°1 : la compétence matérielle

La Commission européenne rappelle les deux options retenues en matière d'architecture du nouveau cadre réglementaire des services de contenu audiovisuel : ou bien la révision de la directive TVSF avec un assouplissement en matière de publicité et une mise à jour des définitions, ou bien l'établissement d'un cadre général s'appliquant à toute forme de fourniture électronique de contenu audiovisuel. Elle précise que la majorité des experts ont soutenu cette dernière approche plus générale et « à deux niveaux » en fonction du caractère linéaire ou non linéaire du service audiovisuel.

Le CSA privilégie également cette approche neutre technologiquement.

¹ http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-tvwf2005/consult_fr.htm

² <http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Servlet?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1107293391098&a=Karticle&aid=1115136925952>

³ http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/contact_committee.htm

⁴ http://www.csa.be/documentation/publications_autres.asp

Des clarifications sont nécessaires notamment quant au mode d'accès au marché et à la conformité d'un éventuel régime d'autorisation individuelle et préalable des services non linéaires au regard de la directive sur le commerce électronique. L'articulation avec la proposition de directive « *relative aux services dans le marché intérieur* » (COM(2004)02)⁵ doit également s'analyser avec grand soin pour éviter des cumuls de règles et les conflits d'intérêt et d'interprétation, la priorité devant être clairement donnée à l'approche sectorielle et donc au cadre réglementaire pour les services de contenu audiovisuel.

1. Les définitions

Les éléments de la définition des services de contenu audiovisuel tels que proposés par les services de la Commission devraient être complétés ou clarifiés :

- ☞ Il conviendrait d'inclure les services de radiodiffusion sonore dans le champ d'application. Aucun argument raisonnable ne peut être avancé pour les exclure du respect des objectifs d'intérêt général poursuivis par le futur cadre réglementaire européen ;
- ☞ La notion vague de « grand public » risque de prêter à interprétation lors de son application. Il pourrait utilement être précisé qu'il s'agit du public le plus proche de la population totale.

Le document comporte une ambiguïté relative à la notion de « responsabilité éditoriale ». Il retient d'abord une approche restrictive de la « responsabilité éditoriale » qui « *ferait partie de la définition du second niveau de services* » (les services linéaires). Il propose ensuite de définir le « *fournisseur de service de contenu* » comme « *la personne physique ou morale qui détient la responsabilité éditoriale du contenu du service de contenu audiovisuel* » ou, selon une formulation alternative : la personne qui « *détermine la manière dont le contenu audiovisuel est organisé* », sans établir de distinction entre fournisseur de services linéaires et fournisseur de services non linéaires. Enfin, le texte définit le « *diffuseur* » comme le « *fournisseur de service de contenu audiovisuel linéaire* » et précise que la responsabilité éditoriale du diffuseur « *inclut la responsabilité de la composition des grilles de programmes* ».

En premier lieu, l'utilisation de la notion « d'éditeur » à la place de celle de « fournisseur » aiderait à la compréhension et éviterait une confusion des rôles entre celui qui produit et compose du contenu sous sa responsabilité et celui qui diffuse ou distribue un ou des services de contenu au public par quelques réseaux ou infrastructures.

En deuxième lieu, si, selon l'approche privilégiée par la Commission européenne, la protection garantie au public doit couvrir l'ensemble des services, linéaires et non linéaires, alors la responsabilité juridique des fournisseurs de service de contenu audiovisuel doit être une obligation de l'exercice d'une liberté relative à l'élaboration et à la composition du contenu mis à la disposition du public, qu'importe le mode de

⁵ http://www.csa.be/pdf/CSA_20050315_auditionEuropeparlement_directiveservices.pdf.

distribution de ce contenu aux utilisateurs finaux. L'inclusion des « services de la société de l'information » à contenu audiovisuel, livrés sur demande individuelle, dans la régulation horizontale des contenus sous l'appellation de « *services de contenu audiovisuel non linéaire* » ne liquide pas la responsabilité éditoriale exercée par le prestataire des services à la demande. Le traitement horizontal et neutre technologiquement des réseaux de transmission électronique et des contenus éditoriaux ne doit pas occulter la structuration interne de la chaîne multimédia par l'adaptation et la formation de l'offre de services et des modes de consommation, des contenus éditoriaux et des formes de livraison, éventuellement contre rémunération. Cette approche est centrale dans les initiatives eEurope et i2010.

