

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles

(2002/C 43/04)

[COM(2001) 534 final]

1. INTRODUCTION

Les œuvres audiovisuelles, et le cinéma en particulier, jouent un rôle important dans la formation des identités européennes, tant au niveau des aspects communs partagés dans toute l'Europe qu'au regard de la diversité culturelle qui caractérise nos différentes traditions et histoires. Elles représentent un élément essentiel pour le bon fonctionnement de nos démocraties, en raison de leur large influence sur la société. Elles se trouvent également au cœur des transformations résultant du développement de la société de l'information: les nouveaux développements technologiques offrent des possibilités nouvelles de promouvoir la culture et de préserver le patrimoine, et de renforcer la compréhension mutuelle en Europe. Cependant, la multiplication des canaux disponibles pour la distribution des biens audiovisuels ne débouche pas automatiquement sur une augmentation de la création de contenus de qualité.

Les principes de la politique audiovisuelle communautaire ont été exprimés dans la communication de la Commission de décembre 1999 ⁽¹⁾ et restent parfaitement valables aujourd'hui. Le but principal de la réglementation dans le secteur audiovisuel consiste à préserver certains objectifs d'intérêt public, tels que le pluralisme, la diversité culturelle et linguistique et la protection des mineurs. Au niveau européen, il est nécessaire de maintenir un équilibre permettant de garantir la subsidiarité dans un domaine où les compétences principales se situent au niveau national ou régional, tout en veillant à ce que les sociétés européennes puissent pleinement bénéficier de la dimension communautaire. Les instruments européens clés élaborés dans ce domaine, la directive «télévision sans frontières» pour ce qui est des aspects réglementaires, et le programme MEDIA Plus en ce qui concerne les mécanismes de soutien, ont pour principal objectif de permettre aux entreprises européennes de ce secteur de tirer pleinement profit du marché unique européen.

Les œuvres audiovisuelles présentent des caractéristiques uniques en raison de leur double nature: ce sont des biens économiques, offrant des possibilités importantes de création de richesses et d'emplois. En 1999, le marché audiovisuel européen ⁽²⁾ était estimé à 58,3 milliards d'euros (+ 8,7 % par rapport à 1998). Ce sont également des biens culturels qui tout à la fois reflètent et façonnent nos sociétés. C'est la raison pour laquelle le développement de ce secteur n'a jamais été laissé aux seules forces du marché.

L'avènement des technologies nouvelles n'a pas affecté la renaissance du cinéma en Europe; elles ont apporté des revenus supplémentaires aux opérateurs de médias, plutôt que de se substituer aux médias existants. Le total des entrées de cinéma en Europe est passé de 662 millions en 1995 à 844 millions en 2000 (+ 27 %) ⁽³⁾. Cette augmentation semblerait liée, du moins partiellement, à l'augmentation du nombre d'écrans de cinéma en Europe, en particulier aux multiplexes (+ 22 % entre 1995 et 1999) ⁽³⁾, ainsi qu'à l'amélioration des infrastructures dans les cinémas. Des chiffres récents ⁽⁴⁾ montrent que le temps passé à regarder la télévision a augmenté dans la plupart des États membres au cours de l'année dernière.

Parmi les œuvres audiovisuelles, les œuvres cinématographiques occupent une place particulière, en raison de leur coût de production et de leur importance culturelle: les budgets des productions cinématographiques sont beaucoup plus élevés que ceux des autres œuvres audiovisuelles, elles font plus souvent l'objet de coproductions internationales et leur durée d'exploitation est plus longue, car elles peuvent utiliser tous les canaux de distribution, cinéma, DVD et vidéocassette (vente et location), téléchargement à partir de l'Internet et télévision (facturation à la séance, facturation par canal ou libre accès). Les œuvres cinématographiques sont confrontées à une forte concurrence extraeuropéenne ⁽⁵⁾. Les œuvres européennes sont peu diffusées en dehors de leur pays d'origine, bien que la tendance en la matière soit à la hausse: selon certaines estimations, les films européens nonnationaux représentaient plus de 10 % ⁽⁶⁾ de la fréquentation des salles en 1999, contre moins de 8 % en 1996.

En raison de la nature particulière du cinéma, la Commission avait indiqué, dans sa communication de 1999 sur la politique audiovisuelle, qu'il convenait d'approfondir un certain nombre de questions, afin de clarifier le cadre juridique du secteur cinématographique, y compris l'application de la politique en matière d'aides d'État dans ce domaine. L'objectif de cet examen était de déterminer quelles mesures pouvaient être prises pour améliorer la circulation de ces œuvres en Europe.

⁽¹⁾ Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique, COM(1999) 657 final du 14 décembre 1999.

⁽²⁾ Observatoire européen de l'audiovisuel. Il comprend: télévision, cinéma, vidéo (cassettes et DVD) mais pas les jeux.

⁽³⁾ Observatoire européen de l'audiovisuel.

⁽⁴⁾ Observatoire européen de l'audiovisuel: le temps moyen passé à regarder la télévision en Europe varie de 144 minutes par jour en Autriche à 239 minutes par jour en Italie. La tendance est positive dans presque tous les États membres.

⁽⁵⁾ Observatoire européen de l'audiovisuel: la part de marché des films cinématographiques américains en Europe en 2000 était supérieure à 73 %.

⁽⁶⁾ Observatoire européen de l'audiovisuel; base de données Lumière; les données comprennent les coproductions internationales UE/extra-UE.

Conformément aux principes du livre blanc sur la gouvernance (7), les services de la Commission ont organisé une consultation publique, sur la base d'un document de travail (8), afin de donner à toutes les parties intéressées la possibilité de faire connaître leur point de vue, avant l'adoption de la présente communication par la Commission. Une audition, à laquelle ont participé quelque 250 parties intéressées, a été organisée le 15 juin. Elle a non seulement donné à la Commission l'occasion d'identifier les questions centrales parmi celles soulevées dans le document de travail, mais elle a aussi permis aux parties intéressées d'entendre les avis des autres et d'y répondre.

Quarante-neuf commentaires écrits (9) ont été reçus, émanant des États membres, des autorités réglementaires nationales et des organismes d'autorégulation, des auteurs et artistes, des producteurs et réalisateurs de films et d'œuvres télévisées, des éditeurs/distributeurs de vidéocassettes et DVD, des organismes de radiodiffusion télévisuelle, des associations professionnelles du secteur, des représentants des consommateurs et des syndicats.

La présente communication présente les orientations de la politique de la Commission et les propositions découlant de l'exercice de consultation. Elle précise les principes à respecter dans le cadre de l'application des règles relatives aux aides d'État au secteur cinématographique et identifie les mesures à prendre et les domaines qui appellent une réflexion plus approfondie, afin de créer un environnement favorable à la production et à la distribution des œuvres audiovisuelles.

2. ORIENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMISSION EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT EN FAVEUR DU SECTEUR CINÉMATOGRAPHIQUE

Les programmes de cinéma et de télévision constituent deux des médias de divertissement les plus universels, dotés d'un puissant impact sur un grand nombre de personnes au niveau international. Étant donné l'état actuel de développement et les caractéristiques particulières de la production audiovisuelle au sein de la Communauté (CE), il est difficile pour les producteurs d'obtenir un soutien commercial initial suffisant pour réunir des moyens financiers permettant de réaliser des projets. Dans ces conditions, l'encouragement de la production audiovisuelle par les États membres joue un rôle clé pour assurer que leur propre culture et leur capacité créatrice puissent trouver à s'exprimer, reflétant ainsi la diversité et la richesse de la culture européenne.

Le traité de Maastricht a consacré au niveau communautaire l'importance cruciale de la promotion de la culture pour l'Union européenne et ses États membres, en intégrant la

(7) COM(2001) 428 du 25 juillet 2001.

(8) SEC(2001) 619 du 11 avril 2001.

(9) Représentant plus de 95 % de l'industrie de production, des réalisateurs de films, des exploitants de salles, des titulaires de droits, des organismes de radiodiffusion télévisuelle, des syndicats des travailleurs des secteurs audiovisuels, des associations de vidéo et DVD, des instituts cinématographiques et des États membres. Voir liste des commentaires et le texte intégral de ceux qui ont été transmis électroniquement, sans demande de confidentialité, à l'adresse http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_fr.htm

culture parmi les politiques de la Communauté spécifiquement mentionnées dans le traité CE (article 151 du traité CE). En même temps, il a inséré à l'article 87, paragraphe 3, point d), du traité CE une nouvelle possibilité spécifique d'exception au principe d'incompatibilité générale de l'article 87, paragraphe 1, applicable aux aides accordées par les États membres pour promouvoir la culture.

