

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN
ET AU CONSEIL DES MINISTRES**

“POLITIQUE AUDIOVISUELLE :

chemin le 30 juin 1998. Les décisions du Parlement européen et du Conseil sur lesquelles il se fonde prévoient que la Commission présente un rapport d'évaluation, accompagné, si besoin est, de propositions pertinentes formulées dans un délai de six mois à compter de cette date⁵.

1.4 Le 28 mai 1998, le Conseil a adopté, après un débat sur les résultats de la conférence de Birmingham et sur les perspectives de la politique audiovisuelle, des conclusions qui invitent la Commission et la présidence autrichienne à assurer le suivi de la conférence de Birmingham dans cette optique, et qui soulignent en particulier l'opportunité que représentent :

- l'examen à mi-parcours du programme MEDIA II, qui devrait permettre d'explorer les moyens de rendre l'industrie des programmes plus forte et plus compétitive, tenant compte de la diversité culturelle de l'Europe et de la situation particulière des petites régions linguistiques. (Le Conseil a également noté que les professionnels se sont montrés intéressés par la création d'instruments financiers destinés à attirer les capitaux privés et par la promotion de la production audiovisuelle européenne sur les marchés extérieurs);
- la consultation à laquelle donnera lieu le Livre vert de la Commission sur la convergence, qui permettra à la Commission d'élaborer le plan d'action annoncé à la fin de 1998, en tenant compte du cadre réglementaire existant et, le cas échéant, des besoins des nouveaux services numériques qui apparaissent sur le marché.

1.5 La présente communication au Parlement européen et au Conseil vise à présenter, en vue d'un débat politique au Parlement et au Conseil, les conclusions préliminaires de la Commission au sujet du processus de réexamen décrit ci-dessus ainsi que son avis sur les prochaines étapes.

La communication est principalement axée sur les aspects liés aux mécanismes de soutien et, en particulier, sur l'avenir du programme MEDIA II ainsi que sur le remaniement de la proposition de la Commission visant à attirer davantage d'investissements privés dans la production audiovisuelle⁶. C'est à juste titre que ce document se concentre sur ces éléments, en effet :

- la conférence de Birmingham a confirmé que le programme MEDIA II est en bonne voie pour atteindre les objectifs fixés en 1995 et a montré qu'il était une composante essentielle de la stratégie communautaire en matière d'audiovisuel. Toutefois, il pourrait s'avérer nécessaire que la Commission propose certains ajustements, compte tenu du rapport d'évaluation, des consultations en cours, notamment celles qui ont lieu au

⁵ Article 7, paragraphe 4 de la décision 95/563/CE et article 6, paragraphe 4 de la décision 95/564/CE.

⁶ La proposition de la Commission instituant un fonds européen de garantie (COM(95)546) reste sur la table mais n'a pas obtenu l'unanimité requise au Conseil.

sein du groupe à haut niveau, ainsi que des orientations politiques qui seront dégagées au Parlement et au Conseil à la suite de cette communication (la principale décision relative à MEDIA II repose sur l'article 130 du traité CE et requiert donc l'unanimité);

- les résultats de la conférence de Birmingham ont confirmé la nécessité d'instituer un instrument financier communautaire pour encourager les investissements dans la production audiovisuelle (un domaine non couvert actuellement par MEDIA II), et de développer d'autres idées telles que l'organisation d'une cérémonie européenne de remise de prix capable de jouer le rôle catalyseur des "Oscars" aux États-Unis;
- les futures questions de réglementation sont, dans une large mesure, traitées dans le cadre du processus de consultation relatif au Livre vert sur la convergence; la présente communication n'aborde donc ces aspects que dans la mesure où cela est nécessaire pour broser un tableau complet.

Il convient de rappeler que, conformément aux résultats des négociations organisées dans le cadre du cycle de l'Uruguay ayant mené à l'adoption de l'accord général sur le commerce des services (AGCS), la Communauté et ses États membres restent libres d'élaborer leurs politiques en faveur du développement du secteur audiovisuel. La Commission a eu récemment l'occasion de réaffirmer sa détermination à maintenir cet "acquis".⁷

2. TENDANCES ECONOMIQUES

- 2.1 La présente communication n'a pas pour objet de présenter une analyse exhaustive des tendances observées dans le secteur. Ces dernières ont été amplement décrites et discutées au cours du processus de réexamen, en particulier dans les rapports introductifs préparés pour la conférence de Birmingham et dans les conclusions rédigées par les quatre groupes de travail. L'une des caractéristiques marquantes du secteur est sa capacité de développement rapide, notamment sous l'impulsion des nouvelles technologies. Sa nature même en fait une industrie qui a un impact culturel fort. Cette industrie présente également un énorme potentiel économique qu'il est aisé d'apprécier au vu de la multiplication spectaculaire du nombre de chaînes de télévision, qui ont démarré avant même l'avènement de la transmission numérique. Une étude sur les futurs marchés audiovisuels, réalisée pour le compte de la Commission en 1997, a estimé que les revenus globaux de l'industrie augmenteraient de 70 % d'ici 2005.⁸

⁷ Cf. Communication "Le nouveau marché transatlantique" COM (98)125 section D, paragraphe 10, point i).

⁸ Norcontel: "Economic Implications of New Communication Technologies on the Audiovisual Markets".