Ceci plaide également en faveur de l'insertion de la notion de « distributeur de services de contenu audiovisuel ». La fonction de distributeur viserait la « *personne morale qui met à la disposition du public un ou des services de contenu audiovisuel de quelque manière que ce soit. L'offre de services peut comprendre des services fournis par la personne elle-même et des services fournis par des tiers avec laquelle elle établit des relations contractuelles* ». Cette fonction recouvre la livraison aux utilisateurs finaux de services de contenu audiovisuel linéaires et non linéaires, par l'intermédiaire de « *services de radiodiffusion* » (au sens du « marché 18 »). Cette fonction comporte une responsabilité éditoriale – qui diffère de la responsabilité éditoriale de l'éditeur de services – en matière de fourniture de services de contenu audiovisuel au travers du rôle joué dans la composition de l'offre de services dès lors qu'on admet que « *le point de vue du prestataire du service doit être privilégié dans l'analyse de la notion de "service de radiodiffusion télévisuelle"* » (arrêt Mediakabel de la CJCE du 2 juin 2005).

2. Les règles fondamentales

Le CSA s'accorde sur la nécessité de préserver les objectifs d'intérêt général tel que prévu dans le document.

Trois questions demandent des clarifications :

- ☞ Qu'entend-on par la proposition de faire varier les « *moyens employés pour protéger les mineurs et la dignité humaine en fonction des caractéristiques du service* » ?
- ☞ Que vise-t-on par la proposition d'adapter le mode d'identification des communications commerciales aux caractéristiques de la communication ?
- ☞ Les règles prévues pour la communication commerciale pour les médicaments et traitements médicaux seraient allégées pour les services non linéaires et ses formes interactives par l'acceptation de communication « *d'information objective sur les produits* ». Si cette information est objective, ne devrait-elle pas être éditée et diffusée dans des programmes ou émissions idoines et non dans les programmes de communication commerciale qui doivent être clairement identifiés comme tel ? Il y va de la santé publique.

Question n°2 : la compétence territoriale

Tout au long du processus de consultation, le CSA a souligné le caractère essentiel de la détermination de la compétence territoriale. Celle-ci constitue une des raisons qui permettent à l'Union européenne d'agir dans le domaine audiovisuel afin d'assurer une libre concurrence entre les services (et non contribuer à la concentration) et favoriser la libre circulation et l'élargissement de l'offre de contenus (et non son appauvrissement).

Or, force est de constater que le principe du pays d'origine dont la Commission rappelle qu'il est au cœur de la directive européenne est dans certains cas appliqué aveuglément tandis que le dispositif de la directive ne rencontre plus concrètement les situations de fait dans des marchés qui s'internationalisent⁶. L'absence de prise en compte des cas de choix de la localisation la moins contraignante aboutit, dans les faits, à la situation absurde où la majorité du secteur de radiodiffusion européen pourrait être réglementée par la le Royaume-Uni et le Luxembourg, voire la France.

Le processus de révision qui s'achève est le moment adéquat pour trouver des solutions à ce qui a été trop souvent considéré comme un épiphénomène ne concernant que quelques pays aux arrière-pensées protectionnistes. Pour les pays de petite ou moyenne dimension – en particulier ceux qui sont adossés à un grand marché linguistiquement homogène – les risques de délocalisations et les pratiques de ciblage de contenus et de publicité⁷ mettent en cause l'équation entre la liberté d'établissement et de circulation, le maintien d'une activité audiovisuelle sur leur territoire et la sauvegarde de la diversité des idées, des opinions et des cultures, parties prenantes de la liberté d'expression.

S'agissant des critères d'établissement énoncés à l'article 2 de la directive TVSF, l'éclatement des différents rôles de l'activité de radiodiffusion, l'internationalisation et la virtualité démontrent que les critères de localisation d'un siège administratif ou de lieu de décision stratégique n'ont qu'une pertinence limitée par rapport au lieu de l'impact de l'activité ou, autrement dit, au critère du public visé.

