

Avis sur le Livre vert relatif aux « Options stratégiques pour le renforcement de l'industrie des programmes dans le contexte de la politique audiovisuelle de l'Union européenne »

(94/C 393/05)

La Commission a décidé le 14 avril 1994, conformément à l'article 198 du Traité, de consulter le Comité économique et social sur le Livre vert relatif aux « Options stratégiques pour le renforcement de l'industrie des programmes dans le contexte de la politique audiovisuelle de l'Union européenne ».

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 28 juillet 1994 (rapporteur: M. Flum).

Le Comité économique et social a adopté, au cours de sa 318^e session plénière des 14 et 15 septembre 1994 (séance du 14 septembre 1994), l'avis suivant à la majorité avec 1 voix contre.

1. Introduction

1.1. Le Livre vert traite de « l'avenir d'une industrie spécifique: l'industrie européenne des programmes cinématographiques et télévisuels » car, comme il est dit dans l'avant-propos, ceux-ci sont des « vecteurs privilégiés des cultures européennes et des témoins vivants des traditions et de l'identité de chaque pays ». Ce document devrait servir par la suite de base à une « consultation large et approfondie ». Ses auteurs en synthétisent la problématique centrale comme suit:

« Comment l'Union européenne peut-elle contribuer au développement d'une industrie européenne des programmes cinématographiques et télévisuels, compétitive sur le marché mondial, tournée vers l'avenir, susceptible d'assurer le rayonnement des cultures européennes et de créer des emplois en Europe? ».

1.2. Ce Livre vert a été précédé par le Livre blanc « croissance, compétitivité, emploi — les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^{ème} siècle » [doc. COM(93) 700 final, du 5 décembre 1993] ainsi que par le projet de résolution du Conseil sur « la télévision numérique — cadre d'une politique communautaire » [doc. COM(93) 557 final, du 17 novembre 1993] et par la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à « l'utilisation des normes pour la transmission de signaux de télévision⁽¹⁾ » et enfin, par le Livre vert sur le « pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur — évaluation de la nécessité d'une action » [doc. COM(92) 480 final du 23 décembre 1992].

1.3. Le Livre vert à l'examen limite le champ de sa réflexion au développement de l'industrie européenne des programmes cinématographiques et télévisuels, et ce pour deux raisons:

— tout d'abord, parce que les programmes cinématographiques et télévisuels « en tant que vecteurs privilégiés de la culture » sont des « témoins vivants des traditions et de l'identité de chaque pays » et à ce titre, « méritent d'être encouragés »;

— ensuite, parce que l'industrie des programmes étant « un élément stratégique dans le développement du secteur audiovisuel », il faut être attentif aux tendances qui se dessinent, à savoir que: « comme le montrent les développements récents, les opérateurs les plus puissants sur le marché mondial (fabricants d'équipements ou opérateurs de câbles et de télécommunications) cherchent à contrôler les catalogues des programmes les plus importants ».

2. Observations préliminaires

2.1. La question qui se profile derrière les tendances évoquées — à savoir le risque de voir la diversité des programmes et la liberté d'expression menacées par les opérateurs les plus puissants du marché international et les éventuelles stratégies que les Européens pourraient adopter pour le contrer — n'est toutefois pas développée par la suite; le Livre vert se limite en effet à l'étude des conséquences économiques des différentes « options stratégiques ». Sont également passés sous silence, au chapitre des objectifs de la stratégie européenne pour le développement de l'industrie des programmes, l'influence et les intérêts divergents des groupes médiatiques opérant à l'échelle mondiale. La Commission part du principe que « l'entrée de nouveaux acteurs, financièrement plus puissants, dans la sphère audiovisuelle ouvre des perspectives à la fois en termes de nouveaux investissements et de nouveaux débouchés pour l'industrie européenne des programmes » et fait référence aux prévisions assez optimistes du Livre blanc susmentionné selon lesquelles, « compte tenu de la croissance attendue dans ce secteur », « 2 millions d'emplois pourraient être créés d'ici à l'an 2000 ».