- 2.2 Ce potentiel est confirmé par des travaux récents relatifs à l'emploi dans l'industrie audiovisuelle. Selon un document récent de la Commission⁹, un million de personnes travaillaient dans les secteurs du cinéma et de la télévision dans l'Union européenne en 1995. Ce rapport souligne les atouts qualitatifs des emplois dans cette branche et conclut que sa dynamique interne et externe pourrait, à condition d'être pleinement exploitée, en faire une source de plus en plus importante de création d'emplois. Le potentiel inhérent au secteur audiovisuel a également été confirmé aux États-Unis dans une étude publiée en avril 1998 sur "l'impact économique de l'industrie du spectacle en Californie".¹⁰

Ces observations sont particulièrement importantes à la lumière de la priorité donnée à la création d'emplois dans l'Union européenne au plus haut niveau, comme l'a confirmé le sommet de l'emploi de Luxembourg. Elles s'inscrivent dans le droit fil des décisions du Conseil européen spécial et notamment de la référence au développement des aptitudes et des compétences (qui représentent un atout majeur pour la croissance économique et l'amélioration du niveau de vie, tout en évitant que les travailleurs soient cantonnés dans les emplois précaires). Dans sa communication sur les politiques de soutien communautaire à l'emploi¹¹, établie pour le Conseil européen de Cardiff, la Commission a souligné l'importance d'exploiter au mieux les nouvelles possibilités offertes par la numérisation en insistant sur la nécessité d'un soutien public visant à faciliter l'accès au financement et à améliorer la formation.

- 2.3 L'étude américaine susmentionnée attribue l'explosion de la demande de programmes audiovisuels à la croissance spectaculaire des débouchés, en particulier des salles "multiplex", de la télévision multichaine et des magnétoscopes. Une croissance semblable a été observée en Europe. Par exemple, en 1997, les entrées dans les cinémas (748 millions) ont augmenté de 6,6 %, atteignant ainsi leur plus haut niveau depuis 1984 grâce au développement du multiplex et au succès grandissant des films européens sur certains marchés intérieurs clés¹². Des travaux de recherche récents révèlent

⁹ Document des services de la Commission Sec(1998)837 du 14.5.1998.

¹⁰ "State of the Industry : the Economic Impact of the Entertainment Industry on California", Motion Picture Association of America (M.P.A.), avril 1998. Cette étude a révélé que le nombre d'emplois dans ce secteur a augmenté de 38 % entre 1992 et 1996 - soit sept fois plus que pour l'ensemble de l'économie californienne. Le secteur comptait plus de 450 000 emplois (dont 226 000 emplois directs). L'étude indique en conclusion que "la question se pose maintenant de savoir si l'activité économique future qu'une telle croissance peut générer aura lieu en Californie ou ailleurs. Des efforts continus de la part des pouvoirs publics en faveur de l'expansion de l'industrie du spectacle sont essentiels pour veiller à ce que le secteur continue à générer des emplois, des salaires, des taxes et d'autres avantages économiques cruciaux pour la Californie". Cette étude a été avalisée par le gouverneur de Californie.

¹¹ COM(1998)354 du 3.6.1998.

¹² Observatoire européen de l'audiovisuel, annuaire 1998.

que le nombre d'entrées augmentera encore de 30 % au cours des cinq prochaines années¹³.

- 2.4 Ce qui précède souligne l'importance d'une stratégie de production axée sur la distribution. L'industrie américaine est passée maître à la fois dans la production et la distribution. En Europe, en revanche, alors que la production se porte bien en termes de quantité, la capacité de l'industrie audiovisuelle à distribuer ses produits laisse beaucoup à désirer. En 1996, 669 films (412 productions nationales, 242 coproductions) ont été réalisés par rapport à 421 aux États-Unis et 279 au Japon¹⁴. Cependant, les films européens rencontrent des difficultés considérables en matière de distribution, surtout à l'étranger. Les taux d'exportation au sein de l'Union européenne (c'est-à-dire le pourcentage d'entrées pour le marché extérieur par rapport aux entrées pour l'Union européenne dans son ensemble, y compris le marché national) sont faibles en Allemagne (8,8 %), en France (16,2 %) et en Italie (27,9 %). S'agissant des films britanniques, en revanche, deux tiers des entrées proviennent des exportations vers d'autres pays de l'UE¹⁵. Paradoxalement, les films britanniques sont plus difficiles à distribuer au Royaume-Uni lui-même, où dominent les distributeurs américains (les cinq majors américaines se partageaient 78 % du total des recettes au box office britannique en 1997)¹⁶. Dans l'ensemble, le déficit commercial UE/États-Unis augmente plus rapidement, passant d'une croissance de 11 % en 1995 à 18 % en 1996. La balance commerciale négative en films, programmes de télévision et vidéo a atteint un total de 5,6 milliards de dollars en 1996 en faveur des États-Unis¹⁷. En 1996, l'industrie cinématographique américaine a réalisé davantage de bénéfices sur le marché extérieur (12 095 millions d'USD) que sur le marché intérieur (9 083 millions d'USD)¹⁸. **Ces chiffres récents révèlent le potentiel d'une industrie de production/distribution audiovisuelle intégrée et couronnée de succès, potentiel qui n'a pas encore été réalisé en Europe. Ils justifient d'autant plus la demande formulée avec insistance lors de la conférence de l'audiovisuel de Birmingham en faveur d'un plus grand soutien public à l'industrie en Europe, et mettent en évidence la nécessité de passer de structures fragmentées et orientées vers la production à une approche intégrée et guidée par la distribution.**

¹³ "Cinemasgoing in Europe", Dodona Research, mai 1998.

¹⁴ EUROSTAT "Le secteur audiovisuel dans l'espace économique européen dans les années 1990" Statistiques en bref 98/2 du 10.2.1998.

