



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.12.1999
COM(1999) 657 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

**PRINCIPES ET LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE
AUDIOVISUELLE DE LA COMMUNAUTÉ À L'ÈRE NUMÉRIQUE**

Résumé

Les technologies numériques apportent dans le secteur audiovisuel de profonds changements qui nécessiteront très probablement une adaptation tant du cadre réglementaire que des différents mécanismes de soutien en vigueur dans celui-ci. Il est donc important que les opérateurs et autres parties intéressées de ce secteur soient informés de la stratégie prévue par la Commission au cours des cinq prochaines années.

Le secteur audiovisuel devrait aussi connaître un essor rapide, ce qui impliquera de nouvelles formes de contenu et de nouveaux modes de transmission de ce contenu. Dans ce secteur, le potentiel de création d'emplois très qualifiés est considérable. Il est impératif de veiller à ce que cette croissance bénéficie à l'industrie audiovisuelle européenne et ne se traduise pas simplement par une augmentation du niveau des importations (le déficit de la Communauté par rapport aux États Unis dans le secteur audiovisuel atteint déjà 7 milliards d'euros par an). À cela s'ajoute l'impact social et culturel de l'audiovisuel. La télévision est présente dans 98% des ménages européens et l'Européen moyen passe plus de trois heures par jour à regarder la télévision. Les médias du secteur audiovisuel jouent un rôle majeur dans la transmission des valeurs sociales et culturelles, ce sont donc des intérêts majeurs de la population qui sont en jeu.

La politique réglementaire, dans ce secteur, vise à protéger certains intérêts généraux, tels que la diversité culturelle et linguistique, la protection des mineurs ou celle des consommateurs. Ceux-ci ne sont pas remis en cause par l'évolution de la technologie. Cependant, une vaste consultation menée ces dernières années a montré qu'à l'avenir, de nouvelles approches et techniques réglementaires sembleraient nécessaires.

Pour ce qui est de la réglementation, la Commission propose d'adopter des approches distinctes pour la réglementation de l'infrastructure de transmission et pour celle du contenu: les services fournissant du contenu audiovisuel devraient être soumis à une réglementation en fonction de leur nature et non de leur mode de transmission. Adaptation devrait rimer avec évolution plutôt qu'avec révolution. Il convient de mettre en place une approche équilibrée de la radiodiffusion de service public, en outre, les mécanismes d'autorégulation pourraient bien jouer un rôle plus important pour la poursuite des objectifs relevant de l'intérêt général. Au vu de l'évolution des technologies, la Commission considère que certains aspects réglementaires pourraient poser des problèmes dans un avenir proche et nécessitent donc dès maintenant une analyse plus approfondie. Citons entre autres la diversité culturelle et linguistique, l'accès au contenu audiovisuel, la protection des mineurs et la publicité.

Les mécanismes de soutien devraient quant à eux être régis par les principes de complémentarité au niveau national et communautaire, de valeur ajoutée communautaire et de souplesse d'adaptation. Ces principes font partie intégrante de la proposition de la Commission concernant un nouveau programme MEDIA. Le programme "MEDIA Plus" proposé tient également compte des défis et possibilités de l'ère numérique. Une coordination entre ce programme et d'autres actions communautaires telles que le 5ème programme cadre de recherche et développement ou l'initiative "eEurope" sera assurée.

Au plan des relations extérieures et dans l'optique des futures négociations sur le commerce organisé dans le cadre de l'OMC, il est capital, pour le maintien de la diversité culturelle et linguistique européenne, que la Communauté et ses États membres conservent leur liberté d'action dans le secteur audiovisuel. De même, il est important que les pays candidats à l'adhésion transposent rapidement et en totalité l'acquis communautaire dans le secteur audiovisuel.

CALENDRIER D'ACTION

Action	Date d'achèvement
Rapport d'évaluation sur les retombées de la recommandation concernant la protection des mineurs dans les services audiovisuels et d'information	Septembre 2000
Rapport sur l'application de la directive "Télévision sans frontières"	Décembre 2000
Éventuelles nouvelles lignes directrices sur les aides d'État en faveur de la production cinématographique et télévisuelle	2000
Communication sur certains aspects juridiques liés au secteur cinématographique	2000
Rapport intérimaire sur l'infrastructure d'information statistique communautaire	Octobre 2002
Étude indépendante sur l'impact des articles 4 et 5 de la directive "Télévision sans frontières" (exigences relatives au contenu)	Juin 2002
Étude sur les nouvelles techniques de publicité à la télévision	Juin 2002
Réexamen de la directive "Télévision sans frontières"	Décembre 2002
Rapport final sur l'infrastructure d'information statistique communautaire	Avril 2005
Programme MEDIA PLUS	Janvier 2001 – Décembre 2005

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
1. Le secteur audiovisuel - Les raisons de son importance	6
2. Objectifs et moyens de la politique audiovisuelle communautaire	8
3. Principes de la réglementation du secteur audiovisuel à l'ère numérique	9
4. Action en matière de réglementation	14
5. Principes d'élaboration des mécanismes communautaires de soutien	19
6. Les actions à entreprendre dans le domaine des mécanismes de soutien	20
7. La dimension extérieure de la politique communautaire audiovisuelle	22
Conclusions	24

