

L'ère numérique et la politique Audiovisuelle Européenne

RAPPORT DU GROUPE DE REFLEXION À HAUT NIVEAU SUR LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE

PRÉSIDIÉ PAR

MARCELINO OREJA

Membre de la Commission européenne

ET COMPOSÉ DE

FRANCISCO PINTO BALSEMÃO

JOSÉ MARIA BERGARECHE

HERVÉ BOURGES

LILIANA CAVANI

MICHAEL KUHN

JOHN McGRATH

JAN MOJTO

ALBERT SCHARF

BOLESŁAW SULIK



COMMISSION
EUROPÉENNE

Information générale sur la politique audiovisuelle européenne
<http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy>

Les informations contenues dans cette publication ne peuvent être considérées comme constituant une prise de position officielle de la Commission.

Cette publication est éditée en anglais, français, allemand, italien et espagnol.

Crédits photographiques:

CE / Isopress Sénépart / Benoît Bourgeois : p. 6-40 • ESA : p. 4 • Eureka-slide : cover 1 + p. 8-14-24-32-36 (Auverleau / Genesis + S. De Leu) • Polygram Filmed Entertainment : p. 9 / 17 Alex Bailey "Elizabeth" / p. 18 "Le huitième jour" / p. 20 • Roland Rowley : p. 6-40.

L'éditeur a essayé de toucher tous les ayants droit des illustrations figurant dans cette brochure. Il y est parvenu dans la plupart des cas. Les ayants droit qui constateraient que des illustrations ont été reproduites à leur insu sont priés de prendre contact avec l'éditeur.

ISBN 92-828-4691-1

© ECSC-EC-EAEC, Bruxelles - Luxembourg 1998

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Imprimé en Belgique.

SOMMAIRE

LE MESSAGE DU PRÉSIDENT	5
I. LES MÉDIAS ET LE MODÈLE DE SOCIÉTÉ EUROPÉEN	8
I.1. L'importance du rôle des médias pour la société et la démocratie en Europe	9
I.2. Les évolutions technologiques et leur incidence sur les médias audiovisuels	10
I.3. L'impact des nouvelles technologies et de la mondialisation des marchés sur le contenu audiovisuel	12
II. AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DE L'INDUSTRIE AUDIOVISUELLE EUROPÉENNE	14
II.1. Cadre général : la concurrence sur le marché mondial	15
II.2. Le financement de la production audiovisuelle par la télévision	17
II.3. Les mesures de soutien	19
III. LE RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE DOMAINE DES MÉDIAS	24
III.1. Le service public de radiodiffusion, son rôle et son financement	25
III.2. Cadre juridique et instances de régulation	27
III.3. Le droit d'auteur	31
IV. DU SYSTÈME DIRIGISTE À LA LIBRE CONCURRENCE: PERSPECTIVES POUR L'INDUSTRIE AUDIOVISUELLE DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE	32
IV.1. L'effondrement du système et l'émergence progressive d'un nouvel ordre	33
IV.2. La politique audiovisuelle dans l'Europe centrale et orientale - Défis et dilemmes	34
V. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	36
VI. ANNEXE	40

MESSAGE DU PRÉSIDENT



LE SECTEUR AUDIOVISUEL: VITAL ET SPÉCIFIQUE

Le développement du secteur audiovisuel constitue l'une des caractéristiques marquantes du XX^{ème} siècle. En cette fin de siècle, le secteur est sur le point de se transformer, de connaître une sorte de révolution. Tout comme l'introduction de bandes sonores et de la couleur ont transformé le cinéma, et la couleur la télévision, nous nous trouvons au seuil d'une nouvelle ère dont la technologie numérique est le moteur.

Lorsque les frères Lumière ont dévoilé leur invention au monde il y a tout juste un siècle, personne, y compris eux-mêmes, ne croyait qu'ils avaient inventé autre chose qu'une simple curiosité de fête foraine. Ils avaient en fait créé une extraordinaire machine qui allait changer radicalement notre culture. Le cinéma est devenu l'une des formes artistiques les plus populaires du XX^{ème} siècle. En 1996, 702,4 millions de billets de cinéma ont été vendus dans les salles européennes, ce qui correspond à une augmentation de 18% par rapport au creux de 1990. Puis arriva la télévision. L'Européen moyen passe déjà plus de 3 heures par jour devant la télévision. Il - ou elle - est sur le point d'être confronté, ou l'est déjà, à une offre de centaines de chaînes grâce aux progrès considérables réalisés en matière de technologies de transmission numériques. L'importance du secteur audiovisuel ne saurait donc être sur-estimée: pour la grande majorité des Européens, il s'agit de la source principale d'information, en ce qui concerne non seulement les événements qui se produisent dans leur monde mais aussi la nature de ce monde. Elle joue un rôle considérable dans le développement et la transmission des valeurs sociales et influence non seulement ce que les gens voient mais aussi la manière dont ils comprennent ce qu'ils voient. Elle est la source principale de divertissement et de culture.

L'importance prépondérante de ce secteur dans toute société est donc évidente. La position largement prépondérante des productions importées sur le marché audiovisuel européen est tout aussi évidente. La Commission européenne a pris, au cours des dernières années, toute une série d'initiatives pour corriger ce déséquilibre, les plus importantes étant la directive sur la télévision sans frontières, qui crée un marché unique pour la radiodiffusion télévisuelle en Europe, et le programme MEDIA, qui prévoit un certain nombre de mesures de soutien. Ces initiatives, accompagnées de politiques de plus en plus rigoureuses au niveau national, commencent à porter leurs fruits. L'année dernière, des succès européens notables ont pu être enregistrés au cinéma et la part des programmes européens dans la télévision au cours des années 90 continue d'augmenter.

POLITIQUE AUDIOVISUELLE: LES PROCHAINES ÉTAPES

Le groupe à haut niveau a été établi en 1997 dans le cadre d'un examen général de la politique audiovisuelle communautaire. Les autres éléments notables de cet examen sont:

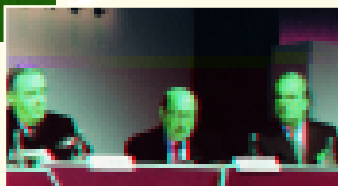
- l'organisation d'un séminaire à haut niveau dans le cadre de la présidence luxembourgeoise sur "L'avènement de la radiodiffusion numérique" en novembre 1997;
- la conférence européenne de l'audiovisuel, des 6-8 avril 1998, dans le cadre de la présidence britannique, intitulée "Défis et opportunités de l'ère numérique".

Parallèlement, la Commission européenne a publié en décembre 1997 un Livre Vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information. Un exercice important de consultation a eu lieu et le suivi de cet exercice sera présenté dans une communication de la Commission à la fin de cette année. L'évaluation à mi-parcours du programme MEDIA devrait également avoir lieu au cours de cette année.

Cet examen est opportun. Les mutations induites par l'avènement du numérique seront véritablement profondes. Le monde analogique, caractérisé par la pénurie de fréquences, cédera la place à un espace dans lequel des centaines de chaînes de télévision et de stations de radio seront disponibles. L'interactivité se développera et les téléspectateurs seront en mesure de commander leurs programmes eux-mêmes. Toute une série de services nouveaux ou améliorés seront offerts aux téléspectateurs, tels que le télé-achat, les services financiers, le courrier électronique et même l'accès à Internet. Point crucial, on assistera à une explosion de la demande en matière de contenu audiovisuel.

POURQUOI LA CRÉATION DU GROUPE À HAUT NIVEAU?

Le marché audiovisuel se trouve à un tournant et l'avenir est complexe et difficile à prévoir. C'est pourquoi j'ai décidé que la Commission, pour élaborer des politiques adaptées à l'ère numérique, devait être épaulée par un groupe représentant les plus hauts niveaux d'expérience disponibles.



Dans le cadre du processus d'évaluation globale, le groupe à haut niveau a assumé un rôle très spécifique. Il a été chargé de réfléchir aux orientations concernant la politique audiovisuelle future de l'Union européenne et face à la transformation numérique imminente du paysage audiovisuel, de se pencher plus particulièrement sur les trois questions suivantes:

- Dans le nouveau paysage audiovisuel, comment les entreprises de production audiovisuelle (films, télévision, multimédia) peuvent-elles exploiter au mieux les développements attendus?
- Comment, au niveau européen et national, les autorités publiques peuvent-elles aider l'industrie européenne à faire face aux défis industriels, culturels et sociétaux? Quel devrait être le rôle de la radiodiffusion de service public dans le nouvel environnement?
- Comment prendre en compte l'intérêt général, en particulier en ce qui concerne les questions éthiques, afin de sauvegarder le modèle européen de société?

LES DÉFIS

La question centrale est de savoir si l'explosion escomptée de la demande en programmes audiovisuels sera satisfaite

par les productions européennes ou par les importations. Le marché audiovisuel européen est d'ores et déjà fragmenté en raison de sa diversité linguistique et culturelle. La prolifération des chaînes due à la technologie numérique risque d'accroître cette fragmentation et les producteurs européens éprouveront alors des difficultés encore plus grandes pour concurrencer les importations américaines.

L'Europe doit aussi préserver sa diversité culturelle et linguistique et défendre ses valeurs essentielles dans l'univers numérique: des chances considérables s'ouvrent à elle et elle doit les saisir si elle ne veut pas que d'autres le fassent à sa place.

A cela s'ajoutent les préoccupations croissantes de nos concitoyens quant à la qualité des programmes diffusés sur nos écrans. Nombreux sont ceux qui estiment qu'il y a trop de violence par exemple et que ce type de scènes peut inciter les jeunes à adopter un comportement similaire dans la société. On considère généralement qu'il faut faire davantage pour protéger nos enfants contre les contenus préjudiciables et leur fournir des programmes qui soient à la fois divertissants et éducatifs. A nouveau, la solution réside, tout du moins en partie, dans un secteur de production européenne plus actif et compétitif.

LES MESURES NÉCESSAIRES

De l'avis du groupe, les éléments clés d'une politique audiovisuelle future sont les suivants:

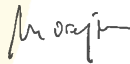
- Le point de départ de toute réflexion sur une politique générale en matière d'audiovisuel doit être la reconnaissance du rôle spécifique que les médias jouent dans nos sociétés et la nécessité d'assurer un équilibre entre le jeu des forces du marché et la sauvegarde de l'intérêt général.
- Il est essentiel que l'Europe exploite l'opportunité qui s'ouvre à elle, pour promouvoir le développement de la radiodiffusion numérique (sous toutes ses formes) et se préparer ainsi à entrer dans l'ère de l'information.
- Si "le contenu est roi", la distribution reste la clé du royaume. Les politiques de soutien à la production européenne doivent reconnaître cette réalité fondamentale. Le développement d'un secteur de la distribution et de la gestion des droits plus performant doit être une priorité.
- Les radiodiffuseurs sont un moteur-clé de la production audiovisuelle de par le rôle qu'ils jouent dans la distribution et le financement des œuvres. La politique audiovisuelle européenne doit s'appuyer sur cet élément de force, agir de sorte à compléter les politiques nationales en matière d'audiovisuel en général et de radiodiffusion en particulier et apporter un surcroît de dimension européenne.
- Les mesures de soutien actuelles en faveur de l'industrie cinématographique/audiovisuelle doivent être adaptées et menées à bien. Il convient notamment de prendre en considération les éléments clés suivants:
 - L'introduction d'un mécanisme destiné à attirer davantage d'investissements dans la production audiovisuelle;
 - la création d'un réseau européen d'écoles de l'audiovisuel reliant entre elles les "centres d'excellence";
 - l'encouragement d'une cérémonie prestigieuse de remise de prix;
 - le renforcement du programme MEDIA II, qui devrait être doté de ressources adaptées à l'ampleur et à l'importance stratégique du secteur audiovisuel;

- Le développement d'accords de partenariat entre les radiodiffuseurs privés et les pouvoirs publics (avec l'appui éventuel de la Communauté pour la dimension transnationale).

- L'application d'un jeu de principes et de critères aux systèmes de financement du service public de radiodiffusion, dans la ligne du "protocole d'Amsterdam" fournirait une base saine pour le développement futur du service public tout en assurant le respect de la libre entreprise et du jeu de la concurrence qui est nécessaire à l'épanouissement du secteur privé; à cet égard les deux critères d'évaluation essentiels de tout système de financement du service public sont la proportionnalité et la transparence.
- Une régulation spécifique au contenu, fondée sur la distinction fondamentale entre la communication au public et la correspondance privée restera nécessaire.
- Un régime approprié en matière de droits d'auteur est essentiel pour le développement du secteur.

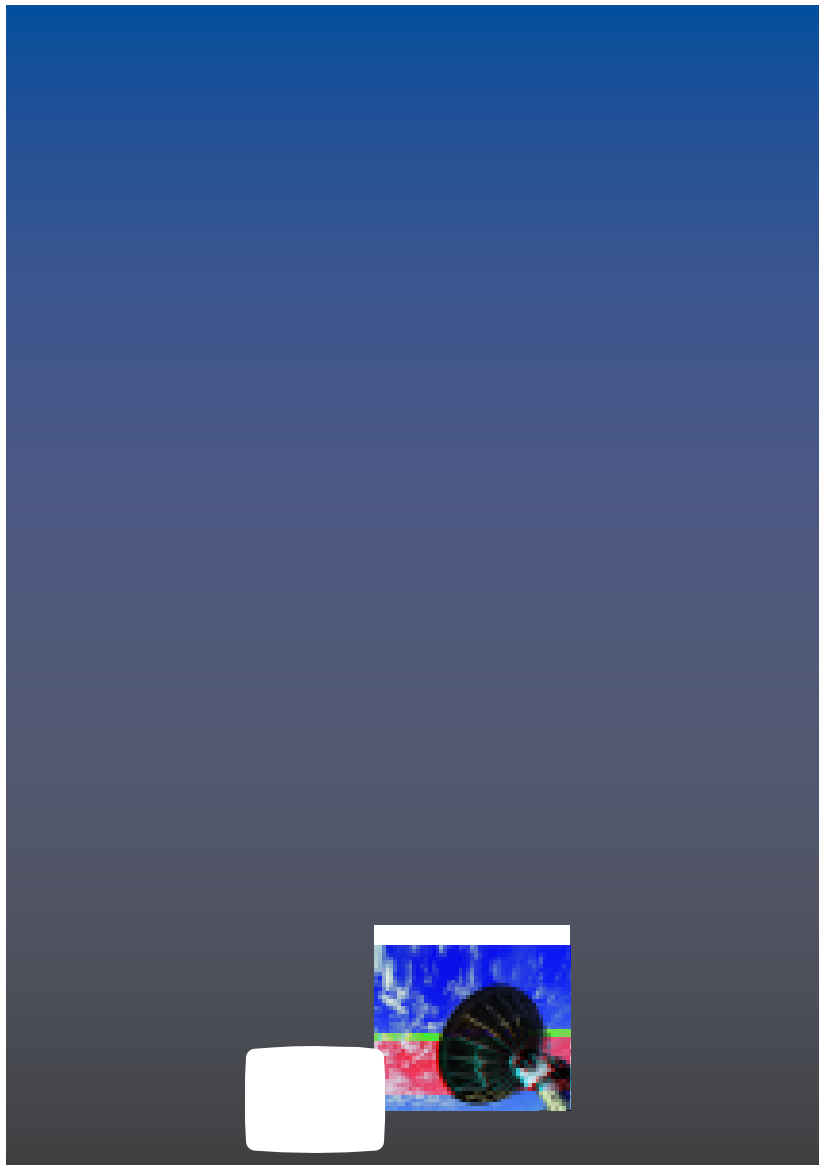
Enfin, ayant pris acte des bouleversements qui sont intervenus en Europe centrale et orientale depuis 1989, le groupe a intégré ces pays dans son mandat. Ils participent donc à un engagement commun.

Ce fut pour moi un grand privilège de travailler avec les membres du groupe. Comme il a fait appel à l'expérience de tous les éléments constitutifs du secteur, des points de vue différents ont été exprimés et un accord total sur toutes les questions n'a pas été possible. Néanmoins, la diligence des membres, leur grande expertise et leur engagement en faveur du secteur audiovisuel européen ont abouti à ce qui constitue, à mes yeux, un excellent guide grâce auquel nous pourrions nous lancer dans l'aventure numérique. Je le recommande vivement au lecteur.



MARCELINO OREJA
Octobre 1998





I.1

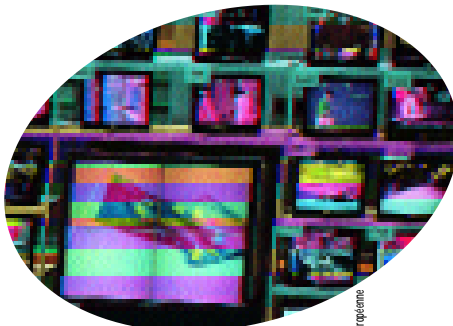
L'importance du rôle des médias pour la société et la démocratie en Europe

Le présent rapport se fonde sur un principe que ses auteurs jugent incontestable, à savoir qu'une société démocratique moderne ne peut exister que si ses médias:

- sont largement disponibles et accessibles;
- reflètent la nature pluraliste de cette société et ne sont ni dominés par l'un ou l'autre point de vue ni contrôlés par quelque groupe d'intérêt que ce soit;
- fournissent les informations nécessaires pour que les citoyens puissent, en toute connaissance de cause, arrêter leurs choix notamment quant au modèle de société dans lequel ils souhaitent vivre;
- fournissent le support nécessaire au débat public qui joue un rôle essentiel dans toute société libre et démocratique et que le marché ne peut en soi garantir.