¹⁵ Source: Observatoire européen de l'audiovisuel

¹⁶ "A Bigger Picture: the Report of the Film Policy Review Group", Ministère de la culture, des médias et des sports, mars 1998.

¹⁷ Observatoire européen de l'audiovisuel, annuaire 1998

¹⁸ Observatoire européen de l'audiovisuel, annuaire 1998

3. LES RESULTATS DE LA CONFERENCE DE L'AUDIOVISUEL DE BIRMINGHAM

Les quatre groupes de travail¹⁹ de la conférence ont chacun apporté une contribution essentielle à l'élaboration des orientations futures de la politique audiovisuelle qui sont soigneusement étudiées par les services de la Commission. Leurs conclusions sont récapitulées de façon détaillée à l'annexe I.

Toutefois, aux fins de la présente communication, il convient de souligner que le groupe de travail 2 a recommandé le renforcement du programme MEDIA II, le principal objectif étant de procéder au changement structurel nécessaire pour faire en sorte que l'industrie audiovisuelle européenne devienne compétitive à l'échelle mondiale tout en contribuant à la préservation de la diversité culturelle en Europe. Les moyens recommandés à cette fin étaient notamment de se concentrer sur les systèmes de soutien automatique à la distribution, de mettre l'accent sur le développement et de stimuler les exportations.

Le groupe de travail 3 a émis un certain nombre de recommandations, notamment la nécessité de changer la réglementation de façon progressive, tout en conservant une réglementation spécifique au secteur et en marquant la distinction entre l'infrastructure et le contenu. Les autres recommandations importantes portaient sur la radiodiffusion de service public (les Etats membres devraient définir la mission de service public et garantir la transparence financière); sur la nécessité d'assurer "l'ouverture de gateways", notamment en ce qui concerne les systèmes d'accès conditionnel et sur l'utilité d'une approche d'autorégulation en ce qui concerne les services en ligne.

Outre les résultats des groupes de travail, deux autres idées se sont dégagées lors de la conférence :

- L'industrie audiovisuelle européenne a besoin d'une cérémonie de remise de prix qui puisse contribuer à son développement; aux Etats-Unis, ce rôle est joué par les "Oscar" décernés pour le cinéma et les "Emmy" pour la télévision. Cette idée, appuyée par le président Santer dans son discours d'ouverture à Birmingham, a suscité un intérêt considérable. Elle a été examinée lors du Conseil de 28 mai sur la base d'un document présenté par la délégation italienne. La Commission a été invitée à développer cette idée en étroite collaboration avec les milieux professionnels.
- La conférence a démontré la nécessité de consulter l'industrie et les autres parties intéressées (telles que les associations de consommateurs) au sujet de l'évolution des politiques de manière plus fréquente qu'une fois tous les quatre ans par le biais d'une grande conférence, bien qu'à plus petite échelle. De telles consultations régulières pourraient avoir lieu grâce à l'instauration d'un mécanisme consultatif formel qui se réunirait sous l'égide de la Commission, la fréquence des réunions étant fonction des impératifs de l'ordre du jour.

¹⁹ GT1 "L'emploi et l'industrie de l'audiovisuel";
GT2 "Soutien européen au développement de la compétitivité du secteur de l'audiovisuel";
GT3 "Le cadre réglementaire adéquat pour une économie des médias créative";
GT4 "Propriété intellectuelle".

Les travaux de suivi devraient être menés **dans deux directions** :

- **le développement des mécanismes de soutien;**
- **la révision du cadre réglementaire.**

4. DEVELOPPEMENT DES MECANISMES DE SOUTIEN

4.1 Certains éléments se dégagent très nettement de l'examen de la politique audiovisuelle en ce qui concerne les orientations futures pour les mécanismes européens de soutien à l'industrie. Les analyses montrent – ce qui a été confirmé à Birmingham – que l'industrie se caractérise de plus en plus par un décalage entre un petit nombre de sociétés fortement dotées en capitaux qui contrôlent les systèmes de livraison électronique et qui s'orientent vers l'intégration européenne, et d'autre part une industrie européenne de production et de distribution qui reste fragmentée et sous-capitalisée. Cette situation met en doute la capacité de l'Europe à répondre au développement rapide de nouveaux débouchés qui offrent une diversité et une abondance de programmes. La nécessité de protéger et de promouvoir la diversité culturelle unique de l'Europe a été soulignée. D'une manière générale, on s'accorde à penser que les politiques communautaires et nationales peuvent se compléter au mieux les unes les autres si, au niveau communautaire, on se concentre davantage sur les objectifs industriels et structurels et, au niveau national, sur les objectifs culturels. Il faut que la Communauté continue à tenir compte des besoins spécifiques des pays dotés d'une faible capacité de production audiovisuelle et/ou d'une zone géographique et linguistique limitée. L'opinion générale, confirmée par la large adhésion au programme manifestée par les milieux professionnels à Birmingham, est que MEDIA II est en passe d'atteindre les objectifs fixés en 1995. Toutefois, comme l'ont souligné les professionnels, si l'on veut que le programme ait un effet perceptible à long terme sur les structures de l'industrie audiovisuelle européenne, il faudra le renforcer considérablement.

