

L'ŒUVRE AUDIOVISUELLE

Rapport de David Kessler

Directeur général du Centre national de la cinématographie

À Madame la ministre de la culture et de la communication

jeudi 21 mars 2002

Madame la ministre,

À la suite de la qualification par le Centre national de la cinématographie de l'émission « Popstars » comme œuvre audiovisuelle, ouvrant ainsi l'accès au soutien à son producteur, qualification reprise ensuite par le CSA au titre de la comptabilisation des œuvres entrant dans les quotas, une polémique est née qui vous a incitée à me demander un rapport sur les évolutions possibles de la réglementation en la matière. C'est pourquoi, après avoir dressé un état des lieux de la réglementation sur l'œuvre, j'ai engagé une large concertation avec les organisations professionnelles concernées par la question et vous propose dans le présent rapport les premières conclusions que j'ai pu en tirer. Ces conclusions me paraissent devoir, si vous en êtes d'accord, donner lieu à un nouveau cycle de concertation avec les parties intéressées.

*
* *

Je tiens à remercier pour leur contribution à ce rapport : Alice Landrieu, Hélène Raymondaud, Laurent Cormier, Stéphane Davy et Julien Ezanno.

I – LA DEFINITION DE L’ŒUVRE AUDIOVISUELLE

Il existe plusieurs approches de la notion d’œuvre audiovisuelle qui correspondent chacune à un besoin spécifique. Le code de la propriété intellectuelle propose une vision très large de l’œuvre audiovisuelle. La directive Télévision sans frontières fixant comme objectif aux diffuseurs européens des quotas d’œuvres européennes sur leurs antennes a proposé une vision assez ouverte de l’œuvre. Plus restrictives mais de manières différentes, les règles utilisées par le CSA pour les quotas et celles employées par le CNC pour l’attribution des aides du Cosip, sont l’objet de notre réflexion.

DROIT DE LA PROPRIETE INTELLECTUELLE

Partant de la définition la plus ‘accueillante’ à la plus exclusive, il faut concevoir d’abord la vision du CPI comme englobant la création sous toutes ses formes. Cette définition (séquences animées d’images sonorisées ou non) consacre l’existence d’un genre, l’œuvre audiovisuelle, qui est susceptible de se décliner sous différentes appellations en fonction de leurs modes de diffusion : œuvre cinématographique pour l’œuvre destinée à une première exploitation en salles, œuvre télévisuelle pour l’œuvre destinée à une première exploitation sur un service de télévision, œuvre vidéographique pour l’œuvre destinée à une première exploitation sur un support vidéo et, le cas échéant, œuvre multimédia pour l’œuvre destinée à une première exploitation sur un support permettant l’interactivité.

Pour autant, toutes les “ séquences animées d’images ” ne constituent pas nécessairement des œuvres audiovisuelles protégées par le droit de la propriété intellectuelle. Pour accéder à la protection, la fixation audiovisuelle doit, selon la terminologie traditionnelle, être “ originale ”, c’est à dire constituer une création intellectuelle reflétant l’empreinte de la personnalité de l’auteur. De fait, l’originalité est une notion subjective, en l’espèce particulièrement accueillante : toute création intellectuelle bénéficie, en quelque sorte, d’une présomption d’originalité et un faible niveau d’originalité suffit à conférer la qualité d’œuvre protégée.

Pour le droit de la propriété intellectuelle peuvent donc, indépendamment de leur contenu ou de leur mérite, être qualifiées d’œuvres audiovisuelles : les fictions, les documentaires, les messages publicitaires, les dessins animés, les recréations de spectacles vivants, les jeux télévisés, les émissions de variété, etc.

*
* *

DIRECTIVE TELEVISION SANS FRONTIERES

À la différence du CPI, la directive Télévision sans frontières ne considère pas tous les types de programmes comme œuvres. L’article 4 : “ Les États membres veillent, chaque fois que cela est réalisable, et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes, 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 télétex et au téléachat ”. L’article 5 indique : “ 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, aux services de télétexthe et au télachat, 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 ”.

L'objectif de la Directive est de favoriser la circulation des œuvres audiovisuelles en Europe, en encourageant l'ouverture des marchés, mais aussi en garantissant les conditions d'une concurrence loyale, chaque programme devant respecter la législation du pays dont il émane. Le champ concerné est donc le fruit d'un compromis entre des États qui ne partagent pas tous la même vision en matière de patrimoine et en termes de conception du programme télévisé.

*
* *

DROIT DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Pour ses besoins propres, le droit de la communication audiovisuelle a forgé des définitions plus restrictives que celles du droit de la propriété intellectuelle. Ces définitions reposent sur une distinction entre œuvre cinématographique et œuvre audiovisuelle, cette dernière correspondant à l'œuvre destinée à une première exploitation télévisuelle. L'œuvre cinématographique est définie par référence à son régime administratif alors que l'œuvre audiovisuelle est définie par référence à son contenu.

La définition juridique de l'œuvre audiovisuelle a fortement varié au cours des quinze dernières années puisqu'on est passé à partir de 1990 d'un régime de définition volontariste exprimé en termes positifs à un régime de définition en creux.

LA NOTION D'ŒUVRE AUDIOVISUELLE AVANT 1990

Pour les besoins du contrôle des obligations de diffusion et des obligations de production des chaînes de télévision, la CNCL avait, par décision du 31 décembre 1987, adopté une note de terminologie qui définissait l'œuvre audiovisuelle par son contenu. Elle avait ainsi défini les œuvres audiovisuelles comme étant les fictions télévisuelles et les documentaires.

La fiction télévisuelle était définie comme : “ toute œuvre dramatique dont la production fait appel à un scénario et dont la réalisation repose sur la prestation d'artistes interprètes pour l'essentiel de sa durée ”. Étaient inclus dans cette définition les feuilletons (œuvres diffusées par épisodes suivis), les téléfilms ou dramatiques (œuvres constituant une entité en une ou plusieurs parties), les séries (autres œuvres diffusées en plusieurs parties) et les œuvres d'animation, les œuvres théâtrales, lyriques et chorégraphiques ne constituant pas des retransmissions de spectacles publics. Les vidéomusiques scénarisées et certaines émissions de variétés furent ajoutées par la suite.

