

15^{ème} réunion de l'EPRA

Bruxelles, 16-17 mai 2002

Document EPRA/2002/04

Groupe de travail II : Les décrochages publicitaires et de programmes transfrontières

La 12^{ème} réunion de l'EPRA à Bratislava en octobre 2000 fut l'occasion d'aborder les questions de la détermination de la compétence juridique dont relève un radiodiffuseur et de la délocalisation des opérateurs. Une table ronde organisée par l'Observatoire européen de l'audiovisuel, l'EPRA et l'Institut du droit de l'information à la fin de l'année dernière a été consacrée à la question de « La compétence juridique relative aux radiodiffuseurs en Europe » (voir « Iris spécial » de l'OEA).

Ces travaux ont donné lieu à l'examen de cas de radiodiffuseurs composant et adressant une chaîne de télévision au public d'un Etat (de réception), mais s'établissant dans un autre Etat (d'émission) en vue d'échapper à la réglementation du premier.

A côté de ces situations potentielles de délocalisation, d'autres formes d'adressage de programmes, et en particulier de contenus publicitaires, devraient retenir l'attention des régulateurs et justifier la coopération et l'échange d'informations entre eux : ce sont les diverses formes de décrochage ou d'insertion de contenus publicitaires ou autres, dans les programmes d'une chaîne de télévision existante, destinées à une audience ciblée étrangère.

Notre questionnaire a permis d'identifier différents cas. Nous remercions vivement les membres – nombreux – de l'EPRA qui, par leur contributions, ont permis cette synthèse.

Dans le présent document de travail, nous étayons les hypothèses présentées dans la note introductive en fonction des contributions apportées et nous formulons quelques questions qui pourraient être abordées par le groupe de travail

Les cas de figure rencontrés

Les exemples d'adressage présentés en réponse au questionnaire permettent de distinguer différents cas de figures :

1. **L'accès à l'audience par débordement hertzien ou par retransmission hertzienne, satellite ou câblée** de la diffusion d'une chaîne de télévision, au moment de sa diffusion et dans son intégralité, dans des bassins d'audience distincts du pays d'origine auquel elle est principalement destinée. Il s'agit la plupart du temps de circulation « classique » transfrontière des chaînes.

Il revêt une acuité particulière dans différents cas :

- le bassin d'audience couvert est de même(s) langue(s) que le pays d'émission et que l'autorité de l'Etat de réception considère qu'il lui appartient pour des raisons

impérieuses de sécurité publique d'exercer un contrôle sur les programmes visés pouvant aller jusqu'à leur interdiction éventuelle de diffusion (Macédoine ¹) ;

- le bassin d'audience couvert est pour partie de même langue et la chaîne concernée opère des démarchages publicitaires sur ces territoires (Bosnie, Communauté française de Belgique) ;
- le bassin d'audience couvert est de même langue et le radiodiffuseur commercialise les audiences spécifiques réalisées par sa chaîne dans ces bassins d'audience distincts auprès d'annonceurs dont les produits sont interdits d'accès à la publicité télévisuelle sur les chaînes nationales (France) ;
- le bassin d'audience est desservi par une chaîne à vocation européenne dans une version linguistique adaptée (Pays-Bas).

2. **Le ciblage d'audience par décrochage publicitaire** : il s'agit pour un radiodiffuseur, au départ d'une chaîne destinée au public de son pays d'origine, d'adresser à des bassins d'audience de pays distincts – et le plus souvent voisins - la même chaîne, mais dans les programmes de laquelle les écrans publicitaires initiaux sont remplacés par des écrans publicitaires spécifiquement destinés au public de ces bassins d'audience complémentaires .

Ces programmes ainsi assemblés peuvent être acheminés de différentes manières : émission d'un signal distinct au départ du pays d'émission ou bien assemblage entre programmes de base et écrans publicitaires spécifiques dans le pays de réception.

Plusieurs cas sont évoqués :

- les petits pays, voisins de grands pays de même langue, sont le plus souvent touchés par ce phénomène, parfois au moyen de fenêtres multiples de plusieurs opérateurs privés voisins (Suisse, Portugal), contenant parfois des produits ou services interdits aux radiodiffuseurs nationaux (Irlande);
- des programmes à vocation paneuropéenne sont diffusés dans différents pays avec des écrans publicitaires dédiés (Pays-Bas, Roumanie) ;
- certains dispositifs mettent en situation d'autres formes d'acheminement, incluant plus de deux pays : l'émission primaire dans un premier pays, l'assemblage dans un deuxième pays à destination spécifique d'une audience d'un troisième pays dans lequel les écrans sont commercialisés (Lituanie, Estonie) ;
- Un cas de télé-achat adressé spécifiquement à un pays distinct (Roumanie).

La mise en œuvre de ces dispositifs trouvent son origine, dans certains cas, dans l'absence de réponse sur le marché national à une demande des annonceurs d'accéder aux écrans publicitaires en télévision (Allemagne au sujet des situations en Suisse et Autriche).