4.2 La Commission approuve le point de vue exprimé à la conférence de Birmingham selon lequel il importe de renforcer le rôle des systèmes de soutien automatique, notamment pour la distribution (cinéma, télévision, vidéo) des oeuvres européennes. Ces systèmes de soutien automatique, qui sont étroitement liés au succès commercial réel, sont donc mieux à même d'apporter des améliorations structurelles que les systèmes sélectifs.²⁰ Comme nous l'avons vu ci-dessus dans la partie consacrée aux tendances économiques, il faut améliorer les structures si l'on veut que l'Europe assure

²⁰ Les systèmes de soutien automatique sont des systèmes grâce auxquels l'aide financière (quelle que soit sa forme - subventions, prêts, etc.) est accordée automatiquement à un producteur (ou à un distributeur) soit pour un film donné soit pour une série de films (ou de programmes), en fonction d'un ensemble objectif de critères. Prenons un exemple simple : si un film donné réalise un million d'entrées, et que le système prévoit, par exemple, une aide d'un écu par entrée, la société de production/distribution percevra un millions d'écus à investir dans la production de son prochain film. Les systèmes de soutien automatique récompensent le succès.

l'adéquation entre son potentiel de production et un succès commercial réel par une distribution efficace de ses produits, notamment sur les marchés autres que le marché intérieur. En outre, les systèmes de soutien automatique sont plus rentables en matière de gestion. Ces types de systèmes existent au niveau national ou régional dans onze pays européens. Par exemple, ils représentent 71 % du financement total en France et 47 % en Espagne²¹ (il est à noter que le 3 juin 1998, la Commission a donné son feu vert au système français en vertu de l'article 92, paragraphe 3, point d), du traité CE).

- 4.3 Le programme MEDIA II (partie consacrée à la distribution) prévoit également un système de soutien automatique. Le but étant d'encourager la diffusion des films européens en Europe, l'aide est accordée en fonction de l'audience des films en dehors de leur territoire national. Ce système comprend un mécanisme de "discrimination positive" destiné à compenser le fait que les petits Etats membres ont tendance à produire moins de films.

Mis en place pour une période expérimentale de deux ans, le système s'est révélé être une réussite.²² Sa prorogation ainsi que toute réaffectation interne des ressources entre les systèmes de soutien sélectif et automatique de MEDIA, peuvent être décidées sur la base d'une proposition de la Commission adressée au comité institué en vertu de l'article 5 de la décision 95/563/CE du Conseil. Par contre, l'extension de la portée du système (à l'heure actuelle, le système de soutien automatique s'applique uniquement au cinéma, mais il paraît souhaitable de l'étendre à d'autres domaines de la distribution de contenu, notamment à la vidéo et à la télévision) ne peut s'obtenir que sur une proposition de la Commission en vue d'une décision du Conseil portant modification de la décision du Conseil 95/563/CE. En outre, tout renforcement du système par le biais d'une augmentation des ressources budgétaires dépendra de l'Autorité budgétaire dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. A la lumière des résultats des larges consultations menées jusqu'à présent, la Commission considère qu'une telle proposition peut fort bien être nécessaire pour garantir que le programme MEDIA II puisse atteindre les objectifs structurels qui lui ont été assignés. En tout état de cause, le renforcement nécessaire de l'aide à la distribution

développement²³ et à la formation, deux aspects qui sont essentiels pour la capacité de l'industrie, en amont du processus de production proprement dit, à créer des films et autres oeuvres audiovisuelles susceptibles d'obtenir du succès au niveau international.

- 4.4 Les professionnels ont manifesté leur intérêt, lors la conférence de Birmingham, pour la création d'instruments financiers destinés à attirer les capitaux privés dans la production audiovisuelle européenne. Il s'agit d'une référence à la proposition de la Commission en faveur d'un fonds européen de garantie²⁴, qui a été accueillie avec enthousiasme par l'industrie, le Parlement européen et la majorité des Etats membres, mais qui n'a pas obtenu l'unanimité nécessaire au Conseil. Toutefois, la Commission considère que même les Etats membres qui n'ont pas été en mesure de se rallier à la majorité qui était en faveur de sa proposition ont manifesté suffisamment d'intérêt pour le principe (d'un instrument communautaire destiné à attirer davantage d'investissements privés dans la production des oeuvres européennes ayant un potentiel de vente sur le marché international) pour que l'idée ne soit pas purement et simplement abandonnée. Tout en maintenant sa proposition en faveur d'un fonds européen de garantie, de nouvelles pistes devraient être explorées à l'occasion de l'examen de MEDIA II. Une des options prometteuses qui se présentent est le mécanisme dit de "titrisation". Pour l'essentiel, il constitue un moyen de financer une production par l'obtention, auprès d'établissements financiers, d'avances sur les recettes futures d'une série de films (voir annexe II).

La Commission poursuivra son analyse de la faisabilité de tels systèmes, ainsi que de la possibilité d'avoir recours aux mécanismes existants, tels que le Fonds d'investissement européen et le mécanisme de garantie PME.²⁵

- 4.5 Une autre réorientation stratégique qui est ressortie des consultations a été la nécessité de fournir un effort accru en faveur de la promotion des films et des programmes audiovisuels européens sur les marchés non-européens. Le programme MEDIA II a déjà apporté son soutien financier à la présence collective de producteurs européens sur certains des grands marchés non-européens (Toronto, Hong Kong, Los Angeles) et à certaines manifestations européennes visant les marchés d'exportation (par exemple, le MIDIA à Madrid). Au-delà de cette aide traditionnelle à la promotion, les

²³ Dans l'industrie audiovisuelle, on entend par "développement" l'étape dans le cycle de vie d'une oeuvre audiovisuelle qui est antérieure à la production proprement dite. Elle comprend en particulier l'activité essentielle de l'écriture du scénario (y compris l'adaptation de celui-ci et la réécriture des projets) ainsi que l'élaboration des plans d'exploitation, la collecte de fonds pour la production et des stratégies pour la promotion et la commercialisation. Tous ces aspects contribuent à déterminer le potentiel (ou autre) de la production pour la distribution internationale.