Le documentaire était défini comme : “ toute œuvre de forme élaborée et dont l'objet est de permettre l'acquisition de connaissances quel qu'en soit le domaine ”.

Le documentaire de création était défini comme celui qui, parmi le genre documentaire “ se réfère au réel, le transforme par le regard original de son auteur et témoigne d'un esprit d'innovation dans sa conception, sa réalisation et son écriture. Il se caractérise par la maturation du sujet traité et par la réflexion approfondie, la forte empreinte de la personnalité d'un réalisateur et/ou d'un auteur ”.

A côté des œuvres audiovisuelles ainsi définies, la note de terminologie identifiait également par leur contenu les émissions d'information, les fictions cinématographiques, les émissions musicales, les vidéomusiques et les programmes de recherche et de création.

La note de terminologie a pour partie été annulée par le Conseil d'État dans un arrêt du 16 novembre 1990, notamment “ en tant qu'elle limite aux fictions télévisuelles et aux documentaires la définition de l'œuvre audiovisuelle ”, faisant une interprétation trop restrictive de la notion d'œuvre audiovisuelle par rapport à la loi. Toutefois, entre-temps, une nouvelle réglementation avait été adoptée à la suite de la modification de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

LA NOTION D'ŒUVRE AUDIOVISUELLE DEPUIS 1990

La définition actuellement en vigueur est fixée à l'article 2 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 modifié en 1992 aux termes duquel : “ Constituent des œuvres audiovisuelles, les émissions ne relevant pas d'un des genres suivants : œuvres cinématographiques de longue durée, journaux et émissions d'information ; variétés ; jeux ; émissions, autres que de fiction, majoritairement réalisées en plateau ; retransmissions sportives ; messages publicitaires ; téléachats ; auto-promotion ; services de télétexthe ”.

Cette définition en creux appelle trois remarques :

- il s'agit d'une définition ouverte comprenant notamment, sans que cela soit exhaustif : les émissions de fiction, les documentaires, les émissions minoritairement réalisées en plateau, les vidéomusiques, les retransmissions de spectacles vivants ainsi que les œuvres cinématographiques de courte durée et d'autres types de programmes relevant également de cette définition comme par exemple les émissions de divertissement ;
- ce type de définition ne permet pas de faire référence au contenu propre aux différents genres, notamment en ce qui concerne le documentaire ;
- la définition tend à exclure de la notion d'œuvre audiovisuelle tous les programmes dont la valeur intrinsèque s'épuise dès leur première diffusion.

*
* *

LES REGLES DU SOUTIEN FINANCIER AUX PROGRAMMES AUDIOVISUELS

Les règles du soutien aux programmes audiovisuels ont été mises en place à partir de 1984 et n'ont jamais donné lieu à l'adoption d'une définition de l'œuvre audiovisuelle. Originairement même, ce droit s'est construit autour d'une notion potentiellement plus ouverte que celle d'œuvre audiovisuelle : celle de “ programmes audiovisuels ”.

L'article 61 de la loi de finances pour 1984 complète le compte d'affectation spéciale n° 902-10 par une deuxième section dédiée au soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels et retraçant les opérations relatives aux subventions, avances et garanties de prêts accordés aux entreprises assurant la production de programmes audiovisuels.

Les réglementations qui se succéderont en 1984, en 1986 puis en 1995 viendront cependant préciser que les programmes dont il s'agit sont des "œuvres audiovisuelles". Si le dispositif de 1984 s'en tient à cette mention, les mesures adoptées en 1986 et en 1995 vont plus loin en identifiant, en termes identiques, les différents genres d'œuvres audiovisuelles.

Le décret n° 95-110 du 2 février 1995 actuellement en vigueur dispose que, peuvent bénéficier des différentes formes de soutien les œuvres appartenant aux genres suivants : "fiction, à l'exclusion des sketches, animation, documentaire de création, recréation de spectacles vivants, magazines et vidéomusiques".

Cette réglementation ne donne ni définition administrative ni définition intrinsèque de l'œuvre audiovisuelle. Elle ne précise pas les caractéristiques propres à chaque genre.

L'objectif poursuivi par les dispositifs d'aides du Cosip est de favoriser le développement d'une industrie des programmes à vocation patrimoniale. Tout au plus convient-il de souligner que le soutien financier sélectif est accordé pour la production d'œuvres "présentant un intérêt particulier d'ordre culturel, technique ou économique".

Dans la mesure où il ne donne pas une véritable définition matérielle des œuvres concernées, le texte de 1995 et l'application qui en est faite par l'administration peuvent donner lieu à des incertitudes et à des contestations. C'est pourquoi, en cas de difficulté d'interprétation sur la qualification de celles-ci ou d'appartenance à tel ou tel genre, notamment dans le cadre des procédures dites de soutien financier automatique, le directeur général du Centre national de la cinématographie peut saisir pour avis la commission qui, par ailleurs, est chargée de lui donner un avis pour l'octroi des principales formes de soutien financier sélectif.

*
* *

II – LES POSITIONS EXPRIMEES

Sur la base de cet état des lieux de la réglementation, une large concertation avec l'ensemble des professionnels concernés par la réflexion sur la notion d'œuvre a pu être menée. Après les auditions, la plupart des intervenants nous ont fait parvenir une contribution écrite résumant leurs positions. Les contributions sont jointes en annexe. Tous d'ailleurs se réfèrent dans leurs interventions à la totalité des textes cités dans cette première partie, soit pour inciter les pouvoirs publics à redéfinir la notion d'œuvre audiovisuelle, soit au contraire pour demander un statu quo, l'application de ces textes ayant finalement permis à l'économie de l'audiovisuel de bien fonctionner. Les partisans d'un rétrécissement du champ d'application des aides Cosip ont affronté les défenseurs d'un élargissement de ces aides au profit d'autres formats. Et l'ambiguïté de la notion de "documentaire de création" a été maintes fois relevée comme devant être précisée. Un point doit d'abord être souligné : l'ensemble des intervenants est unanime pour considérer que la définition de l'œuvre au sens du CPI n'entre pas dans le champ de la présente réflexion. Une réflexion sur le CPI impliquerait en effet une prise en compte de l'ensemble des droits couverts par cette vaste réglementation. Nous l'avons donc exclue d'emblée.

LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA CRÉATION AUDIOVISUELLE

Les États généraux rappellent notamment que le paysage audiovisuel français s'est considérablement complexifié depuis la création du Cosip. Les programmes aidés "ne prêtaient pas beaucoup à discussion compte tenu du paysage audiovisuel de l'époque". Depuis, sont apparus des formats qui appellent des précisions ou des adaptations des règles d'accès au soutien. Il s'agit d'abord de recentrer le soutien sur les programmes de création répondant à un objectif de politique culturelle. À cet égard, la répartition entre sélectif (15 %) et automatique (85 %) devrait peut-être être réexaminée. Les États généraux insistent par ailleurs sur l'importance du contenu créatif et de la spécificité de l'écriture télévisuelle. Aussi insistent-ils sur la nécessité d'exclure du soutien les programmes qui ne comportent qu'accessoirement des éléments de créations originales, qui, par la nature de leur contenu ou de leur concept, sont purement justifiés par la réalité, l'actualité, le commerce ou l'éphémère (c'est à dire tous les programmes de flux spécifiques et exclusifs pour une chaîne de télévision). Devraient aussi être exclus les programmes qui ne sont pas transformés par le regard original et personnel de leurs auteurs (personnes physiques) ou ne témoignent pas d'un esprit d'innovation dans la conception, la réalisation et l'écriture. Ne doit donc l'emporter que la raison culturelle, celle que nous défendons pour déroger au droit de la concurrence. Ils ont condamné fermement le soutien du Cosip à ce qu'ils nomment des "programmes à fins uniquement commerciales".

LES REPRÉSENTANTS DES AUTEURS

Entendus au CNC le 23 janvier 2002, les représentants des auteurs (SCAM, PROCIREP, SACEM et SACD) ont souligné certaines imperfections de la réglementation.

La SACD rappelle la primauté du culturel dans la vocation du soutien. Pourquoi aider les programmes audiovisuels sinon pour la défense de l'exception culturelle ? Selon la SACD, c'est bien un soutien à caractère culturel qui légitimera le Cosip au regard des règles européennes. La SACD préconise une définition unique de l'œuvre pour le Cosip et pour les quotas en resserrant le champ d'application de la définition autour des œuvres patrimoniales,

et en supprimant les magazines. Elle insiste aussi sur la nécessité d'une plus grande transparence du Cosip et préconise un recours à la commission des aides sélectives pour les genres nouveaux.

La SACEM s'est exprimée dans le même sens : “ [...] il convient de veiller à ce que les mesures de soutien à la création existant dans notre pays ne soient pas détournées de leur véritable objet au profit de programmes dépourvus de véritable contenu culturel et créatif ”. La SACEM nous a fait parvenir une contribution écrite confirmant sa position. Elle insiste sur la nécessité d'exclure les programmes dits de “ télé-réalité ” des mécanismes de soutien. Une deuxième partie de sa contribution à notre réflexion concerne la diffusion des programmes musicaux et son souhait d'élargir les quotas aux émissions de plateau pour encourager la création musicale. Par ailleurs, la SACEM souhaiterait qu'une réflexion approfondie soit engagée sur la place de la musique dans les œuvres audiovisuelles. La musique est souvent intégrée à l'œuvre en fin de production, c'est-à-dire au moment du montage. Cela pose le problème du peu de moyens financiers dédiés à la musique et a pour conséquence une délocalisation croissante de l'enregistrement de la musique. En ce qui concerne les films cinématographiques, la musique a été considérée comme un des critères conditionnant le montant du soutien financier mobilisable par le producteur. C'est un début mais ce n'est pas encore suffisant puisque rien n'a encore été envisagé pour les œuvres audiovisuelles.

Pour la PROCIREP, il a toujours été acquis que toutes les œuvres cinématographiques bénéficiaient de la rémunération pour copie privée des producteurs de vidéogrammes. En revanche, la question de la définition des œuvres audiovisuelles ouvrant droit à rémunération a fait l'objet de longs débats. Au lieu d'exclure totalement certains genres de programmes, la PROCIREP a mis en place en 1993 un système de taux de prise en charge selon les programmes. Pour les cas litigieux (magazines, jeux, variétés, sketches), la PROCIREP détermine œuvre par œuvre ce taux en excluant les parties plateau et les émissions en direct et en tenant compte du contenu créatif de l'œuvre.

Exemple : un magazine débat en plateau obtient un taux de 0 % (n'ouvre pas droit à rémunération pour copie privée). Pour un magazine de débat avec une part de reportage significative, la PROCIREP détermine un taux de prise en charge plus élevé.

Le problème soulevé par la SCAM est celui de l'attribution du soutien, car il “ relève d'une démarche volontariste au terme de laquelle le paysage audiovisuel français doit se révéler fort d'un contenu culturel intense ”. La SCAM considère que « Popstars » n'appartient pas au genre « documentaire de création », eux seuls devant bénéficier des aides d'investissement du Cosip. “ L'inquiétude de la SCAM ne porte pas réellement sur le fait que le CNC a classé un programme (« Popstars ») dans la catégorie des œuvres audiovisuelles, mais plutôt sur le fait qu'il a choisi d'attribuer à ce type de programme, que nous considérons évidemment comme une œuvre, le compte de soutien dont il dispose ”.