2.2. Les entraves au développement d'une vraie industrie européenne des programmes sont en revanche étudiées avec plus de réalisme. Les barrières linguistiques, le cloisonnement des marchés et le recours insuffisant aux innovations technologiques sont susceptibles de faire obstacle au développement de celle-ci. Aussi l'Union européenne doit-elle, selon la Commission, « se mobiliser dans le développement d'une industrie des programmes compétitive sur son propre marché et sur le marché mondial, susceptible d'exprimer ses cultures, de créer des emplois et de générer des profits. Il s'agit donc d'une politique à moyen/long terme, l'objectif *in fine* étant

(1) JO n° C 341 du 18. 12. 1993.

que cette industrie retrouve la rentabilité dans un marché mondial ouvert et dynamique ».

2.3. Bien que dans le texte du Livre vert le développement d'une industrie européenne compétitive des programmes soit présentée comme une condition nécessaire pour garantir la diversité culturelle, les réflexions sur la préservation de la spécificité culturelle des productions cinématographiques et télévisuelles européennes ne jouent aucun rôle dans ces « options stratégiques pour le renforcement de l'industrie des programmes ». Or, l'on sait fort bien depuis longtemps que les visées purement commerciales ne favorisent en aucune façon cette diversité culturelle dans le cadre de la promotion de l'industrie des programmes, mais plutôt les productions qui promettent le meilleur audimat et qui de ce fait tendent à se ressembler de plus en plus. Ne serait-ce que pour cette raison, le maintien et le développement de productions de programmes de droit public en Europe — financés par les redevances des téléspectateurs et des auditeurs — ne doivent pas être négligés: on a pu constater que ces chaînes de télévision et stations de radio publiques ont fait une part autrement plus large aux programmes culturels que leurs concurrentes commerciales. Les « Options stratégiques » font également l'impasse sur cet aspect important.

2.4. Après une présentation des instruments existants, tels que la directive « télévision sans frontières » qui établit un « cadre de référence pour la libre circulation des services de radiodiffusion télévisuelle », les mesures de promotion de la production européenne indépendante et le programme *Média*, la Commission se penche sur les « options pour l'avenir ». Il ne s'agit pas en l'espèce de « développer un catalogue de mesures concrètes susceptibles d'être proposées au niveau de l'Union européenne. Les options que ce document soumet au débat sont plutôt de l'ordre des principes qui devront gouverner l'action dans l'Union, des priorités stratégiques qui peuvent être définies en commun ». De même, la Commission estime qu'il y a lieu d'entreprendre « une action urgente et vigoureuse » pour permettre à l'industrie européenne de tirer profit du libre jeu du marché. Parmi les conditions nécessaires, la Commission mentionne expressément « la suppression des obstacles au marché intérieur », invoquant la tendance évoquée dans son Livre blanc à « une libéralisation et une déréglementation dans une perspective mondiale », qui vaut également pour le secteur audiovisuel. Cela signifie concrètement que « le développement de mesures réglementaires nationales spécifiques pour le secteur audiovisuel ne doit donc pas porter atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur ». Parallèlement, la Commission déplore le manque de transparence et reconnaît que « la mondialisation et la globalisation du secteur rendent de plus en plus délicate l'analyse des stratégies de pénétration du marché par des groupes audiovisuels ou multimédias internationaux ».

3. Observations générales

3.1. Ces analyses ne conduisent pas pour autant la Commission à s'interroger sur l'opportunité de limiter la mainmise des groupes internationaux sur le marché, son intention dans un premier temps se limitant « surtout à promouvoir la transparence du marché »; aussi recommande-t-elle une « meilleure coopération entre les autorités nationales et communautaires chargées de l'applica-

tion des règles de concurrence » ainsi qu'une « amélioration de l'efficacité du contrôle de l'application du droit communautaire »:

« La question de la mise en œuvre des règles communes, du contrôle du respect de ces règles par les opérateurs et de l'application de sanctions efficaces en cas de non-respect est cruciale pour le développement harmonieux de la radiodiffusion en Europe. En effet, des applications différenciées dans les États membres sont susceptibles de fausser le jeu de la concurrence dans la perspective de la libre circulation des émissions de télévision organisée par la directive « télévision sans frontières ».