²⁴ Voir note 6 en bas de page.

²⁵ Voir COM (98) 222 du 7.4.1998 "Encourager l'esprit d'entreprise en Europe : priorités pour l'avenir", partie 2.4 "Améliorer l'accès au crédit".

consultations ont montré la nécessité de prendre des mesures qui soient davantage axées sur les structures, telles que :

- un système de garanties à l'exportation afin de couvrir les risques liés à la promotion des oeuvres européennes sur les marchés extérieurs;
- un régime d'assurance/prêts pour l'installation de bureaux de ventes et de distribution sur certains marchés clés (par exemple en Amérique du nord et en Amérique du sud);
- la création d'une base de données sur les principaux marchés extérieurs à l'intention des exportateurs européens.²⁶

La Commission développera ces idées dans le cadre de l'examen de MEDIA II.

4.6 La partie 3 ci-dessus fait référence à la nécessité d'organiser une cérémonie de remise des prix afin de contribuer au développement de l'industrie audiovisuelle européenne. La Commission développera cette idée dans les mois à venir en vue d'en faire rapport au Conseil. On peut déjà annoncer qu'une telle manifestation devrait être menée, organisée et financée par l'industrie. La Communauté pourrait néanmoins jouer un important rôle de catalyseur. Toute proposition concrète pourrait tout naturellement être émise à l'occasion de l'examen du programme MEDIA II, tout comme des propositions visant à procurer aux activités promotionnelles existantes (comme l'aide aux festivals du cinéma) une solide assise juridique.

4.7 En résumé, des arguments clairs ont été présentés en vue de renforcer les systèmes d'aide de la Communauté en faveur du développement de son industrie audiovisuelle. Pour ce faire, diverses méthodes se dégagent déjà des vastes consultations qui sont menées. La description succincte de ces dernières dans la présente communication est de susciter un débat politique au Conseil et au Parlement en amont de toute proposition concrète que la Commission peut juger nécessaire de faire. La caractéristique essentielle, en termes institutionnels, de l'approche de la Commission est d'englober à la fois les mesures qui renforcent les régimes existants et les nouvelles mesures dans le cadre de l'examen du programme MEDIA II qui seront présentées vers la fin de l'année 1998. La Commission veillera également à tirer parti de la complémentarité entre MEDIA II et d'autres programmes communautaires pertinents, tels que le 5ème Programme Cadre de recherche et de développement technologique (en particulier le programme pour les technologies de la Société de l'Information) et INFO 2000.

²⁶ De telles mesures devraient, bien entendu, être compatibles avec les engagements internationaux de la Communauté (OMC/AGCS).

5. LE CADRE REGLEMENTAIRE

5.1 Bien que le cadre réglementaire doive être périodiquement évalué et, si nécessaire, adapté, la Commission estime que, de manière générale, les besoins réglementaires actuels de l'industrie audiovisuelle sont déjà couverts au niveau communautaire par un certain nombre de directives (et, dans un cas, par une recommandation) qui ont été récemment adoptées ou qui sont dans le processus législatif et qui nécessitent d'être pleinement appliquées. Il s'agit des textes suivants :

- La nouvelle directive "télévision sans frontières", qui est entrée en vigueur le 30 juillet 1997 et qui doit être transposée en droit national d'ici au 30 décembre 1998,²⁷ et dont le premier rapport d'évaluation est prévu pour 2001;
- La directive relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble, dont la date de mise en oeuvre était le 1er janvier 1995 et dont le premier rapport d'évaluation est prévu au plus tard pour le 1er janvier 2000;²⁸
- La directive du Parlement européen et du Conseil portant troisième modification de la directive 83/189/CEE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, qui étend aux "services de la société de l'information" le mécanisme de transparence réglementaire établi en 1983, et qui a été adoptée le 29 juin 1998²⁹;
- La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel, au sujet de laquelle le Conseil a adopté une position commune le 29 juin 1998;³⁰
- La directive relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision³¹, dont la mise en oeuvre fera prochainement l'objet d'un premier rapport accordant une importance particulière aux développements numériques. L'éventuelle adaptation du champ

²⁷ Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle; JO L 202/60 du 30.7.1997.

²⁸ Directive du Conseil 93/83/CEE; JO L 248/15 du 6.10.1993.

²⁹ COM (96) 392.

³⁰ COM (97) 356.

³¹ Directive 95/47/CE du Parlement européen et du Conseil; JO L 281/51 du 23.11.1995.

d'application de la directive fait déjà l'objet de consultations dans le cadre du Livre Vert sur la Convergence;

- La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information.³²

5.2 Cette série de directives et de propositions de directives, qui repose sur les principes éprouvés du marché intérieur, a été enrichie par l'adoption, par le Conseil du 28 mai 1998, d'une recommandation "concernant le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine".³³ Cette recommandation marque une importante avancée en ce sens qu'il s'agit du premier acte communautaire qui porte sur le contenu des services d'information en ligne, notamment ceux accessibles par Internet, et qu'elle repose sur une approche autorégulatrice.³⁴