Or, la détermination de la juridiction poursuit deux objectifs aussi importants l'un que l'autre : d'une part, assurer la sécurité juridique pour l'éditeur quant au droit qui s'applique tout en garantissant la liberté d'établissement et la libre circulation des services ; d'autre part, assurer l'application effective des règles aux radiodiffuseurs qui développent leurs activités à destination d'un territoire, du public qu'il couvre ou de sa

⁶ L'approche européenne n'a pas éliminé les problèmes réels liés « au nombre croissant de chaînes disponibles dans certains marchés, notamment les plus petits, [qui] émettent en fait à partir d'autres pays. [...] Les chaînes étrangères s'adjugent une part importante de l'audience dans certains Etats membres, notamment les plus petits et ceux qui partagent leur langue nationale avec des voisins plus grands. Dans certains cas, leur part d'audience peut dépasser les 40 %. Cependant, la présence de chaînes qui visent spécifiquement des marchés étrangers n'est importante que dans quelques Etats membres, alors qu'au niveau de l'UE il est plus courant que le public regarde des chaînes étrangères qui ne visent pas le marché national de ce même public ». Quatrième rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions concernant l'application de la directive 89/552/CEE « Télévision sans frontières », COM(2002) 778 final, pp. 31-32.

⁷ Le CSA a mené, dans le cadre de la 15^{ème} réunion de l'EPRA qui s'est tenue en mai 2002 à Bruxelles, une enquête sur la situation dans plus de trente-cinq Etats, enquête qui a montré l'ampleur des pratiques de ciblage de contenus et de publicité et leurs effets.

zone de chalandise, assurant la sauvegarde de la diversité des idées, des opinions et des cultures de ces territoires, diversité sans laquelle la liberté d'expression est menacée. C'est ce second objectif qui n'est actuellement pas pris en considération et que le CSA préconise d'explicitier en agissant sur l'extension des critères de l'article 2 §3, ayant été eux-mêmes spécifiquement élaborés pour les besoins de la directive.

Dans cette perspective, un nouveau point (d) devrait être ajouté à l'article 2 §3 qui prévoirait qu'est considéré comme établi dans un Etat membre l'organisme de radiodiffusion vis-à-vis duquel il a été constaté que ses activités sont entièrement ou principalement tournées vers le public de cet Etat membre. Les activités seraient réputées tournées vers le public de cet Etat membre dans les cas suivants :

- ☞ le service est exclusivement capté de manière intégrale et simultanée dans cet Etat membre ou est spécifiquement adressé au public de cet Etat membre ;
- ☞ des fenêtres de programmes sont exclusivement captées dans cet Etat membre ou spécifiquement adressées au public de cet Etat membre ;
- ☞ des fenêtres de publicité, de télé-achat ou de parrainage sont exclusivement captées dans cet Etat membre ou spécifiquement adressées au public de cet Etat membre.

Par « exclusivement capté », il faut comprendre que le service est seulement rendu techniquement accessible par un procédé licite dans l'Etat de réception. Par « spécifiquement adressé », il faut comprendre que le service ou la fenêtre de publicité ou de programme contient de manière importante des informations ciblant spécifiquement le téléspectateur ou le consommateur de cet Etat. Pour les fenêtres de publicité et de programme, la disponibilité d'un service distinct par ces seules fenêtres dans un autre Etat membre constituerait une preuve incontestable.

En outre, en amont de toute décision d'autoriser un programme susceptible de s'adresser - partiellement ou de manière importante - au public d'un autre Etat, pourrait être instaurée l'obligation de consulter l'instance en charge des autorisations dans cet Etat, par le biais d'un système de notification préalable dont le principe pourrait être inscrit dans la future directive.

Sans aller jusqu'à prôner la création d'une autorité européenne disposant d'un mandat pour prévenir ou résoudre les conflits et différends entre Etats, pourraient être insérées des dispositions en matière d'arbitrage, de médiation, de coopération et de surveillance ou la mise en œuvre de structures qui faciliteraient la réconciliation des parties à l'instar de ce qui est prévu pour d'autres dispositions européennes que la directive TVSF. Les autorités de régulation, pour la plupart responsables en matière de délivrance des autorisations, devraient avoir un rôle clairement reconnu en cette matière.