Une société qui réserve l'accès à l'information ou la liberté d'expression à quelques privilégiés ne peut pas être considérée comme démocratique. Le rôle des médias s'avère manifestement primordial pour le bon fonctionnement des sociétés démocratiques.

Néanmoins, le rôle des médias dépasse de loin le simple fait de fournir des informations relatives aux événements et aux questions de société ou de permettre aux citoyens et aux groupements de faire valoir leurs arguments et leurs points de vue: les médias jouent également un rôle *formateur* au sein de la société. En effet,



L'ère numérique et la politique audiovisuelle européenne

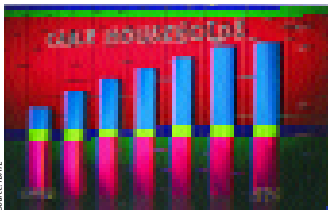
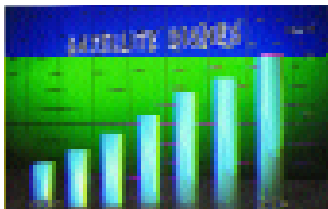
ils contribuent de façon importante à la formation (pas simplement de l'information) des conceptions, des croyances et même des langages - visuels, symboliques et verbaux - utilisés par les citoyens pour comprendre le monde dans lequel ils vivent et l'interpréter. Par conséquent, les médias vont jusqu'à influencer la façon dont nous concevons notre identité et la place qui nous revient (ou non) dans le monde: en d'autres termes, ils jouent également un rôle fondamental dans la formation de notre identité culturelle.

Dans ce contexte, la télévision, qui est le médium audiovisuel dominant, revêt une importance cruciale. L'Européen moyen regarde la télévision entre trois et quatre heures *chaque jour* et les enfants y consacrent encore davantage de temps. Pour la grande majorité des Européens, ce support est la principale source d'informations, de divertissement et de culture. La télévision fournit non seulement des faits et des images du monde, mais elle véhicule aussi des conceptions et des classifications - politique, sociale, ethnique, géographique, psychologique, etc. - permettant de rendre intelligibles ces faits et ces images. Elle contribue donc à définir non seulement ce que nous percevons du monde mais aussi la façon dont nous le voyons. Selon les termes d'une récente étude, la télévision:

"nous livre son lot d'imaginaire, d'émotions et d'images de fiction sur lesquelles nous fondons notre compréhension (ou incompréhension) de toutes les parties de la société qui sont au-delà de notre environnement immédiat. C'est pourquoi elle fait partie intégrante non seulement de la façon dont nous nous voyons par rapport à la collectivité dans laquelle nous sommes insérés, mais aussi de la manière dont nous comprenons cette collectivité; la télévision contribue véritablement à donner corps à la notion même de collectivité et à lui conférer un sens."

L'industrie audiovisuelle ne ressemble à aucune autre industrie et ne se contente pas de produire des biens destinés à être vendus sur le marché à l'instar d'autres produits. Il s'agit en réalité d'une industrie culturelle par excellence dont le "produit" est unique et spécifique par nature. Elle exerce une influence majeure sur ce que nous savons, connaissons et ressentons.

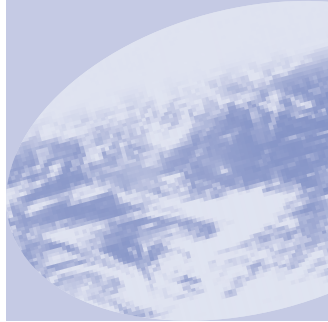
Cette chose selon laquelle les médias en général, et les médias audiovisuels en particulier, jouent un rôle primordial de formation dans nos sociétés n'est ni sujette à controverse ni neuve et



Source: DATE

se retrouve, en fait, dans les systèmes juridiques de toutes les démocraties d'Europe occidentale, des systèmes qui cherchent à éviter que les médias, en raison du pouvoir qu'ils représentent, ne soient soumis ni au contrôle de groupements d'intérêt privés ni de l'État.

L'approche européenne est traditionnellement empreinte d'équilibre. En reconnaissant le rôle des médias audiovisuels en tant que facteur social, démocratique, culturel et économique, les législateurs se sont employés à trouver un équilibre entre des exigences contradictoires. Par exemple, le droit à la liberté d'expression doit être contrebalancé par d'autres droits ayant trait à



I.2

Les progrès technologiques conduisent aussi au rapprochement de plates-formes traditionnellement distinctes servant à la diffusion d'images, de textes, de sons ou de voix. D'ores et déjà, dans l'**environnement en-ligne**, Internet permet d'accéder à un certain nombre de services de télévision, en direct, et avec une qualité d'image relative. Il est possible que dans les années qui viennent, la rapidité des transmissions et la qualité de l'image s'améliorant, des contenus tels que les longs métrages puissent être diffusés sur le réseau. Néanmoins, c'est dans la **radiodiffusion** que réside la force principale des entreprises de communication européennes. *Il est essentiel, tant d'un point de vue industriel que culturel, que l'Europe exploite la "fenêtre d'opportunité" qui s'ouvre à elle de sorte que la radiodiffusion numérique devienne un support médiatique important en Europe.* Ce n'est qu'ainsi que les radiodiffuseurs et les producteurs européens seront compétitifs dans un monde où les œuvres et produits audiovisuels pourront être distribués également et simultanément au moyen d'une multitude de systèmes.

Face à un choix entre plusieurs centaines de chaînes, le téléspectateur aura besoin d'instruments de navigation, tels que les systèmes de guidage des usagers, pour l'aider à s'orienter dans ce dédale de programmes. De surcroît, le téléspectateur devra avoir une "culture des médias", c'est-à-dire qu'il devra en acquérir une connaissance approfondie pour surmonter le flot d'informations et cibler les produits audiovisuels qui correspondent à ses centres d'intérêt. *L'éducation et la formation sont, par conséquent, essentielles pour faire en sorte que les Européens réussissent à s'approprier le nouvel environnement numérique. Par conséquent, les pouvoirs publics nationaux devraient accorder une plus grande importance à l'éducation aux médias dans les écoles dès le cycle primaire.*

L'abondance de fréquences affectera non seulement les habitudes des téléspectateurs, mais elle aura aussi une incidence non négligeable sur le marché. À mesure que les chaînes de télévision se multiplieront, leurs parts d'audience se fragmenteront inévitablement. Les recettes publicitaires ne suffiront plus pour financer un grand nombre de nouvelles chaînes puisque leurs parts d'audience seront trop faibles. Par conséquent, la majorité des nouveaux services devront être financés par des systèmes de paiement à la séance, ou à la demande, ou par abonnements. Tandis que la télévision en clair continuera d'exister, le numérique créera une offre de services additionnels et un plus grand choix pour ceux qui en ont le désir et les moyens financiers. Selon une étude menée par la Commission européenne, en 2005, les ménages financeraient directement environ 48% des recettes totales du secteur des médias (contre 33% actuellement). L'augmentation de la consommation de services audiovisuels, à l'instar de l'avènement d'Internet, conduira à des dépenses par foyer plus élevées, soulignant ainsi la question de savoir jusqu'à quel point la société toute entière pourra effectivement profiter des nouveaux services.

La même étude indique une évolution probablement positive: non seulement le marché audiovisuel européen est le marché qui connaît la croissance la plus rapide dans le monde, son taux de croissance étant largement supérieur à celui des Etats-Unis¹², mais les producteurs européens devraient augmenter leur part dans les revenus de ce marché en forte croissance: leur part sur le revenu



la politique audiovisuelle européenne

11

total du secteur passerait de 28% en 1995 à 30% en 2005, soit un revenu en augmentation de 55% sur la période, même s'ils restent très minoritaires sur leurs propres marchés. Les produits et services les plus innovateurs, notamment la télévision interactive et le multimédia devraient contribuer significativement à cette croissance, principalement dans la période 2000 - 2005: il s'agit bien d'une extension des marchés audiovisuels et non pas d'un phénomène de substitution. La progression en parts de marché des fournisseurs de contenus européens serait particulièrement marquée sur les autres marchés que la télévision en clair (cinéma, vidéo, télévision à péage et interactive, multimédia). Dans les secteurs où le marché est largement dominé par les produits américains, la part de produits européens pourrait, à politique constante, passer de 13% en 1995 à 21% en 2005.

Le secteur dispose donc d'un grand potentiel en matière de création d'emplois. Selon un document récent de la Commission européenne¹³, un million de personnes travaillaient dans les secteurs du cinéma et de la télévision dans l'Union européenne en 1995: si l'industrie audiovisuelle européenne peut répondre à la nouvelle demande, le nombre d'emplois pourrait doubler. Le potentiel inhérent au secteur audiovisuel a également été confirmé aux Etats-Unis. Une étude publiée en avril 1998 sur "l'impact économique de l'industrie du spectacle en Californie" 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 californienne¹⁴. 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 audiovisuelle 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".

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 Luxembourg.

¹² NORCONTEL Ltd., Economic Implications of New Communication Technologies on the Audio Visual Markets, rapport final, 15 avril 1997.

¹³ Selon l'étude de NORCONTEL, la croissance du revenu global du secteur devrait augmenter de 69% au cours de la période 1995-2005,

la part des dépenses directes des ménages passant de 33% à 48%.

¹⁴ SEC(1998)837 du 14/5/1998

¹⁵ "State of the industry: The economic impact of the entertainment industry on California", Motion Picture Association of America (MPA), avril 1998.

Dans sa communication sur les politiques de soutien communautaire à l'emploi⁶, établie pour le Conseil européen de Cardiff, la Commission européenne 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.

La technologie numérique aura aussi probablement pour effet d'accentuer la tendance à la concentration du marché audiovisuel. Les productions audiovisuelles ont toujours été coûteuses, en particulier les fictions et les films de cinéma. La prolifération des chaînes observée ces dernières années n'est que l'un des facteurs qui ont mené à l'accroissement de ces coûts déjà élevés (la partie suivante du présent rapport traite plus en détail de cet aspect). Face à de telles barrières à l'entrée du marché, l'industrie de production audiovisuelle a connu une tendance à la concentration des marchés.

Néanmoins, le phénomène de la convergence des réseaux entraîne également des *économies de gamme*: il s'agit de la possibilité offerte par la technologie numérique de réutiliser des contenus dans de nombreux formats différents, élargissant ainsi le marché accessible à un produit essentiellement identique. Cette situation donne lieu à des alliances et à des concentrations entre entreprises jusqu'ici actives dans des secteurs différents de l'économie, tels que la radiodiffusion ou les télécommunications, des fusions qui cherchent à tirer profit de ces économies de gamme (et qui visent également à couvrir les coûts élevés grevant l'accès à certains nouveaux services audiovisuels, tels que la radiodiffusion numérique ou les services de vidéo à la demande). Il s'agit une fois encore de trouver un modèle d'équilibre. D'une part, les entreprises européennes doivent coopérer pour être des acteurs compétitifs dans un marché dont la mondialisation ne cesse de s'intensifier. D'autre part, les abus de position dominante doivent être évités pour des raisons tant démocratiques qu'économiques. Cependant, la Commission européenne se doit, dans l'application du droit communautaire de la concurrence, de prendre en compte les caractéristiques spécifiques du secteur audiovisuel. Elle doit envoyer des signes clairs et cohérents d'encouragement aux opérateurs qui développent des services de télévision numérique, sans les investissements desquels ce marché si important pour l'Europe ne peut prospérer.

RECOMMANDATIONS

- Il est essentiel que l'Europe exploite l'opportunité qui s'ouvre à elle pour établir la radiodiffusion numérique (sous toutes ses formes) et se préparer ainsi à entrer dans l'ère de l'information.
- Cela implique que les décideurs politiques en Europe encouragent le plus possible le développement de services de télévision numérique par les acteurs du marché.
- L'éducation et la formation sont, par conséquent, essentielles pour faire en sorte que les Européens réussissent à s'installer dans le nouvel environnement numérique. Par conséquent, les pouvoirs publics nationaux devraient accorder une plus grande importance à l'éducation aux médias dans les écoles dès le cycle primaire.

L'impact des nouvelles technologies et de la mondialisation des marchés sur le contenu audiovisuel

On prétend souvent que la disparition progressive du caractère limité du spectre de fréquences et la prolifération des canaux de transmission augmentent automatiquement les possibilités de choix des téléspectateurs. Il est clair qu'il existera un plus vaste choix, en termes quantitatifs, de programmes disponibles. Toutefois, la question clé est de savoir si la qualité, la variété et l'originalité des programmes s'en trouveront améliorées. À cet égard, on se demande également si l'abondance des fréquences et la prolifération des canaux profiteront véritablement à l'industrie de production européenne.

En d'autres termes, la numérisation débouchera-t-elle simplement sur de nouvelles rediffusions de matériel d'archives et de produits importés à prix modique?

La demande en programmes ayant augmenté avec la prolifération des chaînes, les prix des droits télévisuels sont montés en flèche au cours des dernières années. Entre 1990 et 1995, le coût des fictions, des séries, des sitcoms, des longs métrages et des documentaires a augmenté d'environ 50% en termes réels par année⁷. Récemment, la chaîne de télévision américaine NBC a offert 13 millions d'USD par épisode pour ER, une fiction ayant le milieu hospitalier pour toile de fond et diffusée dans le monde entier: auparavant, NBC ne payait que 2 millions d'USD par épisode. De même, dans le monde du sport, les droits de retransmission des Coupes du Monde de football de 2002 et de 2006 ont été vendus pour la somme de 1,7 milliard d'euros alors que le prix payé pour les trois mondiales de 1990, 1994 et 1998 ne s'est élevé qu'à 241 millions d'euros⁸. Seules les entreprises puissantes, solidement implantées sur le marché, peuvent se permettre de payer ces droits astronomiques. Les évolutions constatées en Europe suivent manifestement les traces de celles observées aux États-Unis.

Le groupe de haut niveau approuve donc la thèse avancée dans le récent Livre Vert de la Commission européenne sur la convergence des secteurs de télécommunications, des médias et des technologies de l'information⁹, à savoir que les contenus, notamment les programmes audiovisuels, sont déterminants pour la question de savoir si les entreprises européennes peuvent avoir leur mot à dire à l'avenir.

Le talent est rare, au même titre que les contenus de qualité. En outre, l'idée selon laquelle la mondialisation créera un marché plus vaste capable de contrebalancer les coûts accrus des contenus peut s'avérer en grande partie erronée, du moins dans un contexte européen. Une grande partie des produits audiovisuels européens reflètent et concernent les goûts, les intérêts, les événements, les préférences culturelles et les langues des téléspectateurs dans les différents pays. Par exemple, personne, hormis les Allemands, ne regarde le carnaval de Rhénanie à la télévision (même si ces festivités sont aujourd'hui largement financées par la vente de droits de

⁶ COM(1998)354 du 3/6/1998

⁷ *Ibid.*, p. 12

⁸ Les Echos du 16 juin 1998

⁹ COM(97)623

diffusion et ont fait l'objet cette année de quelque 124 heures de retransmission télévisée).

Il en va ainsi non seulement des émissions d'information et d'actualité, mais aussi des programmes de divertissement, éducatifs et sportifs. Paradoxalement, ce fait est confirmé par les tendances observées en matière de radiodiffusion transfrontière qui représente une activité importante. Les chaînes non nationales ont des parts d'audience importantes au moins dans 9 pays d'Europe occidentale (Autriche, Belgique, Danemark, Suède, Norvège, Irlande, Luxembourg, Suisse et Pays-Bas). Toutefois, pour faire concurrence aux chaînes nationales, les radiodiffuseurs non nationaux doivent de plus en plus "localiser" leurs contenus (citons à titre d'exemple la fenêtre régionale de MTV Europe et la fenêtre suisse de Sat 1). En revanche, l'histoire des chaînes à programmation pan-européenne telles qu'Euronews a démontré que ce marché offre des possibilités limitées. Hollywood, par contre, a réussi à créer un "contenu" mondial en termes de popularité. En Europe, le phénomène de la mondialisation des réseaux est donc compensé par une diversité de contenus culturelle et linguistique. La forte demande de contenus à caractère national, régional, voire local restera une caractéristique fondamentale du marché des contenus, parallèlement à la "mondialisation" de certains produits (par exemple les films à grand succès).

Cette situation pose des défis en même temps qu'elle offre des opportunités aux producteurs européens. Les marchés audiovisuels européens sont traditionnellement fragmentés en raison de la diversité culturelle et linguistique. La profusion de chaînes due à la numérisation de la télévision risque d'accentuer cette fragmentation. Compte tenu des coûts énormes qui sont liés à la production de contenus de haute qualité, soit les consommateurs devront payer des abonnements très élevés, soit les radiodiffuseurs ne souhaiteront pas investir dans des contenus à caractère national, régional ou local et préféreront remplir leurs grilles avec du matériel d'archives et des programmes importés moins coûteux. Plus le marché est exigü, plus les risques de défaillance du marché sont élevés. Par exemple, alors que le grand marché allemand semble assurer une solide offre de fictions nationales pour la télévision, cela est bien moins vrai des marchés de taille moyenne (par exemple, l'Italie ou l'Espagne), et pour les petits marchés (par exemple, la Belgique), la coproduction est souvent la seule option économiquement viable.