*
* *

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DE PRODUCTEURS

L'USPA nous a fait parvenir un courrier le 5 février précisant sa position. Selon l'USPA, la réflexion devrait essentiellement porter sur le décret 90-66, c'est à dire sur la définition de l'œuvre telle qu'elle est utilisée par le CSA pour le contrôle des quotas de diffusion. Finalement, ce texte permet à des programmes d'être admis au titre des quotas alors qu'ils ne contribuent pas à la constitution d'un patrimoine audiovisuel. Et l'USPA cite quelques exemples de magazines. Elle voudrait donc voir modifié le décret de 1990 et le tourner de manière positive ainsi : "constituent des œuvres audiovisuelles les programmes à vocation patrimoniale qui font appel à un travail original de création". L'USPA précise par ailleurs que devraient être exclus les magazines dans leur ensemble afin d'éviter toute ambiguïté et tout détournement. "En contrepartie, seraient inclus dans les œuvres audiovisuelles les documentaires, d'une durée supérieure ou égale à 26 minutes, présents au sein de ces magazines, sur le modèle des procédures utilisées actuellement par le Cosip. Ceci permettrait aux diffuseurs de continuer à remplir leurs obligations sans remise en cause intégrale de leurs grilles, tout en respectant enfin l'esprit de la loi. Cette mesure simple éviterait des excès manifestes consistant à qualifier d'œuvre E.O.F des assemblages de reportages (souvent américains) ou de spots publicitaires agrémentés de quelques minutes de plateau". Pour le Cosip, l'USPA suggère l'intégration des sketches de fiction qui font l'objet d'un travail de création pour le bénéfice du soutien comme œuvre audiovisuelle.

L'ARP nous a fait parvenir une contribution écrite pour une nouvelle définition des œuvres audiovisuelles. "Concernant la définition appliquée par le CSA, l'ARP et le « Groupe 25 images » souhaitent que le décret 90-66 soit modifié de la façon suivante : constituent des œuvres audiovisuelles les programmes de création à vocation patrimoniale qui ne relèvent pas d'un des genres suivants : œuvres cinématographiques de longue durée, journaux et émissions d'information, variétés, jeux, magazines, retransmissions sportives, messages publicitaires, télé-achat, auto-promotion, services de télétexte". "Concernant l'accès au Cosip, l'ARP et le « Groupe 25 images » considèrent que les définitions en vigueur ne doivent pas être modifiées. Pour autant, afin d'éviter les dérives constatées dans le passé et d'anticiper les problèmes de même nature qui risquent de se poser à l'avenir, il est nécessaire d'envisager que la Commission donnant avis pour la partie sélective du compte soit systématiquement saisie et consultée lorsque de nouveaux concepts d'émission se présentent au Cosip". La préoccupation de l'ARP est en fait de replacer la valeur patrimoniale de l'œuvre et l'originalité du travail de création au cœur de la définition de l'œuvre.

Le SPFA nous a fait parvenir sa contribution le 11 février. En préambule, il précise : "Il nous paraît indispensable de définir avec précision l'objectif poursuivi à travers ces différents instruments (soutien et quotas). Ceux-ci doivent permettre de favoriser le développement d'une industrie de production d'œuvres audiovisuelles à vocation patrimoniale, faisant appel à un travail de création originale et compétitives tant sur le plan national que sur le marché international". Pour le SPFA, le décret de 1990 ne permet pas d'atteindre cet objectif. La définition en creux "permet à un certain nombre de magazines qui ne sont que l'assemblage de reportages, d'extraits d'archives ou de spots publicitaires d'être qualifiés d'œuvre audiovisuelle". "Cette dérive peut atteindre des proportions très inquiétantes sur certaines chaînes au détriment de leurs investissements dans la fiction, le documentaire ou l'animation et favorise donc indirectement l'exposition plus importante des programmes étrangers dans les grilles desdits diffuseurs".

La définition positive proposée par le SPFA est la suivante : “Constituent des œuvres audiovisuelles les programmes à vocation patrimoniale qui font appel à un travail de création originale. Ne constituent pas des œuvres audiovisuelles les programmes relevant d'un des genres suivants : œuvres cinématographiques de longue durée ; journaux et émissions d'information ; variétés ; jeux ; magazines ; retransmissions sportives ; messages publicitaires ; télé-achat ; auto promotion ; services de télétexthe ”. “En contrepartie de cette exclusion renforcée, les documentaires d'une durée égale ou supérieure à 26 minutes inclus dans ces magazines pourraient être comptabilisés comme œuvre audiovisuelle ”.

Le SPI nous a fait parvenir une contribution écrite le 7 février. Le SPI suggère de réécrire le décret de 1990 comme suit : “Constituent des œuvres audiovisuelles les programmes de création à vocation patrimoniale qui ne relèvent pas d'un des genres suivants : œuvres cinématographiques de longue durée, journaux et émissions d'information, variétés, jeux, magazines, retransmissions sportives, messages publicitaires, télé-achat, auto-promotion, services de télétexthe ”. “Les programmes à vocation patrimoniale qui font appel à un travail original de création, comme les documentaires, inclus au sein des magazines, pourraient être comptabilisés en tant que tels par le CSA ”.

“Pour l'accès au Cosip, les œuvres promotionnelles ou de divertissement qui rempliraient formellement les conditions d'accès devraient plus systématiquement être soumises à l'avis de la commission donnant avis pour la partie sélective du compte ”. Le SPI souligne aussi la nécessité d'une plus grande transparence sur le compte de soutien pour mieux asseoir sa légitimité.

*
* *

DIFFUSEURS

Arte pose le problème de la différenciation entre le documentaire de création et le documentaire, et s'interroge sur la pertinence d'un soutien financier de l'État aussi étendu quant aux types de programmes aidés. Ce problème de définition se pose également pour le magazine. Arte estime que la question de savoir si le CSA et le CNC doivent s'aligner sur une même définition est secondaire. Arte pose également la question de l'efficacité économique et socioculturelle du compte de soutien.

M6 met en avant l'idée que si la notion d'œuvre audiovisuelle est redéfinie de manière plus restrictive, il y a un risque de voir beaucoup de programmes similaires et donc de voir disparaître la diversité des programmes. M6 pense que les modifications apportées à la définition peuvent avoir des effets négatifs sur les programmes.

Par ailleurs, M6 pose le problème du magazine et de son statut au sein du Cosip. Ils dénoncent le côté discriminant de la réglementation dans le sens où pour des magazines du type « Zone Interdite » ou « Envoyé Spécial », certains reportages parce qu'ils sont supérieurs ou égaux à 52 minutes bénéficient des aides au Compte de soutien, alors qu'un même reportage de 26 minutes n'est pas éligible. M6 dénonce ici une faille dans le système d'attribution des aides.