DIVERSITE CULTURELLE ET PROMOTION DES PRODUCTIONS AUDIOVISUELLES EUROPEENNES ET INDEPENDANTES

Enjeu n°1 : Services non linéaires

Une obligation équivalente aux articles 4 et 5 de la directive TVSF ne constituerait pas une contrainte insurmontable pour les services non linéaires. Les premières indications issues du marché des droits dans l'environnement des services à la demande montrent qu'une partie du coût de ceux-ci est établi en fonction de la consommation réelle des programmes à la demande. En outre, l'outil même des catalogues à la demande convient particulièrement à une exploitation de droits secondaires, pour des œuvres de qualité mais de production moins récente. Enfin, ce même environnement suggère que de tels services – outre ceux visant l'accès technique plus souple à l'actualité ou aux grands événements – exploitent davantage des œuvres de stock, au sens patrimonial, telles que les œuvres documentaires et de fiction.

L'argument selon lequel l'application d'un quota à une offre à la demande serait problématique dans la mesure où le téléspectateur choisit exactement ce qu'il va regarder et où le fondement du calcul devrait être la consommation réelle plutôt que potentielle des programmes ne peut être suivi. En effet, c'est déjà pour les services linéaires la durée potentielle qui est considérée – celle qui est communiquée à l'origine au téléspectateur – et non la durée des programmes réellement regardés. Si l'on peut considérer que l'actuelle notion de « temps de diffusion » est formellement inadaptée à la mesure de l'offre d'un service à la demande, le fondement de l'obligation – faire en sorte que les œuvres proposées au choix du public dans sa consommation télévisuelle soit majoritairement européenne – reste bel et bien pertinent dans un environnement non linéaire.

Enjeu n°2 : Surveillance de l'application des articles 4 et 5 dans les Etats membres

La Commission relaye le sentiment de radiodiffuseurs et de producteurs selon lequel « *l'application des dispositions des articles 4 et 5 ne fait pas l'objet d'une surveillance ou d'un contrôle systématique* ».

Le CSA tient à souligner que le contrôle est effectif en Communauté française de Belgique. Il fait l'objet, sur base annuelle, de la procédure suivante : déclaration annuelle par les éditeurs ; communication d'un échantillon d'une semaine de programme par trimestre déterminé ultérieurement par l'organe de régulation, au moyen d'un tableur informatisé et de données horodatées et catégorisées ; contrôle des méthodes de calcul et collationnement des données avec les grilles de programmes publiées et, à compter de 2004, avec l'échantillon de programme en image stocké en mémoire ; enfin, en cas d'infraction, procédure d'instruction, de débat contradictoire et décision de l'autorité indépendante assortie d'une sanction. L'absence de communication par les éditeurs de services des données idoines est également soumise à la sanction du CSA. Les avis relatifs au contrôle ainsi que les éventuelles décisions du CSA en cas de manquements constatés sont publiés, notamment sur son site internet (www.csa.be).

Sur la méthode, le maintien d'une déclaration par l'éditeur lui-même a pour avantage d'inciter l'éditeur à se doter d'un système de monitoring. Toutefois, cette déclaration doit être corroborée par un contrôle ciblé sur base d'échantillons et d'outils pointus.

La consultation préalable des résultats des rapports nationaux par le secteur de la production indépendante ne peut qu'être positive. Il convient cependant de maintenir un contrôle effectif qui soit indépendant de toutes les parties. Le CSA émet par contre des doutes sur la plus-value d'un monitoring mené à l'échelle européenne par un consultant indépendant, notamment au regard du coût d'une telle opération.

De la pratique du CSA, il ressort que des modifications des « orientations suggérées pour suivre l'application des articles 4 et 5 » seraient judicieuses sur les aspects suivants :

- ☞ un contour plus précis des catégories de programmes non éligibles, notamment pour ce qui concerne les manifestations sportives et les informations ;
- ☞ la pertinence de l'application des quotas à des services contenant une infime partie de programmes éligibles ;
- ☞ le choix d'une application par éditeur – requis par la directive – ou par service – sollicité dans le rapport à la Commission.