Les États membres mettent en œuvre un large éventail de mesures de soutien à la production audiovisuelle de films et de programmes de télévision. Ce soutien se concentre sur les phases de création et de production de films et prend généralement la forme de subventions ou d'avances remboursables. Ces mesures se fondent sur des considérations tant culturelles qu'industrielles. Elles ont pour objectif culturel premier de veiller à ce que les cultures régionales et nationales et le potentiel créatif soient exprimés dans les médias audiovisuels tels que le cinéma et la télévision. D'autre part, elles visent à générer la masse critique d'activité requise pour créer la dynamique assurant le développement et la consolidation de l'industrie, par la création d'entreprises de production sur des bases solides et le développement d'un *pool* permanent de compétences humaines et d'expérience.

La présente communication ne couvre pas l'application des articles 81 et 82 du traité CE (pratiques anticoncurrentielles des entreprises) au secteur audiovisuel (10).

2.1. Compatibilité avec le traité CE des régimes d'aide à la production cinématographique et télévisuelle

Les règles fondamentales en matière d'aides d'État prévues par le traité CE sont les suivantes: l'article 88, paragraphe 3, du traité CE dispose que les États membres sont tenus d'informer la Commission de tous les projets tendant à instituer ou à modifier des aides, avant de les mettre en œuvre. L'article 87, paragraphe 1, interdit les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence et le commerce entre les États membres. Toutefois, la Commission peut accorder une exemption pour certaines aides d'État. En particulier, l'article 87, paragraphe 3, énumère certains types d'aide, qui en raison de leurs effets, peuvent être autorisés par la Commission. L'une de ces exemptions est prévue à l'article 87, paragraphe 3, point d), pour les aides destinées à promouvoir la culture, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

2.2. Application des règles prévues par le traité CE aux aides à la production cinématographique et télévisuelle

En 1997, la Commission a reçu une plainte sur les effets d'exclusion créés par le régime français d'aide à la production cinématographique. Ceci a été confirmé par l'évaluation de la Commission. Les effets anticoncurrentiels résultaient de dispositions conditionnant l'aide à la réalisation de certaines activités de production de films dans l'État membre (la «territorialisation»).

(10) Par exemple, des pratiques telles que la réservation en bloc (*block booking*) ou le groupage de droits, qui pourraient être incompatibles avec le traité CE.

Les autorités françaises ont, à la demande de la Commission, modifié une série de dispositions incompatibles de leur régime d'aide à la production cinématographique et la Commission a autorisé ce régime le 3 juin 1998. Dans sa décision (N 3/98), la Commission a exposé quatre critères de compatibilité spécifiques pour autoriser l'aide à la production cinématographique et télévisuelle conformément à la «dérégulation culturelle» prévue à l'article 87, paragraphe 3, point d), du traité CE. La Commission a également entrepris de réexaminer les régimes des autres États membres à la lumière des critères adoptés dans la décision concernant la France.

La Commission a lancé une enquête demandant des informations à tous les États membres sur leurs régimes d'aides au secteur audiovisuel. Cette enquête a démontré que la majorité des régimes n'avaient pas été notifiés à la Commission en vue d'obtenir une autorisation préalable.

2.3. Évaluation des régimes d'aide à la production cinématographique et télévisuelle

Lorsqu'elle évalue les régimes d'aide à la production cinématographique et télévisuelle la Commission doit vérifier:

- premièrement que les régimes d'aide respectent le principe de la «légalité générale», c'est-à-dire qu'elle doit s'assurer que le régime ne comporte pas de clauses qui seraient contraires aux dispositions du traité CE dans des domaines autres que les aides d'État (y compris les dispositions relatives à la fiscalité),
- deuxièmement que le régime répond aux critères de compatibilité de l'aide, fixés par la Commission dans sa décision de 1998 sur le régime d'aide automatique français ⁽¹¹⁾.

La deuxième condition est spécifique aux régimes d'aide à la production cinématographique et télévisuelle, alors que l'autre est un contrôle de routine appliqué à tous les régimes d'aide, quel que soit le secteur.

a) Respect du critère de légalité générale

La Commission doit s'assurer que les conditions d'accès au régime d'aide d'État ne contiennent pas de clauses contraires aux dispositions du traité CE dans des domaines autres que les aides d'État. La Commission doit veiller, notamment, au respect des principes du traité CE interdisant toute discrimination en raison de la nationalité et assurant la liberté d'établissement, la libre circulation des marchandises et la libre prestation de services (articles 12, 28, 30, 39, 43, 48 et 49 du traité CE). La Commission applique ces principes conjointement avec les règles de concurrence, lorsque les dispositions contraires aux

⁽¹¹⁾ La question de savoir si les incitants fiscaux octroyés aux producteurs peuvent être qualifiés d'aide est traitée conformément aux principes contenus dans la communication de la Commission de 1998 sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises (JO C 384 du 12.12.1998).

principes en question sont indissociables du fonctionnement du régime.

Conformément aux principes énoncés ci-dessus, les régimes d'aide ne peuvent pas par exemple: réserver l'aide aux seuls ressortissants du pays concerné, exiger des bénéficiaires qu'ils possèdent le statut d'entreprise nationale établie en vertu du droit commercial national (les entreprises établies dans un État membre et opérant dans un autre par l'intermédiaire d'une succursale ou d'une agence permanente doivent pouvoir bénéficier de l'aide, en outre l'exigence du statut d'agence ne doit être applicable qu'au moment du paiement de l'aide), exiger des travailleurs des entreprises étrangères assurant des services cinématographiques qu'ils respectent les normes du travail nationales.

Certains régimes d'aide à la production cinématographique et télévisuelle sont financés par des taxes parafiscales. Selon la pratique administrative de la Commission et la jurisprudence de la Cour de justice, lorsque de tels régimes profitent seulement aux producteurs nationaux ou leur profitent davantage qu'à leurs concurrents d'autres États membres, la Commission exige que les produits importés ne soient pas taxés et que la production nationale ne bénéficie pas d'un taux d'imposition plus faible à l'exportation.

Lorsque la Commission applique les règles en matière d'aides d'État pour évaluer la compatibilité des régimes d'aide examinés, elle traite en même temps les problèmes identifiés par le groupe du code de conduite relatif à la fiscalité des entreprises, créé par le Conseil, (le groupe «Primarolo») ⁽¹²⁾.

b) Critères de compatibilité spécifiques pour les aides d'État à la production cinématographique et télévisuelle

Les critères spécifiques sur la base desquels la Commission évalue actuellement les aides d'État à la production cinématographique et télévisuelle, dans le cadre de la dérogation culturelle prévue à l'article 87, paragraphe 3, point d), du traité CE, ont été établis dans sa décision de juin 1998 relative au régime français d'aide automatique à la production de films. Ces critères spécifiques sont les suivants.

- 1) L'aide est destinée à un produit culturel. Chaque État membre doit veiller à ce que le contenu de la production faisant l'objet de l'aide soit culturel, selon des critères nationaux vérifiables (conformément au principe de subsidiarité).
- 2) Le producteur doit avoir la liberté de dépenser au moins 20 % du budget du film dans d'autres États membres, sans que l'aide prévue par le régime soit aucunement réduite de ce fait. En d'autres termes, la Commission a admis que soit fixée une condition de territorialisation, en termes de dépenses, jusqu'à 80 % du budget de production d'une œuvre cinématographique ou télévisuelle aidée.

⁽¹²⁾ Ce groupe a compilé un inventaire de mesures dommageables, qui comprend un certain nombre de régimes d'aides d'État à la production cinématographique et télévisuelle.

- 3) L'intensité de l'aide doit en principe être limitée à 50 % du budget de production, afin de stimuler les incitations commerciales normales propres à une économie de marché et d'éviter toute surenchère entre États membres. Les films difficiles et à petit budget sont exemptés de cette limite. La Commission considère que, conformément au principe de subsidiarité, il appartient à chaque État membre d'établir une définition des films difficiles et à petit budget, en fonction des paramètres nationaux.
- 4) Les suppléments d'aide destinés à des activités spécifiques de production de films (par exemple la postproduction) ne sont pas autorisés, afin de garantir que l'aide ait un effet d'incitation neutre et, par conséquent, que l'effet de protection/d'attraction de ces activités spécifiques dans l'État membre qui accorde l'aide soit évité.