3.2. Dans sa volonté d'assurer une concurrence non faussée, la Commission a également négligé de développer des stratégies de limitation des parts de marché.

3.3. La dernière partie du Livre vert consiste en une série de questions relatives à l'instauration d'une transparence accrue et à la stimulation financière. La Commission préconise un « changement d'attitude » et a l'intention à cette fin, outre la publication du Livre vert, d'organiser une large consultation des milieux professionnels afin « de recueillir les opinions des organisations professionnelles du secteur représentatives au niveau européen mais également des opérateurs eux-mêmes ». Il faudra, dans les réponses à ces questions et dans le cadre de cette consultation, examiner des propositions visant à limiter la puissance des médias européens. L'objectif de la réglementation à l'échelle européenne ne doit pas se réduire au plus petit dénominateur commun.

4. Observations particulières

4.1. En se focalisant sur le fonctionnement sans entraves du Marché intérieur et sur l'accentuation de la « tendance générale dans le secteur des services, qui va vers une libéralisation et une déréglementation dans une perspective mondiale », le Livre vert renonce délibérément à exposer les retombées éventuelles en termes de politique socio-économique d'une concurrence effrénée dans l'audiovisuel. On ne peut pourtant nier que les programmes cinématographiques, télévisuels et radiophoniques ne peuvent être assimilés à d'autres services, pour la simple raison qu'ils représentent une part essentielle de l'identité culturelle des pays européens. Une concurrence illimitée dans ce domaine aboutirait sans aucun doute à la domination du marché européen par quelques groupes médiatiques, le plus souvent extra-européens, ce qui constituerait une menace pour l'identité culturelle européenne.

4.2. C'est notamment pour cette raison que l'Union européenne a insisté en décembre 1993 pour que les accords du GATT sur le commerce mondial ne s'appliquent pas au secteur audiovisuel, afin de préserver l'autonomie et la diversité culturelle de l'Europe. Et si le Livre vert justifie la nécessaire accélération de la création d'un espace européen de l'information par l'évolution technologique permanente — et notamment par la numérisation imminente, avec ses retombées sur l'industrie des programmes —, il faut également souligner que les processus de concentration dans les médias s'accroissent eux-aussi et requièrent d'urgence des mesures de réglementation. On ne saurait en tout cas faire

l'économie de cet aspect, dans l'attente de l'adoption par la Commission de mesures concrètes en réponse aux avis du Parlement européen, du CES et d'autres institutions sur le Livre vert « Pluralisme et concentration des médias ».

4.3. Par ailleurs, ni les expériences réalisées depuis l'adoption de la directive « télévision sans frontières » d'octobre 1989, ni les récents développements politiques n'ont empêché la Commission d'axer toute sa réflexion sur la politique industrielle. Le régime de quotas préconisé par la directive « télévision » en faveur de programmes européens a été transgressé par des chaînes de télévision commerciales. Ces événements devraient selon le CES être perçus comme des signaux d'alarme pour la politique audiovisuelle de l'Union européenne et susciter des mesures contre la concentration des médias en Europe, comme l'a déjà proposé à plusieurs reprises le Comité.

4.4. Le Comité économique et social prend acte avec intérêt de l'objectif de la Commission concernant la création de nouveaux emplois dans le secteur audiovisuel. D'après la Commission, 2 millions d'emplois pourraient être créés dans ce secteur d'ici à l'an 2000.

Afin de pouvoir suivre concrètement cette évolution, il est demandé à la Commission de rendre compte chaque année des progrès accomplis.

