

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COM(94) 96 final

Bruxelles, le 06.04.1994

**OPTIONS STRATÉGIQUES
POUR LE RENFORCEMENT
DE L'INDUSTRIE DES PROGRAMMES
DANS LE CONTEXTE
DE LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE
DE L'UNION EUROPÉENNE**

Livre Vert

(présenté par la Commission)

AVANT PROPOS

Le Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, adopté par le Conseil européen en décembre 1993, a ouvert le débat sur les grandes évolutions de notre société à l'aube du XXIème siècle. Parmi les secteurs où les enjeux sont les plus importants, le Livre Blanc a identifié la société de l'information et notamment l'audiovisuel, comme étant porteurs d'un des plus grands potentiels de croissance et de création d'emplois.

Elément primordial de ces évolutions, le secteur audiovisuel est en pleine mutation, notamment sous l'effet d'une transformation technologique rapide.

Vecteurs privilégiés des cultures européennes et témoins vivants des traditions et de l'identité de chaque pays, les programmes cinématographiques et télévisuels méritent en effet une attention particulière. Enjeu stratégique dans les développements du secteur audiovisuel, ces programmes constituent aujourd'hui la base de la diversification à venir de ce secteur.

L'Union Européenne doit regarder résolument vers l'avenir, prendre part à ces développements en cours à l'échelle mondiale et jouer pleinement son rôle dans la maîtrise et l'utilisation des nouvelles technologies. Les opérateurs européens doivent être en mesure d'adapter leurs stratégies et de nouer des alliances pour tirer profit de la croissance globale du secteur.

Au coeur de ces profondes mutations dont il est aujourd'hui difficile de mesurer toute la portée, le présent livre vert s'attache à questionner l'avenir d'une industrie spécifique: l'industrie européenne des programmes cinématographiques et télévisuels.

Comment rendre l'industrie européenne des programmes plus compétitive et plus ouverte sur le marché mondial? Comment la faire participer à la croissance globale du secteur audiovisuel? Comment lui permettre de concrétiser son potentiel en termes de création d'emplois? Comment promouvoir les cultures européennes dans le respect de l'identité de chaque pays?

Ce livre vert explore toutes ces questions pour lancer un vaste débat dans l'Union Européenne et définir les options pour l'avenir autour de trois grandes lignes d'action: les règles du jeu, la stimulation financière et la convergence des systèmes nationaux de soutien.

La Commission souhaite que sur la base de ce document soit menée une consultation large et approfondie, à la mesure de l'effort collectif que nécessite le renforcement de l'industrie européenne des programmes.

Les contributions de tous ceux qui sont concernés seront les bienvenues!

INDEX

1 INTRODUCTION	1 e
2 LES TENDANCES FONDAMENTALES DANS L'INDUSTRIE DE PROGRAMMES	6
2.1 Le diagnostic	6
2.1.1 L'industrie cinématographique	6
i) le déclin de la part de marché des films européens	6
ii) le cloisonnement des marchés nationaux	6
iii) la spirale du déficit	8
iv) les effets pervers des systèmes de soutien	8
2.1.2 L'industrie télévisuelle	8
i) Explosion de la demande et augmentation des coûts de production	9
ii) La faiblesse de la circulation intra-européenne des programmes	9
iii) La faiblesse des structures de production et des catalogues	9
2.2 La nouvelle donne technologique	10
2.2.1 L'individualisation de l'offre	12
2.2.2 L'internationalisation et la globalisation	13
2.2.3 Explosion de la demande de programmes et besoin de catalogues	13
2.2.4 Nouveaux produits	14
2.2.5 Impératif industriel	16
3 LES ENJEUX POUR L'INDUSTRIE EUROPÉENNE DES PROGRAMMES	18
3.1 Le secteur audiovisuel dans la nouvelle "société de l'information"	18
3.1.1 Les objectifs de la stratégie européenne	18

3.1.2	Les implications pour le secteur audiovisuel	19
3.2	Les risques	21
3.2.1	L'étouffement dans des marchés cloisonnés	21
3.2.2	Le refus de la modernité	22
3.3	Les opportunités	22
3.3.1	Dépasser les barrières linguistiques	22
3.3.2	Valoriser la diversité	23
3.4	Finalités d'une politique européenne pour l'industrie des programmes	24
3.4.1	Décloisonner des marchés nationaux	25
3.4.2	Mieux prendre en compte le public européen	25
3.4.3	Promouvoir une filière d'avenir	25
3.4.4	Assurer à terme la rentabilité d'un secteur déficitaire	26
4	LES INSTRUMENTS EXISTANTS	27
4.1	Le cadre réglementaire existant dans l'Union européenne	27
4.1.1	Le rôle des Etats membres	27
4.1.2	Le rôle de l'Union européenne	28
4.2	Un environnement favorable au développement des services	28
4.2.1	Le développement des infrastructures et la libéralisation des services	28
4.2.2	La suppression des obstacles au marché intérieur	29
4.3	Des mesures de promotion pour les programmes européens	30
4.3.1	Proportion majoritaire d'oeuvres européennes	32
4.3.2	Encouragement de la production indépendante	33
4.3.3	Chronologie des médias	33

4.4 La stimulation financière au niveau européen	34
4.4.1 Les instruments communautaires	34
i) <i>Le programme MEDIA</i>	34
ii) <i>Le Plan d'Action</i>	36
4.4.2 Les autres instruments européens	36
4.5 La stimulation financière au niveau national	37
4.6 Le contexte international	38
5 OPTIONS POUR L'AVENIR	39
5.1 Les règles du jeu	40
5.1.1 Le développement du marché	40
i) <i>infrastructures et services</i>	40
ii) <i>marché intérieur</i>	41
iii) <i>l'application des règles de concurrence</i>	41
5.1.2 Les mesures de promotion des programmes européens	42
i) <i>Amélioration de l'efficacité du contrôle de l'application du droit communautaire</i>	43
ii) <i>Comment envisager le renforcement de l'efficacité des mécanismes incitatifs ?</i>	44
iii) <i>La chronologie des médias</i>	46
5.1.3 Faut-il couvrir les nouveaux types de services ?	47
5.2 La stimulation financière au niveau de l'Union européenne	48
5.2.1 Approche horizontale du secteur ou priorités sectorielles ?	48
i) <i>L'approche horizontale</i>	49
ii) <i>Les secteurs prioritaires</i>	49
5.2.2 Priorité aux entreprises ou priorité aux projets ?	50
5.2.3 Quelle ampleur, géographique, temporelle et financière ?	51

i)	La taille des marchés	51
ii)	<i>Le facteur temps</i>	51
iii)	<i>Le niveau de financement</i>	52
5.2.4	Marché européen et diversité culturelle	52
5.2.5	Participation au développement de nouveaux marchés	54
i)	<i>l'aide à la reconstruction et au développement</i>	54
ii)	<i>l'ouverture des mécanismes de stimulation financière communautaires</i>	54
iii)	<i>un nouveau partenariat</i>	55
5.3	Vers une convergence des systèmes nationaux de soutien?	56
5.3.1	Un cadre d'échanges et de réflexion	56
5.3.2	Quels thèmes prioritaires d'échanges et de réflexion ?	57
i)	<i>convergence dans les priorités des systèmes nationaux de soutien</i>	57
ii)	<i>convergence dans le financement des systèmes nationaux de soutien</i>	58
CONCLUSION		61
RÉSUMÉ		62
1	Options pour les règles du jeu	65
2	Options pour la stimulation financière	66
3	Vers une convergence des systèmes nationaux de soutien?	67
ANNEXE I - Contributions to the Green Paper on Audiovisual Policy		69

1 INTRODUCTION

Le secteur audiovisuel dans son ensemble est un secteur complexe qui est actuellement engagé dans une profonde mutation, notamment sous l'effet d'une évolution technologique rapide.

Cette mutation en cours détermine de nouvelles interactions entre les différentes composantes, culturelles, technologiques et industrielles du secteur.

De même, elle induit l'émergence de nouveaux produits et de nouveaux services audiovisuels dans la logique multimédia et interactive de la société de l'information.

Ces développements ouvrent de nouvelles opportunités pour les opérateurs du secteur qui sont amenés à adapter leurs stratégies et à mettre en oeuvre de nouvelles alliances. Cette convergence impliquera l'industrie cinématographique, les services de radiodiffusion et l'industrie des programmes télévisuels, les opérateurs de câble ou de télécommunications, l'industrie de l'édition ainsi que les fabricants de technologies d'information et de communication.

La croissance soutenue du secteur audiovisuel est appelée à se poursuivre générant ainsi un fort potentiel en termes de création d'emplois nécessitant un haut niveau de qualification.

L'ensemble de ces phénomènes se manifestent à l'échelle mondiale et il n'est pas encore possible d'en prendre toute la mesure.

Le présent livre vert et la réflexion qu'il propose se focalisent sur un aspect spécifique du secteur audiovisuel: le développement de l'industrie européenne des programmes cinématographiques et télévisuels.

La Commission est consciente de la difficulté d'isoler cet aspect parmi les multiples problématiques liées à la mutation du secteur audiovisuel. Mais elle considère que cet exercice est nécessaire pour tenir compte de deux caractéristiques de l'industrie des programmes:

- d'une part, les programmes cinématographiques et télévisuels ne sont pas des produits comme les autres: en tant que vecteurs privilégiés de la culture, ils conservent leur spécificité au milieu des nouveaux types de produits audiovisuels qui se multiplient; en tant que témoins vivants des traditions et de l'identité de chaque pays, ils méritent d'être encouragés;
- d'autre part, l'industrie des programmes est, et sera de plus en plus, un élément stratégique dans le développement du secteur audiovisuel: comme le montrent les développements récents, les opérateurs les plus puissants sur le marché mondial (fabricants d'équipements ou opérateurs de câble et de télécommunications) cherchent à contrôler les catalogues de programmes les plus importants.

Le débat initié par ce livre vert sur le futur de l'industrie européenne des programmes devra naturellement tenir compte de l'évolution globale du secteur audiovisuel. Il sera notamment alimenté par la réflexion sur le développement de la société de l'information.

Mais l'analyse actuelle de la Commission, tenant compte de l'évolution technologique, de la convergence des industries et de l'évolution des structures du marché, permet déjà de fixer quatre perspectives fondamentales pour l'avenir de l'industrie européenne des programmes:

- elle doit être compétitive dans un contexte d'ouverture et de mondialisation du secteur;
- elle doit être tournée vers le futur et être partie prenante du développement de la société de l'information;
- elle doit illustrer le génie créateur et la personnalité des peuples européens;
- elle doit être en mesure de traduire sa croissance par la création de nouveaux emplois en Europe;

En tenant compte des apports du Traité de Maastricht qui complète les instruments de l'Union Européenne (notamment en consacrant des dispositions concernant la culture) ainsi que des acquis de la politique audiovisuelle communautaire et des tendances qui se manifestent dans le secteur, ce Livre vert a pour ambition d'ouvrir des options pour l'avenir autour de ces trois orientations fondamentales.

Sa problématique centrale peut donc être synthétisée 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?

L'approche est donc ciblée sur la contribution de l'Union européenne. Mais à l'évidence c'est par une mobilisation coordonnée de l'ensemble des acteurs à différents niveaux que ces objectifs pourront être atteints.

Par ailleurs, ce livre vert s'insère logiquement parmi une série de réflexions et de débats complémentaires lancés par la Commission visant à déterminer le rôle que doit assumer l'Union Européenne au regard des défis auxquels est confronté le secteur audiovisuel en Europe.

Au premier rang de ces exercices prospectifs, le Livre blanc "croissance, compétitivité, emploi"¹ adopté par le Conseil européen en décembre 1993, fournit le cadre d'action et de réflexion de l'Union sur le développement de la société de l'information en soulignant le

¹ "Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle - Livre Blanc"; Doc. COM(93) 700 Final du 5.12.1993 - Chapitre V, points A et C.
Pour la présentation de ces aspects du livre blanc, voir infra le point 3.1

potentiel de croissance du secteur audiovisuel, notamment en termes d'emploi. Dans ce cadre d'orientation à moyen/long terme, les questions relatives aux objectifs de l'Union Européenne en matière de développement des infrastructures et des applications ont donné lieu à la constitution d'un groupe de réflexion de haut niveau sur la société de l'information. L'Union européenne entend en effet jouer tout son rôle dans la maîtrise et l'utilisation des nouvelles technologies

Les enjeux technologiques et industriels inhérents à la "révolution digitale" dans la diffusion télévisuelle font l'objet d'une Communication spécifique de la Commission au Parlement Européen et au Conseil sur la diffusion numérique². En marge du suivi institutionnel de ce document (ainsi que de la proposition de directive sur les normes de diffusion par satellite³), la Commission suit avec attention les travaux du "European Digital Video Broadcasting Group" qui rassemble la plupart des opérateurs européens intéressés⁴.

Enfin, dans le contexte des évolutions des structures du marché audiovisuel et de l'évolution des stratégies des opérateurs, le Livre vert "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - évaluation de la nécessité d'une action"⁵ analyse la question de la nécessité d'une intervention de l'Union Européenne en matière de règles relatives à la propriété des médias.

Les suites données à ces différents exercices détermineront en partie les conditions dans lesquelles émergeront progressivement en Europe un nouvel environnement pour le secteur audiovisuel et une nouvelle société de communication. La Commission s'efforcera de les coordonner étroitement dans une vision globale de ces développements.

Pour tenir compte des analyses et des suggestions de l'ensemble des acteurs dans l'Union, la Commission a souhaité fonder l'élaboration de ce livre vert sur une phase de préconsultation qui a permis de recueillir trois types de contributions:

D'une part, les milieux professionnels ont présenté leurs analyses et suggestions:

- les organisations professionnelles représentatives du secteur au niveau européen ainsi que les différentes structures de professionnels chargées de la gestion de

² Communication de la Commission au Conseil et Parlement européen "La télévision numérique - cadre d'une politique Communautaire - Projet de résolution du Conseil".
Doc. COM(93)557 final du 17.11.93

³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision (abrogeant la Directive 92/38/CEE).
Doc. COM(93)556 final du 15.11.93

⁴ Pour la présentation des travaux de ce Groupe DVB, voir infra point 4.2

⁵ Doc. COM(92)480 Final du 23.12.1992
Ce livre vert a fait l'objet d'un vaste processus de consultation dont les résultats seront présentés, au printemps dans une communication au Conseil et au Parlement et dans laquelle la Commission prendra position sur la nécessité d'une action.

mécanismes d'encouragement communautaires dans le cadre du Programme MEDIA⁶ ont été sollicitées par un questionnaire;

- par ailleurs, toute entreprise ou organisation qui a manifesté son souhait de contribuer à l'exercice a été invitée à soumettre ses analyses et suggestions par écrit.

D'autre part, une "Cellule de réflexion sur la politique audiovisuelle"⁷ a été constituée en novembre dernier à l'initiative de la Commission pour présenter un diagnostic du secteur et des suggestions pour l'avenir. Le Rapport qui résulte des travaux de cette Cellule reflète les opinions de ses auteurs et ne constitue pas, de ce fait, un document qui émane de la Commission ou qui est approuvé par elle.

Enfin, les des Autorités compétentes des Etats membres ont été invitées à faire part de leurs analyses.

Les nombreuses contributions recueillies⁸, permettent de faire ressortir, au delà des positions contrastées, voir contradictoires, portant sur les instruments de politique audiovisuelle à mettre en oeuvre au niveau de l'Union, quelques constats presque unanimes qui confirment la nécessité d'un vaste débat sur l'avenir du secteur audiovisuel en Europe:

le secteur audiovisuel se voit reconnaître une place privilégiée parmi les secteurs industriels à fort potentiel de croissance, notamment en termes de création d'emplois;

la question du maintien de la diversité des cultures nationales et régionales, souvent exprimée en termes de maintien du choix pour le public, est désormais clairement liée au développement d'une industrie des programmes, européenne dans une large mesure, et rentable à terme;

⁶ Décision du Conseil du 21.12.1990 concernant la mise en oeuvre d'un programme d'action pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle européenne (Media) (1991-1995); doc. 90/685/CEE publié au J.O.C.E n° L 380 du 31.12.1990 (P. 37 à 44)

⁷ Cette Cellule de réflexion, présidée par Antonio-Pedro Vasconcelos (producteur de cinéma et de télévision et ancien Coordonnateur du Secrétariat National pour l'Audiovisuel de Lisbonne) était composée de David Puttnam (producteur de cinéma, directeur de ANGLIA TV et dirigeant de la firme ENIGMA Productions), Michèle Cotta (journaliste et productrice de télévision à France 2, ancienne Présidente de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et ancienne Chef du Service information à TF1), Peter Fleischmann (réalisateur de cinéma, dirigeant de la firme Hallelujah Films et fondateur de la Fédération Européenne des Réalisateur de l'Audiovisuel), et Enrique Balmaseda Arias-Davila (avocat, ancien Conseiller Juridique à la Télévision Espagnole et ancien Directeur Général de l'Institut des Arts Cinématographiques et Audiovisuels de Madrid). Elle a, par ailleurs, profité de l'expertise de Gaetano Stucchi (RAI), notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies.

⁸ Cfr liste des contributions - Annexe 1.

la technologie de la compression numérique est perçue comme "révolutionnaire" en ce qu'elle semble appelée à bouleverser radicalement l'économie du secteur en accentuant, notamment, le rôle stratégique de l'industrie des programmes;

si l'Union Européenne envisage un renforcement de sa politique audiovisuelle, elle doit le faire rapidement, aussi bien pour faire face à l'urgence inhérente à l'évolution technologique que pour tenir compte de l'inéluctable libéralisation du secteur au niveau international.

Ce livre vert reflète largement ces éléments de consensus, mais il vise principalement à lancer un vaste débat sur les conséquences à en tirer dans l'Union Européenne en termes d'options pour l'avenir.

Dans cet esprit, il fera l'objet d'une très large diffusion et de consultations approfondies.

2 LES TENDANCES FONDAMENTALES DANS L'INDUSTRIE DES PROGRAMMES

Le diagnostic de l'industrie européenne des programmes fait ressortir ses carences structurelles et ses vices de comportement à l'heure où s'affirment de nouvelles tendances dues à la nouvelle donne technologique.

2.1 Le diagnostic

Les contributions de la Cellule de réflexion, des milieux professionnels et des Etats membres ont fourni un diagnostic souvent très détaillé de la situation actuelle de l'industrie européenne des programmes. Au delà de certaines nuances entre les diverses analyses, notamment en ce qui concerne les causes des phénomènes étudiés, le diagnostic est largement convergent.

La Commission est donc en mesure de dégager les principaux traits caractéristiques des évolutions récentes du secteur avant de déterminer les principaux bouleversements qui peuvent être anticipés par rapport aux développements technologiques en cours, liés à la numérisation.

2.1.1 L'industrie cinématographique

L'évolution du secteur cinématographique européen amène à un constat évident du déclin de la part de marché des films européens. Les causes de ce déclin sont complexes mais certaines lignes de force font l'objet d'un consensus.

i) Le déclin de la part de marché des films européens

Face à une constante réduction de la fréquentation des salles (baisse actuellement en voie de stabilisation dans certains Etats membres), l'exploitation des films cinématographiques s'est développée autour du support télévisuel (où le rôle des chaînes à péage s'accroît notamment) et du support vidéo-cassette. Le succès d'un film sur ces différents vecteurs est souvent largement déterminé par le succès en salles, mais la majeure partie des recettes du secteur provient désormais de l'exploitation vidéo (qu'il s'agisse de location ou de vente).

Or, quelque soit le support considéré, la part de marché des films européens n'a cessé de décroître au profit de films extra européens, principalement nord américains.