Plusieurs considérations découlent des critères cités ci-dessus.

La Commission estime que l'aide doit porter sur le budget global d'un projet cinématographique spécifique et que le producteur doit être libre de choisir les postes du budget qui seront dépensés dans d'autres États membres. Les régimes d'aide élaborés sur cette base sont censés soutenir la création d'un produit audiovisuel et non le développement d'une activité industrielle. Par conséquent, les aides doivent être évaluées à la lumière de la dérogation culturelle de l'article 87, paragraphe 3, point d), du traité CE, plutôt que de la dérogation industrielle de l'article 87, paragraphe 3, point c). Les entreprises du secteur de la production cinématographique et télévisuelle peuvent également bénéficier d'autres types d'aide accordés dans le cadre de régimes nationaux d'aide horizontale autorisés par la Commission en vertu des dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, points a) et c), du traité CE (par exemple: les aides régionales, les aides aux PME, les aides à la recherche et au développement, les aides à la formation et les aides à l'emploi).

La Commission a admis que les États membres puissent exiger, comme condition d'accès à l'aide, qu'une certaine partie du budget de la production du film soit dépensée sur leur territoire. Le raisonnement suivi est qu'un certain degré de territorialisation des dépenses peut être nécessaire pour assurer la présence continue des ressources humaines et des capacités techniques requises par la création culturelle⁽¹³⁾. Cette restriction ne doit pas dépasser le niveau minimal requis pour promouvoir les objectifs culturels.

En outre, en raison des caractéristiques particulières de la production cinématographique, la Commission considère que le budget global d'une production audiovisuelle correspond à l'ensemble des fonds qu'il est nécessaire de risquer pour sa création et, par conséquent, admet que ce budget global représente la référence pour le calcul des aides, indépendamment des dépenses individuelles dont il est constitué. L'attribution d'une aide à des postes individuels spécifiques du budget d'un film pourrait transformer cette aide en préférence nationale pour les secteurs assurant la fourniture de ces postes, ce qui pourrait être incompatible.

⁽¹³⁾ Voir réponse à la question écrite 3173-00 de M. Veltroni (JO C 163 E du 6.6.2001, p. 50).

Les fonds fournis directement par des programmes communautaires tels que MEDIA Plus ne sont pas des ressources d'État. Par conséquent, l'assistance qu'ils apportent n'intervient pas dans le calcul du respect du plafond de 50 % d'aide. En outre, cette assistance stimule la distribution de films nationaux à l'étranger et, par conséquent, ses effets ne se cumulent pas avec ceux des régimes nationaux centrés sur la production et la distribution nationales.

Les obligations légales d'investir dans la production audiovisuelle, imposées par les États membres aux organismes de radiodiffusion télévisuelle, ne constituent pas une aide d'État, lorsque ces investissements apportent une compensation raisonnable aux organismes en question. La question de savoir dans quelle mesure ces obligations légales peuvent être considérées comme des aides d'État en tant que telles doit être examinée à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, après son arrêt du 13 mars 2001 dans l'affaire C-379/98 (PreussenElektra).

La Commission estime que les critères cités ci-dessus établissent un équilibre entre les objectifs de création culturelle, le développement de la production audiovisuelle dans la Communauté et le respect des règles de la Communauté européenne en matière d'aides d'État.

2.4. Réexamen des régimes

À la suite de sa décision de 1998 concernant le régime français d'aide automatique à la production cinématographique, la Commission a réexaminé les régimes en place dans d'autres États membres, à la lumière des critères d'évaluation mentionnés plus haut. La Commission a déjà examiné et approuvé les régimes d'une série d'États membres⁽¹⁴⁾. Elle achève à présent ses discussions avec les autres États membres en vue de mettre leurs régimes en conformité avec le droit communautaire. La Commission a l'intention d'achever son examen d'ici la fin de 2001. La finalisation de cet examen apportera au secteur la sécurité juridique.

L'examen a révélé les caractéristiques principales suivantes des régimes nationaux d'aide d'État:

- il existe une grande diversité de régimes d'aide au sein de la Communauté, tant en termes de type d'aide que de champ d'application,
- bon nombre de régimes contenaient des dispositions contraires au principe de légalité générale,
- très peu d'États membres imposent des conditions de territorialité pour bénéficier de l'aide,
- les aides accordées par les États membres ne dépassent qu'exceptionnellement le niveau de 50 % des coûts du film,
- les exceptions en question entrent généralement dans la catégorie des «films difficiles et à petit budget».

⁽¹⁴⁾ La France, les Pays-Bas, l'Allemagne (et certains Länder allemands), l'Irlande et la Suède:
voir http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/

2.5. Évolution future

Les critères de compatibilité spécifiques pour l'aide à la production cinématographique et télévisuelle, indiqués plus haut, resteront valables jusqu'en juin 2004, date limite figurant dans les décisions déjà adoptées. Dans le cadre du réexamen, les régimes des autres États membres seront autorisés jusqu'à la même date.

La Commission n'a pas l'intention de modifier ces critères, à moins qu'ils ne s'avèrent inaptes à prévenir des distorsions de concurrence indues au sein de la Communauté. À la lumière de l'examen, la Commission étudiera de façon plus approfondie le niveau maximal de territorialisation admissible. Les exigences de territorialité fragmentent le marché intérieur des biens et services destinés à la production audiovisuelle et entravent leur développement. Les éventuelles distorsions de concurrence créées par les aides à la production de programmes cinématographiques et télévisuels seraient davantage susceptibles de provenir des exigences de territorialisation que du niveau de l'aide lui-même. Les exigences de territorialité excédant ce qui peut être jugé acceptable au regard des critères de nécessité et de proportionnalité dépassent les limites strictes de la promotion culturelle et visent fondamentalement des objectifs industriels. Par conséquent, la Commission, dans sa décision sur le régime d'aide français, a estimé que les États membres devraient être encouragés à réduire leur préférence nationale en matière de lieu des dépenses pour une partie importante des coûts.

Au vu de l'aire géographique comparativement limitée de certaines langues et cultures et de la circulation limitée de ces produits culturels au sein de la Communauté et sur les marchés mondiaux, la Commission pourrait admettre des aides dont l'intensité dépasse 50 %, lorsque la nécessité en est prouvée, dans des cas autres que les films difficiles et à petit budget pour ces États membres.

La Commission a l'intention de poursuivre le dialogue multilatéral avec les États membres sur les questions pertinentes liées aux aides d'État à la production cinématographique et télévisuelle. Ce dialogue a débuté lors de la conférence organisée par le Centre national cinématographique français à Paris en octobre 2000, qui a rassemblé des experts, des fonctionnaires de la Commission et des représentants des ministères concernés et des instituts cinématographiques de l'Union européenne. Il s'est poursuivi au cours d'une seconde conférence organisée par l'Institut cinématographique suédois à Stockholm en juin 2001.

3. PROTECTION DU PATRIMOINE ET EXPLOITATION DES ŒUVRES AUDIOVISUELLES

Un certain nombre de questions relatives à la protection du patrimoine, à la transparence et à l'exploitation efficace des droits ont été soulevées⁽¹⁵⁾: le dépôt légal d'œuvres audiovisuelles, la création d'un registre européen (ou l'interconnexion

des registres nationaux) et d'autres formes et utilisations possibles de bases de données à vocation commerciale. Ces questions pourraient avoir des conséquences importantes pour la circulation des œuvres audiovisuelles au sein de l'Europe et pour la préservation du patrimoine audiovisuel européen.

3.1. Dépôt légal d'œuvres audiovisuelles

Différents travaux ont été réalisés dans différents forums sur cette question. Le Conseil a adopté une résolution relative à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine cinématographique européen en mai 2000⁽¹⁶⁾, dans laquelle il invite la Commission à tenir compte des besoins spécifiques de cette forme particulière de patrimoine culturel et à soutenir et à animer une étude transnationale à réaliser par les États membres sur l'état des archives cinématographiques européennes.

Il ressort clairement des contributions enregistrées tant lors de l'audition publique que par écrit qu'il existe un consensus sur la nécessité de préserver et de sauvegarder le patrimoine audiovisuel de l'Europe. Les avis divergent quant à la meilleure façon d'atteindre cet objectif et quant à savoir si une intervention réglementaire au niveau européen est requise ou même souhaitable.