5.3 Il ressort clairement de ce qui précède que le secteur de l'audiovisuel bénéficie déjà d'un cadre juridique complet au niveau communautaire qui repose sur le principe fondamental du marché intérieur de la libre prestation transfrontalière de services et qui couvre les besoins d'une activité qui consiste dans la communication au public. La réflexion sur les propositions futures qui peuvent être nécessaires pour garantir que le cadre réglementaire reste à même de développer le marché tout en tenant pleinement compte des objectifs d'intérêt général est menée notamment dans le cadre du Livre vert sur la convergence, sans préjudice de la mise en oeuvre de la législation communautaire en vigueur et des initiatives actuellement en cours.³⁵ Cette réflexion englobe la question du passage de la radiodiffusion analogique à un environnement de radiodiffusion entièrement numérique (télévision et radio) en Europe. **La Commission a l'intention de publier un rapport présentant une synthèse des réponses obtenues dans le cadre de la consultation sur le Livre vert dans un proche avenir, ainsi qu'une nouvelle communication, contenant une analyse complète et d'éventuelles propositions concrètes pour le suivi, vers la fin de 1998, après réception de l'avis du Parlement européen.**

5.4 En conclusion, comme l'a confirmé la conférence de Birmingham, le développement du secteur audiovisuel n'appelle pas à court terme d'initiatives majeures en matière réglementaire. Le cadre réglementaire futur

³² COM (97) 628 du 10.12.1997.

³³ COM (97) 570; le texte adopté par le Conseil n'a pas encore été publié.

³⁴ En complémentarité avec cette Recommandation, la Commission a proposé une Décision du Conseil adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation sûre d'Internet (COM(97)582 final).

³⁵ Voir introduction du Livre vert.

fait actuellement l'objet d'une vaste consultation dans le contexte du Livre vert sur la convergence. Il est encore trop tôt pour tirer les conclusions de ce processus, et il n'est notamment pas possible de déterminer si, et comment, les mesures présentées à la section 5.1 doivent être adaptées. Pour l'heure, il convient de veiller à :

- assurer la mise en oeuvre correcte de la législation communautaire existante ainsi que l'application cohérente des dispositions du traité afin de fournir l'environnement réglementaire stable et prévisible dont le développement du secteur audiovisuel a besoin et,
- dans le cadre des négociations sur l'élargissement, garantir un alignement satisfaisant de la législation des pays candidats dans ce domaine sur l'acquis communautaire.

Ce processus peut être favorisé par une coopération accrue au niveau européen entre les autorités réglementaires nationales, comme l'a recommandé la conférence de Birmingham.

6. CONCLUSIONS ET SUIVI

6.1 La conclusion générale que la Commission tire à ce stade est que le réexamen de la politique audiovisuelle et notamment les résultats de la conférence de Birmingham ont mis en évidence la nécessité d'un soutien public accru, notamment au niveau communautaire, en vue de renforcer la compétitivité du secteur audiovisuel européen. Pour l'heure, l'accent doit être mis sur les mécanismes de soutien qui, au niveau communautaire, doivent être examinés dans le cadre de la révision du programme MEDIA II. Il convient de déployer des efforts pour renforcer et étendre la portée des systèmes de soutien automatique à la distribution des oeuvres européennes non nationales, attirer davantage de capitaux privés dans la production d'oeuvres audiovisuelles européennes qui ont un fort potentiel de distribution internationale, promouvoir les productions audiovisuelles européennes sur les marchés extérieurs et encourager la profession à créer une cérémonie de remise de prix. La Commission présentera toutes les propositions qu'elle juge nécessaires avec le rapport d'évaluation à la fin de 1998. On peut songer ici à une proposition d'adaptation du programme MEDIA II existant, qui pourrait prévoir notamment son extension au-delà de son échéance actuelle fixée au 31 décembre 2000.

6.2 En matière réglementaire, il faudra s'efforcer de mettre en oeuvre la législation communautaire existante, ou devant être adoptée prochainement, ainsi que l'application cohérente des dispositions du traité. Il conviendra de veiller plus particulièrement à ce que les conditions appropriées soient réunies pour le lancement de la télévision numérique dans un environnement compétitif. Les besoins futurs en matière réglementaire seront examinés notamment dans le cadre du Livre vert sur la convergence. Deux questions revêtent à cet égard une importance cruciale : l'existence de droits en matière de programmes et l'ouverture et la transparence de passerelles (systèmes d'accès conditionnel, systèmes de guidage des usagers et interfaces API). La

Commission présentera un rapport et un résumé des résultats du processus de consultation, puis une analyse complète et d'éventuelles propositions concrètes, après réception de l'avis du Parlement européen sur le Livre vert, qui est attendu en octobre 1998.

- 6.3 Dans le cadre des processus décrits ci-dessus, la Commission s'attachera à recueillir l'avis des professionnels, notamment par le biais du mécanisme de consultation qu'elle compte instaurer afin de conserver l'élan généré par la conférence de Birmingham. La consultation sera grandement facilitée par les organisations de mieux en mieux structurées représentatives du secteur audiovisuel européen.

**RESUME DES CONCLUSIONS DES GROUPES DE TRAVAIL
DE LA “CONFERENCE EUROPEENNE DE L’AUDIOVISUEL” DE BIRMINGHAM**

Groupe de travail n° 1 : “L’emploi et l’industrie de l’audiovisuel”

L’avènement de la radiodiffusion numérique est une grande chance. Les plates-formes de radiodiffusion numérique peuvent constituer de puissants “pôles d’attraction” en Europe. Elles créent elles-mêmes directement des emplois. Elles génèrent également de nombreuses autres activités spécialisées. Les petites entreprises qui se développent autour de ces pôles et sont elles aussi créatrices d’emplois. Les activités-clés de ces pôles sont la présentation et la distribution du contenu et la réinjection des investissements dans la production. A l’ère numérique, l’Europe requiert de puissantes plates-formes de distribution numérique à même de devenir les caractéristiques essentielles du paysage audiovisuel. Il existe actuellement d’excellentes opportunités pour l’établissement de plates-formes viables en Europe. Les travaux sur l’emploi ont également confirmé que la formation devait être prioritaire dans les initiatives prises au niveau européen. La numérisation impose une plus grande flexibilité à la main-d’oeuvre - la formation continue devient de plus en plus nécessaire. Les initiatives de formation doivent être adaptées et renforcées. La Communauté peut contribuer à ce processus par des initiatives spécifiques à valeur ajoutée dans le cadre de sa politique audiovisuelle, notamment en s’attachant à :

- renforcer et adapter les initiatives de formation décentralisée soutenues par le programme MEDIA II;
- envisager la possibilité d’établir un “centre d’excellence” européen.