En effet, la chute de fréquentation des salles n'a affecté que les films européens alors que les films nord américains ont su conserver leur public portant leur part de marché à une moyenne proche de 80% dans l'ensemble de l'Union européenne. L'effet de "vitrine" du succès en salle se répercute naturellement sur l'exploitation télévisuelle et vidéo.

ii) Le cloisonnement des marchés nationaux

La diversité culturelle et linguistique constitue certes un facteur de cloisonnement des marchés. Mais face à la faible circulation intra-européenne des films cinématographiques européens on constate une large distribution paneuropéenne des films nord-américains.

Ce paradoxe aboutit à une bipolarisation de l'offre entre films nationaux (tributaires, en nombre et en potentiel économique, de la taille de leur marché national) et films extra-européens.

Parmi les facteurs identifiés comme causes de ce phénomène, la faiblesse des structures de distribution européennes est unanimement soulignée. Mais au delà de cette réalité structurelle, d'aucun soulignent le manque de prise en compte du marché dans l'ensemble du processus de création, de production et de distribution.

* **L'atomisation des structures de distribution**

L'industrie cinématographique nord américaine investit massivement dans la distribution et la promotion de ses films sur l'ensemble du territoire communautaire. Les recettes d'exploitation sur l'ensemble du marché européen lui étant désormais indispensables pour couvrir des coûts de production en hausse constante, elle développe des stratégies paneuropéennes en s'appuyant sur de puissants réseaux de distribution.

En revanche, l'industrie cinématographique européenne se heurte à l'atomisation des structures de distribution. Avec près de 1000 entreprises de distribution en Europe pour environ 400 films européens produits chaque année, ce secteur est surdimensionné sans offrir de véritables réseaux européens de distribution internationale.

Le résultat est que seulement 20% des films européens sortent de leurs frontières nationales. Les films sont lancés sur quelques pays sans stratégie globale. Seul le succès sur les premiers marchés d'exploitation déterminera une extension de la distribution. Mais cette approche par étapes successives prive les distributeurs des économies d'échelles susceptibles d'être réalisées dans le cadre d'une stratégie globale de promotion.

Par ailleurs, cette atomisation a progressivement mis ce secteur de la distribution dans l'incapacité d'investir dans la production cinématographique, privant ainsi l'industrie non seulement de ressources, mais également d'un lien indispensable avec le marché.

* **Une mauvaise prise en compte du marché**

La rupture des liens essentiels avec le marché se manifeste principalement à deux niveaux:

Au stade de la création, les projets européens souffrent d'un manque de développement. C'est en effet au cours de cette étape cruciale que les idées originales doivent être retravaillées dans la perspective d'une meilleure prise en compte des différents publics, et notamment des publics européens et mondiaux. A cet égard, il faut déplorer que certains mécanismes de soutien public trop exclusivement orientés vers la production locale, n'incitent pas suffisamment à prendre en compte des marchés européens et transnationaux.

Cette étape création/développement est fondamentale: même avec les mécanismes les plus sophistiqués de distribution, en l'absence d'une prise en compte des goûts et des demandes du public, l'industrie cinématographique européenne ne pourra pas devenir compétitive.

Au stade de la promotion et du marketing, face aux investissements massifs des opérateurs nord-américains (les "blockbusters" ont souvent un budget de promotion équivalent au budget

de production), les campagnes européennes sont sous-dimensionnées et souffrent d'un manque d'expérience en matière de marketing paneuropéen et mondial..

iii) La spirale du déficit

L'augmentation des coûts de production jointe à cette carence d'exploitation des différents marchés, aspire l'industrie cinématographique européenne dans la spirale d'un déficit chronique.

L'intervention de plus en plus importante des radiodiffuseurs dans le financement de la production cinématographique n'a pas jusqu'à présent bouleversé fondamentalement cette logique. Leurs investissements en co-production visent principalement à s'assurer l'accès à des programmes attractifs pour des audiences le plus souvent nationales.

Ce manque d'échelle de la production cinématographique européenne, enfermée dans des marchés nationaux trop étroits pour assurer la progression des investissements et leur rentabilisation, se traduit à tous les niveaux, en amont et en aval de la production proprement dite. Il débouche sur une crise de confiance qui détourne les capitaux européens, notamment vers l'industrie des programmes nord américaine.

iv) Les effets pervers des systèmes de soutien

Au delà des insuffisances liées à la dimension trop souvent exclusivement locale des mécanismes de soutien, la multiplication des fonds nationaux et régionaux d'aide à la production cinématographique dont les modalités de fonctionnement ne tiennent souvent pas compte, ou pas assez, des impératifs du marché, peut encourager l'émergence de comportements "d'assistés" dans l'industrie européenne.

Là où ce phénomène se produit, les opérateurs européens deviennent experts dans l'actionnement de ces fonds au détriment de leur capacité de prendre des risques financiers à la mesure des recettes qu'ils peuvent anticiper sur le marché. Ils développent donc des projets sans se soucier du public potentiel sachant qu'une partie substantielle des coûts de production pourront être couverts par des aides publiques.

Le fait que des films cinématographiques produits grâce à des financements publics ne fassent parfois l'objet d'aucune diffusion en salles constitue, par exemple, une claire manifestation de ce phénomène.

Le phénomène ne résulte pas de l'aide publique en soi, qui peut être un stimulant efficace pour le développement de projets rentables, à condition que ses modalités prennent en compte la dimension du marché. On constate également que le phénomène inverse peut se produire, à savoir que là où toute aide publique est supprimée, l'industrie cinématographique disparaît quasi totalement. C'est pourquoi il est fondamental de réfléchir aux priorités, au volume et aux mécanismes du soutien financier public dans l'Union européenne.

2.1.2 L'industrie télévisuelle

Dans le secteur de la télévision, l'explosion de la demande de programmes ne s'est pas traduite par un renforcement de l'industrie européenne des programmes qui reste cloisonnée dans des marchés trop étroits.

i) Explosion de la demande et augmentation des coûts de production

La multiplication du nombre de radiodiffuseurs au cours des années 1980 ainsi que l'allongement de la durée quotidienne de diffusion ont abouti à une explosion de la demande de programmes.

L'augmentation des recettes du secteur n'a pas permis de compenser la hausse des coûts de production ou l'envolée des prix des droits de diffusion d'événements sportifs. Les budgets de programmation ont diminué et les radiodiffuseurs ont dû recourir massivement à l'importation de programmes extra européens provenant de catalogues déjà amortis sur d'autres marchés.

ii) La faiblesse de la circulation intra-européenne des programmes

Par ailleurs, la majeure partie des nouveaux services de radiodiffusion s'étant développée sur une base exclusivement nationale, la production télévisuelle s'est concentrée sur la satisfaction d'audiences nationales avec des programmes qui circulent très peu à l'intérieur de la Communauté (tout au plus à l'intérieur de zones linguistiques homogènes).

Le volume des co-productions et des co-financements impliquant des opérateurs de plusieurs Etats membres est insuffisant pour permettre le développement de projets susceptibles d'intéresser des audiences européennes ou mondiales. Cette carence se fait sentir notamment dans la production de téléfilms, mais aussi de séries, de dessins animés et de documentaires, vu l'importance de ce type de programmes dans la constitution de catalogues. Ce sont des programmes "de stock" susceptibles, en principe, de multiples exploitations au cours du temps. Or ce sont les catalogues de ce type de programmes qui constituent le patrimoine économique d'une industrie des programmes télévisuels.

iii) La faiblesse des structures de production et des catalogues

Les structures de production restent atomisées, souvent dépendantes d'un ou de deux radiodiffuseurs nationaux, et d'une taille insuffisante pour affronter des marchés plus vastes. Elles sont sous-capitalisées et les limites de leurs fonds propres réduisent leurs chances de constituer des catalogues, la majeure partie des droits afférents aux programmes étant généralement cédés aux radiodiffuseurs qui assurent le financement de la production.

A l'heure où l'émergence de la télévision à péage a mis en évidence le rôle stratégique des catalogues dans le lancement de nouveaux services, l'industrie télévisuelle européenne souffre de ces faiblesses structurelles.

Parallèlement, on note une tendance à l'intégration verticale des radiodiffuseurs, en amont vers la production, mais aussi en aval vers les technologies d'accès conditionnel et les équipements

de réception individuelle⁹. Les récents mouvements d'alliance en Europe montrent que cette tendance va se renforcer pour globaliser autour des groupes de communication des opérateurs de télécommunication, des détenteurs de catalogues et des fabricants d'équipements.

De façon générale, malgré les spécificités de ses pôles cinématographique et télévisuel, l'industrie européenne de programmes est donc caractérisée par:

- sa fragmentation autour de marchés nationaux permettant à peine la survie d'entreprises de taille insuffisante pour affronter les marchés européens et mondiaux;
- le cloisonnement de ces marchés nationaux renforcé par la faiblesse de la distribution et de la circulation transnationale des programmes;
- son enfermement dans la spirale d'un déficit chronique.
- son inaptitude à drainer les capitaux européens pourtant disponibles pour des investissements dans les industries de programmes extraeuropéennes;

2.2 La nouvelle donne technologique

Le passage de la diffusion analogique à la diffusion numérique qui se profile à de plus en plus brève échéance présente de telles potentialités qu'il justifie le qualificatif de "révolutionnaire".

Fondée sur la compression numérique dont les prouesses progressent chaque jour (l'énorme quantité d'informations nécessaire à la diffusion d'une image en mouvement se trouve "comprimée", c'est à dire réduite, par le biais d'algorithmes), la diffusion digitale peut être caractérisée par les possibilités suivantes:

- d'acheminer sur un même vecteur de communication beaucoup plus d'informations;
- d'acheminer les mêmes informations par de multiples vecteurs (faisceau hertzien, câble, satellite, lignes téléphoniques...) en développant plusieurs niveaux d'interactivité avec l'utilisateur final;
- d'accéder aux informations, de les stocker, de les réélaborer et les combiner à volonté, selon les besoins de l'utilisateur final.
- de combiner sur les mêmes réseaux des services pour les consommateurs et pour les entreprises. La justification économique et sociale de l'investissement important requis tient à cette opportunité d'utilisation étendue ainsi qu'aux

⁹ Les équipements de réception individuelle sont principalement (en dehors des décodeurs) les antennes paraboliques.

bénéfices possibles aussi bien pour l'utilisateur que pour les entreprises qui fournissent les services;

* La première possibilité ouvre une double option pour les services audiovisuels¹⁰. Ils auront la possibilité de choisir entre la quantité, et la qualité de diffusion, ou de combiner les deux.

L'option quantitative permettra aux services d'utiliser un même vecteur, soit pour offrir plusieurs services différents (bouquet de services de plus en plus ciblés), soit pour diffuser un même service avec des décalages dans le temps (Near Video on Demand).

L'option qualitative permettra de jongler avec les différents paramètres qualitatifs de la diffusion audiovisuelle depuis les services à haute définition jusqu'à la télévision mobile en passant par toutes les qualités et les formats d'image, les différents canaux son et les services annexes (télétexte...), sur un même vecteur de diffusion.

* La seconde possibilité ouvre une concurrence totale entre tous les modes de diffusion de programmes audiovisuels, mêlant étroitement radiodiffusion et télécommunication. Grâce aux technologies numériques, l'accès à un vecteur de communication deviendra de moins en moins coûteux. Ces technologies possèdent le potentiel de diminuer la contrainte de la rareté des fréquences. Si pour la diffusion par satellite et par câble, le potentiel de la diffusion digitale peut être aisément réalisé, en ce qui concerne la diffusion hertzienne terrestre, la réalisation de ce potentiel dépend largement des approches suivies par les Etats membres en matière de planification des fréquences. Les arbitrages concernant les modes de diffusion se feront en fonction du niveau d'interactivité avec le consommateur final requis par chaque type de service.

* La troisième possibilité ouvre virtuellement l'accès à toute information à tout moment. Elle débouche également sur le concept de multimédia qui permet de combiner à volonté des images, des textes, des sons en permettant à l'utilisateur final de naviguer librement dans la totalité des informations disponibles.

Vu l'importance et la rapidité de la révolution technologique (numérique) en cours, les industries européennes du hardware et du software (au sens large) auront probablement besoin de rechercher et de développer de nouvelles formes de coopérations et des alliances stratégiques pour exploiter leurs forces respectives. Si les opportunités multimédia doivent profiter aux entreprises européennes, tous les acteurs doivent trouver des stimulations suffisantes pour coopérer en ce sens.

* La quatrième possibilité rend difficile à accepter que des retards dans la mise en place d'infrastructures digitales avancées mettent en péril, non seulement la disponibilité pour le consommateur d'une gamme de services d'éducation, de divertissement et d'information, mais

¹⁰ Le terme de "service audiovisuel" couvre ici les services de radiodiffusion télévisuelle ainsi que tous les services de télécommunication susceptibles de diffuser des programmes audiovisuels (cfr. infra p. 7)

également le développement de services d'affaires pour des utilisateurs professionnels, essentiel pour la compétitivité des entreprises européennes.

Ces potentialités du numérique concernent l'ensemble de nos systèmes de communication, mais elles auront un impact déterminant sur l'économie de la filière image. Sans opter pour un scénario précis, il est possible de cerner les grandes tendances qui découleront de cette évolution technologique, d'autant plus que la majeure partie de ces tendances ne constitue qu'un renforcement et une accélération de tendances déjà manifestes du marché audiovisuel.

2.2.1 L'individualisation de l'offre

Si le public a toujours été la raison d'être du programme ou du service audiovisuel, les différents modes de distribution ou de diffusion de ces programmes et de ces services, ainsi que les logiques économiques qui les sous-tendent, influencent largement le poids du consommateur sur l'ensemble du processus.

A côté de la logique de "Mass Media" qui structure l'offre de télévision généraliste financée par la redevance ou la publicité, le développement de la télévision à péage, thématique ou non, a introduit une logique de fidélisation de téléspectateurs moins nombreux mais susceptibles de financer directement le service auquel ils s'abonnent.

L'introduction de nouveaux types de services va accélérer ce processus d'individualisation de l'offre qui se structurera autour du choix et du pouvoir d'achat du consommateur. A titre d'illustration:

- le Pay-per-View (PPV) permet au consommateur de sélectionner l'émission de son choix dans une grille de programmes limitée tant par le nombre de programmes diffusés que par les horaires fixes de début de diffusion (par exemple, 10 films débutant toutes les 15 minutes); le consommateur ne paye que l'émission sélectionnée;
- la Video-on-Demand (VOD) permet au consommateur de sélectionner, à tout moment, le programme (ou l'extrait de programme) de son choix dans un catalogue virtuellement illimité (les limites sont économiques - capacité d'acquérir les droits de diffusion des programmes - et techniques - capacité de stockage et de gestion du serveur central); le consommateur ne paye que le programme (ou l'extrait) sélectionné.
- de nombreux types de services interactifs (permettant différents niveaux de dialogue entre le public et le service audiovisuel) et multimédia (combinant des types d'informations différents) sont susceptibles de se développer, permettant une consommation de plus en plus individualisée.

Ce passage d'un consommateur plus ou moins passif à un consommateur actif n'est pas sans conséquences sur l'économie du secteur audiovisuel. Le financement du secteur reposant de plus en plus sur la dépense individuelle, son fonctionnement sera plus proche de celui du marché cinématographique en salles ou du marché vidéo. La conquête du spectateur va

notamment rendre indispensable un renforcement du maillon promotion/distribution des programmes.

2.2.2 L'internationalisation et la globalisation

L'émergence de nouvelles possibilités techniques pour le développement de services audiovisuels transnationaux voir transcontinentaux (satellite, câble, téléphone) et pour la diversification des supports (vidéo cassette, vidéo disque, CD-ROM¹¹, CD-I¹²) ne constitue qu'une manifestation d'une tendance à l'internationalisation et à la globalisation induite par l'économie du secteur.

L'augmentation constante des coûts de production des programmes audiovisuels a rendu indispensable l'extension de leur marché d'exploitation, soit en ciblant de nouveaux territoires, soit en diversifiant les formes d'exploitation. Cette extension nécessite à son tour de nouveaux investissements, notamment dans la filière promotion/distribution, qui imposent à terme le développement d'une stratégie mondiale et globale.

L'industrie européenne des programmes a plus souvent subi que suivi cette tendance. N'ayant pas encore exploité les potentialités de son marché intérieur, elle ne dispose pas des structures adéquates pour tirer profit de cette dimension fondamentale de la croissance du secteur.

2.2.3 Explosion de la demande de programmes et besoin de catalogues

Une vision articulée du secteur audiovisuel dans la perspective de la révolution numérique permet de distinguer trois fonctions différentes:

- le détenteur de droits fournit les programmes;
- le service audiovisuel structure une offre spécifique en fonction de sa connaissance des différents marchés;
- le vecteur de communication fournit un support aux services.

La suppression des contraintes inhérentes à la rareté des fréquences par le biais de la compression numérique, dont le potentiel est facilement réalisable à court terme pour la diffusion par câble et par satellite, va profondément modifier les rapports de pouvoir au sein de cette filière. Clairement, du centre du processus de développement du marché, les opérateurs qui développeront de nouvelles applications et qui fourniront des services variés au consommateur accroîtront leur pouvoir. Mais ceci suppose que ces opérateurs développent

¹¹ Inventé en 1985 par Philips, le CD-ROM (Compact Disc Read Only Memory) est un disque compact capable de stocker une énorme quantité d'informations multimédia (images, sons, textes, ...) en vue d'une lecture sur un micro ordinateur.

¹² Inventé par Philips et Sony, le CD-I (Compact Disc Interactive) est, comme le CD-ROM, un support d'applications multimédia, mais dont le lecteur se branche directement sur la télévision avec les facilités d'utilisation liées aux télécommandes. De nombreux titres de programmes grands public (jeux, éducation, culture, cinéma) sont déjà disponibles sur le marché.

des stratégies basées sur le contenu : le potentiel d'un service sera directement déterminé par les droits audiovisuels qu'il aura su acquérir en exclusivité.

Cette stratégie de contenu, qui vaut aussi bien pour les groupes de communication que pour les fabricants d'équipements ou les opérateurs de télécommunication, est clairement illustrée par les alliances qui se nouent, notamment aux Etats Unis : les intégrations verticales de MCA et Matsushita, de Columbia et Sony, de Polygram et Philips ou de Paramount et Viacom, montrent que les opérateurs les plus puissants sur le marché mondial cherchent à contrôler les catalogues de programmes les plus importants.

Les nouvelles opportunités ouvertes par cette logique pour les détenteurs de droits se mesureront, d'une part, sur un plan qualitatif: la qualité d'un programme étant déterminée par le rapport du nombre de consommateurs qu'il est susceptible d'attirer et le prix qu'ils sont susceptible de payer pour sa consommation; et, d'autre part, sur un plan quantitatif: le lancement de nouveaux services s'appuiera sur une masse critique de programmes constituant un catalogue cohérent par rapport à un segment de marché déterminé; par ailleurs, la régularité de la production (quantitative et qualitative) sera un atout déterminant dans la structuration des rapports entre industrie des programmes et services audiovisuels.

Le défi de la structuration des catalogues et du renforcement des capacités de production des industries de programmes européennes se révèle donc fondamental.

La capacité d'offrir une grande diversité de programmes, l'une des conséquences majeures de la révolution numérique, permettra de faire face à une gamme très diversifiée de besoins et de types d'utilisateurs. Les économies d'échelle dans la production de programmes seront toujours importantes, mais de nombreuses opportunités apparaîtront pour des programmes destinés à des audiences restreintes et spécialisées. Cet élément est important vu que la fragmentation culturelle de l'Europe a constitué un facteur négatif pour la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne: l'exploitation de la diversité culturelle peut devenir une opportunité.

2.2.4 Nouveaux produits

La numérisation ne va pas uniquement entraîner une diversification des moyens de distribution, au sens large, des programmes audiovisuels. Les nouveaux supports (CD-I, CD-ROM) et les nouveaux services (services à la demande, base de données...) bouleversent la notion de programmes audiovisuels pour aboutir à une large gamme de nouveaux produits audiovisuels.