Par conséquent, il convient de poser la question suivante:

■ *Comment l'industrie de production européenne peut-elle relever les défis lancés, d'une part, par la fragmentation traditionnelle du marché imputable à la diversité culturelle et linguistique et, d'autre part, par la fragmentation supplémentaire due à la prolifération de chaînes, tout en tirant le meilleur parti de la croissance globale sur le marché?*

Comme nous l'avons déjà signalé, le marché ayant pour cible les audiences multiculturelles et multilingues s'est révélé très étroit. Euronews, Arte et 3Sat, par exemple, pouvoient à certains créneaux (goûts multiculturels non satisfaits ailleurs). En outre, l'expérience acquise dans la transposition de formats de magazines d'un marché européen à un autre montre que ces formats, même pour des sujets aussi universels que la nature et les voyages, doivent souvent être considérablement modifiés et adaptés aux goûts et aux préférences du nouveau marché cible afin de pouvoir percer. Lorsqu'ils sont couronnés de succès, les programmes paneuropéens ou internationaux viennent s'ajouter aux contenus nationaux, régionaux et locaux. Certaines entreprises de production, tel que le producteur néerlandais Endemol, ont réussi à développer des formats de programmes pour des émissions de

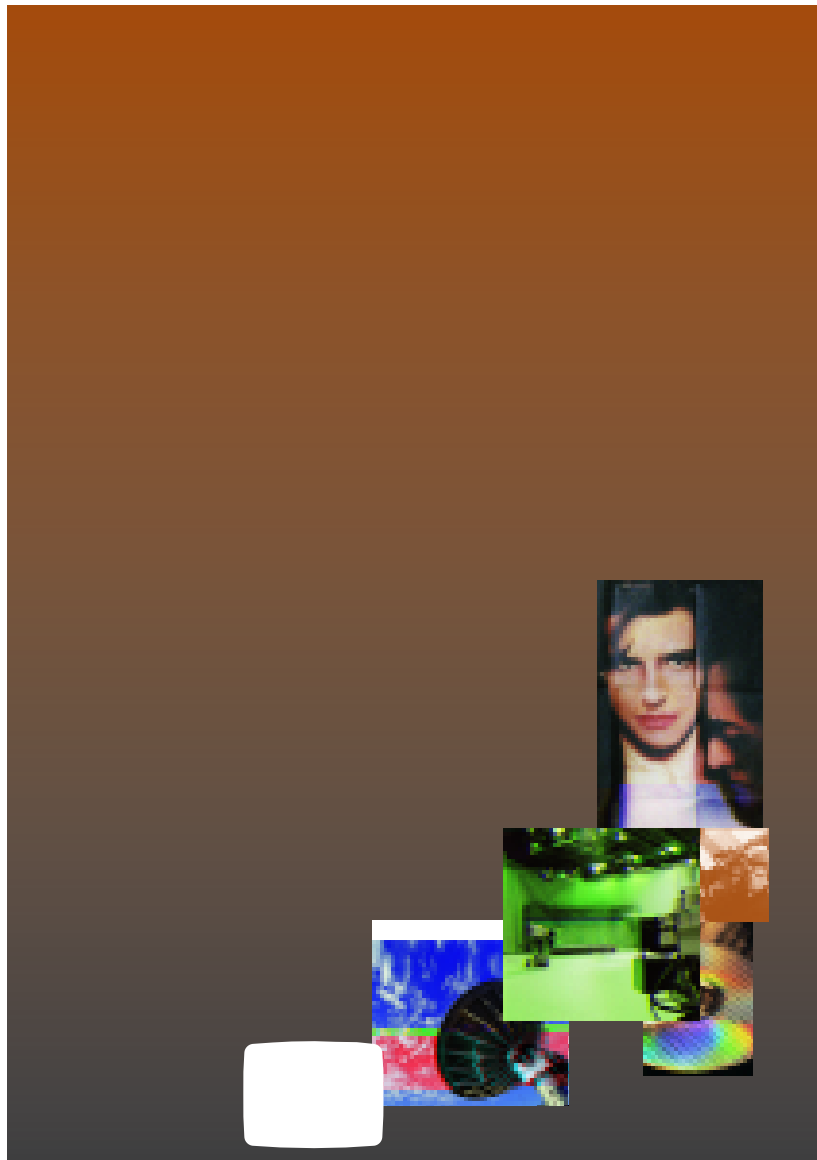
divertissement, des séries et des jeux télévisés qui peuvent être vendus aux radiodiffuseurs de toute l'Europe. La réalisation de tels contenus doit être encouragée parce qu'elle contribue à financer les infrastructures de production nécessaires pour soutenir les programmes qui ne présentent qu'un intérêt local ou national.

Pour résumer le premier chapitre, on peut dire que l'avènement du numérique lance de nouveaux défis et offre de nouvelles perspectives à la production audiovisuelle en Europe. Le succès de l'industrie américaine a démontré l'importance de disposer d'une stratégie intégrant la production à la distribution. Dans ce dernier domaine, la grande force de l'Europe réside dans ses entreprises de radiodiffusion.

La révolution numérique offrira au téléspectateur une qualité de diffusion supérieure, une grande variété de chaînes et toute une série de services complémentaires, comme l'accès à certaines parties ou à la totalité d'Internet au moyen d'un décodeur qui ne coûtera pas plus que quelques centaines d'euros. Les radiodiffuseurs européens doivent saisir les chances offertes par l'ère numérique ou d'autres le feront à leur place. Ils doivent relever ces défis s'ils souhaitent continuer à assurer une importante production locale et fournir des contenus d'intérêt local, national et international. Or, ce n'est nulle part ailleurs qu'en Europe que l'on peut produire des programmes audiovisuels dans les langues européennes, avec des journalistes, des présentateurs, des acteurs et des réalisateurs européens ou encore des sportifs européens, qui traitent de sujets, d'idées et d'événements européens.

RECOMMANDATIONS

- L'avènement du numérique ne diminuera pas – au contraire – la nécessité de continuer de soutenir la production européenne;
- Si "le contenu est roi", la distribution reste la clé du royaume;
- Par conséquent, les politiques de soutien à la production européenne doivent aussi reconnaître le rôle essentiel que les diffuseurs peuvent jouer pour tirer le meilleur parti possible de l'avènement du numérique.



II.1 Cadre général: la concurrence sur le marché mondial

La forte présence des productions américaines sur les marchés audiovisuels tant européens que mondiaux est une caractéristique bien connue de ce siècle.

A l'heure actuelle, la plupart des marchés européens sont caractérisés par une "double bi-polarisation":

La programmation télévisuelle consiste principalement en des œuvres d'origine nationale ou américaine; en règle générale ce sont les œuvres d'origine nationale qui dominent;

Le cinéma est dominé à des degrés différents par les films d'origine américaine, les parts de marché restantes étant prises principalement par des films d'origine nationale.

Dans les deux cas, les œuvres européennes d'origine non-nationale occupent la troisième place, loin derrière les œuvres d'origine nationale ou américaine, du moins dans les marchés les plus importants.

La plus grande faiblesse de l'Europe réside dans la faible circulation des films non-nationaux, précisément là où la présence américaine est la plus forte.

Les raisons qui expliquent l'hégémonie américaine sur les marchés audiovisuels européens, en particulier dans le secteur des films, ont déjà été analysées et sont essentiellement les suivantes:

le fait que les produits américains peuvent être vendus à des prix très concurrentiels sur le marché mondial car leurs coûts sont généralement en grande partie couverts par les ventes réalisées sur le marché national qui est à la fois vaste et homogène;

les avantages offerts par la langue anglaise en matière d'exportation;

les techniques américaines de commercialisation et de publicité très performantes;

le fait qu'Hollywood ait réussi, au cours de ce siècle, à créer une sorte de grammaire et de langage audiovisuels mondiaux;

le dynamisme de l'industrie américaine et la qualité de la majorité de ses produits et de leur commercialisation;

l'incapacité des autres industries audiovisuelles à relever ce défi;

le soutien solide et constant du gouvernement américain.

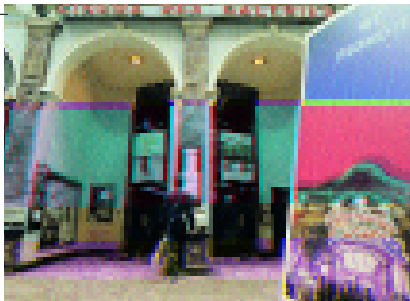
Les contenus influent sur les centres d'intérêt des consommateurs et l'Europe doit développer des politiques orientées vers l'avenir, visant à permettre aux entreprises européennes de devenir plus compétitives sur le marché mondial. Les parties suivantes du présent document s'intéressent principalement aux films (de cinéma), aux fictions et aux documentaires de télévision, qui constituent l'essentiel des

catalogues de programmes (la "copyright industry" aux Etats-Unis) qui, à leur tour, sont les atouts sur lesquels repose l'industrie audiovisuelle. La partie II.1 examinera plus particulièrement la question des films tandis que la partie II.2 accordera davantage d'attention à la production télévisuelle. Si le groupe a choisi de focaliser son analyse sur ces deux catégories de contenu, ce n'est pas parce qu'il ignore l'importance d'autres catégories (par exemple, les sports et les actualités) ou le développement de nouveaux types de contenu (par exemple, les jeux interactifs), mais parce qu'il estime que les films de cinéma et les fictions de télévision revêtent une importance stratégique et requièrent une attention particulière aux fins du présent rapport.

Après une longue période de déclin, le taux de fréquentation des cinémas dans l'Union européenne est en hausse (de 7,3% par rapport à 1995) et le nombre d'écrans dans l'UE augmente rapidement, grâce en partie au développement des multiplexes. Jusqu'ici, cette hausse a toutefois principalement profité à l'industrie américaine qui a vu sa part de marché passer de 56 à 78% en dix ans. Les films européens ont enregistré une baisse de leur part de marché de 19 à 10% au cours de la même période. En fait, l'UE accuse un déficit commercial de quelque 6 milliards d'euros (6 mille millions d'euros) par rapport au secteur audiovisuel américain. L'industrie américaine dépend de plus en plus de ses recettes d'exportation, qui représentent aujourd'hui 43% des revenus des principales sociétés de distribution américaines (les "majors"), contre 30% il y a dix ans. En outre, le moteur de cette croissance est la vente aux chaînes de télévision non américaines, et en particulier aux télévisions payantes. Les bénéfices que les "majors" tirent de la télévision payante représentent aujourd'hui 25,7% de leurs revenus totaux¹⁵. En plus de l'exportation de programmes, les "majors" travaillent actuellement à la création de chaînes thématiques en Europe, telles que Disney Channel en France.

La forte présence de l'industrie américaine montre l'importance du lien entre la production et la distribution. L'industrie américaine maîtrise les deux. En Europe, par contraste, 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 co-productions) ont été réalisés par rapport à 421 aux Etats Unis et 279 au Japon¹⁶. 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 réalisées sur les marchés européens non-nationaux par rapport aux entrées réalisées 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 autorisations proviennent des exportations vers d'autres pays de l'UE¹⁷. Paradoxalement, les films britanniques sont plus difficiles à distribuer au Royaume-Uni même, où dominent les distributeurs américains

totipot des recettes auxoix offies britanniqu, en 197x



Le numérique et la politique audiovisuelle européenne

16

dans ce domaine, lorsque le Royaume-Uni a atteint un résultat positif de +66 millions de livres (le résultat de 1996 était -191 millions de livres). Par comparaison, 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)¹⁵. 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 par la production à une approche intégrée et guidée par la distribution.

L'Europe ne reconnaît toujours pas l'importance stratégique de contrôler l'arsenal de droits pour les contenus les plus plébiscités. Il ne s'agit pas que d'une préoccupation culturelle: ceux qui contrôlent les droits influencent considérablement les modes de distribution des contenus. En effet, contrôler les contenus permet de contrôler la distribution et même l'exploitation en salle: les "majors" américaines, par exemple, réalisent actuellement de gros investissements dans les salles de cinéma européennes. Il est essentiel que les entreprises audiovisuelles européennes maximisent les revenus des portefeuilles de droits qu'ils détiennent en exploitant pleinement tous les vecteurs de distribution, et notamment les nouveaux médias (CD-ROM, services en-lignes, etc).

En essayant de répondre à la demande croissante de films cinématographiques et de fictions télévisuelles, l'Europe a beaucoup à apprendre d'Hollywood en termes de compétitivité. Par exemple:

- beaucoup plus de temps et d'argent devrait être consacré à l'écriture des scénarios et il faudrait mettre fin en Europe à l'habitude consistant à démarrer la production sur la base d'un scénario inachevé. Alors que les producteurs européens dépensent en moyenne 1% du budget d'un film à sa conception, les "majors" américaines y consacrent 10% de leurs budgets (bien plus élevés);
- les producteurs et les principaux responsables de la profession devraient continuer à recevoir une formation pour améliorer leur connaissance du marché et les chances de réussite commerciale;

- les investissements dans la formation professionnelle (concernant producteurs, réalisateurs, auteurs et techniciens) devraient augmenter au niveau européen;
- un marketing de meilleure qualité et plus important est nécessaire. Les "majors" américaines dépensent souvent jusqu'à 50% du budget d'un film pour ce seul aspect;
- bien qu'il existe manifestement des limites linguistiques et culturelles entravant l'exportation des productions européennes, notamment à destination du marché nord-américain, il n'y a aucune raison que la part minimale des débouchés extérieurs n'augmente pas. Une stratégie est nécessaire et, ici encore, les méthodes américaines devraient être analysées.
- des mécanismes devraient être créés pour répartir les risques liés aux investissements dans les œuvres cinématographiques sur un ensemble de films.

Il y a matière à un optimisme prudent. Depuis la crise profonde du début des années 1990, les productions européennes, notamment les longs métrages, effectuent un retour sur les écrans. En 1997, les films européens ont augmenté leur part de marché en France (35%), en Espagne (30%), en Italie (40%) et en Allemagne (de 7% à 17%), bien que cette augmentation soit due, en grande partie, au succès des films nationaux sur leurs propres marchés. La télévision, qui est le cœur même du marché, a enregistré une hausse encore plus nette du taux d'écoute des programmes européens au détriment des programmes américains. Bien que leurs effets réels soient difficiles à quantifier, il semblerait bien que les différents mécanismes de soutien à l'industrie audiovisuelle européenne, instaurés au niveau tant européen que national au cours des dix dernières années, contribuent à ce succès.

Néanmoins, nous avons déjà connu pareille situation et il est prématuré de proclamer la renaissance de l'industrie cinématographique européenne. Il est essentiel de ne pas laisser la dynamique, créée au cours des dernières années, simplement s'essouffler, comme c'est si souvent arrivé dans le passé: les structures actuelles de soutien devraient donc être mises à jour et améliorées afin d'en maximiser l'efficacité et le rendement.

En bref: comme il a été souligné dans la partie I.3, la conséquence principale de la numérisation sera une explosion de la demande d'œuvres et de produits audiovisuels. La véritable question que l'Europe doit se poser est celle-ci:

Cette demande de contenus audiovisuels, surtout de films et de fictions télévisuelles, qui est en pleine expansion, sera-t-elle satisfaite par le recours aux archives et aux produits importés, ou le sera-t-elle par des programmes nouveaux et produits en Europe?

Si l'on veut opter pour cette dernière possibilité, il faut absolument créer les conditions nécessaires à l'instauration d'une industrie audiovisuelle européenne compétitive.

¹⁵ Observatoire européen de l'audiovisuel, annuaire 1998.

RECOMMANDATIONS

- L'Europe doit créer les conditions nécessaires pour que son industrie de production audiovisuelle devienne davantage compétitive afin d'être en bonne position pour tirer parti de la demande rapidement croissante de contenus audiovisuels;
- A cette fin, l'Europe doit se fonder sur ses propres atouts, et notamment améliorer le niveau de coopération entre les pays européens. Elle peut apprendre beaucoup de l'Amérique, pour ce qui concerne ses méthodes de distribution et la vente de ses productions sur les marchés internationaux;
- Le développement en Europe d'un secteur de la distribution, de la gestion des droits plus performant devrait être un objectif prioritaire des politiques européennes.

rables dans ces pays. Au Royaume-Uni, par exemple, plus du tiers des films produits en 1997 ont été partiellement financés par les radiodiffuseurs.¹⁷ En Italie, une nouvelle loi impose aux télédiffuseurs publics d'investir 20% du produit de la redevance dans la production de fictions télévisuelles ou cinématographiques, et aux télévisions privées de consacrer 30% de leur investissement total à la production ou à l'achat de fictions européennes. En France, pas moins de 42% de l'investissement total dans l'industrie cinématographique proviennent des chaînes de télévision, dont plus de la moitié des pré-achats et des productions directes de Canal+.¹⁸ Au Portugal, le produit d'une taxe de 4% sur la publicité télévisée constitue une importante source de revenus distribuée par l'Institut portugais pour le cinéma et pour l'audiovisuel pour financer la production de films.