Groupe de travail n° 2 : “Soutien européen au développement de la compétitivité du secteur audiovisuel”

Il est admis que le maintien des systèmes d’intervention publique européens en faveur du secteur audiovisuel est désormais plus nécessaire que jamais. Plus spécifiquement, sept mesures ont été identifiées :

1. Renforcer le programme MEDIA

Le groupe a reconnu que le programme MEDIA II avait réalisé en grande partie les objectifs définis en 1995 et qu’il avait démontré son utilité en tant qu’instrument essentiel de la stratégie audiovisuelle de l’UE. Afin d’obtenir des effets à long terme sur les structures de l’activité audiovisuelle européenne, les ressources financières affectées au programme MEDIA doivent être sensiblement augmentées et le programme doit être établi sur une base permanente.

La performance globale du programme MEDIA pourrait être améliorée :

- en créant des systèmes de gestion financière sur mesure;
- en renforçant les effectifs;

- en veillant à ce que le budget actuel atteigne l’objectif fixé sur une base annuelle.

Le groupe de travail a confirmé que les branches principales du programme MEDIA (formation, développement et distribution) sont solides en principe et fonctionnent correctement.

2. Changements structurels pour une compétitivité globale

L’idée est de diriger l’intervention publique vers des systèmes qui soient aptes à compléter les effets structurels du programme MEDIA sur le secteur audiovisuel européen, notamment en permettant de développer des activités commerciales capables de développer, de financer et de commercialiser des volumes importants de contenus européens.

3. Préserver la diversité culturelle

Le soutien au développement à l’échelle de l’UE est jugé essentiel dans la mesure où il permet de relier des projets émanant de petits pays au reste de l’Europe en prévoyant en temps utile des mesures d’encouragement à la collaboration entre les producteurs des différents Etats membres.

4. Développer les systèmes de soutien automatique

Les professionnels se sont déclarés extrêmement satisfaits des performances réalisées jusqu’à l’heure actuelle par le système pilote de soutien automatique à la distribution cinématographique du programme MEDIA II. Ils ont formulé deux recommandations principales :

- le système actuel doit être maintenu et des ressources financières plus importantes doivent lui être affectées afin d’augmenter son impact sur les activités de distribution en Europe;
- le mécanisme de soutien automatique doit être étendu à d’autres secteurs de la distribution des contenus tels que la vidéo et la télévision.

5. Mettre l’accent sur le développement

L’ensemble de la profession s’accorde à dire que le soutien financier aux activités de développement doit être considéré avec le même degré de priorité au niveau national et européen. En outre, la profession s’est montrée très favorable à l’idée de construire des ponts entre le développement et les mesures de formation prévues par le programme MEDIA, notamment dans le domaine du découpage et de l’écriture de scénarios.

6. Favoriser les exportations

Le groupe reconnaît clairement qu’il est maintenant nécessaire de favoriser l’exportation des produits audiovisuels de l’UE sur les grands marchés étrangers (Amérique du Nord et du Sud, Asie et Europe centrale et orientale).

Les initiatives pourraient prendre les formes suivantes :

- un programme de garantie cohérent pour les exportations;

- le regroupement et la diffusion à l’intention des exportateurs de données et de faits concernant les marchés extérieurs à l’UE;
- la prise en charge des risques commerciaux liés à l’établissement de services de distribution/de vente sur les principaux territoires extérieurs à l’UE;
- des initiatives de marketing communes telles que les marchés/manifestations spécialisés à l’extérieur de l’UE.

7. Favoriser la production des nouveaux radiodiffuseurs

Tandis que les recettes des nouveaux radiodiffuseurs ont doublé au cours de la période 1990-1996, le niveau des investissements réalisés dans les nouvelles productions européennes n’a quant à lui guère augmenté. Le sentiment général est donc que la politique européenne future pourrait encourager ces nouveaux fournisseurs de services à réaliser des investissements plus importants dans les oeuvres audiovisuelles européennes. Les partisans de mesures d’incitation estiment qu’à terme, la plupart des services de radiodiffusion donneront naturellement la priorité aux contenus européens en raison de la popularité recueillie par les émissions locales auprès des publics locaux.

Groupe de travail n° 3 : “Le cadre réglementaire adéquat pour une économie des médias créative”

Ce groupe a formulé plusieurs recommandations qui peuvent être résumées comme suit :