Au niveau paneuropéen, des initiatives ont été prises par des organisations professionnelles⁽¹⁷⁾ et par le Conseil de l'Europe, dont le projet de convention européenne relative à la protection du patrimoine audiovisuel devrait être adopté sous peu. Cette convention prévoira un dépôt légal obligatoire des «images en mouvement faisant partie de son patrimoine audiovisuel et qui ont été produites ou coproduites sur le territoire de la partie concernée».

Les avis sont partagés sur la question de savoir si l'Union européenne doit adhérer à cet instrument et/ou encourager les États membres à le faire. Un certain nombre de commentateurs estiment que la convention offre un compromis raisonnable dans ce domaine, rendant l'action communautaire superflue, ou alternativement, considèrent qu'elle constitue un bon point de départ pour une initiative communautaire. D'autres sont favorables à une initiative communautaire, arguant qu'elle reste nécessaire en dépit de la convention et peut apporter une valeur ajoutée en termes de protection du patrimoine et de promotion de la diversité culturelle. Il a été suggéré que toute approche communautaire devrait se centrer sur les meilleures pratiques, bien que certains commentateurs aient estimé que l'autorégulation ou la corégulation ne fonctionnaient pas correctement et pouvaient mener à des disparités dans la préservation des œuvres audiovisuelles.

⁽¹⁶⁾ 2261^e réunion du Conseil (16 mai 2000) Presse 154 — n° 8394/2000.

⁽¹⁷⁾ Il existe des propositions émanant de la Fédération européenne des réalisateurs de l'audiovisuel (FERA) et de la Fédération internationale des associations de producteurs de films (FIAPF) [qui a proposé un dépôt «volontaire» des œuvres cinématographiques, sur la base d'un modèle de contrat qu'ils ont établi — Règlement général concernant le dépôt fiduciaire de copies de films dans les cinémathèques (1971)].

⁽¹⁵⁾ En particulier dans le document de travail des services de la Commission, SEC(2001) 428 du 11 avril 2001.

Des avis divergents ont été reçus quant à savoir si un tel système devrait être obligatoire ou volontaire. Un certain nombre de commentateurs sont en faveur d'un dépôt légal obligatoire comme mesure minimale. D'autres considèrent que cette exigence ne doit pas entraîner de coûts supplémentaires pour le producteur et doit donc être financée par des fonds publics. L'exigence ne devrait s'appliquer qu'aux œuvres nouvelles (les autres feraient l'objet d'un dépôt volontaire). De nombreux commentateurs sont favorables à un régime volontaire, dont les détails seraient réglés au niveau des États membres, qui se limiterait aux œuvres nationales et pourrait être lié aux incitants.

Les commentateurs ont opéré une distinction entre les œuvres cinématographiques et les autres œuvres. Les radiodiffuseurs sont d'avis qu'il ne convient pas de faire entrer les productions télévisuelles dans un quelconque régime de dépôt obligatoire. Ils ajoutent que, si une intervention réglementaire pour la préservation des productions télévisuelles devait être jugée nécessaire, elle devrait se fonder sur un caractère volontaire et être liée à d'importants mécanismes de soutien financier. D'autres sont favorables à l'intégration de toutes les œuvres audiovisuelles, tandis qu'un troisième groupe préfère cibler tout d'abord les œuvres cinématographiques, et étendre éventuellement le régime aux autres catégories par la suite.

En termes de conservation, les cinémathèques ont souligné la nécessité que les œuvres déposées soient de haute qualité (soit la copie originale, soit une copie de qualité similaire) ainsi que la nécessité de créer une base de données des différents supports matériels des œuvres audiovisuelles.

La Commission prend note qu'un large soutien se dégage quant à la nécessité de préserver les œuvres audiovisuelles, dans le cadre des objectifs de protection du patrimoine et de promotion de la diversité culturelle. Les résultats de la consultation indiquent qu'une action doit être entreprise pour préserver notre patrimoine audiovisuel. Ceci s'avère particulièrement important pour les œuvres cinématographiques. Toutefois, il y a un manque de consensus sur le type de mesures qui seraient appropriées.

Par conséquent, avant de présenter une éventuelle proposition, la Commission a l'intention de dresser un état de la situation actuelle dans les États membres. Celui-ci sera réalisé grâce à une enquête adressée aux autorités nationales dans le courant de cette année. Cet exercice évaluera le rôle joué par les mesures législatives et les autres mesures et analysera plus en détail les conditions qui devraient s'appliquer. En outre, la Commission a l'intention d'encourager la coopération entre les parties intéressées dans ce domaine ainsi que la diffusion des «meilleures pratiques». Elle prend note du consensus entre parties concernées sur le fait qu'il ne doit pas exister d'archives uniques européennes. Le dépôt devrait être plutôt organisé au niveau national ou régional, avec la transparence qui s'impose quant au lieu où se trouvent les œuvres. La Commission a également l'intention de faire avancer la question de la création d'une base de données des différents supports matériels des œuvres audiovisuelles, comme suggéré lors de la consultation.

3.2. Création d'un système d'enregistrement

Les avis divergent quant à la valeur d'un système d'enregistrement pour les films et autres œuvres audiovisuelles. À l'heure actuelle, seule une minorité d'États membres a mis en place un tel registre. Une initiative visant à créer un registre international dans le contexte de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) n'a enregistré qu'un succès limité.

Une initiative européenne dans ce domaine pourrait encourager la transparence et, par là, contribuer à protéger les titulaires de droits et faciliter la circulation des productions européennes. Ceci pourrait être particulièrement important compte tenu de la complexité de l'industrie. Un tel système ne devrait pas avoir d'impact sur les questions relatives aux différentes règles sur la qualité d'auteur ou l'utilisation des droits conformément aux règles sur les droits d'auteur mais pourrait viser à fournir certaines informations sur les œuvres audiovisuelles ayant fait l'objet d'un enregistrement.

Bien qu'un certain nombre de commentateurs jugent le système inutile et coûteux, la majorité se prononce en sa faveur. La création d'un registre national public des films dans chaque État membre recueille des suffrages, dans la mesure où des critères déterminés sont établis. Certains considèrent qu'il s'agit d'un élément essentiel de toute politique visant à promouvoir la circulation des œuvres audiovisuelles. D'autres vont plus loin et considèrent l'absence d'un tel registre (ou de tels registres) comme un obstacle à l'exploitation des droits.

Les avis divergent quant au type d'action le plus approprié. Certains sont favorables à la création d'un système de reconnaissance mutuelle, sur la base de registres individuels dans chaque État membre. D'autres estiment qu'il est nécessaire d'évaluer les besoins du marché avant de décider d'une action adéquate. Un certain nombre de commentateurs sont en faveur d'une mise en réseau de registres nationaux au niveau européen. Ils considèrent que ce procédé présente l'avantage de la transparence en facilitant l'identification, bien que d'autres soient d'avis qu'il pourrait s'agir d'un mécanisme assez lourd et difficile à mettre sur pied.

Un large accord se dégage sur les avantages d'une identification claire et l'importance des métadonnées⁽¹⁸⁾. Les radiodiffuseurs publics ont indiqué que l'Europe tirerait profit de systèmes bien connus et bien conçus de métadonnées, en ce qui concerne la production, la fourniture, la classification, la protection et l'archivage des œuvres des médias. Pour ce qui est des normes, ils jugent important d'encourager le développement d'un réseau de distribution plus large du numéro d'enregistrement des médias, afin d'assurer l'interopérabilité entre les numéros d'enregistrement des médias et de réduire les droits d'enregistrement pour le créateur de programmes européens. Certains opérateurs soutiennent l'utilisation de la norme ISAN⁽¹⁹⁾ ou d'une autre norme établie par l'industrie, tandis que d'autres sont opposés à l'utilisation de cette norme particulière, tout en étant favorables à des systèmes normalisés de métadonnées.

⁽¹⁸⁾ Informations numériques sur une œuvre audiovisuelle destinées à faciliter le processus de production et de distribution (également qualifiées de gestion des contenus numériques).

⁽¹⁹⁾ Élaborée par l'Organisation internationale de normalisation (ISO). La version actuelle est connue sous le nom de IVID (Identifiant version internationale) ou V-ISAN.