3. **Le ciblage d'audience par décrochage de programmes** : il s'agit d'un dispositif identique à celui évoqué pour le ciblage publicitaire, mais dont les fenêtres comprennent d'autres programmes que la publicité, tels que des programmes sportifs ou de divertissement (Suisse, Portugal, Pologne). Cette question présente encore davantage d'acuité lorsque les programmes décrochés contreviennent aux dispositions spécifiques applicables aux programmes nationaux (Irlande).
4. **Et pour rappel, la délocalisation d'une chaîne complète** : il s'agit d'un radiodiffuseur se plaçant sous la juridiction d'un pays distinct du pays de réception pour une chaîne auquel elle est exclusivement destinée, en vue de contourner les règles applicables aux

¹ Pour plus d'informations, se référer en annexe aux contributions des régulateurs.

radiodiffuseurs autorisés dans ces pays (Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Norvège).

Les effets avérés ou potentiels

Les organismes de radiodiffusion sont confrontés à une perte de ressources dans un contexte concurrentiel discriminatoire (Autriche, Suisse, Estonie, Lituanie), lorsque leurs concurrents ont accès au même marché publicitaire sans être soumis à de conditions d'autorisation identiques. Tel est le cas lorsque la réglementation nationale est plus stricte en matière de contenu (Irlande, France), en matière publicitaire (Irlande, France), en matière de contribution à la création d'œuvres. Il peut s'ensuivre une déstructuration de l'offre médiatique au public par la mise en difficulté des radiodiffuseurs nationaux, pouvant conduire à une réduction de l'offre et à une minimisation de leur contribution au pluralisme des idées et opinions, tenant compte des obligations d'intérêt général (contribution à la production locale, à la création d'œuvres,...) auxquelles ils sont soumis (Suisse, Autriche, Lituanie) .

Pour le secteur publicitaire, les effets peuvent être perçus comme positifs : accès aux écrans pour des produits dont la publicité télévisée est interdite dans les chaînes des diffuseurs nationaux (France), voire où il n'y a pas d'accès aux écrans publicitaires dans les chaînes nationales (Allemagne à propos de la Suisse et de l'Autriche antérieurement) ; pression à la baisse sur les prix des écrans publicitaires (Lituanie); diversification des supports. Mais il peut y avoir aussi des effets perçus comme négatifs : dispersion accrue de l'audience dans le cas d'une offre combinée de programmes; perte de ressources du secteur au plan national surtout dans les petits marchés, si l'annonceur fait le choix d'une stratégie supranationale.

Pour les secteurs de la production et de la création audiovisuelles, l'adressage de programmes à des audiences étrangères ciblées peut conduire également à une fragilisation de ces secteurs qui constituent un vecteur important de la diversité culturelle (Suisse, Lituanie, Autriche). En effet, ils bénéficient régulièrement de contributions des radiodiffuseurs et de mesures de soutien dans les réglementations nationales.

Vis à vis du public, les organes de régulation sont placés dans une situation particulière, lorsque différentes chaînes s'adressant à la même audience nationale sont soumises à des règles différentes, par exemple en matière de produits interdits, de durée publicitaire ou de publicité à destination des enfants (Suède).

Reste la question générale des **droits d'auteurs et des droits voisins**, dont la prise en charge ne serait pas assurée dans les différents cas d'adressage (Suisse).

Questions clefs pour le débat

La radiodiffusion a ceci de spécifique qu'elle engage une responsabilité éditoriale et des activités en relation directe avec les publics visés.

- L'application du principe du contrôle par l'Etat d'émission est-il le seul pertinent eu égard aux effets des débordements et décrochages relevés ?
- La notion de radiodiffuseur ne devrait-elle pas évoluer avec l'éclatement des fonctions (éditeurs et distributeurs de services), singulièrement dans l'univers numérique ?

- Les critères de rattachement à une juridiction tels qu'ils apparaissent dans la directive et dans la convention rencontrent-ils adéquatement les objectifs culturels et les politiques audiovisuelles lorsque l'on sait que le public spécifiquement ciblé - qui détermine l'objet même de l'activité de radiodiffusion - n'est pas pris jusqu'ici en considération ?
- Comment approcher les évolutions futures : après les versions multilingues bien connues et les décrochages de publicité et de programmes, se profilent de nouvelles possibilités techniques dans le domaine de la publicité (publicité virtuelle) ou de services additionnels dédiés (télétexte),... ?
- Directive et convention ont prévu des dispositifs d'échanges d'information et de concertation. Ceux-ci constituent-ils des processus véritablement opérationnels de résolution des différends ? Si non, quels autres dispositifs de prévention de conflits d'intérêt et de compétence serait-il opportun d'envisager ? Quel rôle pourrait être conféré aux autorités de régulation en cette matière (parallèle à faire avec le rôle des ARN dans le « paquet réglementaire européen » en matière d'infrastructures et de réseaux électroniques) ?

En annexe

- Les réponses des régulateurs concernés par les cas de figure
- Textes européens
 - Dans le domaine des fenêtres : article 16 de la convention et article 10bis de la directive
 - Dans le domaine du contournement : article 24 bis de la convention
 - Dans le domaine de la concertation et du règlement des différends : articles 19 à 22 et 25 et 26 de la convention ; article 23bis de la directive