Enjeu n°3: Encourager la production et la distribution de coproductions européennes

Le CSA estime hasardeux de mettre en concurrence l'objectif de création d'une industrie européenne de l'audiovisuel « intégrée » et l'objectif de diversité culturelle de la production européenne.

Il est d'avis, que dans le respect d'une diversité culturelle « émancipatrice », faite de soutien à des cultures et des langues plurielles, et dans la mesure où de nombreux exemples – notamment belges – ont montré qu'une œuvre à fort ancrage local peut adopter un langage et un propos universels, des mesures pourraient être prises afin de favoriser la structuration de la coproduction européenne.

Enjeu n°4 : notion de « producteur indépendant »

Les critères d'indépendance sont sujets à débat au regard des situations de fait. En termes de négociation et d'exploitation des droits, les rapports de force ou une protection excessive peuvent venir contrecarrer les objectifs poursuivis par la directive TVSF. L'évolution économique du secteur montre une accélération de la concentration des entreprises au sein de groupes de communication avec une tendance à ce que les producteurs indépendants deviennent des filiales de ces groupes. De ces points de vue, il convient de laisser aux Etats membres le soin d'évaluer plus ou moins largement les critères d'indépendance, y compris en matière de gestion des droits secondaires.

COMMUNICATIONS COMMERCIALES

Règles communes à toutes les communications commerciales audiovisuelles

Question n°1 : Notion de communications commerciales audiovisuelles

Le CSA est favorable à l'adoption d'une définition des communications commerciales audiovisuelles englobant de manière horizontale toutes les formes de promotion d'activités et d'acteurs économique et à la mise en place d'un socle commun de règles pour celles-ci.

Le CSA propose, dans la définition du « parrainage », de préciser que ce terme signifie « toute contribution directe ou indirecte d'une entreprise ».

Question n°2 : Règles sur la dignité humaine et la protection des mineurs

Pour le CSA, les messages de parrainage doivent se voir appliquer les règles relatives à toutes les communications commerciales.

Question n°3 : Règles relatives à des considérations de santé publique

Pour le CSA, les interdictions et les restrictions de la publicité liées à des considérations de santé publique doivent être maintenues et appliquées de manière complète et identique pour tous les services de contenu, linéaires ou non linéaires.

Le CSA ne voit pas de justification objective et proportionnée aux objectifs d'intérêt général en matière de santé publique d'un éventuel assouplissement du régime juridique applicable aux communications commerciales audiovisuelles relatives aux produits pharmaceutiques, qu'ils soient ou non fournis sur ordonnance, ou qu'elles soient prestées par des services linéaires ou non linéaires. L'option évoquée d'une possible autorisation d'une information objective relative aux produits pharmaceutiques ne rencontre pas la règle d'identification des contenus (c'est soit de l'information objective, soit de la communication commerciale). Pour les mêmes raisons, il ne convient pas d'accepter le placement de produits pharmaceutiques dans les programmes audiovisuels.

Question n°4 : Identification des communications commerciales

Le recours à de nouvelles pratiques publicitaires augmente le nombre déjà très étendu des formes de communication commerciale et renforce la tendance à repousser les limites fixées par la double exigence d'identification et de séparation, notamment par l'insertion de régimes dérogatoires ou allégés qui sont applicables spécifiquement ou par assimilation qui rendent complexes – voire impossible – l'application des règles et leur contrôle. Le respect des objectifs et principes généraux commande de ne pas tergiverser sur leur mise en œuvre à toute forme de communication commerciale audiovisuelle qu'elle soit qualifiée de nouvelle ou non. Il est en effet difficile de considérer comme intangibles les principes d'identification et de distinction et

d'accepter simultanément l'insertion des contenus publicitaires à l'intérieur même des programmes sous des formes qualifiées diversement (parrainage, placement de produits, ...).

Or, la Commission envisage d'autoriser le recours au placement de produit, en conséquence de quoi « *le principe de séparation devrait cesser d'être un critère indispensable pour devenir simplement l'un des moyens permettant aux utilisateurs d'identifier le contenu commercial* ».