Certains commentateurs suggèrent que le système devrait contenir le détail de tous les contrats relatifs à la production et à l'exploitation des films produits dans le pays, en particulier l'identité des diverses parties, la propriété et l'exercice des droits d'auteur, les conditions d'exploitation du contrat, la durée de la licence et son caractère exclusif ou non. Les commentateurs estiment que le financement doit être assuré au niveau européen ou par une combinaison de fonds privés et publics. D'autres expriment leur préoccupation quant aux coûts d'un tel système ou aux inconvénients possibles si l'information n'est pas exacte ou à jour.

La Commission constate qu'il existe un soutien considérable pour la création d'un registre public des films dans les États membres, parce qu'un tel système d'enregistrement améliorerait la circulation des films en garantissant que les informations nécessaires soient disponibles, bien qu'un certain nombre de points restent à clarifier. La Commission a donc l'intention de dresser un état de la situation actuelle dans les États membres. Celui-ci sera réalisé grâce à une enquête adressée aux autorités nationales dans le courant de cette année. Il visera à évaluer le rôle joué par les mesures législatives et autres et à analyser plus en détail les conditions qui devraient s'appliquer.

3.3. Base de données sur les titulaires de droits

On a avancé la possibilité de créer une nouvelle base de données permettant l'identification des «droits» ou «accords de licence» dans toute l'Union européenne. Les réponses divergent sur le fait de savoir si les informations sur les droits et accords de licence sont difficiles à obtenir. La disponibilité de cette information pourrait exercer un effet positif sur la circulation des films. Il convient de faire observer que la Commission analyse la question de la gestion des droits, comme suivi de son livre vert sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information ⁽²⁰⁾.

Les avis sont partagés quant à savoir s'il existe un manque de transparence concernant cette information. La majorité des réponses indique qu'une transparence suffisante est assurée par les producteurs et par les sociétés chargées de récolter les droits. Il a été suggéré de travailler à la codification normalisée des droits, afin que ceux-ci puissent être représentés de façon cohérente et que les informations nécessaires puissent être échangées selon un mode juridiquement fiable. L'un des avantages d'une telle base de données pourrait être d'aider les producteurs et les distributeurs à trouver des partenaires dans d'autres pays européens.

Un grand nombre de commentateurs affirme qu'une telle base de données ne semble pas nécessaire pour améliorer la circulation des œuvres audiovisuelles: il a été indiqué qu'elle pourrait être très lente, coûteuse, lourde et incapable de suivre les changements constants et très rapides en matière de propriété.

Ceci ne correspondrait pas à la flexibilité nécessaire à une exploitation efficace des œuvres audiovisuelles. Les conséquences entraînées par des informations erronées ou dépassées pourraient être considérables. Les formalités pourraient être ingérables et les retards apportés à l'enregistrement des droits valides et des contrats qui y sont liés pourraient faire obstacle à la libre circulation, sur un marché très dynamique. Il existerait même un risque que les fraudeurs puissent obtenir la validation de droits qu'ils se seraient appropriés, au détriment de leurs détenteurs. Des préoccupations se sont également fait jour sur le fait qu'une telle base de données pourrait interférer avec les règles internationales bien établies (voir article 5, paragraphe 2, de la convention de Berne) selon lesquelles la jouissance et l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins ne doivent être soumis à aucune formalité. D'autres maintiennent que des différences importantes dans le droit contractuel en matière de droit d'auteur affectent gravement la compétitivité des producteurs audiovisuels d'un pays par rapport à un autre et qu'une telle base de données pourrait jouer un rôle important dans la circulation des œuvres audiovisuelles, en assurant qu'il soit possible d'obtenir des informations sur les œuvres audiovisuelles dans d'autres pays. La base de données pourrait faciliter l'identification des titulaires de droits mais les négociations devraient toujours se dérouler sur une base contractuelle.

La Commission a pris note des avis exprimés lors de la consultation et en particulier du manque de soutien pour la création d'une base de données sur les titulaires de droits. Elle continuera à examiner la question de la gestion des droits, qu'elle analyse dans le cadre du suivi de son livre vert de 1995 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information, en vue d'évaluer l'impact possible sur le marché intérieur des différences existantes en droit national.

3.4. Exploitation des droits

La législation sur le droit d'auteur et les droits voisins permet aux auteurs, aux interprètes, aux producteurs de phonogrammes, aux radiodiffuseurs et aux autres titulaires de droits d'autoriser ou d'interdire certains actes d'exploitation de leurs œuvres ou autres objets protégés. En général, les utilisateurs acquièrent des droits par des contrats individuels avec les titulaires des droits concernés ou leurs représentants.

La question de l'exploitation des droits a été soulevée par des radiodiffuseurs, qui disent rencontrer des problèmes pour exploiter certaines de leurs productions stockées dans leurs archives, qu'ils souhaiteraient rediffuser, en particulier dans le nouvel environnement en ligne. Ils affirment qu'il leur est virtuellement impossible d'identifier, de retrouver et de négocier avec tous les contributeurs individuels aux programmes ou leurs héritiers, en particulier dans le cas de productions anciennes. Selon eux, ces difficultés les empêchent aujourd'hui d'exploiter leurs archives. Les radiodiffuseurs de service public ont donc demandé une action législative pour remédier à cette situation. Les cinémathèques indiquent également qu'elles sont dans l'incapacité d'utiliser un certain nombre d'œuvres et que le public perd ainsi l'accès à son propre patrimoine audiovisuel.

⁽²⁰⁾ COM(95) 382 final.

Les producteurs et certains radiodiffuseurs privés, d'autre part, estiment que la question a été réglée par la nouvelle directive sur le droit d'auteur⁽²¹⁾ et ne devrait pas être de nouveau ouverte dans ce contexte.

Un certain nombre de commentateurs considèrent que la création des bases de données et des registres mentionnés plus haut pourrait faciliter l'identification. Il a également été avancé que la question devrait être étudiée dans le cadre du réexamen de la directive télévision sans frontières (TVSF). Cependant, il doit être noté que cette directive ne couvre pas les questions relatives au droit d'auteur et aux droits voisins.

La Commission soutient la coopération entre toutes les parties en vue de résoudre des difficultés spécifiques qui peuvent exister dans certaines situations. Cette coopération devrait en premier lieu viser à créer un inventaire des œuvres pour lesquelles des problèmes pourraient se poser concernant l'identification des titulaires de droits.

4. CINÉMA ÉLECTRONIQUE

La question du cinéma électronique a été soulevée en raison des nouvelles possibilités de distribution au niveau paneuropéen qui sont créées par les technologies numériques. Ces technologies peuvent également permettre le développement de centres locaux polyvalents dans des régions moins peuplées⁽²²⁾. Le terme cinéma électronique est utilisé pour désigner la projection électronique sur un écran de cinéma. L'industrie emploie également le terme de cinéma numérique, signifiant que l'image finale est soit le résultat d'une chaîne numérique d'un bout à l'autre, soit la projection numérique d'un document se trouvant initialement sur film et transféré sur un support numérique. L'incidence sur l'analyse de rentabilité pour les distributeurs de films et les exploitants de salles de cinéma a également été soulevée.

Les commentateurs sont largement favorables à une approche de la normalisation du cinéma électronique dirigée par l'industrie. Une intervention des autorités nationales ou de l'Union européenne n'est pas jugée nécessaire. Un certain nombre de contributions mentionnent le Forum européen du film numérique, récemment créé à Stockholm à l'initiative de la présidence suédoise, comme étant l'organe approprié pour engager des actions, et réclament un soutien pour ses objectifs et projets.

Des voix appellent la Commission à soutenir le développement du cinéma électronique par le programme MEDIA Plus et à ouvrir son «Programme-cadre pluriannuel 2002-2006 pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration visant à aider à la réalisation de l'espace européen de la recherche» (le sixième programme-cadre) aux

industries européennes qui s'attachent à développer un niveau élevé de distribution du cinéma électronique.

Les projets pilotes du programme MEDIA constituent le moyen par lequel les décisions 2000/281/CE et 163/2001/CE assurent que les programmes MEDIA Plus⁽²³⁾ et MEDIA-formation⁽²⁴⁾ répondent à une évolution technologique rapide. Ceci reflète les prévisions selon lesquelles l'utilisation des technologies numériques rendra les œuvres audiovisuelles européennes plus accessibles grâce aux nouveaux modes de transport des contenus audiovisuels, et donc plus largement disponibles en dehors de leur pays d'origine. La compétitivité, dans un contexte de mondialisation, dépendra de plus en plus de l'utilisation des nouvelles technologies aux stades du développement, de la production et de la distribution.