Même dans les pays où il n'existe aucune obligation juridique d'investissement, les chaînes de télévision jouent néanmoins un rôle capital: en Allemagne, environ 50% des films sont coproduits par des sociétés de télévision.¹⁹ En Espagne, le radiodiffuseur public RTVE a investi 12 millions d'euros dans l'achat des droits de distribution de films espagnols en 1997 et Sogetel compte dépenser 16,9 millions d'euros pour ce type de droits entre 1996 et 1998.

Cela dit, il convient de rappeler que la production ne concerne pas uniquement les films de cinéma: les productions purement destinées à la télévision peuvent avoir autant d'importance culturelle que les productions cinématographiques. Elles sont essentielles au développement de l'industrie.

La production télévisuelle européenne a connu une augmentation constante au cours des dernières années, pour les raisons principales suivantes:

- l'avènement de la télévision privée a entraîné un surcroît de concurrence et une demande en nouvelles productions;
- le public préfère clairement sa propre langue et sa culture à l'écran;

II.2 Le financement de la production audiovisuelle par la télévision

Toute analyse des moyens d'améliorer la compétitivité de l'industrie européenne doit reconnaître que les diffuseurs jouent un rôle capital dans le financement de la production tant cinématographique que télévisuelle (cette dernière étant, dans bien des cas, une production "maison").

Il est difficile d'obtenir des chiffres précis sur les investissements des chaînes de télévision européennes dans la production. Cette difficulté réside en partie dans le fait qu'une chaîne peut participer ou produire en tant que producteur unique, coproducteur ou acheteur des droits de diffusion. A cela s'ajoute le problème de la distinction entre les investissements dans les fictions télévisées (téléfilms, séries, mini-séries, etc...) et les films pour le cinéma. Néanmoins, le montant total est estimé à un peu moins de 15 milliards d'euros, dont les trois quarts proviennent des radiodiffuseurs allemands, britanniques, français et italiens.²⁰

Le Royaume-Uni, l'Italie, la France et le Portugal font obligation aux chaînes de télévision d'investir dans l'industrie cinématographique. En effet, les investissements des chaînes de télévision dans les productions cinématographiques sont considé-



¹⁶ IDATE: Le marché mondial de l'audiovisuel et du cinéma. Analyse sectorielle (novembre 1996).

¹⁷ Screen Finance, octobre 1997

¹⁸ CNC info, mai 1997

¹⁹ Evangelischer Pressedienst (édition spéciale)

- les productions américaines deviennent de plus en plus coûteuses et semblent souffrir d'une certaine lassitude en matière de créativité.

Les importants investissements qui sont effectués actuellement dans la production audiovisuelle s'expliquent par l'augmentation des dépenses en matière de programmes de la part aussi bien des radiodiffuseurs privés que des radiodiffuseurs publics (les premiers ayant considérablement augmenté leurs investissements à partir de niveaux initialement bas, les derniers ayant maintenu, voire augmenté, des niveaux d'investissement historiquement élevés).

Cependant, les membres du groupe estiment que les radiodiffuseurs devraient davantage considérer le marketing comme faisant partie intégrante du processus de production et de distribution. Le succès des productions hollywoodiennes s'explique en grande partie par le fait que les budgets consacrés à leur commercialisation sont proportionnellement beaucoup plus élevés que ceux des productions européennes, le marketing occupant une plus grande place. A cet égard, étant donné que leur survie dépend de la valeur commerciale des programmes qu'elles diffusent, les chaînes privées européennes peuvent apporter au processus de production audiovisuelle la compétence et l'expérience qui sont si nécessaires.

Tandis que les membres du groupe ont insisté, à des degrés différents, sur les rôles respectifs des radiodiffuseurs publics et privés, ils se sont mis d'accord sur les points suivants:

- Les radiodiffuseurs, publics ou privés, sont un moteur-clé de la production audiovisuelle, y compris de films, en Europe.
- Derrière cette réalité commune, les différents pays de l'Union européenne connaissent des pratiques très diversifiées selon leur situation: il y a les pays du Nord et ceux du Sud; les petits et les grands pays; ceux qui ont des liens avec l'extérieur de l'Europe et ceux qui n'en ont pas; il y a ceux qui préfèrent le doublage et ceux qui ont recours au sous-titrage; ceux où la radiodiffusion de service public jouit d'une bonne renommée et ceux où elle est moins appréciée; il y a ceux qui importent des quantités considérables de programmes d'autres Etats membres et ceux qui ne le font pas; ceux qui dérèglementent et ceux qui rérégumentent; etc.
- La demande de contenu local est forte: la question de savoir si un marché peut assurer une offre suffisante dépend au moins partiellement de sa taille (économies d'échelle). Même sur les grands marchés, l'intervention des pouvoirs publics est considérable, bien qu'elle prenne différentes formes (cf. France, Allemagne).
- Une certaine forme de partenariat entre les pouvoirs publics et les radiodiffuseurs nationaux peut servir de catalyseur à la production locale. L'exemple novateur du Portugal (voir partie II.3 ci-dessous) constitue peut-être une avancée, notamment pour les petits marchés.

RECOMMANDATIONS

- Les radiodiffuseurs sont un moteur-clé de la production audiovisuelle. Les mesures visant à soutenir la production européenne doivent tenir compte de cette réalité.
- Les radiodiffuseurs eux-mêmes, en tant qu'investisseurs importants dans la production audiovisuelle, devraient accorder davantage d'importance au marketing comme partie intégrante du processus de production et de distribution des œuvres.



II.3 Les mesures de soutien

Comme l'indique la partie I.1 du présent rapport, le secteur audiovisuel n'est pas une simple industrie comme les autres: il joue un rôle culturel et social essentiel. Un marché audiovisuel européen qui serait dominé par les produits culturels d'une autre société provoquerait en fin de compte une aliénation partielle des citoyens par rapport à leur propre contexte culturel et historique. Ces préoccupations ne sont pas purement européennes mais sont partagées par nombre de sociétés d'Extrême Orient et même par des pays du continent américain, comme le Canada. En outre, comme il a été souligné dans la partie II.2, compte tenu de son potentiel de croissance et de création d'emplois en Europe, le secteur audiovisuel a une importance économique énorme. Cependant, l'intervention publique devrait, par principe, se limiter aux secteurs où le marché est défaillant. En outre, les aides au niveau européen (dont le volume est relativement petit par rapport aux systèmes d'aide nationaux) doivent tenir compte de la diversité des situations nationales, en s'efforçant d'agir de manière complémentaire par rapport aux politiques nationales et d'apporter la valeur ajoutée de la dimension européenne. L'objectif à long terme pourrait être la création d'une industrie européenne compétitive capable de se passer des appuis financiers publics. Toutefois, cette situation semble impossible dans un avenir proche et la question est donc de déterminer la meilleure méthode d'intervention publique, et sous quelle forme les aides devraient se présenter.

Le **contenu information** (services d'information, services financiers, services récréatifs, documentaires) crée rarement une valeur de catalogue, à l'exception des documentaires, bien que ces derniers soient généralement beaucoup moins chers que les œuvres cinématographiques. Par conséquent, l'accès au marché étant plus aisé, le contenu information ne devrait pas être une priorité pour les aides au niveau européen (à l'exception des documentaires de création). Le **contenu divertissement** comporte deux catégories principales: les émissions sportives et les œuvres de fiction. A quelques exceptions près, comme la Formule 1, le sport n'a pas une audience véritablement internationale. Même des événements comme les Jeux olympiques ou la Coupe du Monde de football doivent souvent être présentés différemment selon le public national, l'intérêt suscité dans tel ou tel pays par tel ou tel événement dépendant largement de la performance des équipes ou des représentants nationaux (ce n'est pas une coïncidence si 28 millions de français ont suivi la télévision la finale de la Coupe du Monde de football de 1998 - une audience record). La directive "télévision sans frontières"²⁰ révisée permet aux Etats membres d'exiger que certains événements d'importance capitale pour la société soient accessibles librement. Les programmes de sport en tant que tels, pour lesquels la demande est forte, les prix sont élevés et l'offre abondante, constituent un exemple d'une catégorie de programmes qui n'a pas besoin d'aide financière européenne. En revanche, les œuvres cinématographiques ayant un grand potentiel international sont extrêmement coûteuses à produire, de sorte que les barrières à l'accès de ce segment du marché sont très élevées. Les mêmes arguments s'appliquent mutatis mutandis aux fictions télévisées. Inversement, ces types de contenu sont d'une

grande valeur à long terme, étant des œuvres "de stock". Si une aide est nécessaire, c'est bien ici. Les propositions d'aide émises par le groupe sont exposées ci-dessous.

FONDS DE TITRISATION

Un des principaux problèmes des producteurs européens est celui du financement. Les conclusions de la réunion du Conseil des ministres du 28 mai 1998 évoquent spécifiquement l'intérêt exprimé par les professionnels à la conférence de Birmingham en faveur de la création d'un instrument financier destiné à attirer les capitaux privés dans la production européenne. Il s'agit d'une référence à la proposition de la Commission concernant la création d'un Fonds européen de garantie²¹ qui a été accueillie favorablement par la profession, le Parlement européen et la majorité des Etats membres, mais qui n'a pas encore fait l'objet d'une approbation unanime au sein du Conseil. Cependant, même les Etats membres qui n'ont pu se joindre à la majorité en faveur de sa proposition ont exprimé un intérêt suffisant quant au principe (d'un instrument communautaire destiné à attirer davantage d'investissements privés dans la production d'œuvres européennes avec un potentiel de ventes internationales) de sorte que l'idée ne pouvait être purement et simplement abandonnée. Au contraire, soit la proposition de création d'un Fonds européen de garantie devrait être poursuivie vigoureusement, soit une nouvelle série de propositions devraient être établies et présentées au Parlement européen et au Conseil à l'occasion de l'examen du programme MEDIA II.

En l'occurrence, nous nous intéresserons aux mécanismes de financement utilisés par la Fox et Universal (deux "majors" américains) et Polygram. Ces mécanismes, dits "de titrisation", font recourir à un apport limité de capitaux propres fournis par des tiers (en général 3 à 4%) couplé à une créance bancaire sous la forme de bons de titrisation. Les fonds ainsi obtenus sont employés pour financer les films produits par les studios, lesquels détiennent eux-mêmes la totalité des droits de distribution. Bien qu'ils ne garantissent pas le remboursement de la créance bancaire, les studios sont tenus d'adopter une position subordonnée dans le recouvrement de leurs coûts de distribution et de commercialisation qui, afin de garantir une distribution appropriée des films, doivent être équivalents à au moins 60% des dépenses "négatives" (c'est-à-dire de production). Ces exigences minimales en matière de financement en position subordonnée, couplées au regroupement des recettes de tous les films financés par la structure, fournissent une "garantie" efficace (mais pas absolue) aux banques.

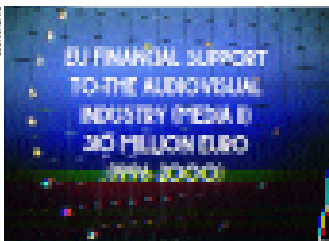
Ce type de mécanisme permet donc aux studios hollywoodiens de financer leurs films à des coûts relativement peu élevés. Ils pourraient également servir de modèle pour instaurer un système semblable au niveau communautaire. Par exemple, le régime suivant serait envisageable:

- La Communauté pourrait identifier un nombre limité d'entreprises de production et/ou de distribution (ou des groupes composés de plusieurs entreprises) capables de produire au niveau international une dizaine de films chacun sur une période de trois ans. Ces films devraient être commercialisables à l'échelle internationale.

²⁰ Directive 89/552/CEE telle que modifiée par la directive 97/36/CE (JO L 202/60 du 30 juillet 1997).

²¹ La proposition de la Commission COM(95)546 reste sur la table et n'a pas encore fait l'objet d'une approbation unanime au sein du Conseil.

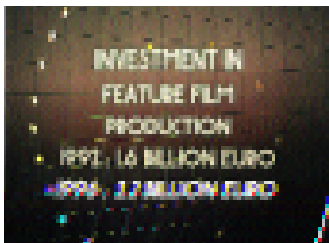
Source: OJCE



le politique audiovisuelle européenne

20

Le régime numérique et



- La Communauté fournirait l'apport de capitaux nécessaire - environ 25 millions d'euros pour solliciter 475 millions d'euros auprès des banques en vue de créer un fonds de 500 millions d'euros couvert par des sociétés d'assurance.
- Cet argent serait distribué aux entreprises ou groupes sélectionnés et utilisé principalement pour développer et produire les films concernés à des prix préétablis. Une proportion minimale des fonds dépensés pour la production devrait l'être par des entreprises indépendantes des groupes. De cette manière, le mécanisme pourrait contribuer au développement du secteur de la production indépendante en Europe. Les entreprises et les groupes visés 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 constituerait un grand avantage en termes de comptabilité (en évitant, par exemple, de créer des inquiétudes inutiles dans le chef des actionnaires).

De la sorte, un montant supplémentaire de 800 mécus pourrait être injecté dans la production et la distribution européenne pour une contribution communautaire de 25 mécus. Ce type de régime a déjà fonctionné pour de grandes entreprises capables d'offrir les "paquets" de films nécessaires²². 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 intéressant²³. Le montant de la contribution communautaire étant 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 à l'examen du programme MEDIA II.

UN RÉSEAU D'ÉCOLES DE L'AUDIOVISUEL POUR L'EUROPE

Il existe en Europe une grande tradition d'écoles de l'audiovisuel qui proposent de nombreux cours de formation initiale au niveau national. Cet acquis pourrait être développé au niveau européen de trois manières:

- Il y a lieu de favoriser les échanges de meilleurs pratiques et la fertilisation croisée des idées entre les écoles afin de maintenir et d'accroître leurs niveaux d'excellence et d'apporter la valeur ajoutée de la dimension européenne;
- Les programmes de formation actuels doivent être complétés afin de permettre à la génération naissante de professionnels européens d'acquies les capacités de gestion internationale leur permettant d'être concurrentiels sur les marchés mondiaux;
- Un centre d'excellence européen, de grande valeur symbolique, est nécessaire.

En termes concrets, ces recommandations se traduiraient par un soutien accru du programme MEDIA visant la création d'un réseau d'instituts de formation professionnelle et continue proposant des stages de gestion d'entreprises audiovisuelles et comportant une dimension internationale (affaires, finances, marketing, aspects juridiques, etc.). Le réseau proposerait également des stages de formation en écriture de scénarios "à trajectoire internationale", en effets spéciaux et en animations par ordinateur. Les organismes qui bénéficient actuellement d'un financement de MEDIA seraient en outre invités à étendre leurs activités au-delà de l'Europe du nord et de l'ouest afin de redresser le déséquilibre qui existe, sur le plan géographique et linguistique, en défaveur de l'Europe du sud et de l'est.

Le renforcement et l'élargissement des réseaux européens de formation dans le cadre de MEDIA nécessite, à des fins de cohérence, un haut degré de coordination entre les centres d'excellence. Cette coordination serait facilitée par la mise en place d'une "école européenne du cinéma et de la télévision", c'est-à-dire un centre où pourraient être menées à bien les activités de coordination et où pourraient se rencontrer les jeunes professionnels en formation. Un tel "centre des centres" aurait également une grande valeur de symbole pour le secteur audiovisuel européen. Ce centre pourrait

²² Universal a obtenu récemment 1,1 milliard d'USD, la Fox 1 milliard d'USD et Polygram 690 millions d'USD en procédant ainsi.

²³ Notamment si la Communauté elle-même figurait au second ou troisième rang des 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.

s'autofinancer en partie et être financé en partie par le secteur audiovisuel lui-même, avec le soutien également (du moins au début) du programme MEDIA et des gouvernements nationaux.

DES PRIX EUROPÉENS PRESTIGIEUX

Même en disposant de l'assise financière, du cadre réglementaire et de la formation nécessaires, le secteur audiovisuel européen aurait néanmoins besoin d'une manifestation de prestige pour ses productions de télévision et de cinéma. Depuis quelques années, l'académie européenne du cinéma décerne des récompenses (les prix "Félix"). L'académie déploie de grands efforts pour rehausser le prestige de ces récompenses. Aux Etats-Unis, il existe les "Academy Awards" (les "Oscars") et leurs équivalents pour la télévision (les "Emmys"), qui sont d'excellents outils de marketing. L'industrie européenne pourrait tirer un grand profit d'une cérémonie de remise de prix ayant un impact comparable. Le groupe à haut niveau estime que cette idée devrait être rapidement mise en œuvre par les opérateurs intéressés, en particulier l'académie, la Commission jouant un rôle de catalyse. Cette proposition, qui est apparue pour la première fois au sein du groupe, a reçu le soutien de Jacques Santer, le Président de la Commission européenne, lors de la conférence de l'audiovisuel à Birmingham.²⁴

LE PROGRAMME MEDIA II

Le programme MEDIA est un complément nécessaire aux programmes d'aide nationaux. Compte tenu du montant limité des fonds disponibles, il devrait continuer essentiellement à promouvoir la distribution pan-européenne des films européens et à permettre aux entreprises européennes de devenir des intervenants importants sur les marchés européen et mondial.