Avant toute prise en considération d'une telle évolution qui viendrait contredire le large consensus exprimé sur la justification accrue du maintien des principes d'identification et de séparation dans les nouveaux environnements, il convient de se mettre d'accord sur la ou les pratiques envisagées sous cette appellation. Entre les vêtements habillant habituellement un présentateur dont la marque est mentionnée au générique et le restaurant « fast food » ou la voiture systématiquement au centre de l'action d'une œuvre audiovisuelle, il existe en effet une palette de présentations plus ou moins « proéminentes ».

Il est vrai que les marques font partie de l'environnement visuel habituel et que les produits et services sont régulièrement des éléments constitutifs du contenu d'un programme de télévision. Sur ce point, l'approche énoncée par le rapport explicatif de la Convention télévision transfrontière concernant la publicité clandestine est éclairante :

« 238. Les formes de présentation de produits ou services qui sont interdites par ce paragraphe sont celles qui émettent un jugement de valeur sur le produit ou service (vantent les mérites de ce produit ou service ou accordent un traitement préférentiel à ce produit ou service par rapport à d'autres produits ou services similaires) ou qui utilisent les mêmes termes ou éléments visuels utilisés dans une publicité pour ce produit ou service.

239. Par contre, les présentations de produits ou services du radiodiffuseur ou de tiers sont autorisées lorsqu'elles font seulement référence aux éléments caractéristiques du produit ou service, dans un but d'information, ou lorsque ces présentations sont nécessaires au déroulement de l'émission (par exemple: jeux dans lesquels les prix sont constitués de produits ou services du parrain, annonces de films dans une émission consacrée au cinéma, présentation de livres dans une émission littéraire) ».

Il se dégage du document des services de la Commission l'idée que le placement de produit pourrait être assimilé à du parrainage et, de ce fait, qu'il ne devrait pas répondre à des critères de séparation (mais bien d'identification) ni de durée.

Pour le CSA, c'est à tort que les dispositions de l'article 17 de la directive (prévoyant le placement de la mention de parrainage en début ou fin de programme) ont été progressivement interprétées comme des minima, ouvrant la possibilité d'une insertion de mentions de parrainage sans limite au sein même des programmes. C'est d'ailleurs conscients des faiblesses de ce dispositif que de nombreux pays européens ont pris des mesures plus restrictives, notamment en matière de forme et de durée des mentions.

Si la question d'une discrimination potentielle des conditions de production des œuvres cinématographiques est pertinente, généraliser la question de la concurrence à l'ensemble des programmes revient à omettre la nature même des conditions de financement et de viabilité des œuvres cinématographiques, la nature du risque associé habituellement à de telles entreprises et, par conséquent, le recours à une palette de ressources financières. Si la pratique devait toutefois être tolérée, elle devrait être limitée aux seules œuvres cinématographiques et audiovisuelles de fiction.

Cependant, la protection des professions de l'audiovisuel à l'égard des contenus dont ils n'ont plus la maîtrise éditoriale est également à prendre en compte.

Le CSA s'interroge sur la proposition de contrepartie de cette communication publicitaire (information en début du programme concerné) qui semble bien mince pour assurer correctement la protection du consommateur qui est, rappelons-le, aussi un des objectifs de la législation européenne en matière de publicité.

Si la pratique devait s'imposer, il va de soi que les types d'émissions interdites au parrainage ou à la coupure publicitaire devraient continuer à être des espaces sécurisés également en matière de placement de produit.

Question n°5 : Identification des contenus parrainés en particulier

La question d'un éventuel élargissement des critères de parrainage constitue une nouvelle manière de repousser les limites des principes et objectifs généraux réaffirmés par ailleurs. Encore une fois, cet « élargissement » ne saurait que compliquer l'application et le contrôle des règles.

Il convient de plus de prendre la mesure du fait que la différence entre la publicité et le parrainage⁸ dans la forme de leur présentation deviendrait ainsi plus que ténue et, dès lors, en tirer les conséquences quant à l'application des autres règles, notamment en matière de durée et de séparation.