L'idée principale évoquée par le représentant des chaînes thématiques (ACCES) est de considérer comme importants les usages que l'on fait de la définition de l'œuvre audiovisuelle. Selon lui, le Cosip doit intervenir pour ceux qui en ont le plus besoin et donc nullement exclure les chaînes thématiques et locales. Il demande la garantie d'un pluralisme en terme de contenu et de mode d'écriture. Il insiste sur la fonction redistributrice du Cosip.

Canal Plus n'est pas aujourd'hui favorable à une modification de la définition de l'œuvre audiovisuelle que ce soit pour un élargissement ou une restriction. Selon la chaîne, les différents choix doivent être pris en considérant la définition actuelle.

France Télévision évoque le fait qu'aujourd'hui on a trouvé une sorte d'équilibre entre les différents décrets sur la définition de l'œuvre audiovisuelle. Il serait risqué de déranger cet équilibre en modifiant de nouveau ces décrets. La chaîne pense également qu'une réglementation trop restrictive aurait des effets négatifs sur les programmes qui risqueraient ainsi de s'aligner les uns sur les autres, abandonnant la diversité de leur contenu. Cela pourrait engendrer une pauvreté des programmes.

En ce qui concerne la définition de l'œuvre audiovisuelle, TF1 n'est pas favorable à un quelconque changement et surtout pas pour un élargissement de la définition du Décret n° 90-66 pris en compte par le CSA. TF1 précise que l'équilibre qui existe entre les différents décrets est assez fragile et que de nouvelles modifications risqueraient de le fragiliser davantage. TF1 pose la question de la patrimonialité, à savoir quels genres de programmes aujourd'hui enrichissent le patrimoine audiovisuel français, en considérant le genre « télé-réalité » comme tel, car ce genre de programme répond aux attentes du public. Par ailleurs, pour TF1, « il se révèle aujourd'hui de moins en moins pertinent de procéder à une discrimination des programmes autour d'une définition de l'œuvre audiovisuelle fondée sur le critère de créativité ».

Un consensus certain des chaînes de télévision a pu être relevé dans le sens où elles sont largement d'accord pour ne pas modifier la notion d'œuvre audiovisuelle. Elles sont également unanimes pour réclamer une certaine stabilité juridique dans ce secteur.

III – PROPOSITIONS

I – LA NOTION D'ŒUVRE AUDIOVISUELLE AU SENS DU DECRET DU 17 JANVIER 1990

L'élargissement de la définition, qui fait l'objet d'une des interrogations formulées par le CSA, vers les émissions de plateaux ou de variétés, se rapprochant ainsi de la définition fixée par la directive européenne, irait à l'encontre du choix politique effectué en France, en faveur de la création, de la diversité culturelle et de la constitution d'un patrimoine audiovisuel. Quant à l'intégration des jeux dans cette définition, elle serait en tout état de cause contraire au texte même de la directive.

Dans le même temps, les professionnels du secteur de la production ont souhaité l'ouverture d'un débat sur la notion d'œuvre audiovisuelle telle que fixée par le décret du 17 janvier 1990 et retenue pour le calcul des quotas de production et de diffusion. Cette demande n'est pas dénuée de fondement. L'objectif poursuivi lors de la mise en place du triptyque obligations de production – soutien financier à la production – quotas de diffusions était de favoriser le développement d'une industrie de programmes à caractère culturel et patrimonial. L'esprit, sinon la lettre, des dispositions juridiques qui soutiennent cet objectif est aujourd'hui seulement partiellement respecté lorsque l'on examine la nature des œuvres retenues pour la mise en œuvre de ces obligations de production et ces quotas de diffusion. L'élargissement implicite du champ d'application des quotas de diffusion peut avoir des effets pervers dans la mesure où, et les organisations professionnelles n'ont pas manqué de le rappeler, l'intégration dans ces quotas d'émissions du genre magazine ou divertissement même minoritairement réalisées en plateau se fait au détriment d'œuvres à vocation davantage patrimoniale. Dès lors, le système réglementaire perd son caractère incitatif à la création d'œuvres à caractère patrimonial et n'évite pas, pour la fiction, le documentaire et l'animation, le recours à de la production étrangère achetée à faible prix car déjà largement amortie sur d'autres marchés.

Il me semble donc que, le moment venu, un large débat sur les objectifs voulus par le législateur et sur les conditions de leur mise en œuvre demande à être ouvert avec les producteurs et les diffuseurs : d'un côté la créativité télévisée ne se limite pas aux fictions, aux documentaires, à l'animation ; de l'autre, l'objectif économique, industriel et culturel poursuivi par la réglementation me paraît être pour une part perdu de vue aujourd'hui. Le bilan et l'évaluation que le gouvernement sera amené à faire des décrets d'application de la loi du 30 septembre 1986 modifiée par la loi du 1er août 2000 peut être l'occasion de mener ce débat, auquel il me semble que le Parlement devrait être associé.

En revanche, je ne pense pas opportun d'ouvrir ce débat aujourd'hui pour plusieurs raisons.

1) Une discussion va s'ouvrir au niveau européen sur l'opportunité de renégocier ou non la directive Télévision sans frontières. La France étant relativement isolée sur les points durs de ce texte (quota européen, définition relativement stricte de l'œuvre), le démarrage d'une discussion purement nationale visant à être encore plus restrictif par rapport à la directive serait délicat.

2) La jurisprudence du Conseil d'État relative à la note de terminologie de la CNCL nous incite à être prudent dans les restrictions qui pourraient être apportées à la notion d'œuvre audiovisuelle. La loi du 30 septembre 1986 distingue seulement œuvres cinématographiques et œuvres audiovisuelles. S'agissant de ces dernières le Conseil d'État a, à diverses reprises,

considéré qu'avaient le caractère d'œuvres audiovisuelles celles qui présentent dans leur conception ou leur réalisation une part de création de nature à les faire regarder comme œuvres audiovisuelles. C'est notamment pour cette raison qu'il a annulé certaines dispositions de la note de terminologie de la CNCL au motif “ qu'elle limite aux fictions télévisuelles et aux documentaires ” la définition de l'œuvre audiovisuelle alors qu'elle ne disposait d'aucune base légale pour le faire. Des mesures réglementaires qui viendraient aujourd'hui définir la notion d'œuvre audiovisuelle de manière plus restrictive encore que ne le fait le décret de 1990, pourraient n'être pas considérées comme conformes à la loi par le juge administratif.