Les fonctions d'éducation, d'information et de divertissement traditionnellement dévolues - suivant des modalités variables d'un Etat membre à l'autre - à la télévision seront développées sur de nouvelles applications en exploitant les potentialités de l'univers multimédia et de l'interactivité.

Par exemple, le domaine de l'enseignement et de la formation à distance qui a été identifié comme un vecteur -clé, notamment pour les régions périphériques et la formation continue

des personnels des petites et moyennes entreprises, constitue une piste importante de développement de nouveaux types de services et de produits¹³.

Dans tous ces domaines, l'extension de la gamme de produits déjà présents sur le marché permet d'entrevoir certaines dialectiques nouvelles à l'intérieur de l'industrie des programmes.

D'une part, le rapport entre programmes classiques (cinématographiques et télévisuels) et nouveaux produits peut être posé en termes de synergies dans le cadre de la globalisation de l'industrie: par exemple, un film cinématographique (ou un dessin animé) qui a connu un succès mondial sera volontiers utilisé comme base d'un nouveau jeu vidéo (les personnages et les décors peuvent d'ailleurs être directement intégrés dans le jeu sous une forme numérique; de même, la production d'images par ordinateur pour des jeux permet de développer une expérience fondamentale pour la production de programmes d'animation ou d'effets spéciaux pour des films. En bref, toute image produite et toute expérience acquise dans n'importe quel sous-secteur audiovisuel pourront donner lieu à de nouveaux produits tout au long de cette filière.

D'autre part, ce rapport peut être posé en termes de substitution: vu l'impossibilité d'étendre indéfiniment le temps quotidien consacré aux loisirs, il est possible que le temps consacré par les consommateurs à l'utilisation de jeux vidéo, de services éducatifs ou autres (sur la télévision ou sur un ordinateur domestique) aboutisse, à terme, à une réduction du temps consacré à la consommation de programmes classiques. Dans cette perspective il est difficile de prévoir quel sera la place respective (en termes économiques mais aussi culturels) des différents types de produits audiovisuels.

A la lumière de cette rapide ébauche de la problématique multimédia, s'il devient impossible de définir les frontières du secteur audiovisuel, il devient indispensable de définir l'industrie des programmes à laquelle ce livre vert se réfère.

Nous entendons par industrie des programmes, l'industrie qui produit les films cinématographique et les programmes de télévision.

Au sein de cette dernière catégorie, nous privilégions la production de programmes de stock (fiction, animation, documentaire de création) susceptibles d'exploitations multiples au cours du temps et constituant donc la base des catalogues. Les autres types de programmes télévisuels (de flux) sont économiquement très importants pour les radiodiffuseurs et les producteurs, mais leur valeur est épuisée (ou presque) par leur première diffusion.

13

L'importance de ces moyens audiovisuels (et, en particulier de la télévision) pour l'éducation et la formation est notamment soulignée dans la proposition de programme scientifique sur les recherches socio-économiques finalisées que la Commission vient d'adopter dans le contexte du 4ème programme cadre de Recherche et Développement. L'interactivité et l'individualisation sont en effet deux éléments importants des nouvelles technologies de l'information et de la communication et requièrent des recherches approfondies sur le plan de la pédagogie.

Cette industrie des programmes "classiques" est appelée à se diversifier et à exploiter les nouvelles possibilités techniques. Mais la richesse de ses catalogues "classiques" sera un élément déterminant du succès et de la rentabilité de cette diversification.

A l'heure où les nouvelles technologies rendent possibles de nouvelles formes de production et de communication de l'image, il est fondamental de se concentrer sur ces programmes cinématographiques et télévisuels:

- * il sont en effet la base de ce qu'il est convenu d'appeler "la filière image";
- * ils sont essentiels dans la compétition mondiale pour le lancement de nouvelles technologies dans cette filière, le public déterminant son choix en fonction des contenus et non des technologies qui les véhiculent;
- * ils sont au coeur de la dimension culturelle de ce secteur économique, la puissance d'une industrie des programmes déterminant largement le rayonnement culturel du pays ou de la région dont elle émane, transmettant non seulement un héritage mais encore des modes de vies qui influencent à leur tour le quotidien des citoyens/consommateurs d'images;
- * ils sont le maillon fondamental reliant une série de créateurs et d'entreprises dans la chaîne création, production, distribution, exploitation.

Les programmes cinématographiques et télévisuels européens constituent donc un capital culturel et économique fondamental et le présent livre vert propose une réflexion sur les modalités de sauvegarde, de développement et d'exploitation de ce capital.

2.2.5 Impératif industriel

L'ensemble des points précédents converge vers un impératif industriel tant du point de vue de la taille des structures que de leurs modes de fonctionnement.

La mondialisation du marché, l'augmentation des coûts de production et de promotion, nécessitent, non seulement du talent, mais encore des structures industrielles disposant d'une taille critique pour drainer les financements nécessaires et pour constituer des catalogues de programmes attractifs sur les différents marchés.

Les futurs réseaux numériques à grande vitesse seront partagés par des services totalement différents: téléphonie vocale, information, video-on-demand, programmes éducatifs, etc. L'utilisation de technologies communes et la proximité des activités seront susceptibles d'influencer la structure d'industries qui sont à présent indépendantes. Des convergences d'intérêt et des alliances techniques impliqueront l'industrie cinématographique, les opérateurs de câble ou de télécommunications, l'industrie de l'édition ainsi que les fabricants de technologies d'information et de communication. Les effets de ce phénomène pourront s'avérer très importants pour la structure financière de l'industrie audiovisuelle et pour l'étendue des opportunités de diversification offertes à l'industrie.

Au delà de la taille critique des entreprises, l'impératif industriel concerne également les logiques de fonctionnement de l'industrie. L'économie du secteur reposant de plus en plus sur le choix individuel du consommateur, il est important, pour que chaque programme trouve son public, que chaque production ait déterminé les segments de marché sur lesquels elle est susceptible d'être rentabilisée. A cet égard, la structuration des flux d'information en provenance des différents marchés d'exploitation vers les industries de programmes¹⁴ est tout aussi fondamentale que l'information du public. La production audiovisuelle ne présente pas les mêmes contraintes selon que l'on cible le marché mondial, un marché local ou un segment très spécialisé d'un marché transnational.

¹⁴

L'expérience, notamment des services cryptés et de tous les services qui s'appuient sur le développement et le maintien d'une base d'abonnés, va s'avérer cruciale pour la connaissance des différents publics. Les créateurs et les producteurs européens doivent pouvoir collaborer étroitement avec ces spécialistes en vue d'un développement et d'un marketing plus ciblés de leurs projets.

De même, les informations concernant les développements technologiques affectant la production et l'exploitation de programmes audiovisuels doivent être efficacement relayées auprès des créateurs, des producteurs et des autres professionnels de la filière image.

3 LES ENJEUX POUR L'INDUSTRIE EUROPEENNE DES PROGRAMMES

L'industrie européenne des programmes, au delà des problèmes déjà identifiés doit faire face aux défis qui se posent dans la perspective de l'émergence d'une nouvelle société de l'information : d'un côté le risque d'un repli sur des marchés locaux sans tirer profit de la croissance globale du secteur; de l'autre, le développement d'une industrie compétitive valorisant la diversité de nos cultures et susceptible de créer de nouveaux emplois en Europe.

3.1 Le secteur audiovisuel dans la nouvelle "société de l'information"

Le livre blanc "croissance, compétitivité, emploi", dans une perspective de moyen/long terme, consacre dans son chapitre "Une société en mutation de technologies nouvelles" deux développements importants concernant, respectivement, la société de l'information et le secteur audiovisuel¹⁵.

Soulignant l'importance de la gestion, la qualité et la rapidité de l'information pour la croissance économique, il pose les principes de base pour l'établissement et la mise en oeuvre d'un Espace d'information commun articulé autour de plusieurs niveaux indissociables:

- les équipements, composants et logiciels permettant le traitement de l'information par les usagers;
- les infrastructures physiques (les réseaux de communication, les satellites...);
- les services de télécommunication de base;
- les applications qui offrent aux utilisateurs une grande variété de services;
- les utilisateurs.

Le Livre blanc souligne l'importance de la mise en oeuvre d'un tel espace commun d'information pour la croissance, la compétitivité et l'emploi en Europe. Cette analyse s'impose a fortiori pour le renforcement du secteur audiovisuel européen, puisqu'il permettra d'étendre le choix du consommateur et de développer de nouvelles opportunités pour les industries des programmes.

Les conséquences de la "révolution numérique" esquissées pour le seul secteur audiovisuel ne constituent qu'une manifestation particulière de l'émergence d'une nouvelle "société d'information" qui est appelée à transformer profondément de nombreux aspects de la vie économique et sociale. L'expansion fulgurante des technologies d'information et de communication qu'offre le numérique s'avère un puissant facteur d'amélioration économique et sociale: facteur de croissance, facteur de cohésion économique et sociale, facteur d'efficacité des autres grandes infrastructures, facteur de développement de nouveaux services et donc, facteur de création d'emplois.

3.1.1 Les objectifs de la stratégie européenne

Face aux stratégies développées aux Etats-Unis et au Japon qui s'appuient largement sur le développement des infrastructures d'information (les "autoroutes digitales") et les nouvelles

¹⁵ Chapitre V, points A et C.

technologies d'information et de communication, l'Union Européenne doit renforcer son action en vue de la création rapide d'un véritable espace commun d'information.

Le livre blanc identifie trois objectifs fondamentaux pour cette stratégie européenne:

- la démarche doit être orientée dès le départ dans une perspective mondiale, notamment au travers d'alliances internationales;
- elle doit tenir compte des particularités européennes (multilinguisme, diversité culturelle, hétérogénéité économique);
- elle doit créer les conditions pour que, dans un système international ouvert et concurrentiel, l'Europe garde un niveau suffisant de maîtrise des technologies de base et une industrie performante et compétitive.

Transcrire ces objectifs en maximisant l'impact sur l'emploi, en favorisant le développement de nouveaux marchés et d'un environnement concurrentiel, suppose la mise en oeuvre d'une politique européenne autour de cinq axes prioritaires interdépendants:

- diffuser auprès des entreprises, les meilleures utilisations des technologies d'information et de communication et développer des applications européennes dans ce domaine;
- créer et mettre en oeuvre un environnement réglementaire et politique stimulant l'initiative privée en privilégiant l'ouverture à la concurrence, l'universalité des services, la normalisation et la transparence tout en garantissant la protection des données et de la vie privée ainsi que la sécurité des systèmes d'information et de communication;
- doter la Communauté de services de base de télécommunications trans-européens en privilégiant l'inter-opérabilité des réseaux;
- développer des formations adaptées;
- maîtriser les technologies et renforcer les performances de l'industrie européenne des techniques d'information et de communication, notamment par la promotion de la veille technologique et le soutien des efforts de recherche et de développement.

3.1.2 Les implications pour le secteur audiovisuel

Les services audiovisuels, qui ne constituent qu'une catégorie particulière dans une gamme de plus en plus étendue de services d'information destinés aux entreprises et aux consommateurs, s'inscrivent naturellement au premier rang des bénéficiaires de la mise en oeuvre d'une telle stratégie. Leur "fournisseur", l'industrie des programmes partage donc cet intérêt à voir le développement rapide d'un espace commun d'information. Sans cette "aspiration", en aval, par le développement d'un maximum de services (développement de la demande), toute stimulation de l'industrie européenne des programmes (stimulation de l'offre) serait vouée à l'échec.

Au delà des tendances liées à la nouvelle donne technologique mais qui s'observent déjà sur le marché des programmes audiovisuels (notamment, la mondialisation et la globalisation de l'industrie), la majeure partie des axes prioritaires inhérents à la mise en oeuvre d'un espace commun d'information trouvent facilement leur traduction dans le secteur audiovisuel:

La diffusion des nouvelles technologies, notamment auprès des entreprises du secteur de la production de programmes, est un enjeu essentiel au moment où le concept même de programme doit être revu à la lumière des développements multimédias. Dans cette optique, les nouvelles technologies de l'information et de la communication amènent non seulement à repenser la manière de développer et de produire de nouveaux "produits audiovisuels" mais également à apprendre à utiliser une multitude de nouveaux modes d'exploitation et de recyclage des catalogues existants, permettant ainsi un nouveau rayonnement des cultures européennes.

La création d'un environnement compétitif doit permettre l'émergence de nouveaux types de services susceptibles de valoriser économiquement la diversité de la production audiovisuelle européenne.

Le développement des infrastructures sous forme de réseaux de communication trans-européens doit permettre d'accroître la taille des nouveaux marchés et d'ainsi accroître la rentabilité des investissements tant des services audiovisuels que des industries de programmes.

Le développement de formations adaptées dans les industries de programmes est non seulement essentiel pour orienter les professionnels vers le marché mais également pour leur permettre de tirer profit des potentialités des nouvelles technologies.

L'ensemble de ces orientations préparent l'environnement nécessaire pour que l'industrie européenne des programmes profite de la convergence avec les secteurs des télécommunication, de l'édition, de l'électronique grand public et de l'informatique. L'entrée de nouveaux acteurs, financièrement plus puissants, dans la sphère audiovisuelle ouvre des perspectives à la fois en terme de nouveaux investissements et de nouveaux débouchés pour l'industrie européenne des programmes.

Le Livre blanc (qui annonce ce livre vert¹⁶) présente également une traduction de ce potentiel de développement du secteur audiovisuel en termes d'emploi précisant notamment que:

"Le secteur audiovisuel a une structure à forte intensité de main-d'oeuvre... Le secteur fournit de nombreux emplois de haut niveau de qualification tels que les techniciens, les artistes, les

¹⁶

Le livre blanc précise (chapitre V, point C) que:

"Par ailleurs, un Livre vert sur la politique audiovisuelle sera présenté par la Commission au cours du premier semestre de 1994. Ce Livre vert contiendra des propositions sur la manière dont pourraient être développés et améliorés les instruments de politique actuels dans ce domaine, afin de maximiser leurs effets et de contribuer à garantir non seulement la survie, mais aussi la croissance d'une industrie viable du logiciel audiovisuel en Europe au tournant du siècle."

scénaristes, les metteurs en scène, etc. Il est donc potentiellement moins vulnérable à la concurrence que les marchés à faible coût de main-d'oeuvre. Malgré l'absence de statistiques fiables sur l'emploi dans ce secteur, on estime qu'au moins 1,8 millions de personnes travaillent dans le secteur communautaire des services audiovisuels...La forte croissance imputable à la demande, accentuée d'ailleurs par le progrès technique, que l'on constate dans le secteur du logiciel audiovisuel en Europe, ainsi que la nature et la structure des emplois dans ce secteur indiquent clairement qu'il possède un remarquable potentiel en matière de création d'emplois. Si les conditions actuelles se maintiennent, compte tenu de la croissance attendue dans ce secteur, et à condition que cette croissance se traduise par la création d'emplois en Europe en non par des transferts financiers de l'Europe vers d'autres parties du monde, 2 millions d'emplois pourraient être créés d'ici à l'an 2000. Par ailleurs, si l'on part du principe que nous avons de bonnes chances d'accroître notre part de marché si nous y consacrons les efforts nécessaires, il n'est pas absurde d'espérer que le secteur des services audiovisuels puisse donner emploi, directement ou indirectement à 4 millions de personnes."

Cette industrie ne peut donc que profiter de l'essor d'un espace européen d'information. Plus encore, elle doit participer à l'accélération de sa mise en oeuvre. En effet, tout retard dans cette mise en oeuvre s'analysera ultérieurement comme un handicap pour notre industrie des programmes qui devra affronter des industries extra-européennes rompues aux logiques multimédia de l'avenir et ayant accumulé l'expérience et la capacité d'innovation qui assureront leur croissance et leur compétitivité sur le marché mondial.

3.2 Les risques

Face aux différentes tendances qui ont été identifiées plus haut, quels sont les risques et les opportunités pour les industries européennes?

Les principaux risques auxquels sont confrontées les industries de programmes européennes peuvent être synthétisés en quelques mots: la marginalisation sur des segments de marchés locaux sans tirer profit de la croissance globale du secteur audiovisuel.

3.2.1 L'étouffement dans des marchés cloisonnés

En l'absence d'un décloisonnement des marchés et d'une réorientation à l'échelle européenne, l'industrie européenne des programmes est condamnée à un étouffement progressif dans des frontières nationales trop étroites.

Si, dans certains Etats membres, l'industrie a pu profiter en partie du premier essor dû à la multiplication du nombre de services audiovisuels ou au développement du marché de la vidéo, c'est le plus souvent dans une perspective de court terme, sans enrayer le déficit chronique de la production et sans constituer de catalogues attractifs sur d'autres marchés. L'industrie nord américaine, au contraire, a su profiter pleinement de cet essor du marché européen, n'hésitant pas d'ailleurs à investir dans son développement (marché de la vidéo, télévision à péage, reconstitution de réseaux de salles...). Ses parts de marché se sont consolidées, et par l'effet de levier de ses catalogues, elle constitue un partenaire incontournable pour le lancement de tout nouveau type de services.

Avec la "révolution numérique", le marché européen est appelé à devenir l'enjeu primordial de toute lutte sur le marché mondial. Seule une industrie véritablement européenne, adossée

à ses opérateurs les plus puissants, pourra soutenir la concurrence que s'y livreront inéluctablement les géants mondiaux de la communication.

3.2.2 Le refus de la modernité

En l'absence d'une telle industrie et en considération de la faillite économique et culturelle qu'elle entraînerait, d'aucun pourraient être tentés de faire obstacle à la mise en place de ces nouveaux réseaux de distribution rendus plus efficaces par l'unification autour du langage numérique.

Or, force est de constater qu'outre les conséquences désastreuses d'un tel refus de la modernité sur des industries européennes connexes (télécommunications, informatique, électronique grand public, édition...), une telle stratégie hypothéquerait définitivement les chances de développement de nos industries de programmes. Si la coordination des calendriers et des mesures de restructuration industrielle tout au long de la filière communication s'avère essentielle pour permettre le renforcement de l'industrie européenne des programmes, le développement de tous les réseaux de distribution (et notamment des réseaux techniquement les plus avancés) est indispensable pour assurer la croissance du secteur.

3.3 Les opportunités

L'Europe semble disposer de tous les éléments nécessaires pour développer une industrie des programmes forte et compétitive: elle a les talents (qui d'ailleurs s'exportent plus facilement que les oeuvres...), elle a un marché domestique de plus de 300 millions de consommateurs, elle dispose de ressources financières suffisantes et elle maîtrise les nouvelles technologies de production¹⁷ et de diffusion (notamment celles de la compression numérique que des entreprises européennes contribuent largement à développer aux Etats Unis).

3.3.1 Dépasser les barrières linguistiques

En dehors des évidentes carences des structures industrielles du secteur audiovisuel européen, on invoque généralement, depuis une trentaine d'années, la diversité linguistique et culturelle européenne pour expliquer ou justifier son état de crise perpétuelle et de sous-développement.

Sans discuter ici la validité de l'argument, il faut noter que les potentialités de la "révolution numérique" permettent de déjouer voire même d'utiliser ce qui a été perçu, jusqu'à présent, comme une contrainte structurelle.

En ce qui concerne les langues, la compression numérique permet de développer l'édition et la diffusion multilingue dans des conditions optimales du point de vue économique. Qu'il s'agisse de l'adjonction de plusieurs bandes son ou de plusieurs versions de sous-titrage, pourvu qu'elles existent, la compression réduit considérablement les coûts et permet la

¹⁷ Pour la production en vidéo haute définition, le système européen - déjà numérique - est devenu un outil performant - y compris en post-production (montage, effets spéciaux, etc) - et apprécié des producteurs et réalisateurs de télévision et, de plus en plus de cinéma.

combinaison de toutes les possibilités sur un même support ou un même vecteur de diffusion, en offrant au public des opportunités accrues d'accès aux programmes européens.