Le Comité économique et social tient expressément à souligner que seuls doivent être pris en compte dans ces statistiques les emplois nouvellement créés, et non pas les transferts d'un secteur des médias à un autre, inhérents à un tel processus.

4.5. Le CES doit cependant constater que les nombreuses pistes et suggestions qu'il a présentées ces dernières années en vue de dégager des perspectives d'avenir pour la création de médias européens démocratiques sont une fois de plus restées lettre morte. La consultation qui a précédé la publication du Livre vert n'a concerné que les représentants de l'industrie et des utilisateurs, et ce alors que le CES s'était toujours montré désireux de participer à ces discussions préalables.

5. Ebauche de réponses aux questions posées dans le Livre vert sur les « options stratégiques pour le renforcement de l'industrie des programmes dans le contexte de la politique audiovisuelle de l'Union européenne »

5.1. Comment améliorer l'efficacité du contrôle et de l'application du droit communautaire ? ⁽¹⁾

La condition nécessaire à tout contrôle de l'application du droit communautaire est la transparence du régime de propriété des médias audiovisuels à l'échelle européenne. Avec les moyens techniques tels que la numérisation et partant, les chances presque infinies de reproduction des

programmes, la nécessité de faire barrage aux processus de concentration de plus en plus poussés se fait sentir de manière de plus en plus pressante. Aussi faut-il instaurer l'obligation de publier le régime de propriété du secteur audiovisuel des États membres et définir les limites concrètes des taux de participation en la matière (cf. l'avis du CES sur le Livre vert sur « Le pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur — évaluation de la nécessité d'une action communautaire », du 22 septembre 1993).

5.2. Comment prendre en compte la diversité des types de services ?

Comment stimuler la circulation intra-européenne des programmes ?

Faut-il adopter des définitions communes plus précises ?

Faut-il privilégier des dispositions relatives à l'investissement dans la production de programmes ou l'achat de droits par rapport à des mécanismes basés sur le temps de diffusion ? ⁽²⁾

La diversité des types de services peut être favorisée au niveau national et européen par la nécessaire limitation des processus de concentration, ainsi qu'à travers des mesures concrètes de promotion.

La circulation intra-européenne de programmes peut devenir effective grâce à la promotion de chaînes supranationales telles que ARTE. À cet égard, des structures de droit public seraient d'une grande utilité, car les coûts des programmes diffusés en plusieurs langues deviendraient vraisemblablement dissuasifs pour les entreprises commerciales. Par ailleurs, des programmes conçus à l'échelle européenne comme *Média* pourraient avoir une influence positive sur le développement de structures de programmes et de moyens de production européens.

L'adoption de définitions communes serait à plusieurs titres pertinente et nécessaire: pour la définition de la limitation des processus de concentration des médias comme pour la détermination des conditions de promotion. Enfin, les mesures d'incitation à l'investissement dans la production de programmes devraient porter essentiellement sur la promotion de la production de programmes ayant un intérêt culturel ou sur l'achat de leurs droits.

5.3. En tenant compte de la nécessité de maximaliser les revenus d'exploitation et d'encourager l'émergence de nouveaux supports et de nouveaux services, faut-il maintenir un système communautaire de chronologie des médias ?

Faut-il modifier le système existant, notamment l'étendre à d'autres modes d'exploitation que la radiodiffusion ? ⁽³⁾

En ce qui concerne la chronologie des médias, compte tenu de la diversité des intérêts en présence et des rapports de dépendance en jeu lors de la production de films, ainsi que de la multiplication prochaine des canaux de diffusion du fait de la numérisation, un réexamen approfondi des dispositions en la matière s'impose.

⁽²⁾ Livre vert: question p. 46.

⁽³⁾ Livre vert: question p. 47.

⁽¹⁾ Livre vert: question p. 43.

5.4. Comment optimiser le rapport entre développement de nouveaux types de services et développement de l'industrie européenne des programmes ?