- 3) L'ensemble du dispositif quotas de production et quotas de diffusion vient d'être modifié pour l'ensemble des diffuseurs, y compris pour les futurs acteurs de la TNT. Une modification aujourd'hui de la définition de l'œuvre, socle de l'ensemble du dispositif, perturberait fortement l'équilibre qui vient d'être obtenu. Une stabilisation de l'environnement juridique est indispensable, au moins tant que le paysage de la TNT n'est pas constitué.
- 4) Les diffuseurs ne sont évidemment pas demandeurs d'une modification de cette définition. Il est clair que si le gouvernement devait s'engager dans la voie d'une restriction du champ de la notion, ils solliciteraient en contrepartie une réflexion préalable sur l'éventualité d'une deuxième coupure publicitaire, demande qui dans ce cas ne serait pas illégitime.

II – LES PROPOSITIONS RELATIVES AU COSIP

1 – AMELIORER LA TRANSPARENCE DANS LA PROCEDURE D'OCTROI DES SUBVENTIONS

D'une manière générale, les professionnels consultés ont souhaité une meilleure transparence dans le processus d'attribution des aides par le CNC. Il est vrai que, autant les aides sélectives sont très accessibles dans leur mode de fonctionnement (commissions de professionnels, publication des résultats), autant les aides automatiques sont accordées de manière administrative par le CNC dans un dialogue exclusivement bilatéral avec l'entreprise de production qui a déposé une demande de soutien.

Cette transparence pourrait s'exercer à plusieurs niveaux.

A – Une publication régulière, par exemple une fois par an, des œuvres aidées, quelle que soit la forme de la subvention accordée (automatique, sélectif, avance). Il convient cependant de limiter, sur un plan plus juridique, la nature des éléments qui pourraient faire l'objet d'une telle publicité (titre des œuvres, nom des entreprises, montant des subventions, nom du diffuseur, etc.), les dossiers déposés contenant des données pouvant relever du secret des affaires.

B – une réunion de concertation annuelle avec les organisations professionnelles, le CSA et le CNC, afin de présenter la liste des œuvres retenues tant au niveau des aides qu'au niveau des quotas de production et de diffusion, ainsi que leur qualification européennes et EOF. Cette mesure est relativement lourde à mettre en place, mais permettrait un débat public sur des sujets parfois source de conflits. Il doit être entendu que cette réunion aurait pour objet de mieux expliquer la doctrine du CNC et du CSA, et ne saurait en aucun cas remettre en cause les décisions prises.

C – Le recours systématique à la commission d'aides sélectives pour solliciter son avis sur les problèmes de classification litigieux ou sur les nouveaux formats d'émission. Ce recours est déjà prévu par les textes, mais relativement rarement utilisé en raison de l'encombrement de ces commissions et de leur rythme (environ 8 par an) qu'il est difficile d'augmenter du fait de l'absence de disponibilité de leurs membres issus des milieux professionnels privé et public. Peut-être pourrait-on réfléchir à un mode de consultation « on-line », certes plus informel mais évidemment plus rapide, ce qui éviterait de dénaturer l'aspect automatique du système de soutien.

2 – REDONNER UN SENS POLITIQUE AU SYSTEME DE SOUTIEN A LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE

Les avis recueillis sont assez unanimes sur ce point. Le système de soutien a depuis quelques années trop privilégié la dimension industrielle de ses objectifs au détriment d'une politique culturelle. Cette évolution tient principalement au mécanisme de soutien automatique, le processus d'octroi des aides étant lié à des critères juridiques et financiers purement techniques ne prenant pas en compte l'aspect culturel des projets.

Ce constat est flagrant sur le secteur du documentaire où le compte de soutien a suivi quasi-aveuglément l'évolution du marché, avec la création de nouvelles chaînes depuis une dizaine d'années et corrélativement une croissance exceptionnelle du volume d'heures aidées, qui a entraîné un déséquilibre dans la répartition des aides entre les différents genres de

programmes (cf. tableaux en annexe). La fiction, l'animation et le spectacle vivant conservent intrinsèquement une part créatrice plus forte et surtout une identité culturelle plus affirmée.

Pour autant, il n'est pas envisageable d'abandonner le système de soutien automatique au profit d'un système sélectif, pour plusieurs raisons.

- Le soutien automatique est le cœur du système actuel (85 % des aides) et est le principal gage de légitimité vis à vis des diffuseurs qui le financent. En effet, le caractère automatique leur garantit une perspective de retour sur leur investissement forcé que constitue la taxe et leurs obligations de production, sans les aléas inhérents aux aides sélectives (subjectivité des choix, etc.).

- L'une des vocations du compte de soutien lors de sa création était de favoriser l'émergence d'un tissu d'entreprises de production suffisant pour alimenter les grilles des nouvelles chaînes privées et publiques. Le soutien automatique est la meilleure manière de consolider ce tissu en assurant aux producteurs un financement stable, indépendant de leurs partenaires économiques habituels (chaînes, distributeurs, soficas, banques, etc.) et gratuit.

- En outre on peut noter que le Cosip a financé en 2001 plus de 4000 heures de programmes ; il est matériellement impossible de présenter ces projets à des commissions sélectives.

L'idée serait donc de définir de manière plus précise le champ d'intervention du compte de soutien dans le secteur du documentaire et de rééquilibrer ces interventions en faveur des programmes les plus créatifs, garantissant leur indépendance artistique et économique et s'inscrivant dans le cadre d'une politique culturelle. Une telle évolution faciliterait probablement nos discussions avec les instances communautaires.

Plusieurs pistes pourraient être explorées, sachant que certaines sont susceptibles de heurter plus ou moins violemment certains producteurs ou certains diffuseurs et nécessitent donc une concertation approfondie.