INTRODUCTION

Sous l'impulsion de l'introduction des technologies numériques, le secteur audiovisuel enregistre actuellement de profondes mutations qui nécessiteront très probablement une adaptation tant du cadre réglementaire que des différents mécanismes nationaux et communautaires de soutien en vigueur dans celui-ci. Il est donc vital que les opérateurs de ce secteur bénéficient d'un environnement stratégique clair et prévisible leur permettant de planifier leurs investissements et de concevoir la politique de leur entreprise. Cet aspect est essentiel pour qu'ils puissent profiter des possibilités offertes par les techniques de diffusion et de production numérique, les nouveaux moyens de distribution et les nouveaux types d'activité, par exemple, via Internet.

La présente communication entend favoriser cette prévisibilité en définissant les priorités de la Commission européenne pour les cinq prochaines années ainsi que les objectifs et principes de la politique audiovisuelle de la Communauté à moyen terme. Elle fait suite à une vaste étude du secteur menée par la Commission au cours des deux dernières années. Des informations détaillées sur cette étude sont fournies au point 3. En outre, le Conseil des ministres du 28 juin 1999 a adopté des conclusions sur les résultats de la consultation publique sur le Livre vert¹, dans lesquelles il soulignait l'importance de ces résultats pour le secteur audiovisuel et se félicitait de la volonté de la Commission de présenter des principes de réglementation plus détaillés pour ce secteur dans une prochaine communication.

La technologie numérique provoque déjà des changements majeurs dans le domaine social, culturel ou éducatif et entraînera à l'avenir des bouleversements encore plus importants. La numérisation ne se traduit pas simplement par un accroissement extraordinaire de l'information et du contenu audiovisuel transmis au citoyen, elle permet également à un large éventail de nouveaux opérateurs de prendre part à la production et à la distribution de ces informations à l'échelon mondial. Le secteur audiovisuel est déjà en pleine évolution: il est possible que, dans une dizaine d'années, la diffusion analogique ait disparu dans de nombreux États membres pour être complètement remplacée par la diffusion numérique. Il est facile de dépeindre les conséquences de la numérisation. À titre d'exemple, alors que les réseaux de télévision par câble, avec les techniques de transmission analogique, ne permettent habituellement que de diffuser entre 30 à 40 chaînes, les réseaux numériques câblés proposent non seulement des centaines de chaînes de télévision, mais aussi des services interactifs, la téléphonie vocale et un accès rapide à Internet. Les services de diffusion par satellite offriront bientôt des fonctionnalités similaires et même les téléphones mobiles servent aujourd'hui à accéder à Internet et envoyer du courrier électronique. Des décodeurs intégrant un accès Internet via la télévision sont déjà commercialisés pour seulement quelques centaines d'euros et, à l'avenir, les téléspectateurs pourront concocter leur propre programme indépendamment des heures effectives de diffusion.

Internet personnifie mieux que toute autre application la révolution numérique. Pour un coût de plus en plus réduit, ce réseau permet d'accéder, potentiellement depuis n'importe quel point du monde, à une quantité virtuellement infinie de données

¹ Résultats de la consultation publique sur le Livre vert: communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions (COM(1999)108)

électroniques. Internet ouvre de multiples horizons aux fournisseurs de contenu, y compris les créateurs, producteurs et distributeurs du secteur audiovisuel. La télévision numérique jouera probablement un rôle important à cet égard: les services de la télévision numérique, à travers un décodeur ou un téléviseur numérique intégré, pourraient bien devenir la porte d'entrée dans les ménages de la plupart du contenu en ligne et du commerce électronique. Ces mutations pourraient avoir de profondes répercussions sur la politique audiovisuelle tant de l'Union que des États membres. Elles remettront notamment en cause le cadre réglementaire actuel et appelleront un réexamen des procédures de réglementation utilisées jusqu'ici pour garantir les objectifs relevant de l'intérêt général de la population.

1. LE SECTEUR AUDIOVISUEL - LES RAISONS DE SON IMPORTANCE

Croissance économique et emplois

En Europe, le secteur audiovisuel porte en lui la promesse de centaines de milliers d'emplois très qualifiés. Selon une étude réalisée pour la Commission en 1997, les recettes globales de ce secteur devraient augmenter de 70% en l'an 2005, une croissance qui pourrait nourrir la création de 350 000 emplois très qualifiés². En 1995, ce secteur employait directement 950 000 personnes, chiffre qui est passé à 1 030 000 en 1997³.