L'exploitation maximale de ces nouvelles possibilités techniques est indispensable pour le décloisonnement des marchés nationaux et la circulation transfrontalière des programmes. Elle suppose un effort particulier en matière de diffusion de ces technologies auprès des entreprises du secteur. Elle suppose également le développement d'un doublage et d'un sous-titrage de qualité. En effet, les problèmes de circulation des oeuvres et de rejet par le public sont plus souvent liés à la mauvaise qualité des versions doublées ou sous-titrées, qu'à l'absence de telles versions.

Dans la perspective de l'exploitation du marché européen, l'investissement dans le doublage et le sous-titrage constitue un enjeu prioritaire.

3.3.2 Valoriser la diversité

En ce qui concerne les "barrières culturelles", on peut, jusqu'à un certain point, montrer combien l'évolution vers l'individualisation de l'offre permet à l'Europe de structurer un marché de qualité où la diversité des programmes devient un atout économique précieux.

En effet, sur un marché où le public est confronté à une augmentation exponentielle de l'offre sur des supports et selon des modalités de plus en plus variées, la différenciation des produits est essentielle. Après une tendance à l'uniformisation de l'offre de services cherchant à maximaliser leur audience, la fragmentation du marché amènera les services à développer une stratégie de différenciation visant à satisfaire des audiences de plus en plus réduites mais susceptibles de financer une offre spécifique.

Dans ce contexte, la diversité et la qualité de la production audiovisuelle européenne doit pouvoir s'épanouir dans des conditions de viabilité économique.

Une illustration frappante de ce phénomène peut être déduite de l'évolution récente du marché de la vente de vidéocassettes¹⁸. Alors que le marché de la location de vidéo-cassettes est presque exclusivement consacré à des films cinématographiques, celui de la vente s'est rapidement ouvert à des programmes non cinématographiques (programmes pour enfants, documentaires, sport, histoire naturelle, musique, tourisme...)¹⁹.

¹⁸ Malgré son développement récent, le marché de la vente de vidéo-cassettes (sell-through) a désormais dépassé, en volume, celui de la location: en RFA, il représente 55% du marché global de la vidéo.

¹⁹ Par exemple, sur le marché britannique de la vente de vidéo-cassettes, de 1991 à 1993, la proportion de films cinématographiques a chuté de 44% à 30% tandis que les programmes d'intérêt général et les programmes de sport et de santé passaient respectivement de 6% à 22% et de 6% à 19%. Même si, actuellement, cette progression bénéficie principalement à des programmes locaux, ce segment de marché offre la possibilité d'une exploitation de programmes provenant de différents pays européens.

Alors que sur le volet cinématographique, les parts de marché reflètent la domination de l'industrie nord américaine (bien que l'expérience montre que le marché de la vente permet d'exploiter des films européens qui n'auraient pas eu de succès sur le marché de la location), sur le volet non-film, la part de marché européenne est en progression constante. Ce segment de marché qui démontre le besoin de diversité du public européen constitue d'ailleurs le seul sur lequel la part de marché européenne progresse !

La même logique vaut pour les possibilités ouvertes par le développement des nouveaux supports, notamment multimédias. A titre d'illustration, notons l'opportunité que représente pour l'industrie des programmes le potentiel d'exploitation sur des supports multimédias de la formidable richesse du patrimoine culturel européen (musées, bibliothèques, sites architecturaux...)

L'extrapolation de cette analyse sur le marché global du 21ème siècle est tentante, mais deux considérations préalables s'imposent:

- l'exploitation de "marchés niches" peut permettre de maintenir et de développer la diversité, mais elle ne peut pas se substituer à une stratégie visant à développer des catalogues de programmes attractifs sur les segments les plus larges des marchés européens et mondiaux;
- l'exploitation de ces "marchés niches" suppose une approche pan-européenne: plus la cible d'un service est étroite (en termes de taille du public potentiel), plus le service nécessite une extension territoriale.

Par ailleurs, une autre opportunité, culturelle et économique, se dessine avec le développement (ou la reconstruction) du secteur audiovisuel dans les pays d'Europe centrale et orientale. Une industrie européenne des programmes forte et compétitive peut à la fois épauler ce développement et en profiter.

A la double condition d'offrir des programmes compétitifs sur tous les types de marchés et de valoriser la diversité européenne sur l'ensemble du marché européen, l'industrie européenne des programmes peut réaliser son impressionnant potentiel tel qu'esquissé dans le Livre Blanc "croissance, compétitivité et emploi".

3.4 Finalités d'une politique européenne pour l'industrie des programmes

Conformément à ses buts et dans le cadre de ses compétences, l'Union Européenne a vocation à faciliter la circulation des programmes audiovisuels et à stimuler le développement de l'industrie. Mais il est clair qu'une politique européenne pour l'industrie des programmes résultera d'un effort collectif qui concerne l'ensemble des acteurs dans l'Union.

Au terme de l'analyse qui précède, les orientations d'une telle politique se clarifient:

Du côté du développement du marché, l'industrie européenne des programmes doit profiter du potentiel de croissance qu'offre le développement d'un espace européen d'information, en

termes de création de nouveaux services et d'investissement d'industries connexes financièrement plus puissantes.

Dans cette perspective l'Union européenne doit accélérer l'introduction en Europe d'infrastructures d'information technologiquement avancées pour étendre le choix du consommateur et développer de nouvelles opportunités pour les industries de programmes.

Du côté de l'offre de programmes, le développement de vastes réseaux de distribution ne saurait bénéficier qu'aux seules industries de programmes extra-européennes et se traduire en un retrait de l'industrie européenne des programmes sur des marchés locaux, privés de potentiel économique et de rayonnement culturel.

L'Union Européenne doit donc 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 doit s'agir d'une politique à moyen/long terme, l'objectif "in fine" étant que l'industrie européenne des programmes retrouve la rentabilité dans un marché mondial ouvert et dynamique.

Les finalités de cette mobilisation collective s'imposent d'elles mêmes:

3.4.1 Décloisonner des marchés nationaux

L'action de l'Union doit viser principalement au décloisonnement des marchés nationaux pour que l'industrie européenne des programmes puisse profiter de l'effet d'échelle du marché européen et y développer une exploitation maximale de ses produits. Le décloisonnement doit aboutir au renforcement des entreprises du secteur, notamment à la constitution de catalogues attractifs, dans une perspective mondiale.

3.4.2 Mieux prendre en compte le public européen:

Le développement d'une industrie européenne des programme compétitive constitue la seule garantie du maintien, à terme, d'une diversité de l'offre de programmes audiovisuels. Vu le poids de l'audiovisuel en tant que vecteur culturel (du point de vue de la diffusion de l'héritage culturel et de la création mais aussi du point de vue de l'impact sur la vie quotidienne et les comportements), il s'agit d'un enjeu primordial pour l'avenir de notre société européenne.

3.4.3 Promouvoir une filière d'avenir

L'audiovisuel n'est pas seulement un des secteurs industriels présentant un des plus forts potentiels de développement, notamment en termes d'emploi. Il est également étroitement lié à d'autres industries (électronique grand public, télécommunications, informatique..) dont les développements épousent les mêmes tendances à l'internationalisation et à la globalisation. Sans partenaires européens dans l'industrie des programmes, les autres industries européennes n'auront pas d'autre choix que celui d'alliances transatlantiques, avec les transferts de ressources que cela implique.

3.4.4 Assurer à terme la rentabilité d'un secteur déficitaire

A défaut d'une stimulation efficace de l'investissement privé par la restauration de la confiance dans l'industrie européenne des programmes, on risquerait d'aboutir à la pérennisation de mécanismes de soutien coûteux autant qu'inefficaces du point de vue structurel. Dans un contexte de libéralisation progressive des services à l'échelle mondiale, il est urgent de restructurer une industrie qui devra, à terme, se développer sans protections et sans subsides.

4 LES INSTRUMENTS EXISTANTS

Il s'agit dans cette partie de présenter rapidement les instruments déjà mis en oeuvre par la Communauté et les Etats membres dans le secteur audiovisuel en s'attachant principalement à ceux qui visent au renforcement de l'industrie européenne des programmes

4.1 Le cadre réglementaire existant dans l'Union européenne

Qui veut illustrer l'importance du cadre réglementaire pour la structuration de l'industrie audiovisuelle pense inévitablement à l'expérience des Etats Unis: la séparation étanche entre studios (production) et networks (diffusion) a sans aucun doute largement contribué à forger la puissance des Majors sur le marché mondial; de même les pouvoirs dévolus à la Federal Communication Commission permettent d'assurer l'introduction harmonieuse d'une nouvelle technologie dans le secteur audiovisuel.

La réalité européenne est différente, mais ici comme ailleurs, l'impact de l'outil réglementaire sur les structures industrielles trouve des illustrations frappantes.

4.1.1 Le rôle des Etats membres

Dans les Etats membres, différents niveaux de compétence (au niveau national, régional ou autre²⁰) ont une influence directe et décisive sur les structures du secteur audiovisuel.

L'un des éléments importants de l'action réglementaire sur un paysage audiovisuel tient aux conditions auxquelles est soumis l'octroi des licences pour les services audiovisuels.

A titre d'exemple, citons la création au Royaume Uni de Channel Four qui a permis l'essor d'un fort secteur indépendant de production télévisuelle ou la création de Canal + en France qui a apporté une contribution importante à l'industrie cinématographique nationale.

Il est clair que le nombre et le type des services (notamment leur mode de financement) autorisés, ainsi que la nature et l'étendue des obligations auxquelles ils sont soumis, ont un impact décisif sur les structures des industries de programmes télévisuels et, de plus en plus, cinématographiques.

Par ailleurs, les Etats membres disposent d'une grande marge de manoeuvre en matière de développement d'infrastructures telles que le satellite ou le câble ou encore en matière de télécommunications. Dans la perspective de l'essor d'une large gamme de services d'information, consommateurs d'images et de sons, le niveau de développement (notamment technologique) de ces infrastructures ainsi que leur régime d'accès jouera un rôle de plus en plus crucial à l'avenir.

²⁰

Par, exemple, dans certains Etats membres, certaines compétences sont dévolues aux radiodiffuseurs eux-mêmes.

Enfin, les politiques nationales en matière de concurrence et les règles destinées à maintenir le pluralisme dans les médias peuvent influencer largement sur la taille des entreprises de communication et l'étendue de leurs intégrations verticales et horizontales.

Au delà des données fondamentales que constituent la population, les langues et la santé générale de l'économie de chaque Etat membre, l'ensemble de ces domaines d'intervention déterminent largement les structures des industries de programme nationales.

4.1.2 Le rôle de l'Union européenne

L'Union Européenne ne dispose pas de moyens d'intervention aussi directs sur les structures industrielles du secteur audiovisuel. Mais elle contribue largement à l'établissement d'un cadre favorable à l'épanouissement du secteur.

Dans le respect du principe de subsidiarité, elle facilite le développement de l'industrie en décloisonnant les marchés nationaux, en valorisant la dimension du marché européen et en promouvant la production et la distribution de programmes européens.

Ces objectifs se sont traduits, notamment, par des actions de normalisation technique, de promotion et de diffusion des nouvelles technologies, de rapprochement des législations nationales en vue de faciliter l'accès et l'exercice transfrontalier des différentes activités du secteur ou d'application des règles communautaires de concurrence.

4.2 Un environnement favorable au développement des services

L'action de l'Union vise à la mise en place d'un environnement favorable au développement des services, que ce soit par des initiatives visant au développement des infrastructures, à la libéralisation des services ou à la suppression des obstacles au marché intérieur pour faciliter les activités transfrontalières de ces services.

4.2.1 Le développement des infrastructures et la libéralisation des services

En ce qui concerne le développement des infrastructures d'information, la Communauté et les Etats membres ont entrepris de nombreuses actions. Outre les programmes de soutien à la recherche et au développement dans les technologies de l'information et de la communication et la politique de normalisation en matière d'équipements, le cadre réglementaire des télécommunications a connu une évolution majeure au travers de la libéralisation des services à valeur ajoutée²¹ et de l'adoption d'un programme devant aboutir, en 1998, à la libéralisation de la téléphonie vocale.

Cette libéralisation en cours doit fournir un environnement favorable au développement de l'initiative privée et aboutir au développement des nouveaux services qui, dans un climat de concurrence ouverte, étendront le choix du public et ouvriront de nouveaux débouchés pour l'industrie européenne des programmes.

²¹ Cfr. Open Network Provision

C'est également dans cet esprit que la Commission suit avec attention les travaux du "European Digital Video Broadcasting Group". Il rassemble 120 opérateurs européens en vue de dégager les besoins des utilisateurs professionnels et de définir des spécifications techniques qui peuvent être transmises aux Autorités européennes de standardisation compétentes. Ces travaux ont déjà dégagé des résultats en ce qui concerne les spécifications techniques de la diffusion numérique par satellite et par câble; en revanche les questions liées à la diffusion hertzienne terrestre ou aux systèmes d'accès conditionnel²² nécessitent des travaux à plus long terme.

La question de l'accès conditionnel constitue un des enjeux fondamentaux pour le développement de nouveaux services de radiodiffusion. L'objectif en ce domaine est d'aboutir à un environnement suffisamment ouvert pour permettre que tous les services potentiels de télévision à péage puissent entrer sur le marché dans des conditions équitables et non discriminatoires, sans que le consommateur doive investir dans de multiples décodeurs pour avoir accès à un large choix de services. Parallèlement aux travaux techniques du DVB Group en ce sens, la Commission fera le point d'ici la fin de l'année 1994 sur la nécessité d'actions réglementaires au titre de l'établissement du marché intérieur dans le cadre d'un livre vert sur la protection des signaux de radiodiffusion cryptés.

En ce qui concerne les standards techniques, la méthode à privilégier pour réaliser l'objectif d'un développement harmonieux du marché pour la diffusion télévisuelle digitale serait d'aboutir à un consensus impliquant tous les acteurs économiques intéressés. A cet égard, les accords que ces acteurs réussiront à atteindre sur une base volontaire seront importants.

Cependant :

en l'absence d'un consensus suffisant parmi les acteurs économiques pour assurer l'évolution ordonnée du marché;

et/ou

si les exigences de concurrence loyale et ouverte, de protection des consommateurs ou d'autres exigences d'intérêt général significatives le réclament;

il pourra s'avérer nécessaire d'introduire des mesures réglementaires pour faciliter la réalisation de cet objectif et la protection de ces intérêts.

4.2.2 La suppression des obstacles au marché intérieur

Par ailleurs, le rapprochement des législations nationales, au niveau communautaire constitue une mesure d'encouragement à l'exploitation du potentiel du marché européen puisqu'il facilite l'accès et l'exercice d'activités dans l'Union européenne en supprimant les obstacles au marché intérieur.

²² Les systèmes d'accès conditionnel recouvrent les systèmes d'encodage et de décodage des programmes utilisés par les services de radiodiffusion à péage: l'image est "brouillée" lors de la diffusion et n'est "désébrouillée" que par les téléspectateurs qui disposent d'un décodeur et des codes d'accès.

Dans le secteur audiovisuel, plusieurs directives de coordination des législations nationales ont ainsi contribué à développer un marché européen pour les services de radiodiffusion et, plus généralement, pour une exploitation transfrontalière des programmes audiovisuels:

- * La directive "télévision sans frontières"²³ a établi le cadre de référence pour la libre circulation des services de radiodiffusion télévisuelle.

A ce titre, cette directive établit notamment des règles communes en matière de publicité. S'agissant d'une des ressources des services de radiodiffusion, les implications de ces règles dépassent largement les considérations d'intérêt général telles que la protection du consommateur. La limitation des volumes horaires que les radiodiffuseurs peuvent consacrer à la publicité, ainsi que les règles concernant le nombre et le moment des interruptions publicitaires autorisées déterminent en partie les recettes des diffuseurs et donc leur capacité à investir dans la production ou l'achat de programmes audiovisuels. En ce sens, c'est bien la globalité du cadre réglementaire qui doit être prise en compte pour déterminer les équilibres nécessaires au développement de l'industrie des programmes.

- * La directive "câble satellite"²⁴ a établi les règles permettant l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins dans le contexte de la radiodiffusion par satellite et par câble;
- * Deux directives ²⁵ concernant, de manière générale, l'exercice du droit d'auteur et de certain droits voisins (et donc, d'application plus large que le seul secteur audiovisuel) facilitent certaines activités transnationales (par exemple, la location de vidéo-cassettes).

Le développement du marché européen des services ouvre potentiellement des débouchés européens pour les programmes européens cinématographiques et télévisuels. Le défi consiste à transformer ce potentiel en réalité.

4.3 Des mesures de promotion pour les programmes européens

Au delà de cette première logique de croissance axée sur les services (et voulue par le Traité), la situation particulière des industries de programmes a motivé l'adoption de règles spécifiques dépassant le cadre de ce qui était strictement nécessaire, sur le plan juridique, pour assurer la libre circulation des services.

²³ Directive du Conseil du 3.10.1989 relative à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (89/552/CEE) publiée au J.O.C.E N° L298 du 17.10.1989

²⁴ Directive 93/83/CEE relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et droits voisins applicables à la radiodiffusion par satellite et la retransmission par câble.

²⁵ Directive 92/100/CEE relative au droit de location, droit de prêt et certains droits voisins. Directive 93/98/CEE relative à l'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins.

Ainsi, la directive "télévision sans frontières" a-t-elle consacré un chapitre à la "promotion de la distribution et de la production de programmes télévisés"²⁶ qui institue des mécanismes juridiques (que chaque Etat membre doit mettre en oeuvre à l'égard des radiodiffuseurs qui relèvent de sa compétence) visant les objectifs suivants:

- diffusion d'une proportion majoritaire d'oeuvres européennes²⁷;
- promotion de la production indépendante (à hauteur de 10% du temps de diffusion ou du budget de programmation)²⁸;
- établissement d'une chronologie des médias dans l'exploitation des oeuvres cinématographiques²⁹.

La mise en oeuvre des deux premiers mécanismes vient de faire l'objet d'une Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil³⁰ basée sur les rapports que les Etats membres ont communiqué à la Commission au titre du système de "monitoring" prévu par la directive elle-même³¹.

²⁶ Le chapitre III de la directive 89/552/CEE précitée.

²⁷ L'article 4 prévoit notamment que "les Etats membres veillent chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des oeuvres européennes (...) une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte. Cette proportion, compte tenu des responsabilités de l'organisme de radiodiffusion télévisuelle à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés."

²⁸ L'article 5 dispose que "les Etats membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent au moins 10% de leur temps d'antenne, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte, ou alternativement, au choix de l'Etat membre, 10% au moins de leur budget de programmation, à des oeuvres européennes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle. Cette proportion, compte tenu des responsabilités de l'organisme de radiodiffusion télévisuelle à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés; elle doit être atteinte en réservant une proportion adéquate à des oeuvres récentes, c'est à dire des oeuvres diffusées dans un laps de temps de cinq ans après leur production."

²⁹ L'article 7 dispose que "les Etats membres veillent à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence ne procèdent à aucune diffusion d'oeuvres cinématographiques, sauf accord contraire entre les détenteurs de droits et l'organisme de radiodiffusion télévisuel, avant l'expiration d'un délai de deux ans après le début de l'exploitation de cette oeuvre dans les salles de cinéma dans un des Etats membres de la Communauté; dans le cas d'oeuvres cinématographiques coproduites par l'organisme de radiodiffusion télévisuelle, ce délais est d'un an."