Le parrainage de programmes et ses différentes déclinaisons progressivement tolérées prennent une place grandissante dans la communication publicitaire et échappent pour l'instant aux règles de durée publicitaire. Une manière de stabiliser la protection du consommateur consisterait à fixer une durée maximale de la communication publicitaire sous toutes ses formes. Si l'on maintient la catégorie du « parrainage », qu'un plafonnement complémentaire doit lui être appliqué.

Question n°6 : Application des règles

La CSA se prononce en faveur d'une articulation entre autorégulation et régulation, telle qu'elle fonctionne en Communauté française de Belgique, où la discipline

⁸ Présentation du parrainage par des images animées, de brèves séquences scénarisées et le recours à l'environnement sonore et visuel de spots publicitaires diffusés par ailleurs.

professionnelle cohabite avec l'autorité de régulation. L'autorégulation gagne en effectivité juridique par une plus grande responsabilisation des acteurs. Cependant, le CSA souligne l'importance du maintien d'une régulation publique et indépendante, régulation qui doit être à la fois la garante du respect des règles, le cadre d'un dialogue entre les parties par l'adoption de codes d'éthique et le lieu d'une veille critique des évolutions constantes des techniques de communication et de publicité.

Règles quantitatives sur la publicité télévisée

Question n°1 : Limites horaire et quotidienne de publicité

Le CSA ne souscrit pas à la proposition de supprimer la durée quotidienne de publicité. Cette proposition revient à fixer la limite de la pression publicitaire quotidienne non à 15 mais à 20%. Cette idée pourrait être reçue si elle devait concerner une durée maximale de la communication publicitaire sous toutes ses formes au sens le plus large (en ce compris le parrainage), ce qui rencontrerait adéquatement les principes de base de la directive.

Question n°2 : Limites horaire et quotidienne appliquées au télé-achat

La caractéristique fondamentale du télé-achat, à savoir l'invitation à une transaction commerciale immédiate, doit continuer à sous-tendre la réflexion sur la protection particulière dont le consommateur doit bénéficier dans ce domaine.

Dès lors, si une simplification devait être proposée aux articles 18 et 18bis, elle ne devrait pas avoir pour conséquence une augmentation de la pression publicitaire globale. Dans cette mesure, le regroupement de spots et fenêtres de télé-achat dans la limite globale des 3 heures serait une clarification utile.

La réduction de la durée des fenêtres de télé-achat sous les 15 minutes ne pourrait se concevoir, dans la perspective d'une protection maintenue du consommateur, que par l'inclusion de la durée du télé-achat dans le volume total de communication commerciale sous toutes ses formes, qui ne pourrait excéder les 20%.

Question n°3 : Insertions publicitaires

Le CSA se prononce pour le maintien des règles de la directive.

Une mise au point devrait être apportée au sujet des programmes de moins de 30 minutes qui ne peuvent subir d'interruptions publicitaires. Il importerait à tout le moins de reconsidérer l'approche de la CJCE quant à la comptabilisation de la durée. Considérer que la durée de la publicité est incluse dans la durée à prendre en considération (principe du « brut ») conduit effectivement à un contournement potentiel de la règle par un allongement de la durée des écrans publicitaires, et donc la possibilité de couper finalement des programmes dont la durée initiale est inférieure à 30 minutes.

Si une simplification des règles d'insertion devait être adoptée, elle devrait prévoir des garanties explicites d'immunité publicitaire complète pour un certain nombre de programmes, en particulier les programmes d'information, ceux destinés aux enfants ainsi que les retransmissions des cérémonies religieuses et laïques, les programmes religieux et les programmes de morale non confessionnelle.

PROTECTION DES MINEURS ET DE LA DIGNITE HUMAINE

Question n°1 : Protection des mineurs

Pour le CSA, les règles fondamentales en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine doivent être maintenues et appliquées de manière complète et identique aux services linéaires et non linéaires.

Les modalités de mise en œuvre par les Etats doivent rester largement exprimées dans les dispositions européennes. Une référence pourrait être faite au rôle des instances de régulation et à l'articulation de leurs interventions avec les formes nationales d'autorégulation.

Question n°2 : Incitation à la haine

Pour le CSA, les règles fondamentales en matière d'interdiction des émissions, programmes ou services contenant une incitation à la haine, notamment pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité, doivent être maintenues et appliquées de manière complète et identique aux services linéaires et non linéaires.