Tirant parti des leçons du programme MEDIA I, MEDIA II recense trois secteurs clés:

- la formation
- le développement
- la distribution.

Le programme est entré en vigueur le 1er janvier 1996 avec un budget de 310 millions d'écus. Le groupe à haut niveau s'est accordé sur certaines observations initiales en vue de l'examen à mi-parcours de MEDIA II.

Le groupe s'est exprimé en faveur des trois secteurs clés privilégiés par MEDIA II. Cette liste réduite de priorités, par rapport à MEDIA I, rend le programme plus compréhensible et transparent. En outre, les frais de gestion ont été sensiblement diminués.

Le groupe a également approuvé le lancement, en 1997, d'un système de "soutien automatique" pour la distribution de films dans les salles, qui lie les aides accordées aux films aux recettes qu'ils génèrent dans les marchés européens non-nationaux. Ce mécanisme de soutien récompense le succès, contribuant ainsi à accroître la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne. En outre, il permet de recueillir des données statistiques essentielles qui favorisent une meilleure connaissance du marché européen. Il conviendrait donc d'établir ce système de soutien sur une base permanente et d'augmenter le budget attribué au soutien

"automatique" (par opposition au système sélectif). Il convient d'envisager sérieusement d'étendre le soutien automatique à d'autres formes de distribution telles que la vidéo (également dans les marchés européens non-nationaux).

Les coûts du doublage et du sous-titrage devraient rester exempts de remboursement au titre du programme MEDIA, étant donné que ces activités contribuent à la diffusion des films européens. Il serait hautement souhaitable que les aides au doublage ou au sous-titrage des productions de télévision soient augmentées et que leur portée soit étendue afin de promouvoir les échanges de programmes entre les radiodiffuseurs européens.

Le fonctionnement de MEDIA II est bon, mais il peut toujours être amélioré. Les **pratiques de gestion** devraient être perfectionnées, la période de douze semaines requise pour traiter les contrats et les paiements devant être ramenée à quatre à six semaines. Il faudrait aussi accroître la transparence, par exemple en demandant à la Commission de motiver ses choix, tout en sauvant le demandeur de l'indépendance des évaluateurs de projets.

Dans le domaine de la **formation professionnelle continue**, le programme MEDIA pourrait contribuer de façon décisive à la création du réseau d'écoles de l'audiovisuel pour l'Europe, tel que décrit plus haut.

Le budget consacré au **développement** devrait également être augmenté. Il est proposé que les aides européennes au développement ne se fassent plus sous forme de prêt unique et non-renouvelable, mais qu'elles soient accordées par étape, le potentiel du scénario étant évalué à chaque étape, et avec un plafond beaucoup plus élevé. Une approche à deux "guichets" pourrait être envisagée, le premier étant ouvert à tous comme à l'heure actuelle et le deuxième étant ciblé sur les entreprises ayant déjà démontré leur capacité à développer des "paquets" de films et à réunir les investissements nécessaires.

Un des fonds nationaux ayant connu le plus de succès dans ce domaine est la branche "développement" de "British Screen Financing". Il serait opportun de s'inspirer des pratiques de cet organisme consistant à faire des aides au développement un "fonds de roulement" alimenté des remboursements, avec une prime en plus, en provenance des films qui réussissent le passage de la phase développement à la phase production. Ainsi pourrait-on contribuer à alimenter un fonds, dont les moyens augmenteraient progressivement, afin de soutenir davantage de producteurs et d'accroître les incitations à développer pleinement chaque film avant qu'il n'entre dans la phase production.

Le système de paiement suivi de remboursement, inauguré au début de MEDIA II, devrait être supprimé. Si un film soutenu par les aides au développement de MEDIA ne réussit pas à entrer dans la phase de production, les aides octroyées devraient être passées par les pertes et profits à 100%. En effet, à moins qu'un producteur ne soit en rupture de contrat, la responsabilité des échecs incombe autant au fonds, qui a pris la décision de soutenir le projet, qu'au producteur. Pénaliser celui-ci après qu'il a déjà vu l'échec de son projet constitue une pratique punitive.

Le financement du développement est une activité à haut risque, et la sélection des projets devrait se faire de façon très rigoureuse, en tenant compte tant de critères économiques que culturels. Les projets choisis devraient être encouragés tant qu'ils restent viables et même se voir octroyés un soutien supplémen-

²⁴ Il a ensuite suscité un vif intérêt et a été accueilli favorablement par les ministres responsables des questions audiovisuelles lors de la réunion du Conseil du 28 mai 1998.



taire si nécessaire, soutien qui devrait être retiré dès qu'il apparaît qu'un projet cesse d'avoir des chances de réussite.

La **distribution vidéo** rapporte souvent beaucoup plus que la projection en salle. Toutefois, la seule aide au titre de MEDIA II se présente sous la forme de prestations en espèces ("cash flow benefits") et les montants disponibles sont trop faibles. L'utilité du régime actuel s'en trouve diminuée et il devrait par conséquent être renforcé. Il conviendrait d'envisager ici aussi un système de soutien automatique et de prendre en compte le potentiel du vidéo-disque numérique (DVD).

Enfin, lorsqu'on le compare aux dépenses de l'Union européenne dans d'autres secteurs et si l'on considère l'importance stratégique du secteur et son énorme potentiel de croissance, le budget affecté au programme MEDIA semble insuffisant et devrait être augmenté. Il faudrait également en faire un programme glissant pluriannuel, comme les programmes-cadres de RDT. Il conviendrait d'envisager les ajustements nécessaires visant à renforcer le programme dans les meilleurs délais, et en tout cas bien avant la date d'échéance actuelle fixée au 31 décembre 2000.

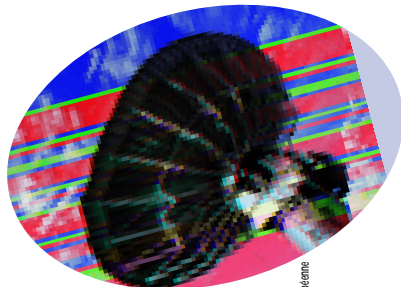
ENCOURAGER LES RADIODIFFUSEURS À INVESTIR DANS LA PRODUCTION

En règle générale, les investissements des radiodiffuseurs dans la production audiovisuelle, en particulier les longs métrages, s'effectuent par voie de financement direct. Toutefois, il existe bien d'autres moyens par lesquels les chaînes de télévision pourraient jouer un rôle encore plus important dans le financement ou l'aide à la production, par exemple:

- les radiodiffuseurs pourraient effectuer davantage de pré-achats de droits de diffusion d'un film;
- les radiodiffuseurs des petits pays rencontrent souvent des difficultés liées à la taille limitée de leur marché. En concluant des accords avec les radiodiffuseurs d'autres pays, ils peuvent accroître le financement disponible et le marché potentiel. Ce processus pourrait également bénéficier d'un système de soutien automatique;
- les radiodiffuseurs pourraient également organiser un échange de films et autres programmes afin de permettre un renouvellement plus rapide du stock et d'élargir à nouveau des marchés potentiels (cf. la proposition ci-dessus visant à apporter une aide ciblée au sous-titrage et au doublage);
- des points de contact permanents entre les producteurs de télévision et de cinéma pourraient être créés;
- la promotion des films de cinéma à la télévision peut avoir un effet considérable sur leur succès commercial: les radiodiffuseurs pourraient s'en charger dans le cadre du financement.

Une grande partie des actions que peuvent mener les radiodiffuseurs pour soutenir la production peut se faire à l'initiative des radiodiffuseurs eux-mêmes ou, dans le cas des radiodiffuseurs publics, par le biais de leur mission de service public. Néanmoins, les accords de "partenariat" volontaire entre les pouvoirs publics et les radiodiffuseurs privés peuvent également jouer un rôle important, comme le démontre l'exemple du Portugal.

Dans le cadre d'un tel accord, le gouvernement portugais rembourse l'investissement du radiodiffuseur (SIC) dans la production cinématographique.²³ Ce remboursement par l'Etat doit servir à financer de nouvelles productions audiovisuelles. Le radiodiffuseur peut choisir parmi un éventail de productions, y compris celles sélectionnées par l'Institut portugais pour le cinéma et l'audiovisuel (IPACA), de sorte que son choix se portera sur les produits qui conviennent le mieux à son public particulier. Le financement peut se faire directement ou par la promotion. Le radiodiffuseur est gagnant puisqu'il peut contrôler en partie les projets retenus pour un financement et qu'il aura le droit de diffuser le film. Quant au producteur, il tire avantage de la promotion intensive du film et de la garantie d'une diffusion à la télévision. Il en résulte globalement une augmentation de la production. Bien que les ententes de ce type aient principalement un caractère national, la Communauté et les Etats membres devraient étudier les moyens de les encourager, et en particulier la manière de réaliser le potentiel transnational des films et des programmes produits. Cet aspect est particulièrement important pour les petits marchés.



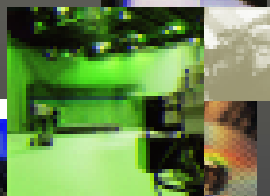
la politique audiovisuelle européenne
23
L'ère numérique et

RECOMMANDATIONS

Les mesures de soutien actuelles en faveur de l'industrie cinématographique et audiovisuelle doivent être adaptées et renforcées. Il convient notamment de prendre en considération les éléments suivants:

- l'introduction d'un mécanisme visant à attirer davantage d'investissements dans la production européenne, tel que le régime de "titrisation";
- la création d'un réseau européen d'écoles de l'audiovisuel reliant entre eux les "centres d'excellence", et l'établissement éventuel d'un "centre des centres" de grande valeur symbolique;
- l'encouragement d'une cérémonie prestigieuse de remise de prix;
- le renforcement du programme MEDIA, qui devrait être doté de ressources correspondant à l'ampleur et à l'importance stratégique de l'industrie. L'accent doit être mis sur la formation, la distribution, le développement et la commercialisation; il est impératif d'agir rapidement dans ce domaine;
- le développement d'accords de partenariat entre les radiodiffuseurs, y compris les radiodiffuseurs privés, et les pouvoirs publics (avec l'appui éventuel de la Communauté pour la dimension transnationale).

²³ Le premier film produit au titre de cet accord ("Tentation") est sorti en décembre 1997 et a enregistré 300.000 entrées en 3 mois, un record pour un film portugais sur le marché portugais.



Sous cette rubrique, le groupe a abordé deux secteurs d'activité distincts relevant des pouvoirs publics: d'une part, la définition, l'organisation et le financement de la radiodiffusion de service public et, d'autre part, le cadre législatif général pour les médias électroniques, tel que le prévoient les lois sur les "médias" ou la "radiodiffusion" dans les Etats membres et tel qu'il est mis en œuvre à travers différents types d'organismes réglementaires. Dans un cas comme dans l'autre, c'est une évidence que de dire que les modalités précises varient considérablement d'un Etat membre à l'autre. Néanmoins, ils ont tous pris des dispositions en faveur d'une certaine forme de service public de radiodiffusion; ils disposent tous d'une législation sur les médias où figurent en bonne place des principes communs (comme la liberté d'expression) et ils ont tous prévu sous une forme ou une autre que les législations en question soient mises en œuvre et/ou contrôlées par des organismes réglementaires (indépendants, à des degrés divers, du gouvernement). Ces traits communs sont dans une très large mesure dus au fait que les Etats membres ont mis en œuvre les instruments juridiques internationaux en la matière (comme la Convention européenne des droits de l'homme) et les directives communautaires (comme la directive "télévision sans frontières").

III.1 Le service public, son rôle et son financement

Le groupe a constaté que les positions des télédiffuseurs publics et privés sur leurs rôles respectifs et sur l'approche de service public à adopter au niveau européen sont très divergentes.

La qualité et la diversité des programmes doivent être les premiers objectifs du service public de télévision. En effet, le service public de télévision a un rôle important à jouer pour promouvoir la diversité des cultures de chaque état, pour offrir des programmes éducatifs et des programmes de découverte, pour informer de manière objective l'opinion publique des événements et des débats en cours, pour assurer le pluralisme, et pour fournir de manière démocratique et gratuite un divertissement de qualité. Les télévisions auxquelles ce service est confié doivent pouvoir s'assurer d'une audience importante, afin d'accomplir leurs missions vis-à-vis de l'ensemble des catégories sociales. Par ailleurs, les télévisions publiques, soutiens traditionnels des productions européennes et nationales, doivent pouvoir continuer de jouer ce rôle en participant au renforcement de la production européenne, et à son adaptation à des nouveaux marchés, et aux nouveaux besoins liés au développement du numérique.

Il convient de trouver des solutions équilibrées qui respectent simultanément les deux principes qui semblent les plus essentiels: le premier d'entre eux est que la télévision publique joue un rôle primordial dans la plupart des Etats membres de la Communauté européenne, un fait qui a récemment été reconnu par le protocole sur la radiodiffusion de service public annexé au traité d'Amsterdam. Le second principe est que l'intégration économique européenne repose notamment sur la libre entreprise et sur le respect de la concurrence. L'avenir du système "dual" de radiodiffusion publique/privée qui caractérise le paysage audiovisuel européen dépendra de la façon dont nous réussirons à réconcilier ces deux principes à première vue incompatibles.

Les dispositions pertinentes du Traité instituant la Commu-

nauté européenne (en particulier ses articles 90 et 92) telles que le protocole les interprète par rapport au domaine spécifique de la radiodiffusion de service public peuvent être d'une grande utilité pour atteindre cet objectif. En termes concrets, le Groupe considère que certains principes de base assortis de critères pour le financement du service public devraient être élaborés selon les grandes lignes suivantes:

PRINCIPES DE BASE:

- Le protocole sur la radiodiffusion publique²⁵ confirme la volonté des Etats membres de souligner le rôle du service public de radiodiffusion qui est directement lié aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias.
- Il appartient à chaque Etat membre de définir et d'organiser le service public de radiodiffusion dans les conditions qu'il juge les plus appropriées, en lui assignant les missions qui lui paraissent indiquées pour répondre à l'intérêt général.
- Le traité ne préjuge pas la compétence des Etats membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux fins de l'accomplissement des missions de service public qu'ils définissent.
- Ceci étant, un tel financement ne doit pas altérer les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de service public doit être prise en compte.
- Il va de soi, dans le système communautaire, qu'il incombé à la Commission, sous le contrôle de la Cour de Justice, d'assurer le respect des dispositions du Traité en général, y compris les règles de concurrence et le protocole. A cet égard, il paraît nécessaire d'élaborer certains critères pour l'évaluation des systèmes de financement du service public.

MODALITÉS DE FINANCEMENT:

- Le financement du service public de radiodiffusion doit:
 - être proportionnel et ne pas dépasser ce qui est nécessaire pour la réalisation des missions du service public (critère de proportionnalité);
 - être accordé dans des conditions de transparence permettant de vérifier à tout moment le respect de ce principe (critère de transparence).
- Des missions de service public de radiodiffusion peuvent être confiées à des opérateurs publics ou privés, en fonction du choix de chaque Etat membre.
- Dans l'hypothèse où des opérateurs publics et privés sont présents dans le marché, il est essentiel que des conditions loyales de concurrence soient sauvegardées.
- A cet effet, il est essentiel que chaque Etat membre définisse de manière claire, conformément à son ordre juridique interne, la portée des missions de service public ainsi que les exigences concrètes de programmation et d'autres obligations y afférentes.

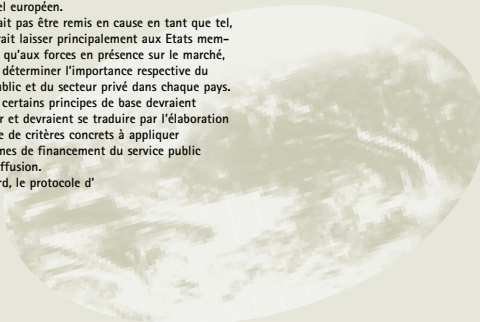
²⁵ L'article 239 du Traité CE stipule que les protocoles annexés en font partie intégrante.

- Afin d'assurer le respect des critères de proportionnalité et de transparence, le financement public doit être exclusivement consacré aux finalités de service public telles que définies par chaque Etat membre.
- A cet effet, la transparence financière doit être d'application notamment lorsqu'un opérateur public reçoit un financement provenant d'autres sources que publiques aux fins de l'accomplissement de ses missions de service public. En outre, lorsqu'un opérateur public entreprend des activités purement commerciales (c'est-à-dire des activités qui vont au-delà de ses missions de service public), une séparation des comptes entre activités publiques et privées doit être instaurée dans le but d'éviter toute déviation du financement public vers des activités commerciales.
- En tenant compte de la situation spécifique de chaque Etat membre, le financement des activités de service public devrait provenir principalement de sources publiques; le recours au marché publicitaire devrait rester accessoire.

En définitive, même si des points de vue différents ont été exprimés dans le groupe, un certain accord s'est néanmoins formé, d'une part, sur la nécessité d'assurer une approche équilibrée en matière de radiodiffusion publique et privée et, d'autre part, sur les principes de base et les critères pour le financement qu'il conviendrait d'appliquer à cette fin.