³⁰ Cfr Doc COM(94)57 du 3.03.1994

³¹ L'article 4 organise un système de monitoring en prévoyant que les Etats membres communiquent à la Commission (tous les deux ans à compter du 3.10.1991) un rapport sur l'application des articles 4 et 5. La Commission doit porter ces rapports à la connaissance des

En tenant compte des enseignements de cet exercice, mais sans anticiper sur l'évaluation globale de la directive, la Commission est en mesure de présenter les observations suivantes:

4.3.1 Proportion majoritaire d'oeuvres européennes

Les résultats enregistrés dans le cadre du monitoring de la directive montrent que la grande majorité des radiodiffuseurs relevant de la compétence des Etats membres ont, sur la période 1991/1992, diffusé une part majoritaire d'oeuvres européennes.

Ces résultats permettent donc de tirer un bilan globalement positif tant sur le respect que sur l'efficacité des mécanismes institués par la directive.

Dans la perspective d'une circulation transfrontalière accrue des programmes et d'un renforcement des effets structurels de ces mécanismes, différentes questions peuvent être posées. L'étendue du "monitoring" de la directive étant limité à quelques données de base et les données fournies par les Etats membres n'étant pas toujours complètes, certains indicateurs essentiels font encore défaut:

- *quelle est la proportion de programmes européens qui ne seraient pas diffusés en l'absence d'obligation réglementaire?* Les informations disponibles montrent que les maxima d'audience sont réalisés sur des programmes nationaux, notamment de fiction; par ailleurs, les émissions de plateau (variétés, talk shows...qui comptent au nombre des "oeuvres européennes" au titre de la directive), dont la majeure partie n'est pas susceptible de diffusion en dehors du territoire national, réalisent un rapport coût/audience qui dépasse celui de bon nombre de programmes extra européens.
- *dans la proportion de programmes européens effectivement diffusés, quelle est la proportion de programmes non-nationaux?* Aucune donnée fiable ne permet de conclure sur cette question. En ce qui concerne le seul "prime time" (horaire de forte écoute) certaines données suggèrent une large prédominance du modèle de bipolarisation, oeuvres nationales ou nord américaines³²;
- *quelles est, en termes de budget de programmation (ou de proportion du chiffre d'affaire), la valeur économique des droits de diffusion de ces oeuvres européennes, comparée à celle d'oeuvres extra-européennes?*

Si l'on peut conclure à l'efficacité globale de ce mécanisme, il serait prématuré de conclure en ce qui concerne ses effets structurants. Ce mécanisme contribue clairement à la diffusion

autres Etats membres et du Parlement européen, accompagnés éventuellement d'un avis. Ce système ne doit pas être confondu avec le processus d'évaluation globale de la directive "télévision sans frontières" qui fera l'objet d'un rapport de la Commission (portant sur la totalité de ces dispositions) avant la fin de 1994, en vertu de l'article 26 de la directive.

³²

Un sondage récent de la Media Business School portant sur l'origine des programmes diffusés en prime time par une vingtaine de radiodiffuseurs communautaires, sur une semaine, confirme d'une manière éloquentte cette tendance.

des programmes européens mais reste encore à évaluer en quoi il favorise l'émergence d'une industrie européenne des programmes.

4.3.2 Encouragement de la production indépendante

Il est d'abord intéressant de noter que face à l'alternative offerte par la directive entre une proportion du temps de diffusion et une proportion du budget de programmation, la quasi totalité des Etats membres³³ a choisi la première option.

Or, de l'avis de la Commission³⁴, la deuxième option est le mieux à même d'atteindre l'objectif de l'article 5 de la directive, à savoir l'investissement dans de nouvelles productions émanant de producteurs indépendants des radiodiffuseurs.

Par ailleurs, il faut constater l'insuffisance des rapports nationaux sur cet aspect qui résulte aussi bien de la non disponibilité des données que de la non communication des définitions du "producteur indépendant" utilisées pour le recueil des données.

Ici encore, malgré l'objectif clairement structurel de la mesure, les questions sont plus nombreuses que les réponses. Outre les questions déjà évoquées pour le mécanisme précédent, et qui s'appliquent parfaitement à celui-ci, on peut s'interroger sur les points suivants:

- *quelle est la part d'oeuvres européennes consacrée à des oeuvres récentes?* Bien que l'article 5 fasse expressément référence aux oeuvres récentes, les rapports nationaux ne fournissent que très peu de données à cet égard.
- *quel est le niveau d'indépendance du producteur par rapport au radiodiffuseur qui a diffusé son (ses) programme(s)?* (liens capitalistiques, proportion de son activité annuelle liée à ce radiodiffuseur, durée et étendue des droits cédés...)
- *quel est le rôle de l'incitation réglementaire par rapport au prix payé pour un programme?* Il s'agit de savoir si l'obligation réglementaire améliore la position de négociation des producteurs indépendants vis à vis des radiodiffuseurs, notamment en termes d'étendue des droits cédés.

4.3.3 Chronologie des médias

La directive (article 7) institue un troisième mécanisme (hors du champ couvert par le monitoring) visant à établir un système souple de chronologie des médias:

d'une part, il ne concerne que la diffusion télévisuelle des oeuvres cinématographiques, à l'exclusion d'autres modes d'exploitation (vidéo);

³³ Seule la France a opté pour une proportion du budget de programmation.

³⁴ Doc Précité COM(94)57 du 3.03.1994

d'autre part, le délai de deux ans (ou d'un an en cas de co-production avec un radiodiffuseur) qui doit séparer la sortie en salle d'un film cinématographique de sa diffusion télévisuelle peut être raccourci avec l'accord des détenteurs de droits.

Par ailleurs, selon la logique du marché intérieur, le point de départ du délai est fixé à la sortie en salle dans n'importe quel Etat membre. Il s'agit d'un élément essentiel dans la perspective de l'exploitation européenne des oeuvres cinématographiques.

4.4 La stimulation financière au niveau européen

Les stimulants financiers ont généralement pour objectif de catalyser le développement de certaines activités que les entreprises d'un secteur donné n'entreprendraient pas spontanément en raison de déficiences structurelles sur ce marché. Il sont normalement appelés à disparaître à terme, dès que l'effet structurel attendu permet au marché de se développer naturellement (dans le cas contraire, il s'agit de subsides destinés à une activité, par essence, non rentable). Par ailleurs, les montants financiers perçus par les entreprises sont en principe remboursables (à l'exception de domaines comme la recherche & développement ou la formation) dès que l'activité stimulée atteint un seuil de rentabilité.

4.4.1 Les instruments communautaires

La Communauté a jusqu'à présent mis en oeuvre deux instruments importants de stimulation financière spécifiquement destinés au secteur audiovisuel: le programme MEDIA et le Plan d'action pour l'introduction de service de télévision avancés en Europe³⁵.

i) Le programme MEDIA

Le programme MEDIA institué pour la période 1991 - 1995 a fait l'objet en 1993, conformément aux dispositions de la décision du Conseil qui l'a institué, d'une évaluation menée par la Commission sur la base d'un rapport d'audit présenté par une société indépendante³⁶.

³⁵ Décision du Conseil 93/424/CEE du 22.07.1993 établissant un plan d'action pour l'introduction de services de télévision avancés en Europe, publiée au J.O.C.E n° L 196 du 5.08.1993 (P 48 à 54).

³⁶ Cf. Communication de la Commission relative à l'évaluation du programme d'action pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle européenne "MEDIA" 1991-1995, doc. COM(93) 364 final du 23.07.1993. La Commission a tiré les premières conclusions de cet exercice en présentant une proposition de modification (Cfr. "Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 90/685/CEE"; doc. COM(93) 462 final du 29.10.1993.) dont la portée est essentiellement technique.

Le Conseil du 5 novembre 1993 a tiré les conclusions de cet exercice, pour la période couverte par le présent programme qui expirera le 31.12.1995, dans les termes suivants:

- Il a souligné "le besoin d'assurer la continuité des activités actuelles jusqu'à la fin 1995, ainsi que le respect du caractère décentralisé du Programme";

Menée après seulement deux années de mise en oeuvre, l'évaluation n'a pas permis de se prononcer définitivement sur l'impact du programme sur l'industrie. Pour autant, elle a permis de mettre en relief certains constats:

- vu la longueur des cycles économiques dans le secteur audiovisuel, l'approche micro-économique du programme qui déploie son action sur l'ensemble des secteurs de la chaîne audiovisuelle ne saurait obtenir un impact quantitatif que dans un délais de cinq à dix ans;
- la création de nouvelles structures dans l'audiovisuel, par la coopération transfrontalière et le regroupement d'entreprises, est perçue comme un des effets les plus prometteurs du programme;
- le programme fonctionne bien en tant que catalysateur puisque la part de MEDIA ne représente que 24% du volume financier global des activités générées par les projets;
- dans certains domaines, les moyens disponibles ne permettent pas d'atteindre la masse critique des interventions sur le marché et, de manière générale, le budget du programme est insuffisant pour obtenir les restructurations nécessaires³⁷;
- vu les limites budgétaires du programme, l'approche horizontale visant à couvrir chacune des phases du processus de la création à l'exploitation renforce la dispersion des ressources;

L'expérience acquise au travers du Programme MEDIA confirme donc les principaux éléments dégagés dans le diagnostic de l'industrie des programmes. La Commission est donc en mesure d'identifier quatre séries d'objectifs prioritaires: la formation (orientée vers le marché et les nouvelles technologies), la pré-production et le développement des projets, la distribution et le marketing et, enfin, la stimulation de l'investissement privé.

-
- il a mis en lumière la nécessité d'un "renforcement de la coordination et du contrôle financier des activités";
 - il a demandé à la Commission d'engager "l'étude des mesures nécessaires pour permettre le démarrage du programme MEDIA 2 au-delà de 1995".

³⁷ Le budget annuel du programme MEDIA s'élève actuellement à environ 50 Mécus.

ii) Le Plan d'Action

Le Plan d'Action³⁸ poursuit un objectif plus limité: il s'agit de stimuler le lancement d'une masse critique de services de radiodiffusion dans le nouveau format 16:9³⁹, susceptible de déclencher un décollage de ce marché en Europe.

Les mécanismes d'incitation financière couvrent deux aspects de la problématique de l'introduction des nouveaux services: d'une part, le Plan d'Action prend en charge une partie des surcoûts liés à la diffusion dans le nouveau format; d'autre part, il prend en charge une partie des surcoûts liés à l'adaptation technique des programmes en vue d'une diffusion 16:9 (aussi bien pour les programmes existants que pour les nouvelles productions).

Ce Plan d'Action est d'existence trop récente pour que l'on puisse envisager à ce stade une évaluation significative de son efficacité; mais au delà de son orientation "services" à court terme, on peut noter qu'il est susceptible d'avoir un impact non négligeable sur les industries de programme:

d'une part, en encourageant, pour la production de programmes de stock, l'utilisation de supports techniques de production compatibles (en terme de format mais aussi de définition de l'image) avec les exigences de la haute définition, il contribue à assurer la pérennité technique des catalogues européens à long terme;

d'autre part, il constitue, de par sa proximité d'un nouveau marché, un excellent observatoire des développements techniques que devra prendre en considération l'industrie des programmes pour répondre aux besoins des nouveaux services;

enfin, il stimule le recours au système européen de production vidéo haute définition pour toute une gamme de productions télévisuelles et cinématographiques.

4.4.2 Les autres instruments européens

Au nombre des mécanismes européens de soutien de l'audiovisuel, doivent encore être mentionnées les structures suivantes:

Le Fonds EURIMAGES institué dans le cadre du Conseil de l'Europe⁴⁰ vise à encourager les co-productions européennes de films cinématographiques et de fictions télévisuelles.

³⁸ Les crédits estimés nécessaires pour atteindre les objectifs du plan d'action s'élèvent à 405 millions d'ECUS. Ce montant est composé de crédits communautaires et de crédits provenant d'autres sources. Les crédits communautaires s'élèvent à 228 millions d'ECUS.

³⁹ Le format "classique" de l'écran de télévision est défini par un rapport entre sa largeur et sa hauteur de 4/3. Les services avancés de télévision (y compris la télévision à haute définition), procurent des améliorations substantielles de la qualité de l'image et du son, mais offrent également un nouveau format d'image: le 16/9 qui se rapproche plus de celui d'un écran de cinéma.

⁴⁰ Le Fonds EURIMAGES, institué en avril 1989, compte actuellement 24 pays membres.

EUREKA Audiovisuel⁴¹ constitue une plate-forme intergouvernementale qui vise à faciliter le montage de projets transnationaux dans le secteur audiovisuel. Ne disposant pas de fonds propres, EUREKA Audiovisuel ne constitue pas à proprement parler un instrument de "stimulation financière", mais il facilite la coopération transnationale sur des projets qui bénéficient d'une mobilisation de fonds nationaux ou communautaires sur des projets ponctuels.

Il fournit, par ailleurs, le cadre de création de l'Observatoire Européen de l'Audiovisuel qui a principalement pour mission de faciliter la dissémination des informations à l'intérieur du secteur professionnel.

4.5 La stimulation financière au niveau national

Au delà du financement, par la redevance, d'un secteur de radiodiffusion publique, face à la crise des industries cinématographiques et télévisuelles, les Etats membres ont développé, sur des fondements plus souvent culturels qu'économiques, une variété de mécanismes d'incitation financière, tant au niveau national que régional.

Reflétant les réalités nationales ou régionales, ces mécanismes présentent d'énormes différences d'un Etat membre à l'autre, tant en ce qui concerne les montants alloués⁴², les activités soutenues⁴³, les modalités du soutien⁴⁴, que les modes de financement de ces mécanismes⁴⁵.

Ils sont destinés essentiellement à la production ayant un lien de rattachement avec un Etat membre et de complexes accords bilatéraux de coproduction organisent l'accès des producteurs aux différents mécanismes nationaux dans le cas de projets transnationaux.

Aucun de ces mécanismes ne prend en considération la dimension transnationale ou européenne du marché: les mécanismes sélectifs sont principalement basés sur des critères

⁴¹ EUREKA Audiovisuel a été institué par la "Déclaration Commune" adoptée à Paris à l'issue des Assises de l'Audiovisuel, en octobre 1989.

⁴² A titre d'exemple, en 1990, le Danemark a consacré 400.000 Ecus au soutien de ses industries de programmes tandis que la France y a consacré 268 millions d'Ecus(soit plus du budget total du Programme MEDIA pour 5 ans)

⁴³ La majeure partie des mécanismes nationaux est consacrée à la production cinématographique, mais dans certains Etats membres les activités soutenues sont beaucoup plus variées (distribution, salles, programmes télévisuels...)

⁴⁴ la majeure partie des mécanismes est sélective; seule la France dispose d'instruments automatiques d'envergure.

⁴⁵ Si l'on exclut les mécanismes basés sur des avantages fiscaux, 5 Etats membres financent exclusivement leur effort en faveur des industries de programmes sur le budget général de l'Etat, tandis que 6 pratiquent, à des niveaux différents, un recyclage des ressources du secteur (taxes parafiscales diverses sur les recettes des salles, des exploitants vidéo, des radiodiffuseurs...)

culturels (y compris linguistiques) et les mécanismes automatiques sont basés sur les résultats obtenus sur le seul marché national.

4.6 Le contexte international

L'ensemble des réflexions sur l'avenir de l'industrie européenne de programmes doit également être resitué dans le contexte international tel qu'il résulte notamment des récentes conclusions de l'Uruguay Round.

Au travers d'un débat souvent très technique, les négociations sur la libéralisation des services dans le cadre de l'Uruguay Round ont eu le mérite de faire clairement apparaître l'importance stratégique du secteur audiovisuel et, singulièrement, les enjeux que recouvre le développement à venir de la filière image en Europe.

L'analyse de l'accord final (General Agreement on Trade and Services - GATS) amène la Commission à formuler deux considérations primordiales qui déterminent le cadre de toute réflexion sur l'action à venir dans le secteur audiovisuel:

- * l'audiovisuel est entièrement couvert par le GATS sans aucun statut spécifique, culturel ou autre; comme tel, il est soumis aux dispositions de l'article XIX de l'accord qui stipule que: "In pursuance of the objectives of this Agreement, Members shall enter into successive rounds of negotiations, beginning not later than five years from the date of entry into force of the Agreement Establishing the WTO and periodically thereafter, with a view to achieving a progressively higher level of liberalization. Such negotiations shall be directed to the reduction or elimination of the adverse effects on trade in services of measures as a means of providing effective market access."
- * L'Union Européenne ne s'étant engagée à aucune mesure de libéralisation dans ce secteur, ses obligations au regard du GATS se limitent à assurer la transparence, et donc l'information des autres parties à l'accord, sur les éventuelles mesures nouvelles adoptées tant au niveau de l'Union qu'au niveau des Etats membres; par ailleurs, au travers des exemptions à la clause de la Nation la Plus Favorisée, l'Union Européenne a réussi à garantir les différents aspects de sa politique audiovisuelle, y compris les accords bi- ou multilatéraux, notamment de coproduction;

Il est donc clair que l'Union européenne et ses Etats membres disposent de la marge de manoeuvre nécessaire pour développer leurs mesures en faveur de l'industrie des programmes, mais pendant une phase probablement transitoire de durée limitée.

Comme d'autres secteurs de services, l'audiovisuel doit faire face aux défis de l'internationalisation et de la globalisation, notamment dans le contexte de la "révolution numérique". L'industrie européenne des programmes doit donc développer sa compétitivité dans un esprit d'ouverture mondiale.

5 OPTIONS POUR L'AVENIR

Encore une fois, relever le défi de l'avenir nécessite la mobilisation de tous les acteurs. A cet égard l'application du principe de subsidiarité est essentiel pour définir une politique européenne, lorsqu'il s'agit d'actions dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté. Il s'agit de déterminer à quel niveau les mesures seront le plus efficaces au regard des objectifs de l'action envisagée. Il s'agit également d'assurer la complémentarité des mesures prises aux différents niveaux.

Si la détermination des responsabilités respectives de l'Union Européenne et des différents niveaux de compétence dans les Etats membres est cruciale pour la définition des mesures à mettre en oeuvre, la Commission est d'avis, qu'au stade de la réflexion stratégique, il est indispensable de débattre ouvertement des enjeux et des différents niveaux de solution envisageables. C'est dans le cadre de cette approche globale et dans l'esprit d'un effort collectif dans l'Union, que de multiples pistes de réflexion sont ouvertes au titre des "options pour l'avenir". Leur approfondissement éventuel dans une phase ultérieure dépendra des orientations qui seront finalement retenues.

Cette partie du livre vert ne préjuge donc en rien de l'examen au titre de la subsidiarité qui devra précéder chacune des propositions concrètes que la Commission sera amenée à soumettre à l'issue du débat avec les milieux professionnels et les Autorités nationales.

La Commission n'entend pas, dans le contexte de ce Livre vert, 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:

- pour assurer le décloisonnement des marchés et favoriser l'exploitation des programmes dans une perspective européenne et mondiale
- pour développer le choix du public européen;
- pour développer une filière d'avenir;
- pour assurer la rentabilité d'un secteur déficitaire.

La Commission est d'avis que la période de transition qu'aborde l'industrie européenne des programmes - transition au regard du développement technologique, du cadre résultant des accords GATS et de la mutation industrielle en jeu - nécessite une action urgente et vigoureuse, qui puisse permettre à cette industrie de profiter, à terme, du libre jeu du marché.

Il est proposé de centrer le débat sur les trois lignes d'action suivantes:

- les règles du jeu
- la stimulation financière
- la convergence des systèmes nationaux

Ces trois lignes d'action sont complémentaires et interdépendantes. Par ailleurs, leur développement et leur mise en oeuvre doit être étroitement coordonnée avec l'ensemble des actions que l'Union européenne entreprendra au titre de sa politique audiovisuelle ainsi qu'avec toute autre action susceptible d'avoir un impact sur le secteur audiovisuel.

Les paragraphes qui suivent proposent quelques questions que la Commission considère comme essentielles pour déterminer les contours d'une politique de renforcement de l'industrie des programmes. Ils couvriront successivement chacune des trois lignes d'action d'une telle politique selon une approche volontairement ouverte destinée à ouvrir un large débat.