Le potentiel de croissance de cette industrie repose en grande partie sur le développement de services novateurs fondés sur la technologie numérique. À titre d'exemple, le rapport de la Commission sur le développement du marché pour les services de télévision dans l'Union européenne souligne la croissance rapide de la télévision numérique sur les principaux marchés de télévision à péage⁴. Le marché du DVD (disque vidéo numérique) est aussi en pleine expansion, ce qui est particulièrement intéressant pour l'Europe étant donné que cette technique offre la possibilité de créer plusieurs versions multilingues d'une même œuvre. Cependant, il est particulièrement révélateur que, pour l'offre de contenu audiovisuel, l'élaboration de nouveaux services, comme la télévision à péage, le paiement à la séance ou la quasi vidéo à la demande, ne se fasse pas au détriment des moyens de diffusion existants, tels le cinéma et le marché vidéo (cassettes et DVD). Vis-à-vis des modes actuels de transmission de contenu audiovisuel, il semblerait que s'instaure une relation non pas de substitution, mais de complémentarité. Le cinéma notamment connaît actuellement en Europe une sorte de renouveau: le total des entrées en Europe est passé de 760,45 millions en 1997 à 814 millions en 1998⁵. Cette augmentation semblerait liée au moins partiellement à la multiplication des salles en Europe (multiplexe) ainsi qu'à l'amélioration des infrastructures dans les cinémas. Parallèlement, l'essor du marché vidéo européen, en particulier pour la vente de vidéocassettes, se poursuit. De même, le marché des jeux vidéo, qu'ils tournent sur PC ou sur téléviseur, est en pleine explosion.

² Norcontel: "Economic Implications of New Communication Technologies on the Audio-Visual Markets", http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/new_comm/index.html

³ COM/98/0590 final: Rapport au Conseil européen - *Les perspectives d'emploi dans la société de l'information: exploiter le potentiel de la révolution de l'information*

⁴ COM(1999)540, conformément à l'article 6 de la directive 95/47/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision (JO L 281 du 23/11/1995 p.51 à 54)

⁵ Screen Digest, septembre 1999. En 1988, le nombre total d'entrées en Europe était de 592,72 millions.

La croissance de ce secteur pose deux défis. Premièrement, il faut veiller à ce que le cadre juridique permette de maximiser le potentiel de croissance et d'emploi du secteur audiovisuel tout en continuant à protéger l'intérêt général. Deuxièmement, la Communauté doit optimiser la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne pour que la numérisation ne se traduise pas uniquement par un flot de matériel importé ou archivé (reprises). L'industrie audiovisuelle européenne doit rester capable de fournir un contenu audiovisuel de qualité pertinent et important aux yeux des citoyens européens.

À ce sujet, il suffit de rappeler un simple fait: le marché audiovisuel européen reste largement dominé par les productions américaines. Le déficit commercial annuel de l'UE par rapport aux États-Unis atteint dans ce secteur quasiment 7 milliards⁶ d'euros. La production américaine représente entre 60 et 90% du marché audiovisuel des États membres (recettes provenant de la vente des entrées de cinéma, de la vente et la location des cassettes vidéo et de la vente des œuvres télévisuelles), la part de l'Europe sur le marché américain se situant quant à elle aux alentours des 1 ou 2%. Sans même parler de leur importance économique, ces chiffres ont aussi des retombées au plan culturel. Préserver la diversité culturelle de l'Europe équivaut entre autres à promouvoir la production et la diffusion de contenu audiovisuel de qualité reflétant les différentes identités culturelles et linguistiques européennes. En fait, les téléspectateurs européens montrent une claire préférence, lorsqu'ils en ont la possibilité, pour un contenu audiovisuel diffusé dans leur langue, qui reflète leur propre culture et leurs propres préoccupations: le défi consiste donc à assurer un maintien de ce type de programmes - habituellement plus coûteux que du matériel importé.

Les répercussions du secteur audiovisuel dans le domaine social et dans ceux de la culture et de l'éducation

Bien que les aspects économiques et le potentiel de création d'emplois évoqués ci-dessus soient clairement des éléments essentiels à prendre en compte dans l'élaboration de la politique communautaire, c'est le rôle social et culturel des médias de l'audiovisuel qui constitue le point de départ de la définition des politiques. L'impact social de ces médias est considérable et puisqu'il s'agit de leur spécificité même, il est au cœur des politiques les concernant.

Le rôle de la télévision illustre déjà clairement cet impact social. En Europe, le taux de pénétration de la télévision dans les ménages est de l'ordre de 98% et; en 1998, l'Européen moyen regardait la télévision environ 205 minutes par jour, soit 6 minutes de plus que l'année précédente⁷. Pour les enfants, ce chiffre est encore plus élevé. La télévision constitue la principale source d'information et de distraction de nos sociétés européennes. Cela étant dit, il convient de ne pas oublier le rôle toujours important de la radio parmi les médias. Les Européens écoutent la radio autant qu'ils regardent la télévision et continuent d'utiliser celle-ci comme une source majeure d'informations: il est révélateur que la radio soit considérée comme un moyen d'information plus fiable que la télévision ou la presse écrite⁸.