Toutefois, les programmes MEDIA s'adressent à l'industrie audiovisuelle et non au monde de la recherche. La Commission assurera une coordination appropriée et efficace avec les mesures prises dans le domaine des nouvelles technologies et en particulier, notamment, avec le sixième programme-cadre, en se concentrant sur les besoins et le potentiel des petites et moyennes entreprises (PME) travaillant sur le marché audiovisuel.

L'objectif global de la Commission consiste à renforcer, par le développement et l'utilisation des nouvelles technologies, l'industrie européenne de contenu, en augmentant les chances que ce contenu soit produit, en encourageant sa distribution transnationale et en améliorant le potentiel des professionnels par une formation professionnelle continue adéquate. Il s'agit de développer des systèmes de cinéma électronique à norme ouverte, reconnus dans le monde entier, par un processus dirigé par l'industrie. Celui-ci pourrait comporter les éléments suivants: élaborer des algorithmes adaptés pour la compression de contenu numérique de qualité cinématographique, destiné à la présentation; développer les technologies permettant de projeter ce contenu; développer les méthodes de protection de l'utilisation du contenu par le cryptage; développer les méthodes qui permettront la facturation du contenu consommé par l'intermédiaire d'un réseau; développer des méthodes pour la numérisation, l'amélioration, la restauration et la conservation du contenu.

La Commission considère que le cinéma électronique offre d'importantes possibilités nouvelles d'accroître la circulation des œuvres audiovisuelles européennes. Elle estime que la priorité à cet égard réside dans la phase de distribution aux salles, c'est-à-dire la phase interentreprise, bien qu'il puisse y avoir ultérieurement une phase impliquant les consommateurs. La Commission accueille favorablement l'établissement du Forum européen du cinéma numérique. Elle soutient les objectifs de ce forum, consistant à établir des exigences européennes pour les utilisateurs à tous les stades de la chaîne numérique/électronique, et à faciliter le développement, dans des délais appropriés, de normes mondiales pour le cinéma électronique.

⁽²¹⁾ Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information (JO L 167 du 22.6.2001).

⁽²²⁾ Comme le Folket Hus suédois par exemple.

⁽²³⁾ JO L 13 du 17.1.2001.

⁽²⁴⁾ JO L 26 du 27.1.2001.

5. QUESTIONS FISCALES

Certaines questions se posent sur les différences qui existent entre divers types de «biens» culturels au sein des États membres et l'effet des mesures fiscales en vigueur dans les États membres sur la production et la circulation des œuvres audiovisuelles. Il a été avancé que les incitants fiscaux pourraient constituer un facteur important dans le développement des coproductions, ainsi que l'harmonisation des pratiques fiscales visant à éviter la double imposition. Les producteurs et les réalisateurs sont d'avis que la Commission devrait demander à tous les États membres de faciliter la création, au niveau national ou européen, de banques ou de fonds de capitaux à risque spécialisés, à financement privé, et encourager les États membres qui ne l'ont pas déjà fait à instaurer des mesures fiscales stimulant l'investissement audiovisuel. Un certain nombre de commentateurs mentionne les mesures fiscales (en particulier les régimes à fiscalité privilégiée) qui sont utilisées pour financer une production non européenne. Les exploitants de salles considèrent que la Commission devrait encourager les États membres à abaisser les taxes indirectes sur les places de cinéma pour les aligner sur celles imposées sur d'autres produits culturels.

Les différents acteurs concernés sont largement d'accord sur le fait que les produits et les services culturels audiovisuels devraient bénéficier d'un taux réduit ou d'un taux zéro de TVA. Ainsi, un certain nombre de commentateurs suggèrent que l'annexe H de la sixième directive TVA ⁽²⁵⁾ devrait être étendue pour couvrir certaines parties du secteur (vidéo et services en ligne) ou sa totalité. Certaines autorités nationales mettent cependant en doute la nécessité d'une action européenne, bien que d'autres considèrent que ce sujet devrait être débattu au niveau européen.

La procédure fixée par la directive prévoit un réexamen fondé sur un rapport de la Commission. Sur la base de ce rapport, le Conseil réexamine le champ d'application des taux réduits tous les deux ans. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut décider de modifier la liste des biens et des services figurant à l'annexe H. La Commission a fixé sa politique en matière de TVA dans la communication du 7 juin 2000 ⁽²⁶⁾. Dans cette communication, la Commission indique qu'elle étudiera l'harmonisation des taux et évaluera l'impact de leur structure sur le fonctionnement du marché intérieur. Des lignes directrices seront établies sur la base de cette analyse, une fois achevée l'évaluation du projet pilote actuel concernant les services à forte intensité de main-d'œuvre ⁽²⁷⁾ (pour lesquels un taux réduit pourrait être appliqué jusqu'à décembre 2002). Une attention particulière sera accordée à l'utilisation de taux

de TVA réduits dans le contexte des priorités communautaires dans ce secteur.

La Commission prend note des avis exprimés sur la fiscalité des biens et services culturels, et en particulier des demandes visant à permettre aux États membres qui le souhaitent d'appliquer un taux réduit de TVA à tous les biens et services culturels sans discrimination entre différentes formes de distribution. La Commission examinera s'il convient de répondre à cette demande dans le cadre du réexamen de l'annexe H de la sixième directive TVA, qui se déroulera après 2002. La Commission souhaite attirer l'attention sur la possibilité existante pour les États membres d'appliquer un taux réduit aux entrées de cinéma.

6. CLASSIFICATION

Il existe deux questions liées concernant les différences de classification donnée aux œuvres audiovisuelles au sein des États membres pour différents moyens de distribution et entre États membres pour les mêmes moyens de distribution. Le contenu des œuvres audiovisuelles fait généralement l'objet d'une classification, indiquant les tranches d'âge auxquelles elles sont jugées convenir.

S'agissant de la question des différences entre les États membres, un certain nombre de commentateurs (notamment les autorités nationales) considère qu'elles sont le résultat de différences culturelles et n'influencent pas la circulation de façon significative et, par conséquent, qu'elles devraient être traitées au niveau national. D'autres sont favorables à une action dans ce domaine, bien qu'ils reconnaissent que l'harmonisation des systèmes de classification des œuvres audiovisuelles dans l'ensemble de l'Europe pourrait s'avérer difficile en raison des différences de traditions culturelles et de sensibilités. Un soutien s'est exprimé en faveur d'une coopération accrue entre les autorités compétentes et les organismes de classification, en vue de réduire les disparités d'un État membre à l'autre et d'un média à l'autre, et de développer la reconnaissance mutuelle. Certains commentateurs considèrent que le rôle des pouvoirs publics nationaux et européens pourrait consister à soutenir la coopération entre les autorités compétentes, éventuellement en développant au niveau européen des critères descriptifs communs.

En ce qui concerne les différences entre les moyens de distribution, de nombreux commentateurs sont d'avis que le contenu doit être traité de la même façon à travers les différents canaux de distribution. Des normes harmonisées ont été demandées, car elles faciliteraient la circulation des œuvres européennes. Il a été avancé que les évaluations du caractère approprié des produits devraient s'effectuer sur une base plus consistante et plus cohérente dans l'ensemble des médias, en fonction d'un ensemble d'objectifs et principes légaux régissant le contenu. La solution pourrait consister à mettre sur pied une norme européenne de classification pour l'ensemble des médias, qui profiterait à la fois aux consommateurs et aux fournisseurs et exercerait donc un effet positif sur la production et la circulation des œuvres audiovisuelles européennes.

⁽²⁵⁾ Directive 77/388/CEE du 17.5.1977, modifiée en dernier lieu par la directive 2001/41/CE du 19.1.2001. L'annexe H comprend un certain nombre d'éléments présentant un intérêt culturel, tels que livres et journaux (y compris leur location) et les droits d'entrée à des manifestations culturelles et autres (cinéma, théâtre, foires, musées, etc.) ainsi que la réception de services de radiodiffusion et de télévision.

⁽²⁶⁾ Stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur — COM(2000) 348 final.

⁽²⁷⁾ Introduit par la directive 1999/85/CE du 22.10.1999.