- en référence aux options concernant le cadre réglementaire futur défini dans le Livre vert de la Commission sur la convergence, l’approche réglementaire devrait, dans un avenir prévisible, combiner l’option 1 (sur la base du cadre existant) avec l’option 2 (création de nouvelles catégories réglementaires). Il convient de conserver et d’étendre les réglementations spécifiques au secteur et l’accent doit être mis en matière réglementaire sur la distinction entre l’infrastructure et le contenu;
- la réinjection des recettes dans la création et la production de contenus doit être un objectif prioritaire. Des obligations équitables et raisonnables en matière réglementaire pour l’investissement dans les contenus européens sont un moyen d’y parvenir. Des mesures appropriées doivent aussi être prises pour faciliter la disponibilité des droits;
- tous les Etats membres doivent définir leur mission en matière de radiodiffusion de service public et garantir une transparence financière au regard des services commerciaux fournis par les radiodiffuseurs de droit public;
- lorsque l’autorégulation ou la technologie ne permet pas l’ouverture et la transparence de passerelles, notamment des systèmes d’accès conditionnel, des systèmes de radionavigation et des interfaces API (interfaces de programmes d’application), une intervention réglementaire doit être envisagée;
- s’agissant des services en ligne, l’autorégulation est probablement la meilleure approche bien que des mesures réglementaires doivent garantir son efficacité. L’autoprotection des utilisateurs doit également être encouragée, par exemple par le marquage des contenus et l’utilisation de systèmes de filtrage;

- la Commission européenne doit encourager les Etats membres à établir un calendrier pour l’abandon de l’analogique (c’est-à-dire le passage au tout numérique) dans les meilleurs délais et promouvoir la coordination au niveau de l’UE en ce qui concerne l’attribution des fréquences. Les Etats membres doivent veiller à ce que les services analogiques existants puissent migrer vers les nouvelles fréquences numériques³⁶;
- les régulateurs de l’UE doivent coopérer sur la base des structures existantes en vue de promouvoir l’échange d’informations, l’élaboration de règles optimales et de veiller à la cohérence des actions entreprises par les Etats membres.

Groupe de travail n° 4 : “Propriété intellectuelle”

Le droit d’auteur et les droits voisins représentent la substance économique de l’industrie audiovisuelle et des créateurs. Ces droits de propriété intellectuelle sont “la monnaie de l’ère de l’information”. Bien loin d’être des facteurs de blocage, ils ouvrent la voie à la compétitivité de l’ensemble du secteur. En effet, la protection de la propriété intellectuelle joue un rôle vital pour la croissance, la création d’emplois et la diversité culturelle de l’Union européenne. Elle peut bénéficier du marché intérieur de la Communauté également en ce qui concerne les nouveaux services de la société de l’information. Concrètement, le groupe a reconnu l’importance de la proposition de directive de la Commission sur le droit d’auteur et les droits voisins dans la société de l’information ainsi que des travaux réalisés actuellement par l’Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). En l’occurrence, on s’accorde sur la nécessité de prêter une attention particulière au renforcement du droit des artistes interprètes et à la protection internationale des émissions. Les discussions sur la nature de la titularité des droits et la gestion des droits ont débouché sur une recommandation qui vise à encourager et faciliter la création de régimes d’octroi de licences et de systèmes de gestion des droits pour les licences tant collectives qu’individuelles. Les questions relatives à la territorialité du droit applicable et de la responsabilité dans l’environnement numérique ont également été examinées. Il a été souligné que le droit commun est normalement applicable. La tendance aux dispositions contractuelles d’autorégulation doit être encouragée.

³⁶ Cette question fait l’objet d’un examen continu dans le contexte du Livre vert sur la convergence. Elle sera également abordée dans la prochaine communication de la Commission sur la politique en matière de fréquences.

Le “régime de titrisation” proposé

L'idée a été tout d'abord proposée au sein du groupe à haut niveau, puis débattue à Birmingham. Quatre ou cinq entreprises de production et/ou de distribution (ou des groupes composés de plusieurs entreprises) produiraient chacune une dizaine de films commercialisables à l'échelle internationale sur une période de trois ans; la Communauté fournirait 4% d'un capital de 500 millions d'écus en vue de négocier 475 millions d'écus auprès des banques; le fonds serait couvert par des sociétés d'assurance et ferait l'objet d'une garantie répartie entre les entreprises; l'argent serait distribué aux cinq entreprises ou groupes qui disposeraient de 100 millions d'écus pour développer, financer et distribuer des films; ils seraient tenus de dépenser, sur leurs propres ressources, 60% de leurs dépenses négatives en matière de films (les coûts de production effectifs) en copies et publicité. Il serait possible de s'assurer contre la perte d'une partie de ces 60%, la prime d'assurance devant être versée par l'entreprise ou le groupe et provenant de son allocation au titre du fonds. Le financement, relativement avantageux, serait du reste hors bilan pour les entreprises concernées, ce qui constitue un grand avantage en termes de comptabilité (et qui élimine par exemple toute inquiétude inutile chez les actionnaires).

De la sorte, un montant supplémentaire de 800 millions d'écus serait injecté dans la production et la distribution européenne pour une contribution communautaire de 20 millions d'écus. Ce type de régime a déjà fonctionné pour de grandes entreprises capables d'offrir les ensembles de films nécessaires. Universal a récemment obtenu 1,1 milliard d'USD, la Fox 1 milliard d'USD et Polygram 690 millions d'USD. La question-clé concernant sa faisabilité en Europe est de savoir si des groupes, éventuellement composés d'entreprises de plusieurs Etats membres, pourraient être mis sur pied et capables d'offrir le potentiel de production et de distribution requis. Si tel est le cas, l'impact structurel de ce régime serait considérable et il apporterait un rapport coût-avantage très intéressant, surtout si la Commission elle-même figure parmi les principaux bénéficiaires des profits réalisés par chaque ensemble de films, ce qui lui permettrait de reconstituer son investissement initial en vue de s'assurer contre toute perte ou tout réinvestissement. Comme le montant de la contribution communautaire serait relativement peu élevé, il serait possible de faire l'économie d'une proposition séparée et d'inclure les dispositions nécessaires dans une proposition globale relative au réexamen du programme MEDIA II.