RECOMMANDATIONS

- Le "système dual" (radiodiffuseurs privés et publics) est une des caractéristiques marquantes du paysage audiovisuel européen. Il ne devrait pas être remis en cause en tant que tel, et il faudrait laisser principalement aux Etats membres, ainsi qu'aux forces en présence sur le marché, le soin de déterminer l'importance respective du secteur public et du secteur privé dans chaque pays. Toutefois, certains principes de base devraient s'appliquer et devraient se traduire par l'élaboration d'une série de critères concrets à appliquer aux systèmes de financement du service public de radiodiffusion. A cet égard, le protocole d'



III.2

Cadre juridique et instances de régulation

Tous les États membres ont établi des législations sur les "médias" et en général des législations plus spécifiques sur la radiodiffusion, dont certaines sont très détaillées. Ce type de législation couvre généralement à la fois la radiodiffusion publique et privée, c'est-à-dire qu'elle crée un cadre juridique pour les activités de radiodiffusion en général. En outre, afin d'assurer la mise en œuvre de cette législation, la plupart des pays européens ont reconnu depuis longtemps la nécessité de créer, dans le secteur audiovisuel, des instances de régulation indépendantes du pouvoir politique.

Le Livre Vert de la Commission européenne sur la "convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information"²⁷, adopté en décembre 1997, a déjà lancé un débat opportun sur les possibles conséquences pour le cadre réglementaire de la technologie numérique. Le débat a posé certaines questions essentielles telles que:

- Quelles seront les incidences de la révolution numérique sur les tâches des instances de régulation?
 - Faudra-t-il changer la manière dont sont régis les différents secteurs – télécommunications et audiovisuel – voire supprimer toute distinction entre eux?
 - Faudra-t-il répartir de façon différente la responsabilité entre les instances nationales, régionales et globales?
- L'une des tâches premières qui incombent aujourd'hui aux instances de régulation est d'octroyer des licences. Octroi de licences poursuit un double objectif: assurer le respect du pluralisme et celui des règles sur le contenu, qui comprennent des mesures visant à réaliser des objectifs politiques (telle la préservation de la diversité culturelle) et à protéger l'intérêt général.

L'avènement du numérique pose la question de savoir dans quelle mesure les procédures "traditionnelles" d'octroi de licences auront besoin d'être maintenues ou adaptées.

Même si la révolution numérique atténuera finalement le problème lié à la limitation du spectre de fréquences, cela ne se produira pas avant plusieurs années. Il convient de rappeler que les téléspectateurs sont aujourd'hui équipés de récepteurs analogiques et qu'une période de double diffusion analogique/numérique sera nécessaire avant que l'analogique puisse être finalement "déconnecté". La nécessité de la double diffusion risque en fait d'accroître la pénurie de fréquences.

L'introduction du numérique n'altère pas la raison d'être fondamentale des systèmes d'octroi de licences. Néanmoins, des adaptations et des améliorations devront être apportées aux procédures d'octroi de licences ou d'autorisation en raison de la multiplication du nombre de services disponibles. La licence unique pour la fourniture d'une gamme de services, instaurée par la législation britannique de 1996 sur les fournisseurs multiplex, en constitue un exemple.

Dans certains États membres, les procédures d'autorisation doivent d'ores et déjà être simplifiées. Par exemple, les



réseaux câblés en Allemagne permettent déjà la transmission de 150 chaînes. En règle générale, les procédures "traditionnelles" doivent être remplacées par des systèmes plus légers et plus simples fonctionnant de façon graduée selon la nature du service et son degré de diffusion (par exemple, les services de péage à la séance et de quasi-vidéo à la demande pourront être soumis à des exigences minimales tandis que la télévision généraliste en clair restera soumise à un régime plus strict justifié par divers objectifs d'intérêt général).

Il sera en outre nécessaire d'analyser si de nouvelles procédures sont nécessaires pour les services en ligne. En effet, il peut se révéler inopportun de soumettre certains services à une obligation d'octroi de licence. A titre d'exemple, un service d'information présent sur le Web n'aura probablement jamais besoin de

se voir octroyer une licence spécifique. Mais si ce même service souhaitait être inclus dans une offre numérique terrestre, la problématique de la rareté réapparaîtrait, donnant lieu à une procédure de sélection.

Tous les États membres ont introduit des mécanismes spécifiques au secteur audiovisuel pour garantir le pluralisme, les règles de concurrence n'ayant pas été jugées à même d'atteindre cet objectif à elles seules. Certains États membres (Royaume-Uni, Allemagne) ont récemment adaptés ces règles pour tenir compte des conséquences de la technologie numérique. Idéalement, cette question devrait être traitée au niveau européen mais les difficultés pratiques à surmonter sont énormes. A long terme, la nécessité de maintenir des règles anti-concentration spécifiques aux médias pourrait devoir être ré-examinée.

Internet pose notamment de sérieux défis aux différents systèmes réglementaires qui existent actuellement aux niveaux régional, national et même européen. Du point de vue réglementaire toutefois, il existe une différence fondamentale entre Internet et la radiodiffusion. Dans ce dernier cas, c'est clairement le radiodiffuseur (qui est facilement identifiable) qui est juridiquement responsable du contenu de ses émissions, et tant dans la législation internationale que dans la législation communautaire, c'est le principe du pays d'origine qui s'applique. L'environnement d'Internet est tout autre en ce sens qu'il implique des fournisseurs d'infrastructures, des prestataires de services, des fournisseurs d'accès et des fournisseurs de contenu (qui peuvent se trouver dans des pays différents pour le même service). La question de la responsabilité est donc bien plus complexe. Elle reste en discussion, comme du reste la question de savoir quel État est compétent.

Alors que la transmission sur Internet dans des conditions de qualité égales à celles de la radiodiffusion actuelle deviendra probablement une possibilité technique avant d'être viable sur le plan économique, il est impossible de dire à ce stade comment et quand elle aura effectivement lieu. Un grand nombre d'obstacles coûteux concernant la fourniture des infrastructures, la technique de commutation et les dispositifs techniques destinés au consommateur doivent être surmontés avant que la "radiodiffusion" - dans le sens qualitatif du terme - soit possible via Internet.

Néanmoins, il apparaît clairement que la révolution numérique bouleverse déjà les marchés concernés, notamment par l'introduction de nouveaux services. Des services Internet via un décodeur numérique destiné aux postes de télévision (Canal+, Première) sont d'ores et déjà disponibles. Si l'Europe veut rester compétitive alors que l'offre de services audiovisuels proviendra de tous les endroits du monde, elle doit absolument se doter d'un cadre réglementaire qui encourage la compétitivité, l'innovation et surtout le développement rapide des services de télévision numériques.

Le cadre réglementaire, afin d'évoluer sans avoir besoin d'adaptations constantes qui risqueraient d'induire un degré d'insécurité juridique inacceptable, devrait se baser davantage sur des principes et consister en moins de règles détaillées (c'est-à-dire que la régulation devrait prendre le pas sur la réglementation). Les principes en question comprennent notamment le respect du pluralisme, la nécessité de s'assurer d'une offre de contenus de qualité, le respect de la diversité culturelle et linguistique et la protection des mineurs.

En outre, des règles et des garanties claires sont nécessaires pour assurer l'accès non discriminatoire, égal et pluraliste des concurrents et des utilisateurs aux possibilités offertes par la

numérisation. Ce cadre doit avoir pour effet de stimuler la production européenne, nationale et locale. Au niveau mondial, il est essentiel que la spécificité du contenu et la légitimité des objectifs d'intérêt général fondés sur la diversité culturelle et le pluralisme de l'expression soit reconnues dans les négociations commerciales internationales.

Outre ce qui précède, le groupe a examiné deux questions particulièrement pertinentes pour le rôle futur des organismes réglementaires.

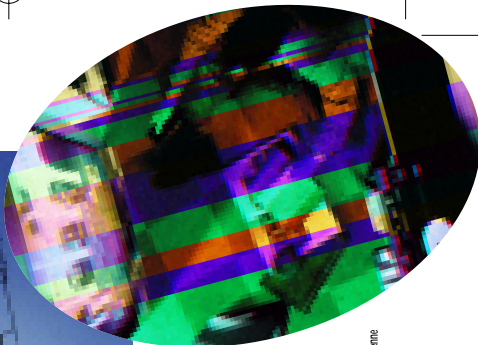
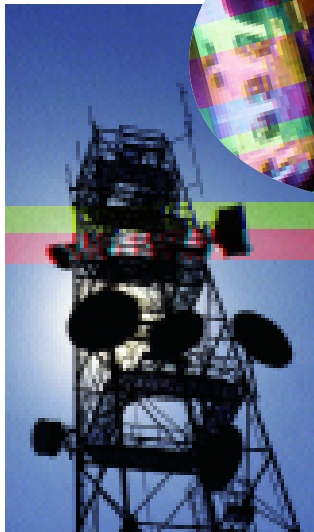
LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET L'AUDIOVISUEL DOIVENT-ILS ENCORE FAIRE L'OBJET DE RÉGLEMENTATIONS SÉPARÉES?

Aux États-Unis et au Canada, les instances de régulation couvrent à la fois l'audiovisuel et les télécommunications.

Dans la plupart des États membres, l'audiovisuel et les télécommunications sont confiés à des instances de régulation distinctes (l'Italie et l'Espagne étant des exceptions notables et récentes, bien que dans les deux cas, les instances ont deux ensembles de législation distincts - télécommunications et radiodiffusion - à gérer et des services administratifs séparés pour ce faire).

Quelle est donc l'approche qu'il convient d'adopter à l'ère numérique? Dans le cas de la transmission terrestre en clair, on voit mal pourquoi le modèle prédominant en Europe devrait être modifié en raison de la numérisation. Il existe cependant une justification pour rendre plus souples, voire supprimer, certaines réglementations devenues trop tatillonnes dans la mesure où les diffuseurs terrestres en clair devront rester compétitifs par rapport à l'offre grandissante de nouveaux services qui émergent grâce à la capacité de transport accrue de tous les styles de réseaux de diffusion. En ce qui concerne ces nouveaux services, dont beaucoup seront interactifs ou "à-la-demande", des doutes peuvent surgir quant au fait de savoir s'ils relèvent soit de la réglementation existante en matière de télécommunications soit de celle en matière de radiodiffusion soit des deux à la fois. Du point de vue des opérateurs, il est important que le cadre juridique soit cohérent à cet égard: un même service ne devrait pas être soumis à deux structures réglementaires différentes dont les objectifs peuvent être fondamentalement différents. Dans de telles situations, l'opérateur en question risquerait de se retrouver face à des exigences contradictoires.

De tels problèmes peuvent aujourd'hui surgir dans certains États membres. En effet, dans ces cas la réglementation de nature économique et technique qui concerne essentiellement les infrastructures n'est pas séparée des règles en matière de contenu qui portent, quant à elles, notamment sur l'exercice de la liberté d'expression. Certains services, qui relèvent essentiellement de la responsabilité privée, risquent par conséquent d'être soumis aux règles conçues pour la radiodiffusion, pour la seule raison que ces services utilisent un certain type de réseau de distribution (le câble en est un exemple). De telles situations peuvent produire des effets indésirables ou disproportionnés. Une solution à ce problème qui pourrait être envisagée, consisterait en la mise en place d'un cadre juridique qui fasse la distinction entre les infrastructures (les réseaux) et les contenus. Dans certains cas, les procédures d'octroi a priori de licences pourraient être remplacées par une exigence de déclaration préalable. Les implications concrètes d'une telle approche nécessitent toutefois d'être analysées en profondeur, afin d'éviter que cette solution ne crée éventuellement plus de problèmes qu'elle n'en résoud.



De même, la régulation du contenu ne peut être traitée en termes purement économiques.

L'élément-clé est la nature du service et par conséquent il convient plutôt d'analyser la question de la manière suivante:

- un service qui fournit des informations au public (ou une partie du public) ou un contenu assorti de droits d'auteur relève de la communication au public et par conséquent doit se voir appliquer les mêmes principes d'intérêt général que ceux qui sous-tendent la réglementation actuelle du secteur de la radiodiffusion;
- un service qui fournit les installations nécessaires à la correspondance privée entre les utilisateurs n'est pas affecté par la question de la réglementation du contenu ou du droit d'auteur (sauf éventuellement en cas de violation du droit d'auteur). La question concerne ici la protection de la confidentialité de la correspondance privée.

L'avènement du numérique ne changera pas la nature différente de ces deux types de communication. Ils conserveront chacun leur nature spécifique même s'ils sont fournis par un opérateur

unique offrant les deux services ou s'ils sont tous deux transmis sur le même réseau.

COMMENT LES RESPONSABILITÉS DOIVENT-ELLES ÊTRE RÉPARTIES ENTRE LES INSTANCES NATIONALES, RÉGIONALES ET SUPRANATIONALES?

La numérisation signifie que les instances nationales doivent renforcer leur coopération dans la Communauté. La croissance rapide des communications transfrontières a déjà conduit au développement de politiques communes en matière d'audiovisuel et de télécommunications au niveau communautaire. Le comité de contact mis en place par la directive TVSF révisée offre l'exemple d'un mécanisme visant à faciliter la coopération. L'ITC, la DLM et le CSA se réunissent plusieurs fois par an et la plateforme européenne des autorités réglementaires (EPRA) regroupe pratiquement l'ensemble de l'UE et de nombreux pays tiers. De telles pratiques doivent être intensifiées et étendues. De même, les instances de régulation nationales responsables de différents secteurs devront intensifier leur coopération s'ils souhaitent éviter une gestion divergente ou contradictoire.

Tant que ces objectifs sont remplis par de telles méthodes de coopération le Groupe ne considère pas utile la création d'une instance de régulation au niveau communautaire. Au contraire, la spécificité des situations nationales et des habitudes de chaque pays de même que la nécessité pour le régulateur de s'adapter, en matière de gestion des fréquences, aux réalités locales, imposent une stricte application du principe de subsidiarité en ce domaine, en faveur d'autorités nationales mises en place par chaque Etat membre.

Le développement rapide des réseaux transnationaux soulève aussi des questions au niveau mondial et nécessite l'application de

règles et de principes à ce niveau également. L'Union européenne a ici également un rôle essentiel à jouer en veillant à ce que les accords internationaux tiennent compte des principes fondamentaux sur la liberté d'expression et le pluralisme. En ce qui concerne les services en ligne notamment, l'Union européenne doit également encourager l'autorégulation de la part des différents prestataires de services agissant en coopération avec les utilisateurs et les pouvoirs publics, et en particulier avec les instances de régulation de l'audiovisuel qui doivent naturellement adapter leurs compétences aux services audiovisuels offerts en ligne sur les nouveaux réseaux.

RECOMMANDATIONS

- Une régulation spécifique au contenu fondée sur la distinction fondamentale entre la communication au public et la correspondance privée restera nécessaire. Cette régulation devrait encourager l'innovation et la compétitivité. Il convient notamment de simplifier les procédures d'octroi de licences et d'adapter le niveau de la réglementation à la nature du service.
- Le cadre réglementaire doit être clair et cohérent. Il faut éviter de soumettre un même service à deux ensembles d'obligations réglementaires ayant des objectifs différents;
- Le cadre réglementaire doit respecter certains principes et notamment encourager la concurrence, le pluralisme et l'accès libre et non discriminatoire. Il peut tenir compte d'autres objectifs, plus spécifiques, d'intérêt général, définis essentiellement au niveau national.
- Le cadre réglementaire devrait favoriser le développement de services numériques ainsi qu'un passage sans heurts à l'environnement tout numérique;
- Il appartient aux gouvernements nationaux de décider s'il faut prévoir une instance de régulation pour les aspects techniques et une autre pour les aspects du contenu, ou une seule instance pour administrer les deux jeux de règles. Néanmoins, en cas d'intervention de deux instances, ces dernières devront coopérer de manière croissante entre elles et avec les autorités de concurrence.
- La coopération au niveau européen entre les instances de régulation nationales doit être encouragée de sorte à assurer une compréhension mutuelle et un certain degré de cohérence.
- Au niveau mondial, il est essentiel que la spécificité du secteur continue d'être reconnue et que s'y applique le principe de l'exception culturelle, dans les négociations internationales sur le commerce et les échanges.

III.3 Le droit d'auteur

L'établissement, la mise en œuvre et la mise à jour d'une législation en matière de droit d'auteur est également une partie importante de la fonction des autorités publiques.

Le droit d'auteur confère aux artistes, aux créateurs et aux professionnels les droits de propriété de base qui leur permettent de gagner leur vie et de générer des revenus. Il s'agit donc d'un élément essentiel à considérer dans le développement de la nouvelle politique audiovisuelle. Le niveau et la qualité du droit d'auteur conditionnent les ressources financières des entreprises audiovisuelles. Refuser à une entreprise le droit exclusif de contrôler l'usage commercial de sa production revient à priver cette entreprise de ses actifs. Les entreprises doivent pouvoir contrôler les contenus qu'elles produisent et qu'elles financent. La Communauté devrait s'attaquer à la problématique des droits liés à des contrats d'emploi et promouvoir des solutions semblables à celles qui sont d'application dans l'industrie du logiciel: les œuvres produites dans le cadre d'un contrat d'emploi doivent pouvoir être pleinement exploitées par l'entreprise contractante.