Dans son rapport sur la recommandation concernant la protection des mineurs et de la dignité humaine⁽²⁸⁾, la Commission a souligné la nécessité d'adopter une approche cohérente pour tous les médias. La Commission a l'intention de poursuivre ces travaux et d'évaluer quels systèmes pourraient être mis en place pour résoudre ce problème, en tenant compte des différences culturelles qui existent entre les États membres. La Commission reconnaît l'importance des aspects culturels des classifications, sur lesquels il convient de statuer conformément aux principes de subsidiarité et de gouvernance fixés dans son récent livre blanc⁽²⁹⁾, mais considère qu'une analyse plus approfondie doit être réalisée sur le rôle joué par des régimes d'autorégulation tels que le NICAM aux Pays-Bas.

La Commission encouragera les échanges d'expérience concernant les classifications (y compris l'autorégulation) en vue de renforcer la coopération sur cette question. À cet égard, la Commission a l'intention de lancer une étude sur la classification des films dans l'EEE, pour le cinéma, la télévision, les DVD et les vidéocassettes. Cette étude évaluera les raisons pour lesquelles il existe des différences entre les législations ou les mesures d'autorégulation nationales en matière de classification des films, ainsi que leur impact sur la commercialisation. Elle examinera également si ces différences de classification peuvent susciter une confusion parmi les personnes responsables des mineurs.

7. AUTRES MESURES DESTINÉES À AMÉLIORER LA CIRCULATION DES FILMS

Un certain nombre d'idées visant à accroître la production et la circulation des œuvres audiovisuelles européennes ont été avancées.

Un certain nombre de commentateurs considère que la Commission devrait encourager le financement du secteur de la production et/ou inciter les États membres ou d'autres institutions à le faire. Il convient de faire observer que la Commission a lancé, en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI), l'initiative «i2i-Audiovisuel», qui complète le programme MEDIA Plus pour 2001-2005 et se consacre à la fois aux objectifs industriels de compétitivité et à la promotion de la diversité culturelle inhérente au développement du contenu audiovisuel européen. La Commission continuera à étudier toutes les mesures financières appropriées pour améliorer la production et la circulation des œuvres audiovisuelles européennes.

À cet égard, la Commission souligne l'approche positive adoptée dans la communication récente sur les aides d'État et le capital-investissement⁽³⁰⁾, qu'elle appliquera au cours des cinq prochaines années. Ce texte est conforme à l'engagement pris en faveur du capital-investissement à titre d'objectif communautaire général, lors du Conseil européen de Lisbonne, et à la politique générale de la Commission visant à promouvoir

le capital-investissement dans la Communauté⁽³¹⁾. La Commission a approuvé un certain nombre de régimes lancés par les États membres pour créer de tels fonds. Il convient d'encourager les échanges d'information et de «meilleures pratiques» entre les États membres et la Commission, afin d'identifier les meilleures méthodes par lesquelles les divers États membres peuvent aider le secteur cinématographique, et d'étudier les possibilités de développer ces méthodes dans chaque État membre. À cet égard, il pourrait s'avérer utile de créer des réseaux transnationaux de professionnels européens dans l'industrie cinématographique. D'autres commentateurs estiment que la Commission doit définir de grands principes pour les États membres et traiter des questions clés telles que la nécessité pour les approches nationales d'éviter d'entraver la production ou la circulation transfrontalière.

Il a été suggéré que la Commission européenne utilise son initiative eLearning, qui vise à mobiliser les communautés éducatives et culturelles, pour accélérer les changements dans les systèmes d'éducation en vue d'apporter aux jeunes citoyens d'Europe la connaissance des films classiques européens.

Enfin, les commentaires sont favorables à la création d'une chaîne de télévision de l'Union européenne, afin de diffuser des «films européens».

La Commission considère que l'échange d'informations et de bonnes pratiques est extrêmement important dans le secteur. L'industrie de la production audiovisuelle est très complexe et est confrontée à un certain nombre de défis, tant au niveau de la technologie que du marché. La Commission a l'intention de créer un groupe d'experts pour débattre de ces questions et apporter sa contribution à la Commission en vue de la mise au point d'une politique dans ce domaine. Ce groupe devrait réunir des compétences multidisciplinaires. Son objectif serait de fournir des informations et des idées sur l'évolution des technologies et du marché dans le secteur de la production audiovisuelle. Il ne devrait pas représenter les États membres en tant que tels mais rassembler l'expérience et les connaissances de tous les États membres.

La Commission examinera si des mesures peuvent être prises dans le cadre de son initiative eLearning, en vue de développer l'éducation à l'image et la connaissance des films européens parmi les jeunes citoyens européens.

La Commission a également l'intention de lancer une étude sur l'identification et l'évaluation des flux financiers au sein de l'industrie cinématographique européenne, sur la base des résultats financiers d'un certain nombre de films sélectionnés, commercialisés entre 1996 et 2000. Cette étude identifiera et évaluera les facteurs clés déterminant les caractéristiques économiques de l'industrie cinématographique. En particulier, elle analysera les différentes phases des projets, à savoir la préproduction, le développement, la production, la postproduction, la promotion, la distribution ainsi que l'importation et l'exportation. Une description sera également réalisée quant à l'impact que le rapport éventuel entre des investisseurs spécifiques et le montant des recettes peut avoir exercé sur les résultats du film.

⁽²⁸⁾ Rapport d'évaluation de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant l'application de la recommandation du Conseil du 24 septembre 1998 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine, COM(2001) 106, du 27.2.2001, http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/pmhd_fr.htm

⁽²⁹⁾ Voir note 7 de bas de page.

⁽³⁰⁾ JO C 235 du 21.8.2001.

⁽³¹⁾ Le capital-investissement: clé de la création d'emplois dans l'Union européenne, SEC (1998) 552 final du 31.3.1998.

8. QUESTIONS À EXAMINER LORS DU RÉEXAMEN 2002 ⁽³²⁾ DE LA DIRECTIVE TÉLÉVISION SANS FRONTIÈRES

8.1. Définitions

La définition d'une œuvre européenne: différentes définitions d'une œuvre européenne existent au niveau international, communautaire et national. Les principales questions identifiées ici consistaient à savoir si une définition reconnue au niveau européen est nécessaire, dans quelle mesure elle devrait être détaillée et si elle devrait être contraignante pour les divers usages envisagés. Au niveau des États membres, il existe un certain nombre de définitions différentes de la notion d'«œuvre européenne». D'aucuns ont fait valoir que ces différences pourraient créer des entraves à la circulation des productions européennes. Ces définitions ont été adoptées au niveau national, tant pour mettre en œuvre les dispositions de la directive TVSF que pour appliquer les régimes de soutien nationaux aux œuvres audiovisuelles.

Il a été largement reconnu que la question des «définitions» était importante pour tous les types de production. De nombreux commentateurs soulignent que ces définitions doivent tenir compte du contexte pertinent, notamment des régimes de soutien, des coproductions, etc. et mettent en évidence les liens avec le réexamen de la directive TVSF en 2002. Certains estiment que divers objectifs politiques pourraient tirer profit d'une définition harmonisée ou alternativement d'une coordination ou d'une reconnaissance mutuelle des définitions des États membres; ceci pourrait simplifier la création de coproductions européennes et la combinaison de différents régimes de soutien (nationaux ou européens).

Un certain nombre de commentateurs (y compris des radiodiffuseurs et des autorités nationales) estime que les différences de définitions identifiées ne posent pas de problèmes pour la production transfrontière. D'autres (notamment les producteurs de films et de télévision) considèrent que l'existence de définitions différentes, de même que les interprétations nationales divergentes de ces définitions, entravent toute tentative d'évaluer clairement le développement économique de l'industrie de la production européenne dans son ensemble. Les avis sont également partagés quant à savoir si une définition plus détaillée devrait être fournie dans la législation communautaire, certains en réfutant la nécessité, tandis que d'autres réclament une harmonisation.

En ce qui concerne les critères à adopter, un certain nombre d'opinions différentes a été émis. Les avis divergent entre les avantages d'une définition la plus large possible ou d'une approche plus stricte, et des critères culturels ou économiques. Certains critères, tels que le contrôle des droits, suscitent des désaccords. D'autres commentateurs avancent des critères tels que l'utilisation d'une définition fondée sur le travail ou sur des éléments «culturels».

La définition d'un producteur indépendant: il existe un certain nombre de définitions différentes d'un «producteur indépendant» et d'une «production indépendante» en Europe. De nombreux États membres ont recours à la notion de producteur indépendant pour déterminer les bénéficiaires des régimes d'aides nationales. Les questions de la signification de «l'indépendance» et des critères à établir pour décider si un producteur est indépendant ont été soulevées.