⁶ (NdT: note sans objet pour la version française)

⁷ Analyse annuelle, IP, 1998

⁸ Eurobaromètre 48, Octobre-Novembre 1997

Les médias du secteur audiovisuel jouent un rôle capital dans la bonne marche de nos sociétés démocratiques modernes. Sans cette libre circulation de l'information, ces sociétés ne peuvent fonctionner. Les médias du secteur audiovisuel assurent en outre une mission fondamentale pour le développement et la transmission des valeurs sociales: non seulement parce qu'ils influent largement sur les faits et les images du monde qui nous sont présentés, mais aussi parce qu'ils fournissent les concepts et catégorisations - politiques, sociales, ethniques, géographiques, psychologiques, etc. - que nous utilisons pour décrypter ces faits et images. Ils contribuent donc à définir non seulement *ce que nous voyons*, mais aussi *notre manière de le voir*.

Par conséquent, l'industrie audiovisuelle est une industrie à part, qui fait plus que produire des marchandises à vendre équivalentes à toutes les autres. C'est en réalité une industrie culturelle *par excellence*. Elle influe considérablement sur les connaissances, les convictions et les sentiments des citoyens et joue un rôle crucial en faisant connaître, en développant et même en façonnant les identités culturelles. Cette constatation vaut surtout pour les enfants.

2. OBJECTIFS ET MOYENS DE LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE COMMUNAUTAIRE

Toutes ces raisons expliquent pourquoi le secteur de la radiodiffusion, l'un des principaux vecteurs de contenu audiovisuel, est soumis, depuis sa création, à une réglementation spécifique servant à protéger l'intérêt général. Cette réglementation se fonde sur les mêmes principes, lesquels reposent à leur tour sur des valeurs communes, telles que la liberté d'expression et le droit de réponse, le pluralisme, la protection des auteurs et de leurs œuvres, la promotion de la diversité culturelle et linguistique, la protection des mineurs et de la dignité humaine, la protection des consommateurs. Tous les États membres ont imposé à leur service public des obligations qui sont en particulier mises en œuvre par des radiodiffuseurs publics. La régulation du secteur relève de plus en plus d'institutions ou d'organismes indépendants des gouvernements. En outre, les États membres ont mis en place des instruments financiers ou d'autres formes de soutien destinés à promouvoir la création, la production et la distribution d'œuvres audiovisuelles.

La politique audiovisuelle de la Communauté européenne a fait sienne ces principes et objectifs communs, élaborant ses propres instruments conformément à ses compétences particulières, notamment vis-à-vis de la libre prestation de services et de mesures de soutien à l'industrie.

Pour ce qui est de la réglementation, la directive "Télévision sans frontières"⁹ a posé le cadre juridique qui garantit la libre prestation de services de radiodiffusion télévisuelle au sein de la Communauté tout en tenant compte de certains intérêts généraux clairement définis (notamment la protection des mineurs, la promotion de la diversité culturelle et la protection des consommateurs). Du côté des mesures de soutien lancées au niveau européen, les programmes Media I et Media II ont complété et poursuivi les actions des États membres, en facilitant la formation, la conception de projets et la distribution des œuvres européennes. Enfin, la

⁹ Directive 89/552/CEE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle telle que modifiée par la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil; JOCE L 202 du 30/7/1997, p. 60

Communauté s'est toujours attachée à promouvoir l'innovation technologique dans le secteur audiovisuel, par exemple avec la directive 95/47/CE relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision¹⁰, qui visait à établir une réglementation appropriée pour la phase de lancement des nouveaux services de télévision numérique. De même, le plan d'action pour la promotion de la télévision sur grand écran (16/9)¹¹ a contribué à faire décoller ce marché et des actions spécifiques portant sur les nouvelles technologies ont aussi été menées dans le cadre des programmes Media I et Media II.

Bien que la révolution numérique pose de nouveaux défis à la politique audiovisuelle de l'Union européenne, les objectifs fondamentaux de cette politique demeurent identiques, à savoir: encourager la production et la distribution d'œuvres européennes grâce, d'une part, à un cadre juridique stable et sûr garantissant la libre prestation de services audiovisuels et, d'autre part, à des mécanismes appropriés de soutien.

Néanmoins, l'évolution du secteur audiovisuel appelle une définition plus détaillée des principes et objectifs de la politique communautaire. De plus, la politique communautaire doit dorénavant mobiliser au-delà du cercle des acteurs traditionnels du marché (cinéma, radio et télévision): de nouveaux intervenants ont fait leur entrée en scène et leur contribution doit être importante pour que la révolution numérique profite aux citoyens européens. Cette remarque vaut en particulier pour les producteurs de nouvelles formes de contenu audiovisuel, notamment à des fins informatives, éducatives ou en vue de la diversité culturelle.

3. PRINCIPES DE LA RÉGLEMENTATION DU SECTEUR AUDIOVISUEL À L'ÈRE NUMÉRIQUE

Le vaste examen de la politique audiovisuelle récemment réalisé comportait plusieurs exercices importants de consultation et d'analyse, notamment:

- Le Livre vert de la Commission sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, et les implications pour la réglementation¹², qui a été publié en décembre 1997. Celui-ci a donné lieu à une vaste consultation en deux temps dont les résultats sont résumés dans une communication de la Commission¹³.
- La conférence européenne de l'audiovisuel organisée conjointement par la Commission et la présidence britannique de l'UE à Birmingham, en avril 1998¹⁴.
- La création d'un groupe à haut niveau sur la politique audiovisuelle par le Commissaire Marcelino Oreja. Le groupe a publié son rapport intitulé "L'ère numérique" en octobre 1998¹⁵.