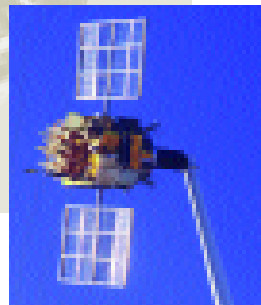
Le piratage pose déjà un gros problème pour l'industrie audiovisuelle et la numérisation aggravera la situation. Des mesures tech-

niques visant à lutter contre ces manœuvres sont essentielles mais elles ne suffisent pas. Une protection juridique solide doit être prévue et mise en œuvre strictement au niveau international. Les deux traités adoptés par la conférence diplomatique de l'OMPI à Genève en décembre 1996 fournissent le cadre de base pour les tâches juridiques initiales. La mise en œuvre du traité sur la protection des auteurs et du traité sur la protection des artistes interprètes ou exécutants et des producteurs de phonogrammes encouragera les efforts visant à établir des normes minimales en matière de protection du droit d'auteur dans le monde - notamment en ce qui concerne la diffusion numérique. La Communauté et ses Etats membres doivent ratifier dès que possible les traités de l'OMPI et promouvoir leur mise en œuvre à travers le monde.

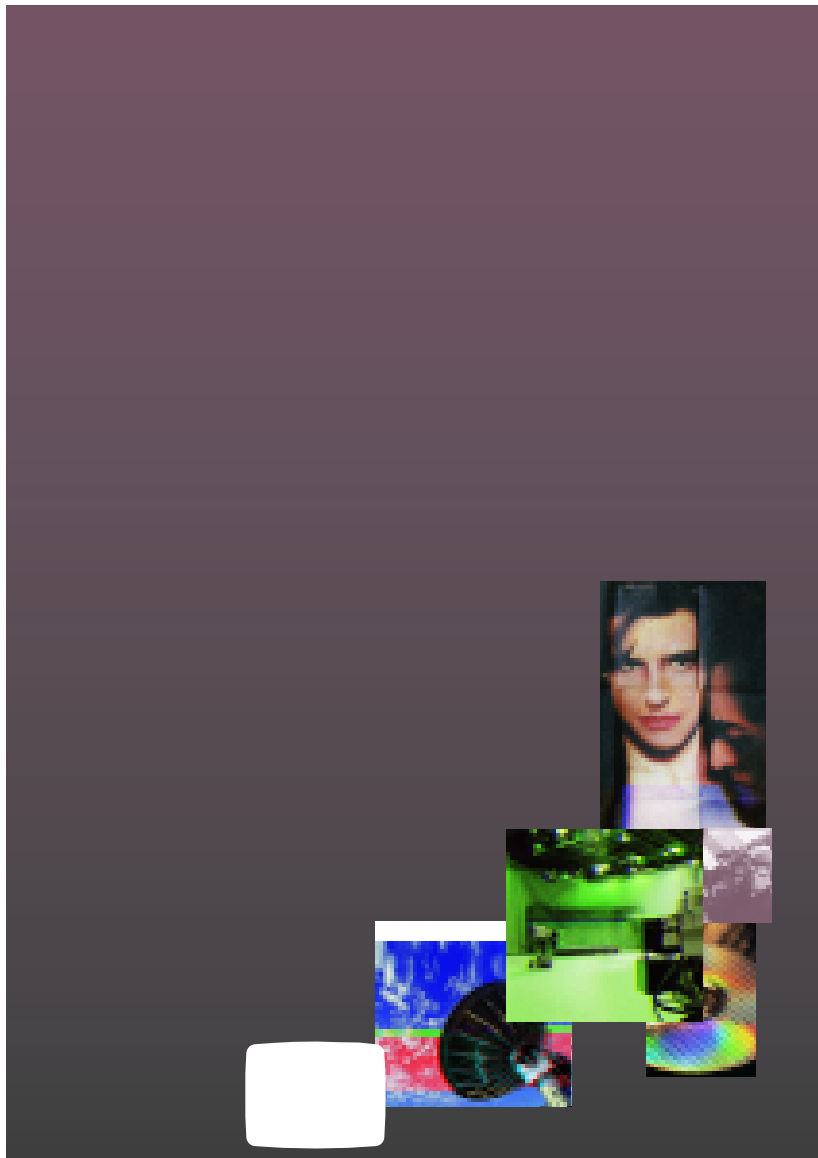
Le projet de directive sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information adopté par la Commission européenne en décembre 1997²⁸ revêt une importance prépondérante pour l'industrie audio et audiovisuelle de l'Europe. Même si le groupe a accueilli favorablement cette proposition, il a souligné qu'il est impératif d'améliorer certains aspects exposés dans les recommandations ci-contre.

RECOMMANDATIONS

- Un régime approprié en matière de droit d'auteur est essentiel pour le développement de l'industrie. Plus particulièrement:
- Les entreprises doivent pouvoir contrôler l'exploitation des œuvres qu'elles produisent et qu'elles financent;
 - Les exceptions en faveur de la copie privée doivent être limitées au domaine analogique afin de permettre le développement du commerce en ligne de la propriété intellectuelle. Les directives sur les logiciels et les bases de données accordent à l'industrie informatique le droit d'octroyer des licences en matière de reproduction à usage privé. L'industrie audiovisuelle doit être mise sur un pied d'égalité;
 - Les mesures de protection technique visant à empêcher l'accès non autorisé ou la diffusion illégale du contenu protégé par le droit d'auteur sont essentielles sur le marché électronique mondial. La future directive doit donc proscrire le contournement de ces mesures;
 - Les exceptions temporaires en matière de reproduction doivent être limitées;
 - Les entreprises de télécommunication et les autres fournisseurs d'accès aux réseaux doivent être encouragés à coopérer dans la lutte contre le piratage.



²⁸ COM(97)628 final.



IV.1

L'effondrement du système
et l'émergence d'un nouvel ordre

La réalisation, la distribution et la projection de films constituaient un sous-système sophistiqué dans les politiques culturelles des anciens Etats communistes. Le processus était supervisé par des entreprises d'Etat et le système dirigiste soutenait et finançait un volume important de la production audiovisuelle, contribuant ainsi à la création d'une communauté importante de professionnels de l'audiovisuel hautement qualifiés.

Après la chute des régimes communistes, les systèmes de soutien et de contrôle de l'audiovisuel se sont également désagrégés. C'est peut-être ironique mais la contribution de l'Europe centrale et orientale au développement du cinéma européen a été bien plus importante avant 1989 qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Le secteur audiovisuel dans l'Europe centrale et orientale a connu de profonds bouleversements depuis 1989. Cependant, la direction et le rythme du changement varient considérablement d'un pays à l'autre.

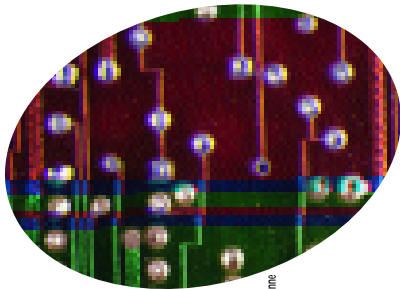
Le sous-développement économique et l'absence de marché réel dans certains pays signifient qu'ils peuvent être au mieux décriés comme des marchés latents. A des degrés différents, ils présentent, dans le domaine des médias, les caractéristiques suivantes:

- peu de perspectives de croissance pour les grands organismes de radiodiffusion faute de capital d'amorçage et d'une publicité adéquate pour les financer;
- la faiblesse des capacités d'investissement sur le plan national a abouti, dans certains cas, à une présence prépondérante d'investisseurs de pays tiers non-européens;
- les organismes de radiodiffusion existants ne peuvent assurer un niveau élevé de production interne ou nationale et ont plutôt recouru aux importations ou, plus particulièrement dans le cas des petites stations privées, aux retransmissions de programmes d'autres services (chaînes via satellite par ex.).

Le démantèlement des monopoles de la télévision a également rencontré des difficultés techniques:

- pénurie de fréquences²²;
- absence d'un plan de gestion des fréquences;
- capacité de transmission sous-développée.

La situation de la république tchèque illustre bien une certaine approche des défis de l'ère post-communiste. Ce pays dispose d'un marché de la publicité relativement important et a mené une politique libérale sans limiter la participation étrangère dans les entreprises de radiodiffusion; elle n'a fixé aucun quota ni pour la production nationale ni pour la production indépendante. Elle n'a prévu enfin qu'une limite très faible au temps d'antenne alloué à la publicité sur la télévision publique. Elle a introduit la télévision privée en autorisant une chaîne nationale (TV Nova) et en lui confiant un réseau national de diffusion prêt à l'emploi en éliminant Channel 1 de la télévision d'Etat. Le succès de la nouvelle chaîne est retentissant (à la fois en termes d'audience et de recettes publicitaires) et elle domine maintenant le marché.



L'ère numérique et la politique audiovisuelle européenne

33

Cependant, son succès dépend largement des programmes importés: en 1995, les importations représentaient 53% du temps d'antenne, les productions américaines comptant pour 34%). TV Nova jouit d'une situation quasi-monopolistique sur le marché de la télévision tchèque, bien que la qualité de ses programmes et l'objectivité de ses informations aient été mises en doute.

La Pologne offre un tout autre exemple. Une chaîne de télévision privée nationale y a été également autorisée mais comme il lui a fallu créer un réseau de télévision nationale à partir de zéro, elle n'a pu pendant longtemps concurrencer efficacement la télévision polonaise. Cette dernière n'était pas limitée dans son accès au marché de la publicité et grâce à ses recettes, elle s'est considérablement développée, assurant la transmission de 2 chaînes nationales, 1 chaîne satellite et 12 chaînes régionales. Une grande partie du marché est combinée à une augmentation très rapide des dépenses publicitaires, à un faible taux de participation des capitaux étrangers dans les organismes de radiodiffusion, à des quotas élevés en matière de production nationale et européenne. En outre, la politique de l'autorité responsable en matière de réglementation et d'autorisation, le Conseil de la radiodiffusion nationale, impose à toutes les chaînes de télévision l'obligation d'investir dans la production audiovisuelle. Sur la base de cette politique, le marché polonais de la télévision et le secteur indépendant de la production sont vigoureux et pluralistes.

L'industrie cinématographique polonaise, par exemple, semble avoir survécu à la crise de transition. Les éléments d'un nouveau système de financement sont en place - des subventions modestes de la part de l'Etat et une participation importante de la télévision publique, des investissements obligatoires de la part des radiodiffuseurs autorisés tels que Canal+, et tandis que l'hégémonie de la production audiovisuelle américaine n'est pas vraiment menacée, le public renoue progressivement avec certains films polonais.

²² Les autorités communistes responsables des télécommunications n'avaient pas cherché à obtenir une quantité maximale de fréquences lors des conférences administratives mondiales des radiocommunications car la radiodiffusion et les télécommunications étaient toujours étroitement contrôlés et réservés à un petit nombre.

IV.2 La politique audiovisuelle dans les pays de l'Europe centrale et orientale défis et dilemmes

LE DÉVELOPPEMENT D'UN SYSTÈME DE RADIODIFFUSION À PART ENTIÈRE

Bien que les pays concernés aient comme objectif la création d'un système dual classique comportant un service public et des chaînes commerciales, le projet se heurte en pratique à différents problèmes :

- dans certains pays, la structure du pouvoir est telle qu'on s'est montré peu enclin à renoncer au contrôle exercé sur la radiodiffusion d'Etat; les nouvelles législations sanctionnent parfois la continuation du contrôle exercé par l'Etat. Dans d'autres pays, les pressions combinées de la politisation et de la commercialisation empêchent les radiodiffuseurs de droit public récemment constitués d'accomplir convenablement leur mission;
- la pénurie de fréquences et la capacité de transmission ont conduit certains pays à privatiser les chaînes publiques afin de permettre l'introduction de nouvelles chaînes commerciales. Cette possibilité est parfois accompagnée de règles réduisant l'accès des radiodiffuseurs de droit public à la publicité. Les deux politiques affaiblissent le secteur du service public et risquent de le marginaliser;
- le manque de capitaux entrave les efforts des entrepreneurs locaux visant à développer des organismes de radiodiffusion. En même temps, les sociétés internationales se montrent plus que disposées à s'étendre sur les nouveaux marchés.

Dans le cadre de la création d'un système dual, les pays de l'Europe centrale et orientale font ainsi face à un certain nombre de choix politiques :

- comment faire en sorte que les politiques acceptent de renoncer au contrôle qu'ils exercent sur la radiodiffusion d'Etat;
- comment développer le secteur commercial sans sacrifier le secteur public;
- comment assurer la viabilité et l'autonomie économiques des radiodiffuseurs de droit public en leur donnant un accès suffisant à la publicité et empêcher en même temps leur commercialisation;
- faut-il ou non promouvoir les entrepreneurs locaux (qui peuvent avoir besoin d'une période de développement considérable avant d'être en mesure de fournir un service complet et de qualité);
- comment assurer des standards professionnels élevés dans la presse (indépendance, objectivité, formation continue efficace, etc).

Les relations entre la radiodiffusion et la société civile constituent un autre défi. Avant et après 1989, nombreux étaient ceux qui, en Europe centrale et orientale, étaient favorables à la conception d'un système médiatique utile à la croissance et au développement de la société civile. Dans le domaine de la radiodiffusion, ce projet devait être réalisé à la fois en créant des médias publics responsables et en contribuant à la création d'un troisième "secteur civique" officiellement reconnu, composé de chaînes privées sans but lucratif représentant une grande variété d'opinions, d'orientations et de confessions. Cette approche a inspiré certains actes juridiques²⁰, mais peu a été fait en pratique pour mettre ces idées en œuvre.

LE PROTECTIONNISME OU LE LIBÉRALISME COMME PRINCIPE DIRECTEUR?

Il est important de rappeler que les termes du débat sont faussés par le souci de certains pays de faire en sorte que la question soit abordée exclusivement en termes de relations commerciales et de libre échange. Dans les sociétés en mutation, où la totalité du système de radiodiffusion doit être repensé, une politique d'intérêt public active est nécessaire en vue de créer un cadre pour la radiodiffusion répondant aux besoins et aux intérêts du pays en question, qu'ils soient culturels, économiques ou technologiques. Si tel n'est pas le cas, ces sociétés peuvent être dépourvues de système de radiodiffusion et perdre la capacité de poursuivre l'objectif défini dans le préambule à la déclaration politique adoptée par la cinquième conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse de Thessalonique (11-12 décembre 1997), qui est de "développer leur politique des médias conformément aux principes d'indépendance, de respect des droits de l'homme et de pluralisme, dans l'esprit de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme, et eu égard à la diversité culturelle".

L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Par le passé, la Communauté européenne a souvent semblé considérer l'Europe centrale et orientale purement et simplement comme un marché pour l'industrie audiovisuelle "européenne" (l'Europe de l'ouest étant ici visée). La contribution en termes de création et de production que peut apporter l'Europe centrale et orientale, précisément dans le but d'augmenter la part des produits et des œuvres européennes sur le marché européen dans son ensemble, a souvent été négligée. Les organisations européennes devraient voir dans les pays d'Europe centrale et orientale des **partenaires participant à un effort commun** et non pas uniquement des marchés, et travailler avec eux de sorte à leur permettre d'apporter leur contribution à ces objectifs communs.

Ils constitueront sinon bel et bien un marché, mais pour des produits et des services audiovisuels autres qu'europeens.

Un certain nombre de pays ont rejoint l'OCDE mais ils ont été contraints d'ouvrir leurs marchés à la circulation sans restriction du contenu audiovisuel. L'OCDE juge en effet les quotas européens en matière de contenu inacceptables car favorisant un groupe de membres.

L'Union européenne, dans la perspective de l'adhésion future des pays associés, insiste sur l'introduction d'exigences en

²⁰ tels que la loi slovène sur les mass médias et la loi polonaise sur la radiodiffusion

matière de contenu européen dans les législations de ces pays. Les pays de l'Europe centrale qui sont membres de l'OCDE et qui introduisent aujourd'hui ces exigences se trouvent en situation de violation directe de leur engagement au libre échange au sein de l'OCDE. L'appui de l'Union européenne aux pays concernés est donc essentiel pour garantir la réalisation de ses objectifs.

LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION: QUELLES PERSPECTIVES POUR LES PAYS DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE?

Les nations plus petites auront du mal à jouer un rôle indépendant dans la société de l'information, dans le domaine du matériel électronique, ainsi que dans celui du logiciel. Elles devront souvent recourir aux importations. Leur seul espoir réside dans le domaine de l'information et des autres contenus: c'est là leur seule

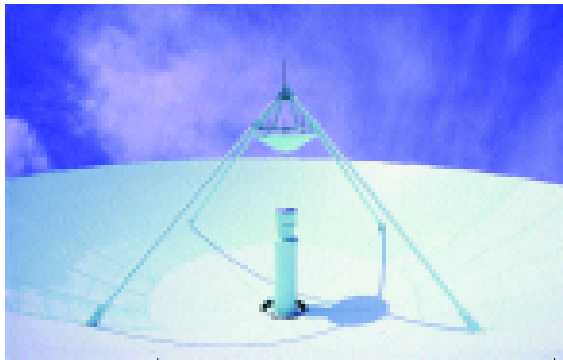
contribution au réseau d'information global. Dans la société de l'information, le contenu est roi. Il est nécessaire de le produire pour ne pas être complètement inondé par le contenu d'autres pays. Pour des raisons à la fois culturelles et économiques, il s'agit d'une question d'intérêt national fondamentale pour ces nations.