Un large accord se dégage sur le fait qu'il importe de clarifier les objectifs stratégiques fondamentaux, en particulier à la lumière des nouvelles structures de l'industrie. Certains commentateurs notent une tension potentielle entre les objectifs d'accroissement de la compétitivité européenne et de promotion de la diversité culturelle au sein de l'Europe. Ce dernier semblerait conforme aux objectifs initiaux de la directive TVSF, qui vise à stimuler la création de nouvelles de production télévisuelle, notamment en favorisant la création de PME, lesquelles concurrenceront les producteurs établis. Cela impliquerait de centrer la protection offerte par le système actuel sur les PME, plutôt que de l'étendre à de grands groupes liés aux radiodiffuseurs. À cet égard, on constate également que la distinction entre producteurs et radiodiffuseurs n'est pas aussi claire qu'auparavant, étant donné qu'ils font souvent partie de groupes à intégration verticale et que la relation est donc de plus en plus complexe. Toute définition devrait donc comporter des liens avec les intérêts des différentes parties de la chaîne de valeurs audiovisuelle. Un certain soutien est exprimé en faveur d'une définition européenne, qui pourrait garantir que les États membres utilisent la même interprétation. L'avis général est que la question devrait être étudiée dans le cadre du réexamen de la directive télévision sans frontières (TVSF).

La distinction entre les notions de producteur indépendant et de production indépendante a été mise en lumière par les producteurs et les réalisateurs. La contribution importante des producteurs indépendants a été soulignée par un grand nombre de commentateurs, en particulier au vu de la nécessité de promouvoir la diversité culturelle. Concernant les critères susceptibles d'être utilisés, un certain nombre de commentateurs considèrent qu'il convient d'utiliser comme point de départ le considérant concerné de la directive TVSF (considérant 31).

Des désaccords opposent notamment les radiodiffuseurs et les producteurs quant à savoir si les critères doivent comporter une limitation de la durée de transfert des droits des producteurs aux radiodiffuseurs. Les radiodiffuseurs considèrent que toute intervention au niveau européen pour introduire une durée ou une autre limite à leurs droits de propriété serait injustifiée et contraire aux objectifs de la politique audiovisuelle européenne et influencerait négativement la concurrence. Les producteurs considèrent que le retransfert des droits traditionnels aux producteurs et la négociation équitable des droits sur les nouveaux médias ne peuvent qu'être profitables à la circulation des œuvres audiovisuelles et accroître la quantité et la qualité du contenu européen disponible sur les nouvelles plates-formes de diffusion.

Les critères clés mentionnés comprennent le libre choix des infrastructures, le libre choix de la distribution internationale, les liens avec la participation majoritaire, la propriété de l'entreprise et la structure de l'actionariat. D'autres commentateurs suggèrent que toute définition doit se concentrer sur la notion d'«indépendance» pour retenir la distinction entre radiodiffuseurs et producteurs. Un certain nombre de radiodiffuseurs (commerciaux et de service public) considèrent que la définition actuelle de «l'indépendance vis-à-vis d'un organisme de radiodiffusion télévisuelle» devrait être modifiée pour refléter l'évolution du secteur, notamment la concentration croissante et la création de conglomerats de médias et la présence d'autres plates-formes liées aux radiodiffuseurs.

⁽³²⁾ Réexamen prévu par l'article 26 de la directive:
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_fr.htm

Concernant l'utilisation de cette définition pour l'application des règles communautaires de concurrence, il a été suggéré de prendre en compte la question de la production indépendante lors de l'examen des fusions et des entreprises communes, afin de veiller à ce que le secteur (composé principalement de PME) ne subisse pas d'effets négatifs. Ce processus devrait comprendre, en particulier, le contrôle de la production, l'accès aux canaux de distribution et le maintien des droits pour les indépendants pour les catalogues.

La Commission considère que le débat lancé dans ce contexte apportera une contribution utile aux études qui ont été lancées en préparation du réexamen de la directive TVSF en 2002, et a l'intention de faire progresser la question dans ce contexte. Elle constate que le réexamen devrait accorder une attention particulière aux objectifs à atteindre, en fonction notamment de la nécessité de promouvoir la diversité culturelle, du rôle joué par la définition à cet égard, ainsi que du grand nombre de critères possibles à évaluer.

8.2. Questions relatives à la chronologie des médias et aux droits en ligne

Cette question concerne la chronologie de diffusion pour l'exploitation économique des films dans les États membres de l'Union européenne, basée sur des accords conclus entre les acteurs économiques concernés⁽³³⁾. Le droit communautaire impose aux États membres de veiller à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence ne diffusent pas d'œuvres cinématographiques en dehors des délais convenus avec les titulaires de droits⁽³⁴⁾.

Les commentateurs sont largement d'accord sur le fait que cette obligation est suffisante et que, dans la mesure où le principe de la chronologie des médias est garanti au niveau européen, les délais d'exploitation du film doivent être fixés par des dispositions contractuelles entre les parties concernées. Certains commentateurs sont d'avis que l'harmonisation des pratiques pourrait être contreproductive. D'autres plaident en faveur de l'autorégulation.

Les nouvelles questions en termes de définition des droits en ligne et des droits sur les nouveaux médias créés par la distribution de productions européennes en ligne ont été mises en lumière et des commentaires ont été demandés sur les implications pour les différents acteurs dans la chaîne des valeurs (groupage de droits, etc.). Les radiodiffuseurs et les producteurs ne sont pas d'accord sur la nécessité de catégoriser les droits, les producteurs considérant qu'il convient de catégoriser et de définir les différents groupes de droits.

En général, les producteurs considèrent que les radiodiffuseurs ont déjà acquis les droits sur les nouveaux médias sans coût supplémentaire, étant donné que ces droits n'étaient pas clairement définis dans le contrat et négociés séparément. Les radiodiffuseurs indiquent que les négociations sur les droits doivent prendre en compte l'ensemble des plates-formes d'exploitation potentielle et prévoir des dispositions claires pour inclure ou exclure ces droits supplémentaires dans toute convention, moyennant rémunération équitable (pratique

actuelle). En outre, ils considèrent qu'une intervention porterait préjudice à la liberté commerciale des deux parties.

La Commission considère que la consultation a confirmé que la situation actuelle dans le cadre de la législation communautaire reste la meilleure solution, car elle permet une approche flexible de l'utilisation des droits pour les différentes fenêtres médiatiques. Elle prend note des préoccupations exprimées par les producteurs en termes de groupage des droits et se propose d'examiner cette question, dans la mesure où elle est liée à la définition d'un producteur indépendant, lors du réexamen de la directive TVSF en 2002.

9. PROCHAINES ÉTAPES

Les principes fondamentaux qui se trouvent au cœur de la politique audiovisuelle communautaire restent entièrement valables. La Communauté développera cette politique sur la base des instruments législatifs et des mécanismes de soutien existants mais explorera également la possibilité d'utiliser de nouveaux instruments et initiatives pour atteindre ces objectifs. L'évolution des technologies et du marché doit être considérée à la lumière de la nécessité de renforcer la diversité culturelle et linguistique européenne et de préserver notre patrimoine audiovisuel. À cet égard, la Commission a identifié un certain nombre d'initiatives qui pourraient être prises afin de promouvoir la circulation des œuvres et elle lancera donc les actions suivantes:

Calendrier d'action

Sujet	Action	Fin des travaux
Classification	Étude indépendante sur l'évaluation des pratiques de classification	2002
Autres questions	Création d'un groupe d'experts sur le cinéma	2002
Autres questions	Étude indépendante sur les flux financiers au sein de l'industrie cinématographique européenne	2002
Protection du patrimoine et exploitation des œuvres audiovisuelles	État de la situation, avant le lancement d'une initiative	Mi-2002
Définitions d'une œuvre européenne et d'un producteur indépendant	Réexamen de la directive Télévision sans frontières	Fin 2002
Questions fiscales	Réexamen de la sixième directive TVA	après 2002
Cinéma électronique	Intégration dans MEDIA Plus et dans le sixième programme-cadre	2002-2006

⁽³³⁾ Complétés par des dispositions législatives en Allemagne, en France et au Portugal.

⁽³⁴⁾ Article 7 de la directive TVSF modifiée.