A) La définition du documentaire : le décret qui régit actuellement le compte de soutien évoque le "documentaire de création". Cette expression ne fait l'objet d'aucune définition réglementaire, celle adoptée en 1993 ayant été abandonnée, ne s'étant pas avérée opérationnelle en raison des inévitables multiples interprétations possibles. Il serait possible de reprendre la notion de patrimonialité proposée par les organisations professionnelles de producteurs : "programme à vocation patrimoniale faisant appel à un travail de création originale". Mais la question de l'interprétation reste entière, l'appréciation de la vocation patrimoniale relevant de la décision du CNC. Une solution pourrait consister à définir un faisceau d'indices permettant de préciser la notion de documentaire de création et d'en faire une grille d'analyse des projets présentés. Sans être figée dans un texte, cette grille serait cependant rendue publique comme une doctrine du Centre. Il faudrait veiller cependant à ce qu'elle ne soit pas trop complexe pour permettre aux professionnels d'anticiper les décisions du Centre et éviter tout arbitraire.

B) La durée des œuvres documentaires : tous les formats sont aujourd'hui éligibles aux aides du Cosip, des unitaires de 90 ou 100 minutes aux séries à format court de 10×5 minutes par exemple. Une véritable écriture documentaire trouve en général plus difficilement à s'exprimer sur des formats courts, dont le caractère patrimonial n'est d'ailleurs pas toujours évident. Les formats inférieurs à 26 minutes, unitaires ou en série, pourraient ne pas être

éligibles aux aides automatiques et ne pas générer de soutien après leurs diffusions. L'accès aux aides sélectives demeurerait cependant ouvert, afin de ne pas abandonner le soutien financier de certaines formes d'émissions qui ont leur place dans les grilles des chaînes.

C) La qualification des œuvres générant du soutien : la diffusion par une chaîne de télévision des œuvres aidées par le COSIP génère du soutien automatique qui peut être réinvesti l'année suivante dans une nouvelle œuvre. Chaque année, le CNC établit la liste des œuvres diffusées sur une année donnée (les œuvres de référence) qui vont ainsi générer du soutien automatique. La grille d'analyse évoquée plus haut permettrait, le cas échéant, un abattement sur le soutien généré selon les caractéristiques de l'œuvre documentaire et son degré de création, comme cela existe chez certaines sociétés de perception et de répartition de droits. Par ailleurs, il pourrait être proposé de mettre en place une fois par an une session spéciale de la commission d'aides sélectives qui visionnerait les œuvres diffusées appelées à figurer sur la liste des œuvres de référence que les services du CNC estimeraient litigieuses quant à leur qualification de documentaire de création.

D) Le niveau du soutien généré : le montant du soutien investi dans la production d'une œuvre, quel que soit son genre, par une entreprise titulaire d'un compte automatique est soumis à un plafond de 40 % de la part française du financement. C'est la seule règle et c'est tout l'intérêt du soutien automatique ; il n'est donc pas envisageable d'en imposer d'autres. Cependant, le calcul du soutien généré par la diffusion des œuvres aidées répond à des règles très précises liées à la durée de l'œuvre et à des coefficients calculés en fonction de l'apport de la chaîne à la production de l'œuvre pour le documentaire et des dépenses faites en France pour les autres genres. Ce calcul du soutien généré sert généralement en pratique pour déterminer le montant de soutien investi dans la production de l'œuvre, afin de maintenir un équilibre entre les entrées et les sorties dans le compte automatique du producteur.

Ce système très mécanique a des inconvénients :

- le volume de documentaires diffusés est tel qu'il pèse sur les autres genres comme l'animation et la fiction qui deviennent un peu les parents pauvres du système de soutien. L'apport du CNC sur des séries de fiction lourdes ou des séries d'animation internationales devient marginal.

- les projets très ambitieux, en documentaire comme dans les autres genres, voient leurs aides rapidement plafonnées alors que les projets de moindre dimension sur lesquels les chaînes investissent peu voire pas du tout (au moins s'agissant des apports en numéraire, tel est le cas des chaînes locales ou de certaines chaînes thématiques) bénéficient d'une aide comparativement plus substantielle du CNC.

Il n'est évidemment pas question de suivre l'augmentation des coûts de production qu'entraîne l'inflation de certains postes (casting en fiction) ou le recours à des coproducteurs étrangers, mais de mieux soutenir les productions d'origine française afin d'aider le producteur à conserver le maximum de droits d'exploitation et de favoriser les dépenses techniques en France.

Il serait donc utile de réfléchir à un calcul du soutien généré moins mécanique, par exemple en instaurant un barème de points s'inspirant de celui mis en place pour le cinéma qui permettrait de redonner du poids à certains postes de dépenses aujourd'hui un peu négligés : langue française, industrie technique, préproduction créative, parts d'exploitation au profit du

producteur français... A l'inverse, les projets ne répondant pas ou partiellement à ces critères seraient moins aidés. Par ailleurs, le niveau actuel des coefficients de calcul pourrait être réexaminé. Bien entendu, la compatibilité de ce système avec les règles nationales et communautaires existantes devrait être vérifié.

E) Limiter les diffuseurs éligibles dans le cadre du soutien automatique : toute chaîne diffusant en France permet aujourd'hui à un producteur d'accéder aux aides du CNC, quelque soit sa ligne éditoriale et sa zone de diffusion. Ainsi, un projet pour France 2 ou TF1 sera-t-il en général financé de la même façon qu'un projet destiné à une chaîne desservant une petite commune. Peut être serait-il utile de réfléchir à la pertinence de la politique de soutien actuelle en ce cas et revenir à un soutien plus sélectif lorsque le diffuseur dessert une zone très limitée, comme cela a déjà existé dans le passé. Il ne faut pas méconnaître cependant que nombre de producteurs trouvent dans ces "petites" économies de quoi financer leurs projets et que des œuvres ainsi financées font parfois preuve d'une originalité et d'une recherche remarquables qui mérite d'être soutenue. Une telle réforme, si elle doit être engagée, doit faire l'objet de nombreuses précautions.