5.1 Les règles du jeu

Les règles du jeu doivent être analysées, aussi bien du point de vue de leur contribution au développement du marché et au maintien de la concurrence, que du point de vue de la promotion des programmes européens. Par ailleurs, l'émergence de nouveaux services engendre de nouvelles questions en matière de règles du jeu.

5.1.1 Le développement du marché

Le développement du marché européen pour les programmes audiovisuels passe, d'une part, par le développement des infrastructures et la libéralisation des services, d'autre part, par la suppression des obstacles au marché intérieur et, enfin, par l'application des règles de concurrence.

i) Infrastructures et services

La Commission considère que l'ensemble des actions que l'Union européenne sera amenée à développer pour favoriser une approche pan-européenne dans le développement des nouveaux réseaux de communication (qu'il s'agisse de libre prestation de services, de liberté d'établissement, de spécifications techniques communes, de standardisation, d'unification et d'ouverture des systèmes d'accès conditionnel ou d'interconnexion des infrastructures) participera à l'essor de nouveaux marchés pour les programmes européens.

C'est en effet par le biais de ces nouveaux réseaux que se développeront de nouveaux types de services tels que le pay-per-view, la video-on-demand, les services éducatifs, etc. Seule une approche européenne dans le développement de ces réseaux permettra l'exploitation à la fois des marchés de masse et des marchés "niches" en Europe. Il s'agit d'une condition indispensable pour la mise en valeur de la diversité de nos cultures.

De même, la libéralisation des services de télécommunication et l'ouverture de ce secteur au libre jeu de la concurrence contribuent de manière efficace à l'essor de ces marchés.

Dans ce contexte, la question de la durée de la transition vers un espace européen d'information devient une question essentielle: si cette transition est brève, notre industrie des programmes pourra rapidement en tirer les avantages en termes de nouveaux débouchés, nouveaux investissements et expérience des nouvelles technologies; parallèlement, l'effort d'adaptation de cette industrie nécessitera une stimulation plus ciblée et plus puissante.

La tendance générale dans le secteur des services, illustrée par le livre blanc, va vers une libéralisation et une déréglementation dans une perspective mondiale. Cette tendance vaut également pour le secteur audiovisuel en ce qui concerne l'accès aux activités d'information et de communication. La prise en compte de certaines considérations d'intérêt général qui nécessite la définition de règles en ce qui concerne le contenu des programmes diffusés n'est

pas contradictoire par rapport à cette tendance. La seule question qui demeure concerne la recherche d'une adéquation optimale entre ces règles et les objectifs qu'elles poursuivent.

En résumé:

L'Union doit accélérer la mise en oeuvre de l'espace européen d'information, notamment au travers du développement d'infrastructures d'information technologiquement avancées, de la libéralisation des services qui sont appelés à utiliser ces infrastructures, de la standardisation et de la création d'un environnement ouvert en matière d'accès conditionnel.

ii) Marché intérieur

De même, la Commission considère que l'établissement du marché intérieur dans le secteur audiovisuel a déjà contribué à la création de conditions favorables pour l'émergence d'une authentique industrie européenne des programmes. Parallèlement à la définition et à la mise en oeuvre d'une politique sectorielle spécifique, le bon fonctionnement de ce marché intérieur, c'est à dire la suppression des entraves à la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et la liberté d'établissement, demeure un objectif fondamental.

Le développement de mesures réglementaires nationales spécifiques pour le secteur audiovisuel ne doit donc pas porter atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur.

iii) L'application des règles de concurrence

La politique de concurrence a un rôle important à jouer dans la stratégie communautaire visant au redressement durable du secteur audiovisuel. Une concurrence saine qui stimule les adaptations structurelles et technologiques contribue à la compétitivité des entreprises audiovisuelles européennes. En outre, l'application des règles de concurrence est un instrument efficace dans la réalisation du marché unique et un remède contre la fragmentation des marchés nationaux dont souffre l'industrie audiovisuelle européenne. Ceci vaut également pour l'application des règles relatives aux aides d'Etats; dans ce cadre, le respect du principe de non-discrimination implique l'indispensable ouverture des régimes de soutien aux ressortissants d'autres Etats membres. Enfin, l'application rigoureuse des règles de concurrence contribue à assurer un environnement optimal pour le développement des entreprises.

Dans le secteur audiovisuel, la Commission est de plus en plus souvent sollicitée pour l'application des règles communautaires de concurrence, qu'il s'agisse d'accords entre entreprises ou de soutiens publics.

L'expérience acquise par la Commission en la matière permet de formuler quelques observations:

- d'une part, bon nombre d'affaires sont portées devant la Commission sans qu'aucune démarche préalable n'ait été tentée auprès des autorités nationales chargées de la concurrence (ou, directement, par elles) et sans qu'aucune

procédure n'ait été lancée devant les tribunaux nationaux⁴⁶; ainsi, trop souvent, on demande à la Commission de régler des situations qui auraient pu être réglées plus aisément au niveau national;

- d'autre part, le manque général de transparence dans ce secteur qui résulte de l'observation très inégale du secteur, tant par les Autorités nationales que par les entreprises spécialisées dans les études de marchés impliquées dans la collecte des données au niveau national, complique considérablement la tâche de la Commission en cette matière et contribue, notamment, à l'allongement des délais de procédure;
- enfin, en l'absence de coopération entre la Commission et les Autorités responsables de la concurrence dans les pays tiers, 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.

En réponse à ces constats, la Commission suggère, à l'avenir, de développer la coopération entre la Commission et les autorités chargées de la concurrence dans les Etats membres et les Etats tiers et surtout de promouvoir la transparence du marché. A cet égard, l'Observatoire Européen de l'Audiovisuel institué à l'initiative d'Eureka Audiovisuel, peut utilement contribuer à la collecte et à la circulation des informations disponibles mais également à la détermination des besoins les plus pressants.

En résumé:

La promotion de la transparence sur le marché audiovisuel passe par une meilleure coopération entre Autorités nationales et communautaires chargées de l'application des règles de concurrence ainsi que par une coopération entre Autorités communautaires et Autorités de pays tiers chargées de l'application des règles de concurrence.

5.1.2 Les mesures de promotion des programmes européens

Nous avons vu qu'au travers du chapitre III de la directive "télévision sans frontières", l'Union a, en outre, souhaité se doter de règles spécifiques visant à l'encouragement de l'industrie des programmes. Il s'agit, sur le plan des principes, d'un acquis communautaire qui fournit un cadre favorable au développement transfrontalier de l'industrie européenne des programmes et, qu'à ce stade, la Commission estime devoir préserver.

Dans la perspective d'une politique visant au renforcement des industries de programmes, la réflexion sur le cadre réglementaire ne concerne donc pas la remise en cause du principe, mais bien les modalités de sa mise en oeuvre et, notamment, l'amélioration de l'efficacité du

⁴⁶ Cfr. Communication de la Commission sur la coopération avec les tribunaux nationaux (J.O.C.E C 39 du 13.02.1993, p. 5).

contrôle de l'application du droit communautaire et le renforcement de l'efficacité des mécanismes d'incitation réglementaire.

i) Amélioration de l'efficacité du contrôle de l'application du droit communautaire

La crédibilité et l'efficacité du cadre réglementaire applicable au secteur audiovisuel et, notamment de tels mécanismes incitatifs, dépendent largement de l'effectivité du contrôle du respect de leurs obligations par les opérateurs ainsi que des possibles sanctions en cas de non respect. Mieux valent des mesures limitées mais clairement obligatoires que des mécanismes qui se veulent ambitieux sans contrôle effectif.

Le contrôle (ainsi que la mise en oeuvre d'éventuelles sanctions) relèvent au premier chef des Autorités nationales et, dans sa récente Communication⁴⁷, la Commission a indiqué les principales carences des rapports nationaux et exposé la manière dont elle entend exercer son propre contrôle sur la mise en oeuvre des articles 4 et 5. Les différents éléments de souplesse de ces mécanismes n'excluent pas l'émergence progressive d'une interprétation commune, sous le contrôle éventuel de la Cour de Justice.

La question de la mise en oeuvre 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 Etats 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.

S'agissant d'un secteur en évolution très rapide, où les investissements se font sur plusieurs années et où les parts de marché se gagnent et se perdent parfois très vite, les opérateurs doivent bénéficier d'un maximum de transparence et de sécurité juridique. En vue d'éviter des stratégies de "fait accompli" d'opérateurs misant sur l'imprécision de leurs obligations, sur l'absence de sanctions ou sur la durée des procédures, il est nécessaire d'effectuer un contrôle rigoureux et efficace du droit communautaire, au besoin en renforçant les mécanismes de contrôle et de sanction existants.

En résumé:

Comment améliorer l'efficacité du contrôle et de l'application du droit communautaire ?

Au delà des incertitudes déjà évoquées concernant l'efficacité et l'impact structurel des mécanismes d'incitation réglementaire, différentes questions se posent avant l'échéance de l'évaluation globale de la directive "télévision sans frontières".

⁴⁷ Cfr. supra note n°29.

D'une part, il s'agit de s'assurer que les mécanismes de promotion sont bien adaptés aux nouveaux types de services dont l'émergence s'annonce plus rapide à la faveur de la "révolution numérique";

D'autre part, il s'agit de réfléchir à l'opportunité et aux possibilités de renforcer l'efficacité de ces mécanismes tout en maintenant la souplesse nécessaire à la prise en compte de la diversification du secteur de la radiodiffusion, lato sensu;

ii) Comment envisager le renforcement de l'efficacité des mécanismes incitatifs ?

La marge de manoeuvre laissée aux Etats membres quant aux modalités ("moyens appropriés") de mise en oeuvre des mécanismes de la directive a abouti à de grandes différences dans le niveau des contraintes et de contrôles auxquels sont soumis les radiodiffuseurs des différents Etats membres, voire différents types de radiodiffuseurs dans un même Etat membre⁴⁸.

Vu l'impact économique de ces incitations réglementaires sur l'activité des radiodiffuseurs, il est à craindre que de trop grandes différences de régimes aboutissent à fausser le jeu de la concurrence compte tenu de la libre circulation des services de radiodiffusion.

* prise en compte de la diversité de la radiodiffusion

Pourtant, ce que d'aucun stigmatisent comme la principale faiblesse des mécanismes de la directive⁴⁹ résulte en grande partie des exigences de souplesse inhérentes à la diversité qui caractérise le secteur audiovisuel européen. En effet, les contraintes économiques pesant sur les services de radiodiffusion sont aussi diversifiées que les services eux-mêmes:

- services généralistes ou thématiques
- services en clair ou cryptés
- services financés par la redevance, la publicité, les abonnements, le paiement à la consommation ou un système mixte
- services établis de longue date ou nouveaux entrants
- services destinés à des audiences nationales ou à des audiences transnationales
- services diffusés dans une langue majoritaire ou minoritaire

Ces différences essentielles ont d'énormes répercussions sur les stratégies des opérateurs, y compris en matière de politique d'achats de droits ou de production, et méritent d'être prises en compte comme telles.

⁴⁸ Nous ne prenons ici en compte que les obligations qui transcrivent, au niveau national, les objectifs des articles 4 et 5 de la directive, à l'exclusion de toutes les mesures complémentaires que les Etats membres peuvent unilatéralement adopter (notamment pour des raisons de politique linguistique) à l'égard des radiodiffuseurs qui relèvent de leur autorité.

⁴⁹ Il s'agit principalement des termes des articles 4 et 5: "chaque fois que cela est réalisable", "par les moyens appropriés" et "progressivement".

Dans ce contexte, il faut noter que la définition de la "radiodiffusion" fournie par la directive⁵⁰ couvre des services tels que la Pay-per-View⁵¹ ou la quasi video-on-demand, mais ne couvre pas des services de télécommunication tels que la video-on-demand⁵².

Tout renforcement de l'efficacité des mécanismes devra donc tenir compte de cette réalité ainsi que de la tendance à la diversification du secteur. Il n'y a pas d'incompatibilité de principe entre la diversification des services de radiodiffusion et l'incitation réglementaire en faveur de l'industrie européenne des programmes. Au contraire, des mécanismes adaptés sont susceptibles de promouvoir cette diversité (que réclame le public européen) tout en assurant une place appropriée aux programmes européens.

Par ailleurs, la diversité des réalités nationales semble parfois faire obstacle à l'adoption de définitions précises au niveau de l'Union Européenne (par exemple, la définition du "producteur indépendant des organismes de radiodiffusion", si elle doit permettre la mise en oeuvre de mécanismes structurants, se heurte à des différences substantielles dans l'organisation du secteur de la production télévisuelle dans les Etats membres). Dans un souci de sécurité juridique et d'équilibre, il est cependant souhaitable de rechercher des définitions minimales qui puissent servir de socle communautaire, sans exclure des définitions plus précises au niveau national pour adapter les objectifs structurels aux réalités nationales.

* *clarification des obligations*

En tenant compte de ce qui précède, la question se pose de savoir si une clarification ou une modification des obligations peut utilement être envisagée autour d'objectifs structurels. Il ne s'agirait plus seulement de créer un cadre favorable à l'exercice transfrontalier de certaines activités, mais de développer des mesures d'incitation plus ciblées.

La réflexion devra notamment se faire autour des axes suivants:

⁵⁰ L'article premier de la directive définit la radiodiffusion télévisuelle comme "l'émission primaire, avec ou sans fil, terrestre ou par satellite, codée ou non, de programmes télévisés destinés au public. Est visée la communication de programmes entre entreprises en vue d'une rediffusion à l'intention du public. Ne sont pas visés les services de communication fournissant, sur appel individuel, des éléments d'information ou d'autres prestations, tels que les services de télécopie, les banques de données électroniques et autres services similaires".

⁵¹ Les services de PPV appartiennent à la sphère de la radiodiffusion en ce que la diffusion est déclenchée par le service à destination du public (même si ce public est limité aux téléspectateurs qui disposent du matériel de réception adéquat), le choix du téléspectateur se bornant, techniquement, à déterminer la portion des émissions diffusées qui sera décodée et donc effectivement visionnée. Il s'agit d'une communication "point to multipoint", c'est-à-dire d'un point (de diffusion) vers de multiples points (de réception).

⁵² Les services de VOD, comme tous les services "réellement interactifs", appartiennent à la sphère des télécommunications en ce que la diffusion du programme est déclenchée par le téléspectateur, sur son appel individuel. Il s'agit d'une communication "point to point", c'est-à-dire d'un point (de diffusion) vers un seul point (de réception). La définition de la directive, en ce qu'elle semble exclure les services fonctionnant sur appel individuel, ne semble pas couvrir des services tels que la VOD.

- stimuler la circulation transfrontalière des programmes audiovisuels (principalement pour les programmes de stock susceptibles de constituer des catalogues exploitables sur une multiplicité de supports et de marchés pour de longues périodes de temps);
- stimuler l'investissement dans la production de nouveaux programmes et l'achat de droits sur des programmes récents, notamment en ce qui concerne les programmes émanant de producteurs indépendants des radiodiffuseurs;

En résumé:

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

iii) La chronologie des médias

Indépendamment de toute référence réglementaire, la chronologie des médias (ou système des "windows" - fenêtres d'exploitation) résulte naturellement de la volonté de maximaliser les revenus sur les différentes formes d'exploitation d'un programme cinématographique (ou, télévisuel).

En fonction du type de programme et de l'audience qu'il vise, la décision concernant le moment du passage sur un nouveau marché (des salles à la vidéo, de la vidéo à la télévision à péage, de la télévision à péage à la télévision en clair...) peut être différente même si elle vise toujours à optimiser le revenu. De plus, l'introduction du PPV et de la VOD ainsi que la prolifération de nouveaux supports (vidéo disque, CD-I, CD-ROM) amèneront de nouvelles étapes dans cette chronologie des médias et ainsi compliqueront les choix d'exploitation des détenteurs de droits. Selon cette logique, la liberté des ayant droits est un élément essentiel de la rentabilisation des programmes.

Parallèlement à cette logique essentielle de maximalisation du revenu pour chaque production, d'autres considérations peuvent amener à relativiser cette liberté:

d'une part, l'importance de l'exploitation en salles dont les résultats déterminent souvent largement le succès sur les autres marchés, de même qu'une politique de promotion de la fréquentation des salles ("un film doit être vu en salle") induisent une tendance à la protection de ce mode d'exploitation privilégié des films cinématographiques;

d'autre part, l'importance croissante des investissements des radiodiffuseurs dans la production cinématographique amène d'aucun à craindre le développement d'un

schéma de "production télévisuelle déguisée" où l'exploitation en salle devient purement accessoire;

enfin, d'autres modes d'exploitation (tels que le secteur de la vidéo), se sentant menacés par les nouveaux moyens de diffusion des programmes audiovisuels, ont tendance à demander une protection spécifique.

Par ailleurs, elle doit prendre en compte les différents intérêts en présence en tenant compte des évolutions à venir. La question reste donc ouverte, tant sur l'opportunité d'une réglementation communautaire de chronologie des médias que sur ses éventuelles modalités.

En résumé:

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 ?

5.1.3 Faut-il couvrir les nouveaux types de services ?

La "révolution numérique" va induire l'émergence de nouveaux types de services audiovisuels de part et d'autre de la frontière entre:

- la radiodiffusion: communication à partir d'un point de diffusion vers une multiplicité de points de réception;
- et les télécommunications: communication à partir d'un point d'émission vers un point de réception.

Au delà de la logique de libéralisation des services (déréglementation en matière d'accès à ces activités par des opérateurs privés) qui se développe dans ces deux secteurs, les règles existantes mais également la philosophie qui prévaut dans l'approche de ces deux domaines de la communication sont largement différentes: la radiodiffusion a traditionnellement été soumise à de multiples réglementations en matière de contenus; en revanche, les télécommunications sont très peu réglementées.

Cette dualité de régimes juridiques peut aboutir au traitement différencié de services plus ou moins similaires dans leur esprit quoique utilisant des techniques de diffusion distinctes: par exemple un service de quasi-video-on-demand disposant d'un grand nombre de canaux de diffusion serait soumis au régime de la radiodiffusion alors qu'un véritable service de vidéo-on-demand serait soumis au régime des télécommunications.

Une telle situation pourrait aboutir à fausser le jeu de la concurrence entre différents types de services audiovisuels: radiodiffusion classique, télévision à péage, PPV, quasi VOD, VOD, etc.

Vu que les nouveaux vecteurs de diffusion des programmes audiovisuels draineront progressivement des revenus substantiels, d'aucun suggèrent qu'ils participent comme les services de radiodiffusion classique à l'effort de promotion des programmes européens.

Cette question doit être abordée en tenant compte des objectifs de développement rapide de l'espace commun d'information. La question de couverture de ces nouveaux services est donc intimement liée à des questions d'opportunité: il s'agit de ne pas perdre de vue la nécessité d'un développement maximal de ces nouveaux services tout en assurant à l'industrie européenne des programmes une part équitable de l'accroissement du marché européen qui en résultera.

Elle doit également tenir compte des réflexions sur l'efficacité globale des mécanismes de promotion des programmes européens ainsi que de contraintes techniques: le PPV et la quasi VOD pourraient théoriquement se voir appliquer un mécanisme de promotion basé sur le temps de diffusion (distinct du temps de consommation effective), mais la VOD nécessite une autre approche⁵³. D'aucun préconisent des règles concernant le contenu des catalogues, d'autres, des règles relatives à l'investissement dans la production ou l'achat de programmes européens.

En résumé:

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?