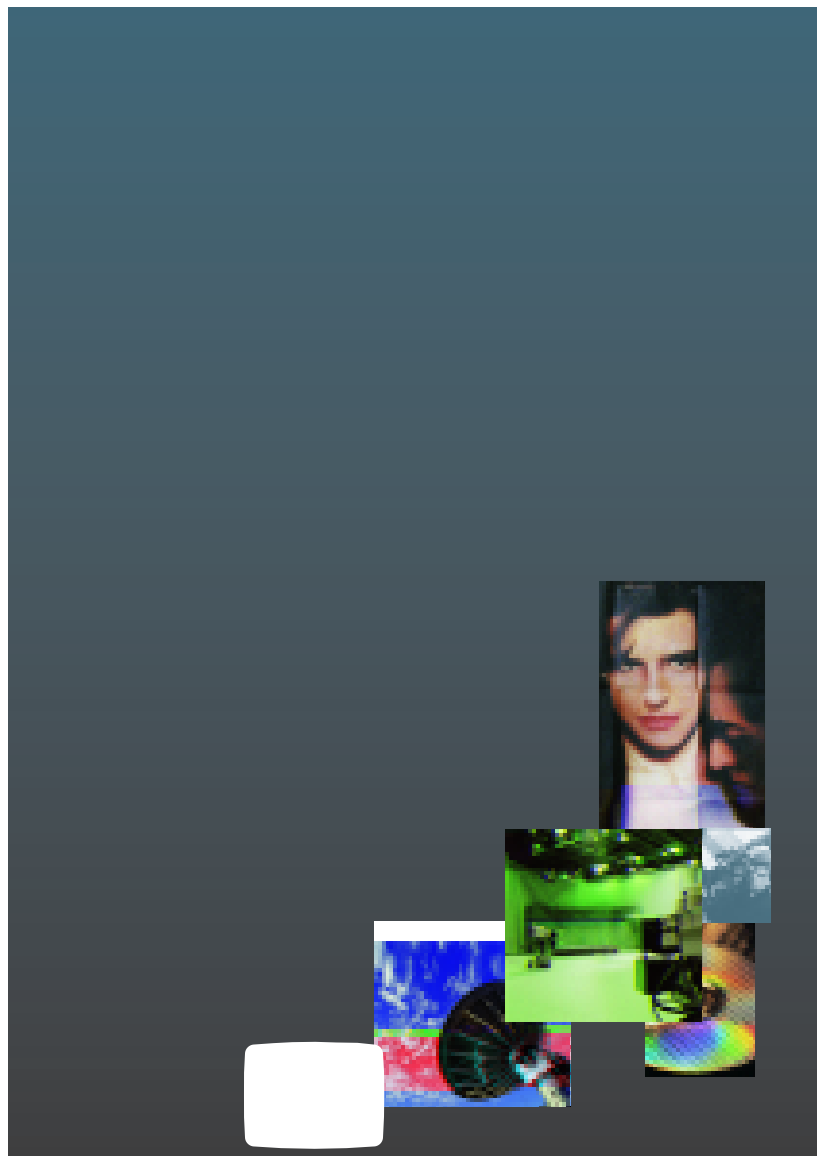
Les grands pays d'Europe centrale et orientale sont parvenus à combler leur retard dans le développement d'un marché audiovisuel classique dans le domaine de la production cinématographique et télévisuelle. Ils sont sur le point de passer d'une situation de monopole d'Etat à une dynamique de marché concurrentiel.

Mais un autre écart apparaît maintenant: les mêmes pays sont à la traîne dans le développement d'une société de l'information. Ils pourraient à nouveau avoir besoin d'aide pour moderniser leur législation, développer des projets cohérents pour l'avenir, faire les bons choix et trouver de nouvelles sources de financement.

RECOMMANDATIONS

L'Union européenne doit travailler avec les pays d'Europe centrale et orientale en les considérant comme de véritables partenaires, notamment pour assurer le développement d'un système de radiodiffusion sain et équilibré et pour exploiter au mieux le potentiel de création de richesse que l'industrie audiovisuelle est à même d'offrir dans la société de l'information naissante.





L'IMPORTANCE DU RÔLE DES MÉDIAS POUR LA SOCIÉTÉ ET LA DÉMOCRATIE EN EUROPE

- Le point de départ de toute réflexion sur une politique générale en matière d'audiovisuel doit être la reconnaissance du rôle spécifique que les médias jouent dans nos sociétés et la nécessité d'assurer un équilibre entre le jeu des forces du marché et la sauvegarde de l'intérêt général. Il en découle la nécessité pour les entreprises européennes à la fois de produire des programmes audiovisuels et d'en maîtriser l'exploitation.

LES ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES ET LEUR INCIDENCE SUR LES MÉDIAS AUDIOVISUELS

- Il est essentiel que l'Europe exploite l'opportunité qui s'ouvre à elle pour établir la radiodiffusion numérique (sous toutes ses formes) et se préparer ainsi à entrer dans l'ère de l'information.
- Cela implique que les décideurs politiques en Europe encouragent le plus possible le développement de services de télévision numérique par les acteurs du marché.
- L'éducation et la formation sont, par conséquent, essentielles pour faire en sorte que les Européens réussissent à s'installer dans le nouvel environnement numérique. Par conséquent, les pouvoirs publics nationaux devraient accorder une plus grande importance à l'éducation aux médias dans les écoles dès le cycle primaire.

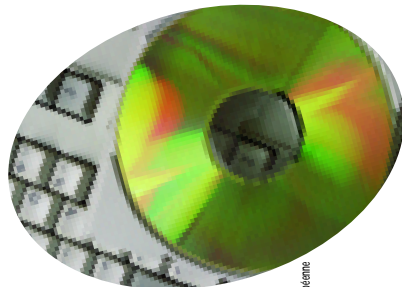
L'IMPACT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES ET DE LA MONDIALISATION DES MARCHÉS SUR LE CONTENU AUDIOVISUEL

- L'avènement du numérique ne diminuera pas - au contraire - la nécessité de continuer de soutenir la production européenne;
- Si "le contenu est roi", la distribution reste la clé du royaume;
- Par conséquent, les politiques de soutien à la production européenne doivent aussi reconnaître le rôle essentiel que les diffuseurs peuvent jouer pour tirer le meilleur parti possible de l'avènement du numérique

CADRE GÉNÉRAL:

LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ MONDIAL

- L'Europe doit créer les conditions nécessaires pour que son industrie de production audiovisuelle devienne davantage compétitive afin d'être en bonne position pour tirer parti de la demande rapidement croissante de contenus audiovisuels;
- A cette fin, l'Europe doit se fonder sur ses propres atouts, et notamment améliorer le niveau de coopération entre les pays européens. Elle peut apprendre beaucoup de l'Amérique, pour ce qui concerne ses méthodes de distribution et la vente de ses productions sur les marchés internationaux;



L'ère numérique et la politique audiovisuelle européenne

37

- Le développement en Europe d'un secteur de la distribution et de la gestion des droits plus performant devrait être un objectif prioritaire des politiques européennes.

LE FINANCEMENT DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE PAR LA TÉLÉVISION

- Les radiodiffuseurs sont un moteur-clé de la production audiovisuelle. Les mesures visant à soutenir la production européenne doivent tenir compte de cette réalité.
- Les radiodiffuseurs eux-mêmes, en tant qu'investisseurs importants dans la production audiovisuelle, devraient accorder davantage d'importance au marketing comme partie intégrante du processus de production et de distribution des œuvres.

LES MESURES DE SOUTIEN

Les mesures de soutien actuelles en faveur de l'industrie cinématographique et audiovisuelle doivent être adaptées et renforcées. Il convient notamment de prendre en considération les éléments suivants:

- L'introduction d'un mécanisme visant à attirer davantage d'investissements dans la production audiovisuelle, tel que le régime de "titrisation";
- La création d'un réseau européen d'écoles de l'audiovisuel reliant entre eux les "centres d'excellence", et l'établissement éventuel d'un "centre des centres" de grande valeur symbolique;
- L'encouragement d'une cérémonie prestigieuse de remise de prix;
- Le renforcement du programme MEDIA, qui devrait être doté de ressources correspondant à l'ampleur et à l'importance stratégique de l'industrie. L'accent doit être mis sur la formation, la distribution, le développement et la commercialisation; il est impératif d'agir rapidement dans ce domaine;

- Le développement d'accords de partenariat entre les radiodiffuseurs, y compris les radiodiffuseurs privés, et les pouvoirs publics (avec l'appui éventuel de la Communauté pour la dimension transnationale).

LE SERVICE PUBLIC, SON RÔLE ET SON FINANCEMENT

- Le "système dual" (radiodiffuseurs privés et publics) est une des caractéristiques marquantes du paysage audiovisuel européen. Il ne devrait pas être remis en cause en tant que tel, et il faudrait laisser principalement aux États membres, ainsi qu'aux forces en présence sur le marché, le soin de déterminer l'importance respective

- La proportionnalité et la transparence sont deux critères essentiels qui devraient s'appliquer à l'évaluation de tout système de financement. Le premier implique que le financement public ne serve qu'à l'accomplissement des missions de service public et qu'il ne dépasse pas ce qui est nécessaire à cet égard. Les activités de service public devraient être financées principalement par des fonds publics. Le deuxième critère implique que les États membres définissent de façon claire les missions de service public qu'ils confèrent à leurs opérateurs, que la transparence financière soit assurée et que lorsque des opérateurs du secteur public se lancent dans des activités purement commerciales l'on instaure la séparation des comptes (entre activités publiques et commerciales).
- L'application des principes et critères esquissés ci-dessus fournirait une base saine au développement du service public de radiodiffusion tout en assurant le respect de la libre entreprise et du jeu de la concurrence qui est nécessaire à l'épanouissement des opérateurs du secteur privé.

CADRE JURIDIQUE ET INSTANCES DE RÉGULATION

- Une régulation spécifique au contenu fondée sur la distinction fondamentale entre la communication au public et la correspondance privée restera nécessaire. Cette régulation devrait encourager l'innovation et la compétitivité. Il convient notamment de simplifier les procédures d'octroi de licences et d'adapter le niveau de la réglementation à la nature du service.
- Le cadre réglementaire doit être clair et cohérent. Il faut éviter de soumettre un même service à deux ensembles d'obligations réglementaires ayant des objectifs différents.
- Le cadre réglementaire doit respecter certains principes et notamment encourager la concurrence, le pluralisme et l'accès libre et non discriminatoire. Il peut tenir compte d'autres objectifs, plus spécifiques, d'intérêt général définis essentiellement au niveau national.
- Le cadre réglementaire devrait favoriser le développement de services numériques ainsi qu'un passage sans heurts à l'environnement tout numérique.
- Il appartient aux gouvernements nationaux de décider s'il faut prévoir une instance de régulation pour les aspects techniques et une autre pour les aspects du contenu, ou une seule instance pour administrer les deux jeux de règles. Néanmoins, en cas d'intervention de deux instances, ces dernières devront coopérer de manière croissante entre elles et avec les autorités de concurrence.
- La coopération au niveau européen entre les instances de régulation nationales doit être encouragée de sorte à assurer une compréhension mutuelle et un certain degré de cohérence.
- Au niveau mondial, il est essentiel que la spécificité du secteur continue d'être reconnue et que s'y applique le principe de l'exception culturelle, dans les négociations internationales sur le commerce et les échanges.

la politique audiovisuelle européenne

38

du secteur public et du secteur privé dans chaque pays. Toutefois, certains principes de base devraient s'appliquer et devraient se traduire par l'élaboration d'une série de critères concrets à appliquer aux systèmes de financement du service public de radiodiffusion. A cet égard, le protocole d'Amsterdam annexé au Traité CE est d'une grande utilité.

- Les principes de base qui devraient s'appliquer doivent se fonder sur la volonté des États membres, telle qu'exprimée dans le protocole, d'affirmer le rôle du service public de radiodiffusion qui est directement lié aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias. Il incombe aux États membres de définir et d'organiser leurs systèmes de service public de radiodiffusion et de pourvoir au financement de ceux-ci.

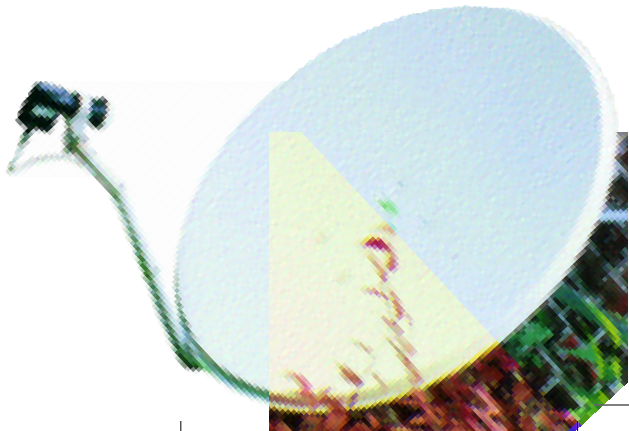
LE DROIT D'AUTEUR

Un régime approprié en matière de droit d'auteur est essentiel pour le développement de l'industrie. Plus particulièrement:

- Les entreprises doivent pouvoir contrôler l'exploitation des œuvres qu'elles produisent et qu'elles financent;
- les exceptions en faveur de la copie privée doivent être limitées au domaine analogique afin de permettre le développement du commerce en ligne de la propriété intellectuelle. Les directives sur les logiciels et les bases de données accordent à l'industrie informatique le droit d'octroyer des licences en matière de reproduction à usage privé. L'industrie audiovisuelle doit être mise sur un pied d'égalité;
- Les mesures de protection technique visant à empêcher l'accès non autorisé ou la diffusion illégale du contenu protégé par le droit d'auteur sont essentielles sur le marché électronique mondial. La future directive doit donc proscrire le contournement de ces mesures;
- Les exceptions temporaires en matière de reproduction doivent être limitées;
- Les entreprises de télécommunication et les autres fournisseurs d'accès aux réseaux doivent être encouragés à coopérer dans la lutte contre le piratage.

LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE DANS LES PAYS DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE: DÉFIS ET DILEMMES

- L'Union européenne doit travailler avec les pays d'Europe centrale et orientale en les considérant comme de véritables partenaires, notamment pour assurer le développement d'un système de radiodiffusion sain et équilibré et pour exploiter au mieux le potentiel de création de richesse que l'industrie audiovisuelle est à même d'offrir dans la société de l'information naissante.



Annexes

Membres du Groupe de Haut niveau
sur la future politique audiovisuelle
de l'Union européenne



40
Lege numérique et la politique audiovisuelle européenne

PRÉSIDENT

- 5** **MARCELINO OREJA AGUIRRE**
Membre de la Commission européenne chargé de la Culture et de la politique audiovisuelle.

MEMBRES

- 2** **FRANCISCO PINTO BALSEMÃO** - Portugal
Président de l'Institut européen de la Communication; Président de S.I.C. télévision et de Controljournal, groupe d'édition; Ancien Premier ministre.
- 3** **JOSÉ M. BERGARECHE** - Espagne
Consejero-Directeur général, Grupo Correo; Ancien Président de la section espagnole de l'Institut international de la presse; Ancien Président de IFRA (Association de recherche INCA-FIEJ).
- 4** **HERVÉ BOURGES** - France
Président du Conseil Supérieur de l'Audivisuel; Ancien Président Directeur Général de France Télévision et de TF1.
- 8** **LILIANA CAVANI** - Italie
Réalisatrice, Ancien Membre du Conseil d'Administration de la RAI.
- 10** **MICHAEL KUHN** - Royaume-Uni
Président de Polygram Filmed Entertainment.
- 1** **JOHN McGRATH** - Royaume-Uni
Cinéma, télévision, théâtre: Auteur, réalisateur et producteur; Visiting Professor, Media, Royal Holloway College; Membre du Conseil BAFTA, BSAC; Ancien Membre du Conseil d'Administration de Channel 4; Membre du Conseil de PACT .
- 9** **JIAN MAJTO** - Autriche
Président de l'Association de Télévisions Commerciales; Président du Conseil de SAT 1; Directeur Général de Taurus Film/Kirch Gruppe; Ancien Président Directeur Général de Telepü.
- 6** **ALBERT SCHAFÉ** - Allemagne
Président de l'Union Européenne de Radiodiffusion; Président Directeur Général de la Bayerischer Rundfunk.
- 7** **BOLESŁAW SULK** - Pologne
Critique de cinéma, scénariste et producteur; Président du Conseil National de la Radiodiffusion.

SECÉTAIRE

GREGORY PAULGER
Chef d'Unité, Direction Générale "Information, Communication, Culture, Audivisuel"