¹⁰ Voir note de bas de page n°4

¹¹ Décision 93/424/CEE du Conseil, du 22 juillet 1993, établissant un plan d'action pour l'introduction de services de télévision avancés en Europe

¹² Le livre vert de la Commission sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, et les implications pour la réglementation, COM/97/623, 03.12.1997

¹³ Voir note de base de page n°3

¹⁴ Pour les résultats détaillés de la conférence, voir http://europa.eu.int/eac/bg-intro_en.html

¹⁵ *L'ère numérique: Rapport du groupe de réflexion à haut niveau sur la politique audiovisuelle*

Le 10 novembre 1999, la Commission a également fait procéder à un vaste examen du cadre réglementaire des infrastructures de communications électroniques¹⁶. Dans sa communication intitulée "Vers un nouveau cadre pour les infrastructures de communications électroniques et les services associés - Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications", la Commission propose d'instaurer un nouveau cadre couvrant toutes les infrastructures de communications et les services liés à l'accès à ces infrastructures. Cette communication, qui ne traite pas du contenu audiovisuel, pose cinq principes généraux auxquels doit répondre la réglementation:

- Être fondée sur des objectifs politiques clairement définis;
- Se limiter au minimum nécessaire pour atteindre ces objectifs;
- Renforcer encore la sécurité juridique dans un marché dynamique;
- Viser la neutralité technologique¹⁷ et
- Être mise en œuvre aussi près que possible des activités réglementées.

Ces principes sont également valables pour la réglementation du contenu audiovisuel. Cependant, ils doivent prendre en compte la nature spécifique de ce secteur de la manière suivante:

(1) Le principe de proportionnalité

Les principes de nécessité et proportionnalité, tels qu'établis dans le Traité et définis par la jurisprudence de la Cour de justice européenne pour la libre prestation de services, forment la base des instruments de la réglementation communautaire pour le secteur audiovisuel et, plus généralement, la société de l'information. Le principe de proportionnalité exige que l'ampleur de la réglementation ne dépasse pas le niveau nécessaire à la réalisation de l'objectif visé. Ce principe est illustré par les instruments communautaires concernés: les services de radiodiffusion télévisuelle sont couverts par la directive "Télévision sans frontières" ¹⁸ et par d'autres instruments relatifs à la protection intellectuelle et la protection des services cryptés tandis que les services audiovisuels et d'information autres que les services de

Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg. (ISBN 92-828-4690-3)
http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/hlg_fr.html

¹⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions "Vers un nouveau cadre pour les infrastructures de communications électroniques et les services associés - Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications", COM (1999) 539 Final, 10.11.99

¹⁷ La convergence technologique signifie que des services qui passaient autrefois par un nombre limité de réseaux de communication peuvent désormais fonctionner sur plusieurs réseaux concurrents. Il faut donc que la réglementation soit neutre du point de vue technologique: des services identiques devraient en principe être réglementés de la même façon, quel que soit leur moyen de transmission.

¹⁸ Directive relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble (directive 93/83/CEE du Conseil, JO L 248 du 6.10.1993, p. 15) et directive concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel (directive 98/84/CE du Parlement européen et du Conseil, JO L 320 du 28/11/1998 p. 54 à 57)

radiodiffusion relèvent du mécanisme réglementaire sur la transparence adopté en 1998¹⁹, qui sera bientôt complété par une directive sur le commerce électronique²⁰.

La mise en œuvre du test de proportionnalité nécessite une analyse approfondie du service concerné. À titre d'exemple, il convient de prendre en considération les possibilités de choix et le degré de contrôle de chaque utilisateur par rapport au contenu reçu. Autrement dit, pour un service de télévision en clair, l'approche réglementaire de la protection des mineurs par exemple sera différente de celle prévue pour un service crypté de paiement à la séance, qui requiert un numéro d'identification de l'utilisateur et une méthode de paiement direct.

Au vu des résultats des consultations menées à ce jour, la Commission considère que, loin d'avoir à réinventer un nouveau cadre réglementaire sur le contenu audiovisuel, la Communauté peut gérer au mieux les changements intervenant en partant des instruments et principes en vigueur et, le cas échéant, en favorisant des initiatives d'autorégulation.

(2) La séparation de la réglementation du transport et du contenu

Le processus de passage en revue du secteur audiovisuel et notamment la consultation autour du Livre vert sur la convergence a révélé un consensus sur la nécessité d'adopter des approches distinctes pour la réglementation, d'une part, du transport des signaux électroniques et des infrastructures utilisées à cet effet et, d'autre part, du contenu, y compris audiovisuel. Selon la Commission, cette distinction implique:

- l'obligation de veiller à ce que la réglementation du contenu soit conforme aux caractéristiques particulières des différents services de prestation de contenu ainsi qu'aux objectifs politiques associés à ces services;
- l'obligation de veiller à ce que la réglementation du contenu réponde aux spécificités du secteur audiovisuel en s'appuyant sur ses structures actuelles;
- l'application aux nouveaux services audiovisuels d'un régime réglementaire approprié qui, tout en prévoyant une protection adéquate des consommateurs, reconnaisse les incertitudes du marché et le fait qu'un investissement initial est nécessaire au moment de leur lancement.