5.2 La stimulation financière au niveau de l'Union européenne

5.2.1 Approche horizontale du secteur ou priorités sectorielles ?

Dans la perspective du développement du marché européen des programmes cinématographiques et télévisuels, la question se pose de savoir si la stimulation financière doit concerner chacune des phases de la "chaîne audiovisuelle" (de l'écriture à toutes les

⁵³ Pour les services de PPV, le temps de diffusion et son contenu couvrent l'ensemble des émissions diffusées, indépendamment de la consommation individuelle. En revanche, pour la VOD, le temps de diffusion et son contenu sont déterminés par la consommation individuelle et ne sont donc connus qu'a posteriori.

formes d'exploitation des programmes audiovisuels), ou si, au contraire, l'effort doit être orienté sur des secteurs prioritaires.

i) L'approche horizontale

La "crise" du secteur en Europe affecte l'ensemble des maillons de la "chaîne audiovisuelle" ce qui peut justifier la mise en oeuvre de mécanismes incitatifs pour chacune des étapes du processus de production et d'exploitation des programmes.

Avec une approche sectorielle, le Programme MEDIA s'est efforcé d'identifier les principales carences tout au long de ce processus (en tenant compte de la spécificité de secteurs tels que l'animation ou de questions telles que l'utilisation des nouvelles technologies dans la production de programmes) et de définir les mécanismes incitatifs susceptibles de les palier.

ii) Les secteurs prioritaires

Une autre approche, plus macro-économique consiste à identifier des maillons prioritaires de la "chaîne audiovisuelle" et de concentrer sur eux la majeure partie des ressources disponibles pour obtenir un effet de "levier" sur l'ensemble de la chaîne.

Les opinions recueillies par la Commission au cours de la phase de préconsultation suggèrent que 5 secteurs pourraient être considérés comme prioritaires dans la perspective du renforcement de l'industrie européenne des programmes:

- la réalisation de programmes adaptés aux nécessités du marché européen suppose un investissement considérable dans le développement des projets, tenant compte à la fois des différentes audiences visées et de l'ensemble des supports (notamment multimédias) envisageables;
- l'exploitation optimale des programmes sur le marché européen (sur tous les supports et les moyens de diffusion possibles) suppose, outre un effort considérable en matière de marketing, la constitution de réseaux de distribution européens susceptibles, à terme, d'investir dans la production et de constituer des catalogues de droits;
- la promotion de la circulation intra-européenne des programmes ainsi que la prise en compte de la spécificité des pays à aire linguistique restreinte suppose un effort important pour le développement du doublage et de sous-titrage, en insistant sur sa qualité;
- le développement d'une industrie européenne des programmes suppose la mobilisation de financements provenant non seulement de l'industrie elle-même, mais également d'investisseurs privés actifs dans d'autres secteurs économiques; ces financements peuvent être en partie attirés par des mécanismes d'ingénierie financière;
- l'approche transnationale de la production et de la distribution audiovisuelle ainsi que la diversification des réseaux de distribution nécessitent un effort global de formation orientée vers le marché et vers les nouvelles technologies de l'information;

Ces cinq pôles prioritaires ne sont pas exclusifs d'interventions dans d'autres domaines, mais une action d'envergure dans ces domaines devrait être analysée pour stimuler le développement d'une industrie européenne des programmes.

En résumé:

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 ?

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?

5.2.2 Priorité aux entreprises ou priorité aux projets ?

L'industrie des programmes est une industrie de prototypes caractérisée, en outre, par le fait que, généralement, le consommateur "paye" pour un produit qu'il ne connaît pas encore (par exemple, quand il achète un billet de cinéma). Elle repose donc fondamentalement sur le talent et chaque prototype suppose une prise de risques importante.

La prise en compte de cette réalité du secteur audiovisuel peut déboucher sur deux approches distinctes en matière de stimulation financière:

La première approche consiste à soutenir un maximum de projets pour ainsi donner leur chance à un maximum de talents et accroître la diversité des programmes. Selon cette approche, la stimulation financière vise à diminuer les risques de la production sans prendre en compte de manière approfondie les conditions d'exploitation des programmes ainsi produits. Poussée à l'extrême, cette logique peut déboucher sur un effet pervers: des programmes peuvent être produits sans prise en compte du marché et des publics; ainsi, chaque année en Europe, des programmes sont produits pour, dans certains cas, n'être présentés que dans des festivals, à l'exclusion de toute autre forme d'exploitation.

La seconde approche consiste à donner la priorité aux actions qui sont susceptibles d'aboutir à un renforcement d'entreprises porteuses d'un certain nombre de projets, leur permettant une répartition des risques inhérents à la production audiovisuelle, à condition que le développement des projets se fasse en lien étroit avec le marché. Selon cette approche, le problème crucial n'est pas l'activité soutenue (par exemple, la production) en tant que telle

(par exemple, l'augmentation du nombre de produits) mais les conditions de cette activité: la constitution de catalogues, leur exploitation maximale, la santé et le renforcement des entreprises impliquées. Poussée à l'extrême, cette logique peut déboucher sur un effet pervers: la discrimination entre entreprises sur la base de leur activité globale peut aboutir à fausser la concurrence entre opérateurs.

Ainsi, l'approche projet par projet (dans la production ou dans la distribution) facilite les diverses activités qu'elle vise à encourager mais sans nécessairement produire d'effets durables sur les structures des entreprises qui en bénéficient;

En revanche, la prise en compte de l'activité globale des entreprises, de ses résultats sur le marché européen ou l'incitation aux regroupements d'entreprises, par exemple, permettent d'amorcer une logique de croissance qui accroît progressivement le potentiel des entreprises, que ce soit en termes de catalogues, de répartition des risques ou de capacité de formation.

En résumé:

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

ou

Faut-il mettre en oeuvre une priorité aux entreprises en prenant en compte la globalité de leurs activités ?

5.2.3 Quelle ampleur, géographique, temporelle et financière?

La définition de mécanismes d'incitation financière visant à des effets structurels à l'échelle du marché européen doit s'appuyer sur des critères appropriés en matière de taille des marchés, de prise en compte du facteur temps et de niveau de financement. Ces éléments, certes techniques, sont fondamentaux pour éviter les effets pervers de la stimulation financière.

i) La taille des marchés

Pour atteindre un objectif de restructuration d'une industrie des programmes européenne, les mécanismes à mettre en oeuvre doivent prendre en compte une véritable dimension européenne. Une ambition territoriale limitée (par exemple, se réduisant à des projets impliquant des entreprises ou des marchés de trois Etats membres, dont deux appartiennent à la même zone linguistique) encourage certes des activités transfrontalières, mais sans induire une véritable "expérience" du marché européen ni un bouleversement de l'économie des projets soutenus.

ii) Le facteur temps

Le facteur temps constitue un élément fondamental de toute politique industrielle:

d'une part, la durée de vie des mécanismes doit refléter les limites de la "phase transitoire" à l'issue de laquelle l'objectif de restructuration devra avoir été atteint;

d'autre part, s'agissant de mécanismes d'incitation financière qui prévoient le plus souvent possible le remboursement des sommes perçues dès qu'est atteint un seuil de rentabilité, la fixation du moment du remboursement doit refléter l'ampleur des risques que les entreprises ont pris en réponse à l'encouragement financier.

iii) Le niveau de financement

Par ailleurs, l'efficacité structurante d'une politique de stimulation financière est intimement liée à la notion de "masse critique" à la fois en ce qui concerne le volume financier global et le montant unitaire des sommes allouées au titre des mécanismes mis en place:

si les montants sont trop faibles, ils sont absorbés par le secteur pour compenser ses carences sans modifier les structures en profondeur;

si les montants sont trop élevés, ils suppriment le risque économique et pervertissent le fonctionnement du marché.

De même, le type de mécanismes envisageables est souvent étroitement lié au montant financier disponible:

des montants limités imposent généralement une approche sélective tandis que des montants plus importants permettent des mécanismes plus automatiques, basés sur des indicateurs en prise directe sur le marché.

En résumé:

Les mécanismes à mettre en oeuvre 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.

5.2.4 Marché européen et diversité culturelle

Vu l'importance culturelle du secteur audiovisuel, la Commission estime qu'il est indispensable de veiller à ce qu'une politique industrielle dans ce secteur ne se traduise pas par un développement "à plusieurs vitesses" qui laisserait de côté les Etats membres (ou certaines de leurs régions) présentant une moindre capacité audiovisuelle ou une aire

linguistique restreinte⁵⁴. Il est important que toutes les régions de l'Union puissent participer au développement de l'industrie audiovisuelle.

En ce qui concerne les industries de programmes, il faut noter que la création d'un véritable marché européen constitue, à terme, la principale réponse à ces différents handicaps structurels:

Grâce au développement du marché européen, la taille du marché national ne constituera plus une limite pertinente pour les créateurs qui, quel que soit leur pays, devront séduire le public européen;

par ailleurs, le succès et la rentabilisation sur le marché européen ouvrira les portes sur de nouveaux marchés extra-européens où les producteurs de pays de dimensions et de langues différentes pourront trouver des débouchés naturels (par exemple, des bassins linguistiques tels que le portugais ou l'espagnol, limités en Europe, sont beaucoup plus étendus dès qu'on considère le marché mondial).

Dans cette perspective, la nécessité de développer le doublage et le sous-titrage, en termes quantitatifs mais aussi qualitatifs⁵⁵, dans le souci d'accroître la circulation intracommunautaire des programmes devient un objectif prioritaire.

Cependant, il semble que, durant la "phase intermédiaire" de développement du marché européen, des mécanismes correcteurs peuvent être envisagés.

Ces mécanismes, sous réserve de leur compatibilité avec le droit communautaire, peuvent soit prendre la forme d'une "discrimination positive" pratiquée dans le cadre de mesures dont bénéficient indistinctement toutes les entreprises de l'Union, soit faire l'objet de mesures spécifiques.

En résumé:

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 ?) ?

⁵⁴ Cette considération prend une acuité particulière dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne de nouveaux pays à aires linguistiques restreintes ou à capacité de production limitées.

⁵⁵ voir supra, point 3.3.1 "dépasser les barrières linguistiques" p. 21.

5.2.5 Participation au développement de nouveaux marchés

Pour une industrie qui vise à être compétitive sur le marché mondial, la présence sur un maximum de marchés nationaux est un objectif aussi vital que l'exploitation sur tous les supports de diffusion. Dans l'industrie des programmes, cette exigence est renforcée par le fait que l'offre de programmes audiovisuels structure progressivement le goût des publics européens.

En dehors du marché communautaire à l'intérieur duquel on ne saurait parler d'exportations, certains marchés extérieurs sont économiquement prometteurs mais difficiles à pénétrer (le marché des Etats Unis, par exemple), d'autres sont en pleine phase de construction, voire de reconstruction. Mais quel que soit le niveau de maturité de ces marchés, tous les liens que les entreprises européennes réussiront à tisser pour développer l'accès de leurs programmes à de nouveaux marchés s'avèreront, à moyen ou long terme, des atouts pour l'industrie européenne.

Pour autant, compte tenu des liens historiques et culturels profonds qui nous y attachent, des traditions cinématographiques et audiovisuelles qui y survivent, ainsi que de la perspective d'une intégration économique régionale progressive⁵⁶, la réflexion, au niveau de l'Union Européenne, doit prioritairement porter sur les marchés des pays d'Europe centrale et orientale.

i) L'aide à la reconstruction et au développement

La logique fondamentale qui préside aux rapports économiques de l'Union Européenne avec ces pays est celle de l'aide à la reconstruction et au développement. Elle est nécessaire et elle est susceptible de s'étendre au secteur audiovisuel dans le cadre de programmes tels que PHARE et TACIS pour autant que les mesures s'inscrivent dans les priorités décidées en commun avec les pays bénéficiaires.

Les créateurs, les entreprises de l'Union Européenne et ceux et celles des pays d'Europe centrale et orientale ont un intérêt partagé à voir se développer un marché audiovisuel dans les pays de l'ex-Europe de l'est et l'action de l'Union peut accélérer ce développement.

ii) L'ouverture des mécanismes de stimulation financière communautaires

Dans ce contexte, le premier type de mesures spécifiques envisageable consiste à ouvrir les mécanismes de stimulation financière de l'Union à la participation des entreprises de ces pays. Mais cette approche (outre les problèmes bien connus liés à l'insuffisance des cadres réglementaires en plein développement dans ces pays, notamment en matière de droit d'auteur) se heurte à deux problèmes majeurs:

⁵⁶ cfr. Le cadre juridique actuel fourni par les "Accords Européens" avec la Pologne, le Hongrie, la Roumanie, la Tchèque et la Slovaquie. Des mesures de soutien sont possibles dans le contexte des "Accords d'intégration économique régionale" pour autant qu'elles ne s'analysent pas comme des subventions à l'exportation.

d'une part, les différences dans le niveau de développement des industries audiovisuelles et des réseaux d'exploitation, de part et d'autre de l'Europe, font que des mécanismes adaptés à la situation dans l'Union ne sont pas nécessairement pertinents dans les pays d'Europe centrale et orientale;

d'autre part, vu le faible niveau de financement que ces pays sont susceptibles d'apporter à titre de contribution aux mécanismes auxquels ils participeraient comparé au nombre de leurs entreprises capables de soumettre des projets éligibles à un soutien, l'ouverture risquerait de se traduire par un transfert financier hypothéquant l'efficacité de ces mêmes mécanismes au sein de l'Union;

iii) Un nouveau partenariat

Il convient donc d'envisager d'autres types de mesures. Ainsi, la Commission propose-t-elle de réfléchir à l'opportunité et aux possibilités de stimuler certaines activités des entreprises de l'Union Européenne dans ces pays.

D'autres industries - et notamment l'industrie nord américaine - ont mis en oeuvre une stratégie "d'occupation du terrain" à la fois dans le domaine des infrastructures (réseaux de salles, câble, télécommunications, etc) et dans celui de l'offre de programmes à des prix symboliques.

La stimulation, par l'Union Européenne, de partenariats équitables entre les entreprises des deux parties de l'Europe pourrait non seulement contribuer à revivifier nos industries, notamment de programmes, mais également à resserrer des liens culturels fondamentaux.

En résumé:

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 selon ces pays dans une approche de partenariat ?

5.3 Vers une convergence des systèmes nationaux de soutien?

L'action des Etats membres est, à bien des titres, déterminante pour l'évolution des structures du secteur audiovisuel. Elle l'est également dans le domaine de la stimulation financière où les mécanismes de soutien nationaux, pris dans leur ensemble, peuvent constituer un puissant levier pour le renforcement de l'industrie des programmes.

Ces politiques nationales visent principalement des objectifs nationaux:

- objectifs culturels: maintien de la diversité et de la qualité dans la programmation, politique linguistique, soutien à la création, promotion des identités nationales et locales;
- objectifs industriels: développement de l'industrie nationale des programmes, développement des services et des nouveaux marchés, introduction des nouvelles technologies...

Or l'objectif du renforcement de l'industrie européenne des programmes n'est nullement contradictoire avec ces objectifs; il apparaît même une condition de la viabilité, à terme, des politiques culturelles et industrielles des Etats membres.

Bien plus, les politiques nationales, pour peu qu'elles prennent en compte une ambition européenne pour leurs industries nationales, peuvent largement contribuer à renforcer l'efficacité des mesures prises au niveau de l'Union européenne. A contrario, un repli excessif du secteur audiovisuel sur des structures et des marchés exclusivement nationaux hypothéquerait gravement les chances de succès d'une stratégie européenne, a fortiori, mondiale.

Ainsi, une réflexion commune quant à la stratégie d'ensemble paraît-elle opportune, dans une perspective d'optimisation de l'impact économique de ces systèmes.

5.3.1 Un cadre d'échanges et de réflexion

Sans qu'il puisse s'agir de remettre en cause l'autonomie dont jouissent les Etats membres dans ce secteur, dans l'esprit du développement de l'industrie européenne des programmes par un effort collectif de l'ensemble des acteurs dans l'Union, cette réflexion devrait concerner la contribution que les Etats membres, au travers de leurs différents niveaux de compétence, peuvent apporter à des objectifs définis en commun.

La Commission se propose d'animer cette réflexion avec les différentes Autorités compétentes dans les Etats membres, dans un esprit de coopération. Il s'agirait de mettre en place un cadre d'échanges sur des sujets d'intérêt commun, d'échanger les expériences, d'analyser l'efficacité et les limites des systèmes nationaux existants, pour, in fine, étudier les perspectives et les avantages d'une convergence autour d'objectifs communs

Dans le cadre d'une approche progressive, la Commission pourra ultérieurement formaliser ces échanges ou leurs conclusions, notamment en engageant des processus institutionnels visant à l'adoption de recommandations ou d'autres mesures communes.

5.3.2 Quels thèmes prioritaires d'échanges et de réflexion ?

Nous avons vu que le cadre réglementaire communautaire fournit déjà des règles communes en matière de promotion de la distribution et de la production de programmes européens. Par ailleurs, en matière de soutiens financiers nationaux, la Communauté a toujours eu un préjugé favorable à leur égard, dès lors que les modalités d'octroi des aides en cause n'étaient pas contraires à l'intérêt commun et, en particulier, aux dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes et des services et au droit d'établissement⁵⁷.

Au delà de cette approche juridique, dans la perspective de l'optimisation de l'efficacité globale des systèmes nationaux de soutien, la réflexion et l'échange peuvent être développés de façon pragmatique autour de deux axes complémentaires: la convergence dans les priorités en matière de soutien à l'industrie des programmes et la convergence en matière de financement de ce soutien.

i) Convergence dans les priorités des systèmes nationaux de soutien

A des degrés divers, les différents systèmes nationaux contribuent au renforcement de l'industrie des programmes. Des échanges d'expériences et d'analyses entre les Etats membres sur le fonctionnement de ces systèmes, et sur les priorités qui leur sont assignées peuvent permettre un enrichissement mutuel qui est susceptible de déboucher sur une amélioration sensible de leur efficacité.

Dans cette perspective, plusieurs thèmes de réflexion peuvent être suggérés.

La puissance d'une industrie nationale des programmes dépendra de sa capacité à constituer de vastes catalogues de programmes susceptibles d'être exploités sur une variété de marchés (supports et territoires).

Face à cet impératif, il est clair que le principal problème n'est pas la production en tant que telle (notamment en termes quantitatifs) mais les conditions de cette production et de son exploitation⁵⁸.

Dans ce domaine la Commission propose de réfléchir à la manière dont les mécanismes nationaux de soutien peuvent prendre en compte l'orientation vers le marché dès la phase de développement des projets de création ainsi que la nécessité de stimuler la constitution, le regroupement et l'exploitation maximale de catalogues de programmes.

⁵⁷ Il convient de rappeler que le Traité de l'Union a introduit une nouvelle disposition qui confirme cette approche, à savoir l'article 92.3.d qui inclut parmi les aides susceptibles de bénéficier d'une exemption "les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun".

⁵⁸ La question stratégique des catalogues s'applique également aux programmes existants. Il convient notamment d'en encourager l'inventaire en vue d'une exploitation sur un maximum de marchés.

Dans le même sens, la Commission propose d'aborder des questions relatives au développement de la formation des professionnels du secteur, orientée vers le marché et la diffusion des nouvelles technologies d'information et de communication.

Au delà de cette réflexion sur les orientations des mécanismes nationaux de soutien, un échange pourrait également s'avérer utile en matière de modalités d'octroi des soutiens financiers. Les Etats membres utilisent en effet toute une gamme de techniques (avance sur recettes, aide sélective, aide automatique, etc) dont il serait intéressant de comparer l'efficacité.

Par ailleurs, la prise en compte de la taille européenne et mondiale du marché suppose une réflexion concernant l'ouverture des critères déterminant l'accès aux soutiens nationaux: le succès d'un programme cinématographique ou télévisuel en dehors de son territoire d'origine peut-il, par exemple, s'avérer pertinent pour promouvoir l'ambition transnationale des opérateurs nationaux?

D'autres considérations nécessitent également une réflexion sur l'opportunité d'un certain degré de convergence des mécanismes nationaux: les activités de co-production ou de co-distribution au niveau transnational seront d'autant plus facilitées que les mécanismes de soutien nationaux seront plus homogènes. En effet, par exemple, la complexité des accords de co-production tient principalement à la grande diversité des mécanismes nationaux de soutien.