Est-il opportun de développer des règles spécifiques pour les nouveaux modes de diffusion des programmes audiovisuels (notamment ceux qui fonctionnent sur appel individuel, par opposition aux services de radiodiffusion au sens propre — communication « point to multipoint ») ? Quelles seraient les dispositions appropriées ?⁽¹⁾

Des règles destinées à promouvoir les nouveaux modes de diffusion des programmes audiovisuels, et en particulier ceux qui peuvent fonctionner sur appel individuel, ne sont pas selon le CES nécessaires. En effet, toute innovation dans le secteur audiovisuel ne requiert pas forcément des mesures de soutien; a fortiori lorsqu'elle constitue une offre supplémentaire et ne vient pas combler une lacune manifeste dans le domaine de la communication. Bien au contraire, il paraît nécessaire d'entrée de jeu d'éviter dans ce secteur également, à travers des dispositions réglementaires, la mainmise croissante des grands groupes de médias à l'échelle européenne.

5.5. Faut-il poursuivre l'approche horizontale de la stimulation financière couvrant chacune des phases du processus de création/production/distribution/exploitation ou faut-il concentrer les moyens financiers sur quelques phases prioritaires pour obtenir un effet de levier sur l'ensemble de ce processus ? Si oui, lesquels ?⁽²⁾

En particulier :

- Comment améliorer le développement des projets dans une perspective européenne ?
- Comment stimuler la distribution paneuropéenne des programmes et le décloisonnement des marchés nationaux ?
- Comment promouvoir le doublage et le sous-titrage de qualité ?
- Comment stimuler l'investissement ?
- Comment développer une formation orientée vers le marché et les nouvelles technologies ?

Une « approche horizontale » de la stimulation financière de l'intégralité de l'éventail audiovisuel existant en Europe repose sur une évaluation des besoins dans les différents domaines. Pour ce faire, il y a lieu d'étudier les perspectives de développement tant technologique que financier, en prenant plus particulièrement en considération la promotion d'initiatives qui n'aient pas pour seule motivation les calculs des grands groupes de médias en vue d'occuper les créneaux encore libres du marché.

Le meilleur moyen de stimuler la distribution paneuropéenne des programmes serait d'offrir d'abondantes informations sur les produits dans les principales langues

européennes et si possible dans toutes. Le pool de traduction que cela impliquerait serait l'un des investissements les plus importants et pourrait parallèlement permettre d'obtenir une meilleure qualité du doublage.

Ce dispositif pourrait par exemple être financé par des déductions opérées sur les recettes de la publicité télévisée (« écot publicitaire »), d'autant que de tels prélèvements bénéficieraient en retour à tous les opérateurs concernés. De l'avis du Comité, les efforts jusqu'à présent déployés par la Commission dans ce domaine sont encore insuffisants.

5.6. Faut-il poursuivre une approche projet par projet (création, production, distribution ou exploitation) pour l'octroi d'incitatifs financiers ?

ou

Faut-il mettre en œuvre une priorité aux entreprises en prenant en compte la globalité de leurs activités ?⁽³⁾

L'idée selon laquelle une promotion des entreprises prenant en compte la globalité de leurs activités va dans le sens d'une stratégie de croissance, pourrait être un raccourci dangereux. L'histoire économique nous offre de nombreux exemples illustrant le fait que le principe du saupoudrage en matière de mesures de promotion est bien moins efficace qu'une approche plus concrète consistant en l'octroi d'incitatifs financiers projet par projet.

5.7. Les mécanismes à mettre en œuvre pour obtenir un effet structurel au niveau de l'Union européenne doivent s'appuyer sur une dimension véritablement européenne et disposer de ressources suffisantes, à la hauteur de la « masse critique » nécessaire pour atteindre les objectifs dans un délai raisonnable⁽⁴⁾.