Cette distinction entre transport et contenu doit être opérée en accordant une attention particulière à l'accès du consommateur au contenu, par exemple vis-à-vis des guides électroniques des programmes (EPG) et des règles "d'obligation de diffuser"²¹.

(3) Les objectifs relevant de l'intérêt général et l'approche réglementaire au niveau européen

¹⁹ Directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil portant troisième modification de la directive 83/189/CEE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques

²⁰ Position commune adoptée le 7 décembre 1999

²¹ Voir point 4.2

Les principes et la méthodologie du droit communautaire influent de manière considérable sur le développement d'un cadre réglementaire stable et juridiquement sûr. Il s'agit d'une condition indispensable au bon fonctionnement et à l'expansion du marché audiovisuel communautaire. Un tel cadre doit aussi assurer une protection efficace des intérêts généraux de la société, tels que la liberté d'expression et le droit de réponse, la protection des auteurs et de leurs œuvres, le pluralisme, la protection des consommateurs, des mineurs et de la dignité humaine, et la promotion de la diversité linguistique et culturelle.

Aux yeux de la Commission, la révolution numérique ne remet pas en cause l'obligation qu'a la politique audiovisuelle d'identifier les intérêts généraux pertinents et, le cas échéant, de les protéger par le biais d'une réglementation. Néanmoins, l'évolution des technologies requiert une évaluation continue des moyens et méthodes utilisés de façon à ce qu'ils soient toujours proportionnés aux objectifs à atteindre.

La politique audiovisuelle s'intéresse aux services prestataires de contenu destiné à la population: de tels services constituent "des communications au public"²² et peuvent affecter certains intérêts généraux associés au secteur des médias dans son ensemble (par exemple pour les droits d'auteur et droits voisins, la protection de l'intégrité de l'œuvre artistique, la protection des mineurs, des consommateurs, la diversité culturelle, etc.).

Bien que les moyens de distribution (qu'ils soient point à multipoint comme la radiodiffusion ou à point à point comme la vidéo sur demande) restent évidemment cruciaux, certains nouveaux types de services pourraient exiger la prise en compte d'autres facteurs au moment d'évaluer la nécessité et la proportionnalité d'une approche réglementaire.

Une approche progressive de la réglementation sera requise pour traiter des intérêts généraux concernés par chaque type de service. L'incapacité du marché, réel ou potentiel, à atteindre ces objectifs constituera la raison fondamentale motivant une telle réglementation (si ce n'est dans certains cas, comme pour la protection des mineurs ou des droits d'auteurs, où les forces du marché ne sont pas aptes à poursuivre de tels objectifs). La nature commerciale ou non des transactions concernées ainsi que le degré de contrôle et les possibilités de choix des utilisateurs devraient être pris en compte.

(4) La reconnaissance du rôle de la radiodiffusion de service public et d'une nécessaire transparence de son financement

La télévision relevant du service public joue un rôle important au sein des États membres de la Communauté européenne aussi bien vis-à-vis de la diversité culturelle

22

Le concept de "communication au public" existe déjà dans la législation communautaire, par exemple dans les différentes directives sur les droits d'auteurs. La définition de la radiodiffusion télévisuelle donnée à l'article premier, point a), de la directive "Télévision sans frontières" se fonde sur le concept de "programmes télévisés destinés au public". En revanche, les services visant essentiellement à permettre la correspondance privée (tels que le courrier électronique) n'ont normalement aucune répercussion sur de tels intérêts généraux et la protection de la vie privée ne peut être légitimement limitée qu'en cas d'activités interdites par le droit pénal (citons à titre d'exemple la communication de pornographie infantile).

et linguistique que parce qu'elle propose des émissions éducatives, assure une information objective de l'opinion, garantit le pluralisme et offre, gratuitement, une programmation de qualité. L'intégration de la radiodiffusion de service public au nouvel environnement audiovisuel numérique requiert une approche équilibrée. Pour garantir l'avenir du double système européen de radiodiffusion englobant radiodiffuseurs publics et privés, il faudra concilier, d'une part, le rôle des radiodiffuseurs appartenant au service public et, d'autre part, les principes d'une concurrence loyale ainsi que le fonctionnement du libre marché, conformément au Traité tel qu'interprété par le protocole n°32 sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres. Autrement dit:

- les États membres confèrent à leur service public une mission, la définissent et l'organisent comme ils l'entendent et décident librement de la façon dont leur radiodiffuseurs publics doivent être financés (soit par une redevance, par un financement public ou un système mixte de financement, etc.);
- la mission conférée au service public, telle que définie par les États membres, doit être compatible avec l'intérêt de la Communauté en ce qui concerne les services d'intérêt économique général (tel qu'évalué par la Commission);
- le système de financement, tel que décidé par les États membres, doit respecter le principe de proportionnalité et ne doit pas affecter les conditions d'échange et la concurrence au sein de la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt général, conformément à l'article 86, paragraphe 2 du Traité, selon l'interprétation qu'en donne le protocole (étant entendu que la réalisation du mandat du service public doit être prise en compte), et à la jurisprudence de la Cour de justice;
- bien qu'il incombe aux États membres de définir la mission de leur service public et le système de financement qui s'y rattache, la Commission a le devoir d'en garantir la compatibilité avec le Traité, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de justice, vis-à-vis à la fois des règles régissant les aides d'État et de la libre prestation de services.