F) Favoriser le développement des projets : la qualité des œuvres notamment dans le documentaire suppose une phase d'écriture et de développement que le producteur est seul à financer. Les mécanismes existants du compte sont mal adaptés car remboursables si l'œuvre n'est pas produite. Or, l'intérêt de la recherche et du développement est précisément de lancer des projets dont certains n'aboutissent pas. On pourrait donc faciliter le recours au soutien automatique, éventuellement déplafonné, et au soutien sélectif pour le développement de projets avec un mécanisme d'aides non remboursables.

CONCLUSION

Grâce à la concertation que nous avons organisée à votre initiative, il est apparu que la qualification de « Popstars » avait été mise en cause moins pour elle-même que comme symptôme d'un risque de dérive du Cosip et, au-delà, de l'interprétation des textes. C'est pourquoi les critiques émises à cette occasion ont été révélatrices de la nécessité d'un chantier de réflexion sur les objectifs du Cosip d'une part et sur ceux du législateur d'autre part lorsqu'il a instauré les quotas de diffusion. Le présent rapport énonce quelques propositions qui pourraient rendre plus lisible le fonctionnement du Compte de soutien et éventuellement même le recentrer sur ses objectifs premiers. C'est pourquoi, si vous en êtes d'accord, nous pourrions lancer dès maintenant, dans la perspective d'un aménagement réglementaire du compte de soutien, une nouvelle démarche de concertation.

ONT PARTICIPE A LA CONCERTATION :

Les États généraux de la création audiovisuelle le 21 janvier 2002 :

Denis Gheerbrant (ADDOC)
Emmanuel de Rengervé (SNAC)
Jean-René Marchand (SRF)
Gilles Katz (SFR CGT)
Daniel Edinger (FNSAC CGT)
Stéphane Le Bars (SPFA)
Stéphanie Pistre (SACD)
Olivier Carmet (SACD)
Eric Stemmelen (USPA)
Marc-Olivier Sebbag (SPI)
Guy Seligmann (SCAM)
Fernand Guiot (FUSAP-FO)

Les représentants des auteurs le 23 janvier 2002 :

Idzard Van der Puyl (PROCIREP)
Laurence Bony (SACEM)
Laurent Duvillier (SCAM)
Marie-Christine Leclerc Senova (SCAM)
Olivier Carmet (SACD)
Stéphanie Pistre (SACD)

Les organisations professionnelles de producteurs le 28 janvier 2002 :

Michèle de Broca (Chambre syndicale des producteurs)
Marie-Paule Biosse Duplan (UPF)
Emmanuel Priou (SPI)
Marc-Olivier Sebbag (SPI)
Éric Stemmelen (USPA)
Jacques Peskine (USPA)
Simone Halberstadt-Harari (USPA)
Stéphane Le Bars (SPFA)
Pascal Rogard (ARP et CSPEFF)

Les diffuseurs le 22 février 2002 :

Jean Rozat (Arte)
Guillaume Gronier (ACCES)
Philippe Chazal (ACCES)
Jean-Michel Counillon (TF1)
Colette Etcheverry (TF1)
Nicolas Coppermann (M6)
Hélène Saillon (M6)
Philippe Belingard (France Télévisions)
Pascaline Gineste (Canal Plus)

Assistaient aux réunions :

Pour la DDM : Michel Plazanet et Emmanuelle Mauger
Pour le CSA : Danielle Leboeuf et Marie-Amelia Cajueiro

DEFINITIONS DE L'ŒUVRE – LES TEXTES :

Directive Télévision sans frontières, article 4 :

“ Les États membres veillent, chaque fois que cela est réalisable, et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes, 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 ”.

Code de la propriété intellectuelle, article L112-2 :

“ 6° : Les œuvres cinématographiques et autres œuvres consistant dans des séquences animées d'images, sonorisées ou non, dénommées ensemble œuvres audiovisuelles ”.

Décret 90-66 du 17 janvier 1990, article 4 :

“ Constituent des œuvres audiovisuelles les émissions ne relevant pas d'un des genres suivants : œuvres cinématographiques de longue durée ; journaux et émissions d'information ; variétés ; jeux ; émissions autres que de fiction majoritairement réalisées en plateau ; retransmissions sportives ; messages publicitaires ; télé-achat ; auto-promotion ; services de télétexte ”.

Décret 95-110 du 2 février 1995, article 1 :

“ Sont éligibles au compte de soutien les fictions (à l'exclusion des sketches), c'est à dire les téléfilms, les séries, les courts métrages (œuvre de fiction d'une durée inférieure ou égale à 45 minutes). Sont aussi éligibles les films d'animation, les documentaires de création, les émissions réalisées à partir de spectacles vivants (à l'exclusion des captations). Les mécanismes d'aides sélectives admettent aussi les magazines présentant un intérêt culturel et les vidéo-musiques ”.

COMMUNIQUE DE PRESSE DU 7 DECEMBRE 2001

Catherine Tasca confie une mission de réflexion et de concertation à David Kessler, Directeur général du Centre National de la Cinématographie

L'ensemble des organisations professionnelles de l'audiovisuel ont fait part à Catherine TASCA, Ministre de la culture et de la communication, des interrogations et des inquiétudes que leur inspirent les décisions récentes prises par le Centre national de la cinématographie et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel concernant la qualification comme œuvre de l'émission « Popstars ».

La Ministre, attachant une grande importance à cette question, a décidé de confier à David KESSLER , Directeur Général du CNC, une mission de réflexion et de large concertation sur l'évolution des programmes et ses conséquences éventuelles sur notre réglementation.

Cet examen devra prendre en compte à la fois les principes fondateurs de la législation française quant à la propriété intellectuelle, le rappel des objectifs ayant contribué à la mise en place du compte de soutien à l'industrie des programmes, tels que l'aide à la création, le soutien affirmé à des genres, notamment la fiction ou le documentaire de création, et le souci de constituer un patrimoine audiovisuel.

Catherine TASCA souhaite que cette réflexion prenne également en compte la nécessaire évolution des formes d'écriture audiovisuelle qui accompagne l'histoire de la télévision et en fait sa richesse.

Compte tenu de l'importance de la question, la Ministre a demandé au Directeur général du CNC de mener la concertation de manière très approfondie. Ses premières conclusions devront lui être remises à la fin du mois de février.