PLURALISME DES MEDIAS : QUEL DEVRAIT ETRE LE ROLE DE L'UNION EUROPEENNE ?

Comme tous les régulateurs, le CSA est très sensible à la question du pluralisme des médias⁹ dans ses aspects politiques (liberté d'expression et représentation d'opinions et de points de vue différents) et culturels (possibilité pour un éventail de cultures reflétant la diversité de la société de trouver leur expression à travers les médias) qui est au centre de son action. L'EPRA a, plus d'une fois, abordé ces questions.

Le CSA suit les travaux du Parlement européen et du Conseil de l'Europe depuis de longues années.

Les mesures prises ou envisagées dans les instances et les pays européens pour promouvoir le pluralisme des médias visent en fait soit à promouvoir la transparence et l'accès à l'information, soit à assurer l'existence d'une variété de fournisseurs de

⁹ Conseil supérieur de l'audiovisuel, Collège d'avis, « Le pluralisme des médias », avis n°3/2001, 12 septembre 2001.

médias et à limiter la concentration économique, soit encore à soutenir une diversité des contenus produits et diffusés.

Une corrélation claire et nette entre ces trois éléments n'est pas simple à établir : il ne suffit pas d'avoir un grand nombre d'acteurs indépendants pour assurer une diversité éditoriale des contenus proposés aux publics, pour assurer leur renouvellement au travers de créations de nouveaux contenus, ou pour exclure le risque d'une influence de la structure de propriété sur les contenus. Il ne suffit pas d'avoir accès à l'information pour que les différentes expressions politiques ou culturelles de notre société soient présentées.

C'est donc à un faisceau d'instruments ou de mesures que l'on doit faire appel : mécanismes d'information (publicité des actes), règles d'accès à l'information pour les éditeurs et le public, qualité de l'information et indépendance, règles d'accès aux infrastructures, réglementation du contenu (volume de production propre, obligation de diffusion, appel à la production indépendante, ...), surveillance des rapports entre propriétaires et responsables éditoriaux, contrôle de la concurrence, restrictions à la propriété des médias, mécanismes d'équilibre, ... Toutefois, ces mesures ne suffisent pas à garantir une diversité réelle des contenus produits et diffusés tant sont présents les goulets d'étranglement que constituent, par exemple, l'utilisation de mêmes sources d'information, l'existence de mêmes pratiques journalistiques, la dépendance publicitaire ou les effets de « mode ».

La difficulté de parvenir à un niveau de pluralisme externe satisfaisant - c'est-à-dire permettant une offre la plus diversifiée possible de programmes - est accrue pour les marchés de petite taille, tel celui de la Communauté française de Belgique, naturellement ouverts vers l'extérieur et dont la structure de propriété et le centre de décision de ses principaux acteurs est majoritairement étrangère.

Il appartient aux Etats membres d'adopter les mesures idoines par rapport aux caractéristiques de leurs marchés : par exemple, des mesures en matière de concentration telles qu'en connaissent la France ou l'Allemagne auraient peu de sens en Communauté française, sauf à accroître les risques de délocalisation.

Le CSA est d'avis que les règles nationales ou européennes du droit de la concurrence ne sauraient remplacer les dispositions sectorielles tandis que des coopérations doivent être organisées entre les instances en charge de la concurrence, celles en charge des services de contenu et celles en charge des infrastructures et réseaux.

La mise en perspective concrète des dispositions européennes existantes (sectorielles au niveau de la radiodiffusion et des infrastructures, horizontales au niveau des services d'intérêt général et au niveau de la concurrence, par exemple) - et de leurs effets - apporterait déjà une information utile au débat sous ses différents aspects. La Commission pourrait s'en charger.

Pour ce qui concerne la révision de la directive Télévision sans frontières, ne conviendrait-il pas d'inclure un article qui invite les Etats à prendre les mesures

nécessaires pour assurer le pluralisme des médias et à en informer périodiquement la Commission. Une mise en œuvre plus concrète du considérant 6 de l'actuelle directive serait ainsi inscrite dans le dispositif réglementaire ?

Bruxelles, le 6 septembre 2005