Il est fondamental de garantir cet équilibre au niveau national et européen pour permettre aux radiodiffuseurs publics européens non seulement d'exploiter pleinement les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information, mais aussi de remplir plus efficacement leur mission de service public qui doit, en tout état de cause, être définie par les États membres.

(5) L'autorégulation: un processus complémentaire

L'établissement d'un cadre réglementaire stable dans un environnement évoluant rapidement nécessite une réflexion plus approfondie sur le rôle de l'autorégulation, en tant que complément des cadres réglementaires institués par les pouvoirs publics²³:

²³

La présidence allemande a organisé un important séminaire sur l'autorégulation dans le secteur des médias à Sarrebruck, les 20 et 21 avril 1999.

- Bien qu'il appartienne à l'État et aux pouvoirs publics de définir les objectifs relevant de l'intérêt général, de poser les exigences concernant le niveau de leur protection et d'adopter la réglementation nécessaire à cette fin, les opérateurs et utilisateurs peuvent contribuer à la réalisation de ces objectifs en élaborant des mesures d'autorégulation s'inscrivant dans le cadre réglementaire global. De telles mesures peuvent rendre moins nécessaires les réglementations détaillées.
- Du moment qu'elle n'aboutit pas à une fragmentation du marché intérieur, l'autorégulation - aussi bien à l'échelon national que communautaire - peut être une bonne illustration de l'application du principe de subsidiarité. En revanche, la mise en place de codes de conduites au niveau communautaire devrait être encouragée.
- L'autorégulation convient mieux à certains domaines qu'à d'autres. Ainsi, pour les droits d'auteurs, l'autorégulation est probablement moins souhaitable et praticable, car les enjeux financiers sont tels que les détenteurs des droits auront toujours besoin de la protection de la loi.
- Il ne faut pas que les principaux opérateurs en place puissent se servir de l'autorégulation pour définir "les règles du jeu" les mieux adaptées à leurs intérêts, au détriment de leurs plus petits concurrents ou des nouveaux arrivants sur le marché.

(6) Les instances de régulation

Les diverses consultations menées au niveau européen ont conduit la Commission à soumettre à la discussion certaines lignes directrices pour le développement d'instances de régulation dans le secteur audiovisuel:

- Ces instances de régulation devraient être indépendantes du gouvernement et des opérateurs;
- Les questions relatives au contenu sont par nature essentiellement nationales, puisque directement et étroitement liées aux besoins culturels, sociaux et démocratiques d'une société donnée; conformément au principe de subsidiarité, la régulation du contenu relève donc essentiellement de la responsabilité des États membres.
- La convergence technologique requiert une coopération accrue entre les autorités chargées de la régulation (infrastructures de communication, secteur audiovisuel, concurrence);
- Les instances de régulation peuvent contribuer au développement et à la mise en œuvre de l'autorégulation. À cet égard, la Commission réfléchira à l'utilité de créer une tribune spécifique pour la coopération au niveau européen entre les autorités chargées de la régulation, les opérateurs et les consommateurs dans le secteur audiovisuel.

Pour plus de détails sur les résultats de ce séminaire, voir <http://www.eu-seminar.de/>. Le 27 septembre 1999, le Conseil a adopté des conclusions sur l'autorégulation à la lumière du développement de nouveaux services de médias. JO C 283/2 du 6.10.99

4. ACTIONS EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

Sur la base de ces principes, la Commission entend réaliser les actions suivantes.

4.1. La directive "télévision sans frontières"

Adoptée en 1989, cette directive a été modifiée en 1997 pour tenir compte de l'évolution de la technologie et du marché. Les États membres avaient jusqu'au 30 décembre 1998 pour la transposer et la première priorité de la Commission, en tant que gardienne des Traités, est de veiller à ce qu'elle soit correctement transposée et rigoureusement appliquée.

Dès le début, la directive a fourni aux services de radiodiffusion opérant au sein de la Communauté un cadre juridique stable et sûr. Même si l'évolution future de la technologie et du marché rendra peut-être nécessaire une révision de ses dispositions, cette directive constitue toujours aujourd'hui un instrument efficace pour la communication point à multipoint et reste bien adaptée à l'état actuel du marché et des technologies.