Voir à ce propos les suggestions présentées au paragraphe 5.5 ci-dessus relatives à la « distribution paneuropéenne des programmes » : ce qu'elles présentent comme une condition préalable à un soutien vaut pour toute autre mesure de promotion.

5.8. Comment l'Union peut-elle prendre en compte la spécificité des pays à aire linguistique restreinte ou à capacité de production limitée ?

Notamment, faut-il que cette spécificité soit prise en compte dans le cadre de mécanismes d'application générale ou faut-il développer des mécanismes spécifiques ? (Si oui, lesquels ?)⁽⁵⁾

Le Comité économique et social soutient toutes les mesures supplémentaires garantissant la préservation et le maintien de la diversité et de l'autonomie culturelles existantes, même dans les pays à aire linguistique restreinte ou à capacité de production limitée.

L'« importance culturelle » du secteur audiovisuel mentionnée par la Commission ne saurait être exclue du champ de compétence de l'Union européenne en tant que simple conséquence des mécanismes du marché.

Dans sa dernière communication intitulée : « vers la société de l'information en Europe : un plan d'action », la Commission souligne pour la première fois, avec toute

⁽¹⁾ Livre vert : question p. 48.

⁽²⁾ Livre vert : question p. 50.

⁽³⁾ Livre vert : question p. 51.

⁽⁴⁾ Livre vert : question p. 52.

⁽⁵⁾ Livre vert : question p. 53.

la fermeté souhaitée par le Comité économique et social, que les programmes cinématographiques, télévisuels et radiophoniques sont des « produits culturels » qui « ne peuvent être traités comme d'autres produits » (1).

5.9. Dans la perspective du développement du marché audiovisuel dans les pays d'Europe centrale et orientale:

Faut-il limiter l'action de l'Union européenne à des instruments de soutien au développement et à la reconstruction qui couvrent l'ensemble des secteurs industriels (et donc, potentiellement, le secteur audiovisuel) ?

ou

Faut-il ouvrir des mécanismes de stimulation financière communautaires à la participation de professionnels de ces pays ?

ou

Faut-il développer des instruments spécifiques visant notamment à encourager certaines initiatives des entreprises communautaires dans ces pays selon une approche de partenariat ? (2)

Les professionnels des pays de l'Europe centrale et orientale devraient participer aux mécanismes de stimulation financière, car un tel échange bénéficierait également à la diversité des programmes dans les pays de l'UE. Cela n'exclut pas l'encouragement d'initiatives concrètes des entreprises communautaires dans le cadre d'un partenariat, pour autant que ces entreprises y

participent elles-mêmes également dans une mesure suffisante.

5.10. Faut-il mettre en place un cadre coopératif d'échanges et de réflexion visant à promouvoir une amélioration des systèmes nationaux de soutien à l'industrie des programmes et leur éventuelle convergence ?

Quels devraient être les thèmes prioritaires d'échanges et de réflexion ?

Un tel exercice devrait-il promouvoir :

- des priorités communes ?
- leur ouverture progressive à une dimension européenne ?
- un débat sur leurs modalités de financement ? (3)

Le CES est résolument favorable, pour les raisons ci-dessus évoquées, à la mise en place d'un cadre coopératif d'échanges et de réflexion en vue de favoriser la convergence des systèmes nationaux de soutien. Ce cadre devrait s'articuler autour des éléments de réflexion relatifs à un système paneuropéen de taxes, tel qu'il est esquissé au paragraphe 5.3.2 du Livre vert et en particulier au point ii).

Ces réflexions devraient avoir pour objectif l'adoption au niveau communautaire, et au-delà, de mesures concrètes de soutien financier des programmes audiovisuels représentatifs de la culture européenne. L'heure est en effet venue d'agir en ce sens.

(3) Livre vert: question p. 60.

(1) Cf. doc. COM(94) 347 final, p. 16.

(2) Livre vert: question p. 55.

Fait à Bruxelles, le 14 septembre 1994.

*Le Président
du Comité économique et social*

Susanne TIEMANN