Les différents thèmes suggérés ici ne sont pas limitatifs. L'objectif étant de dégager des questions d'intérêt commun, il est clair qu'il reviendra aux Etats membres de préciser les domaines dans lesquels il leur semble qu'une réflexion commune est susceptible d'enrichir leur propre expérience.

ii) Convergence dans le financement des systèmes nationaux de soutien

La notion de "masse critique" en termes de financement d'une politique visant le renforcement de l'industrie des programmes, ne préjuge pas d'un examen des questions de subsidiarité, ni en ce qui concerne l'origine des recettes, ni en ce qui concerne la mise en oeuvre et la gestion des mécanismes de distribution.

En d'autres termes, la détermination de cette masse critique doit tenir compte à la fois des mécanismes à mettre en oeuvre au niveau de l'Union Européenne et de ceux qui, au niveau national, poursuivent des objectifs similaires ou étroitement complémentaires. Le montant global doit tenir compte des ressources communautaires mais également des financements nationaux susceptibles d'être affectés à des objectifs de restructuration industrielle.

La passage d'une action micro-économique à une action macro-économique suppose surtout un saut qualitatif dans la définition des mécanismes de stimulation financière mais également, dans certains cas, un saut quantitatif dans les niveaux de financement.

Pour faire face à cette situation et dégager des financements à la hauteur de la "masse critique" nécessaire, il convient de réfléchir aux différents moyen de financement envisageables.

Les mécanismes de soutien nationaux sont financés soit sur le budget général de l'Etat, soit par des mécanismes de recyclage d'une partie des ressources du secteur.

Cette seconde formule, qualifiée parfois "d'auto-épargne", consiste à prélever, sous forme de taxes parafiscales, une partie des recettes d'exploitation des programmes à certains stades de la filière audiovisuelle (prélèvements sur le prix des billets de cinéma, sur les revenus publicitaires ou le chiffre d'affaire des radiodiffuseurs, sur les revenus de la location de vidéos...) pour les redistribuer aux différents opérateurs de l'industrie des programmes dans le cadre de mécanismes de stimulation. Ces prélèvements doivent néanmoins respecter la politique générale suivie jusqu'à présent par la Commission en matière de taxes affectées.

L'intérêt d'un tel système est double:

- d'une part, il prend en compte la dimension réelle du marché, pour autant que les prélèvements portent sur une partie significative de l'exploitation des programmes audiovisuels;
- d'autre part, l'implication des "contributeurs" (l'ensemble des services soumis à des taxes parafiscales) dans l'industrie audiovisuelle nécessite (et, dans une certaine mesure, garantit) un fonctionnement économiquement sain des mécanismes de redistribution: par exemple, un radiodiffuseur acceptera d'autant plus volontiers de céder une partie de ses recettes que les mécanismes de redistribution lui assureront un "juste retour" sous forme d'une disponibilité accrue de programmes attractifs à des prix compétitifs.

Vu que ce type de système existe déjà, à divers niveaux, dans plusieurs Etats membres, et en considération de ses vertus économiques, la Commission propose de réfléchir avec les Autorités des Etats membres et les opérateurs du secteur à l'opportunité de le développer dans l'Union.

En effet, la mise en place d'un tel système, par les Etats membres, dans l'ensemble de l'Union permettrait, sans peser trop lourdement sur les budgets nationaux ou communautaire, de disposer d'un levier financier à la mesure des enjeux structurels des industries de programmes.

Si ce principe était retenu, on pourrait envisager, à plus long terme, un certain niveau de coordination communautaire.

La Commission est pleinement consciente de la sensibilité politique et des difficultés techniques de telles orientations. Un effort de réflexion se justifie néanmoins par l'importance des enjeux.

En tout état de cause, il convient de souligner que les questions d'opportunité et de faisabilité de l'établissement d'un tel système dans l'ensemble de l'Union restent ouvertes et qu'il s'agirait plus de réfléchir à une éventuelle coordination des actions des Etats membres que de proposer un nouvel instrument financier au niveau de l'Union. Dans un premier temps, il s'agirait d'inventorier les systèmes existants et d'en analyser les caractéristiques.

En résumé:

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 dans les systèmes nationaux de soutien ?
- leur ouverture progressive à une dimension européenne ?
- un débat sur leurs modalités de financement ?

CONCLUSION

La Commission est consciente que le principal effort requis pour que l'Union européenne investisse dans le futur de son industrie de programmes, au travers d'une politique visant à renforcer ses structures, est avant tout un changement d'attitude.

Ce changement d'attitude concerne certes les Institutions de l'Union et les Autorités nationales, et notamment la manière dont ils auront à définir de politiques globales pour le secteur de la Communication; mais il concerne avant tout les professionnels de l'industrie des programmes.

Réconcilier culture et économie, oeuvre et public, structures artisanales et impératif industriel ... il ne s'agit pas d'une série de slogans publicitaires destinés à masquer la complexité de la transition que l'industrie européenne devra effectuer sous peine de disparition.

Il s'agit de prouver la confiance de l'Europe dans ses talents, de leur donner lucidement les moyens de rayonner en Europe et dans le Monde.

C'est dans cet esprit que la Commission communique ce Livre vert aux Institutions européennes et le soumettra à une consultation approfondie des milieux professionnels.

Cette consultation devra permettre de recueillir les opinions des organisations professionnelles du secteur représentatives au niveau européen mais également des opérateurs eux-mêmes.

En effet, dans le secteur audiovisuel et, tout particulièrement dans l'industrie des programmes, la Commission est confrontée à une multiplication des organisations professionnelles dont les niveaux de représentativité à l'échelle européenne et la capacité de présenter des positions communes des entreprises qu'ils représentent varient énormément. A terme, il est à noter que le dialogue avec les professionnels serait facilité par une meilleure organisation de ces multiples organisations.

Une première étape de ce processus se déroulera dans le cadre de la Conférence Européenne de l'Audiovisuel que la Commission convoquera à Bruxelles. Les résultats de cette consultation pourront être affinés par d'autres exercices ultérieurs.

Enfin, la Commission tirera les conclusions de ce processus et en informera les Etats membres et les Institutions de l'Union avant de présenter des propositions concrètes en ce qui concerne les actions qu'il convient de poursuivre, renforcer ou envisager, au niveau de l'Union européenne.

RESUME

Dans le contexte des mutations profondes et rapides du secteur audiovisuel , notamment sous l'effet de l'évolution technologique, le livre vert "Options stratégiques pour le renforcement de l'industrie des programmes dans le contexte de la politique audiovisuelle de l'Union européenne" se focalise sur un aspect stratégique du secteur:

L'industrie des programmes cinématographiques et télévisuels est marquée par une double spécificité :

les programmes cinématographique et télévisuels ne sont pas des produits comme les autres; en tant que vecteur privilégié de la culture et témoins vivants des traditions et de l'identité de chaque pays, ils méritent d'être encouragés.

Par ailleurs, à la faveur des mutations en cours, il deviennent un enjeu fondamental dans la stratégie des opérateurs les plus puissants du secteur audiovisuel.

La convergence des industries de programmes, des services de radiodiffusion, des opérateurs de câble ou de télécommunications, des industrie de l'édition et des fabricants de technologies d'information et de communication induit l'apparition de nouveaux produits, de nouveaux services audiovisuels qui débouchent vers une nouvelle société de l'information.

S'il n'est pas encore possible de prendre toute la mesure de ces phénomènes qui se développent à l'échelle mondiale, plusieurs perspectives fondamentales intéressent le futur de l'industrie européenne des programmes:

- elle doit être compétitive dans un contexte d'ouverture et de mondialisation du secteur;
- elle doit être tournée vers le futur et être partie prenante du développement de la société de l'information;
- elle doit illustrer le génie créateur et la personnalité des peuples européens;
- elle doit être en mesure de traduire sa croissance par la création de nouveaux emplois en Europe;

Dans cette perspective, le livre vert s'attache à ouvrir le débat autour de la question suivante:

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

Au travers de multiples exercices prospectifs, au premier rang desquels le Livre blanc "croissance, compétitivité, emploi", la Commission s'efforce actuellement de définir les orientations fondamentales de la politique à venir de l'Union européenne dans le secteur de

la communication, en tenant compte de l'évolution technologique induite par la numérisation, de la convergence des industries autour de la mise en oeuvre d'un espace commun d'information (informations, infrastructures, applications) et de l'évolution des structures du marché (notamment des phénomènes d'alliance et de concentration).

Le livre vert s'insère parmi ces exercices et s'est nourri des contributions provenant de trois sources: une cellule de réflexion instituée par la Commission; les milieux professionnels, et les Etats membres.

Le diagnostic de la situation actuelle de l'industrie européenne des programmes montre qu'elle n'a pas réussi:

- à surmonter sa fragmentation autour de marchés locaux, ni à développer la circulation intra-européenne des programmes,
- à sortir de son déficit chronique ni à drainer des investissements significatifs européens ou étrangers.

Dans ce contexte de crise, les développements issus de la "révolution numérique" vont renforcer certaines tendances déjà manifestes du marché audiovisuel:

- l'individualisation croissante de l'offre et le renforcement de la consommation individuelle dans le financement du secteur;
- l'internationalisation et la globalisation de l'industrie des programmes et des industries connexes;
- le besoin croissant de catalogues de programmes, riches en termes quantitatifs et qualitatifs;

Ces différentes tendances convergent dans la nécessité d'une approche structurante de l'industrie des programmes visant à satisfaire la demande de chaque segment de marché et de tous les publics européens, en tenant compte de la variété des supports et des services qui sont appelés à émerger.

Cette approche se situe dans le prolongement de la stratégie esquissée dans le Livre blanc de la Commission "croissance, compétitivité, emploi" pour la mise en oeuvre d'un espace européen d'information susceptible de favoriser le développement de nouveaux marchés de services.

Au delà de l'orientation mondiale de la démarche et de la prise en compte des particularités européennes, la politique audiovisuelle de l'Union doit à ce titre intégrer de nouveaux axes prioritaires :

- la diffusion des nouvelles technologies auprès des entreprises du secteur;
- la création d'un environnement compétitif pour les services;
- le développement des infrastructures de communication;
- le développement de formations adaptées.

Face au risque de marginalisation sur des segments de marchés insuffisant pour tirer profit de la croissance globale du secteur, l'industrie européenne des programmes dispose d'atouts

importants, notamment la qualité et la diversité de sa production qui, dans un contexte d'individualisation de l'offre, peuvent se révéler de véritables opportunités économiques.

Dans le cadre d'un effort collectif de l'ensemble des acteurs dans l'Union européenne, la politique de l'Union devra à la fois assurer le développement d'un marché européen diversifié pour les programmes et stimuler une réponse adéquate de l'industrie européenne des programmes.

Dans cette perspective:

L'Union européenne doit accélérer l'introduction en Europe d'infrastructures d'information technologiquement avancées pour étendre le choix du consommateur et développer de nouvelles opportunités pour les industries de programmes.

Parallèlement, pour éviter que le développement de vastes réseaux de distribution ne bénéficie qu'aux seules industries de programmes extra-européennes et ne se traduise en un retrait de sa propre industrie des programmes sur des marchés locaux, privés de potentiel économique et de rayonnement culturel, elle doit également 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 que cette industrie retrouve la rentabilité dans un marché mondial ouvert et dynamique.

Les instruments existants, tant au niveau communautaire que national, qu'il s'agisse de stimulation financière ou de mesures d'incitation réglementaires, ont contribué à la survie de l'industrie des programmes, mais sans permettre d'obtenir le renforcement nécessaire de ses structures.

L'audiovisuel, soumis comme d'autres secteurs de services à une logique d'internationalisation et de globalisation, notamment dans le contexte de l'évolution technologique, fera l'objet dans les années à venir d'une pression constante visant à sa libéralisation progressive.

L'Union doit donc rapidement définir et mettre en oeuvre une politique efficace autour des objectifs suivants:

- décloisonner les marchés nationaux;
- garantir un choix réel pour le public européen;
- maximaliser les opportunités dans une filière d'avenir;
- assurer, à terme, la rentabilité d'un secteur déficitaire.

En vue de définir les contours d'une telle politique, la Commission a souhaité ouvrir le débat sur une série d'options articulées autour de trois lignes d'action: les règles du jeu, la stimulation financière et la convergence des systèmes nationaux.

1 Options pour les règles du jeu

Dans la perspective d'une politique de l'Union européenne pour le renforcement de l'industrie des programmes, le développement du marché par la mise en oeuvre des infrastructures, la libéralisation des services et la suppression des obstacles au marché intérieur est un objectif primordial.

Par ailleurs, la promotion de la transparence sur le marché audiovisuel passe par une meilleure coopération entre Autorités nationales et communautaires chargées de l'application des règles de concurrence ainsi que par une coopération entre les Autorités communautaires et les Autorités des pays tiers chargées de l'application des règles de concurrence.

Au delà de cette logique de développement du marché, la Commission estime que les règles de promotion des programmes européens existant au niveau de l'Union fournissent un cadre favorable au développement transfrontalier de l'industrie européenne des programmes qu'il convient à ce stade de préserver.

Cependant, de nombreuses questions restent ouvertes pour renforcer l'efficacité de ces mécanismes:

Comment améliorer l'efficacité du contrôle et de l'application du droit communautaire?

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 l'investissement dans la production de programmes ou l'achat de droits par rapport à des mécanismes basés sur le temps de diffusion ?

En tenant compte de la nécessité de maximaliser les revenus d'exploitation et d'encourager l'émergence des nouveaux supports et des nouveaux réseaux, 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 ?

Par ailleurs, l'émergence de nouveaux services audiovisuels de part et d'autre de la frontière entre radiodiffusion et télécommunication soulève de nouvelles questions:

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 incitatives 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 ?

2 Options pour la stimulation financière

Dans la perspective d'une politique industrielle de l'Union européenne pour le renforcement de l'industrie des programmes:

Quels doivent être les principes de la stimulation financière ?

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 secteurs prioritaires pour obtenir un effet de levier sur l'ensemble de ce processus ? Si oui, lesquels ?

En particulier:

Comment améliorer le développement des projets dans une perspective européenne ?

Comment stimuler la distribution pan-européenne des programmes et le décloisonnement des marchés nationaux ?

Comment stimuler l'investissement ?

Comment développer une formation orientée vers le marché et les nouvelles technologies ?

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

Faut-il mettre en oeuvre une priorité aux entreprises en prenant en compte la globalité de leurs activités ?

Au delà de la nécessité de promouvoir le doublage et le sous-titrage, en termes quantitatifs et qualitatifs, pour encourager la circulation intracommunautaire des programmes européens, comment assurer le maintien de la diversité culturelle ?

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 des mécanismes d'application générale ?

Faut-il développer des mécanismes spécifiques ? Si oui, lesquels ?

L'orientation nécessairement mondiale du renforcement de l'industrie des programmes se traduit par des questions spécifiques dans le contexte de l'intégration régionale progressive avec les pays d'Europe centrale et orientale:

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 les initiatives des entreprises communautaires dans ces pays selon une approche de partenariat ?

3 Vers une convergence des systèmes nationaux de soutien ?

Vu le rôle déterminant des Etats membres, au travers de leurs différents niveaux de compétence, sur les structures du secteur audiovisuel et, notamment, vu l'impact potentiel de leurs systèmes de soutien à l'industrie des programmes, la Commission propose d'animer une réflexion sur l'opportunité et la faisabilité d'une convergence des systèmes nationaux de soutien.

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

Quels seraient les thèmes prioritaires d'échanges et de réflexion?

Un tel exercice devrait-il promouvoir:

des priorités communes des systèmes nationaux de soutien ?

leur ouverture progressive à une dimension européenne ?

un débat sur leurs modalités de financement ?

**CONTRIBUTIONS TO THE GREEN PAPER
ON AUDIOVISUAL POLICY**

I. PROFESSIONAL CIRCLES

1) Organisations representing the industry at European level replying to questionnaire sent by Mr. Pinheiro.

- ACT : (Association of Commercial Televisions in Europe)

Included replies of : TF1 & ANT 1 (Antenna TV - GR).

Noted that others, such as ITV and Fininvest, were sending their contributions directly.

- ECCA (European Cable Communication Association)

- EPC : (European Publishers' Council)

- FEITIS : (Fédération Européenne des Industries Techniques de l'Image et du Son)

Submissions of French members FITCA & SNVC
German member VTFF
Italian member UNITC

- FERA : (Fédération Européenne des Réalisateurs de l'Audiovisuel)

- FIAD : (Fédération Internationale des Associations de Distributeurs de films)

- EBU/UER : (European Broadcasting Union/Union Européenne de Radio - Télévision)
(some members also sent separate contributions)

- UNIC : (Union Internationale des Cinémas)

Noted that they had forwarded the questionnaire on to their European members to respond directly.

- FIAPF : (Fédération Internationale des Associations de Producteurs de Films)

- CEA : (Cinema Exhibitors Association)

- CEPI : (Coordination of European Independent Producers)

2) Organisations involved in the MEDIA programme replying to the questionnaire sent by Mrs Flesch.

- EFA : (European Film Academy)
- BABEL : (Broadcasting Across the Barriers of European Language)
- CARTOON : (European Association of Animation Film)
- DOCUMENTARY : (Project for the Creative Documentay)
- EAVE : (Les Entrepreneurs de l'Audiovisuel Européen)
- EURO AIM : (Association Européenne pour un marché de l'Audiovisuel Indépendant)
- EMG : (Euro Media Guaranties)
- EFDO : (European Film Distribution Office)
- EVE : (Espace Video Européen - The Irish Film Institute)
- GRECO : (Groupement Européen pour la Circulation des Oeuvres)
- LUMIERE : (Sauvegarde et survie du patrimoine cinématographique européen)
- MAP TV : (Mémoire - Archives - Programmes TV)
- MEDIA SALLES : (Encouragement de l'exploitation cinématographique en Europe)
- SCALE : (Small Countries improve their Audiovisual Level in Europe)
- SCRIPT : (European Script Fund)
- CLUB : (Club d'investissement Media)
- SOURCES : (Stimulating Outstanding Resources for Creative European Screenwriting)

3) Other firms and organisations having sent a contribution.

- BT : (British Telecom)
- Central Television : (United Kingdom)
- Chambre Syndicale des Producteurs et Exportateurs de Films Français
- EACEM : (European Association of Consumer Electronics Manufacturers)
- IFFS : (International Federation of Film Societies)
- Fédération Nationale des Cinémas Français
- Fininvest Comunicazioni : (Italy)

- France Telecom
- American Film Marketing Association
- EUREKA Audiovisuel
- GESAC : (Groupement Européen des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs)
- GNS : (Genootschap van Nederlandse Speelfilmmakers)
- ITV Network Centre : (United Kingdom)
- IVF : (International Video Federation, Europe)
- TV5 : (France)

Including the contribution of the "Bruges Group" of trans-national European public service satellite chains, comprising :

- BBC TV World
- RAISAT
- DEUTSCHE WELLE TV
- RTVE INTERNATIONAL
- TRT INTERNATIONAL
- EURONEWS
- RTP INTERNATIONAL
- 3 SAT
- TV 5

- ZDF : (Germany)

II. MEMBER STATES

- BELGIUM : Etat fédéral et Communautés
- DANMARK : Permanent Representation to the European Union
- GERMANY : Federal Ministry of Economy
- FRANCE : Permanent Representation to the European Union
- IRELAND : Permanent Representation to the European Union
- ITALY : Department of Information
- LUXEMBOURG : Permanent Representation to the European Union
- NETHERLANDS : Permanent Representation to the European Union
- PORTUGAL : Permanent Representation to the European Union
- UNITED KINGDOM : Permanent Representation to the European Union

ISSN 0254-1491

COM(94) 96 final

DOCUMENTS

FR

15

N° de catalogue : CB-CO-94-106-FR-C

ISBN 92-77-66764-8