Un rapport sur la transposition de la directive doit être rédigé pour la fin de l'an 2000. Conformément à l'article 26 de la directive, **un deuxième rapport devra être présenté deux ans plus tard.** Celui-ci tiendra compte de l'évolution de la technologie dans le secteur audiovisuel ainsi que du résultats **des études réalisées pour le compte de la Commission sur la protection des mineurs et la publicité s'adressant à ces derniers**²⁴. Les éventuelles modifications de la directive seront proposées dans ce cadre. L'article 25, point a), de la directive exige en outre que, pour juin 2002, une **étude indépendante soit réalisée sur les retombées de ses dispositions concernant la promotion des œuvres européennes.** Cette étude servira à établir le rapport dû pour la fin de l'an 2002. De plus, elle fournira l'occasion de procéder à un examen global des instruments réglementaires et mécanismes de soutien existant pour promouvoir la diversité culturelle et linguistique dans le secteur audiovisuel.

4.2. L'accès au contenu audiovisuel

Le secteur audiovisuel a traditionnellement été soumis à certaines règles dont le but était de garantir l'accès à des types de contenus qui, sous la seule action du marché, n'auraient pas toujours été disponibles. À l'avenir, l'évolution de la technologie et du marché nécessitera peut-être une modification de ces règles.

Pour ce qui est des réseaux câblés par exemple, les règles "d'obligation de diffuser" ont contraint les câblo-opérateurs à proposer certaines chaînes de télévision. Dans la plupart des cas, ces chaînes étaient régies par des radiodiffuseurs du service public. La capacité du câble dans un environnement analogique étant limitée, les règles d'obligation de diffuser impliquaient un équilibre délicat entre la poursuite d'objectifs liés à l'intérêt général (pluralisme, programmation dans des langues minoritaires, etc.) et le maintien d'une capacité suffisante dans le câble pour fournir l'accès à

²⁴

Étude sur le contrôle parental des émissions télévisées, mars 1999

http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html

Appel d'offres pour une étude concernant l'impact de la publicité télévisée et du télé-achat sur les mineurs, JO 99/S 139-102855

d'autres services. Cette question est traitée dans le réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications²⁵.

Dans un environnement de diffusion numérique, la question de l'accès au contenu audiovisuel est non seulement que certains contenus doivent être accessibles, mais aussi qu'ils doivent l'être *facilement*. Pour naviguer à travers la multitude de contenus offerts dans un tel environnement, le téléspectateur aura besoin d'un guide électronique des programmes (EPG - Electronic Programme Guide). Ce dernier lui permettra non seulement de se promener à travers les chaînes et les services, mais aussi de voir en avant première des émissions télévisées et d'utiliser plus aisément les services de paiement à la séance et de vidéo sur demande. Ce guide servira aussi de support à la publicité et à des systèmes sophistiqués et fiables de filtrage pour la protection des mineurs. Il est donc évident que la conception et le fonctionnement de ce type de guide électronique des programmes peuvent influencer tant sur la présentation que sur la disponibilité du contenu audiovisuel. Par conséquent, ces EPG soulèvent d'importantes questions liées au pluralisme, à la diversité culturelle et à d'autres objectifs relevant de l'intérêt général. De même, l'interface de programmation d'application (API)²⁶ joue un rôle important: cette interface détermine quel guide électronique des programmes peut être installé dans les décodeurs et téléviseurs numériques²⁷. L'évolution de la technologie pourrait cependant aboutir à une situation où les téléspectateurs auraient le choix entre plusieurs EPG: si tel devait être le cas, il conviendrait de réexaminer la réglementation en fonction des principes de nécessité et proportionnalité. **Au stade précoce actuel, alors que l'évolution du marché et de la technologie est extrêmement imprévisible, la Commission ne propose aucune action spécifique pour le secteur audiovisuel, mais note que ce domaine doit être surveillé attentivement.**

L'accès au contenu peut aussi soulever la question de l'accessibilité financière: lorsqu'un risque d'exclusion sociale ne peut être exclu (lequel se traduirait par une société où les uns auraient accès à l'information et les autres non), les consommateurs devraient accéder au contenu concerné à un prix abordable. À titre d'exemple, la directive "Télévision sans frontières" permet aux États membres de garantir la diffusion sur les chaînes gratuites de télévision des événements d'une importance majeure pour la société.

4.3. Protection des droits d'auteurs et lutte contre le piratage

Grâce à Internet, de nouvelles formes et modalités de distribution des œuvres audiovisuelles ont vu le jour et, grâce à la technologie numérique, il est possible de réaliser des copies parfaites de ces œuvres. En d'autres termes, la protection des droits d'auteurs et des droits associés ainsi que la lutte contre le piratage doivent être placées au cœur de la politique audiovisuelle. Le piratage a déjà atteint des proportions qui entraînent probablement un préjudice économique grave pour les

²⁵ Ibid. note de bas de page n°16, point 4.2.4

²⁶ L'interface de programmation d'application (API) peut être comparée au système d'exploitation d'un ordinateur: elle définit le mode de gestion et de visualisation des applications logicielles.

²⁷ Les règles "d'obligation de diffuser", les "API" et "EPG" soulèvent également d'importantes questions concernant l'accès à l'infrastructure et aux services liés à la fourniture d'un tel accès. Pour une analyse de ces sujets, se reporter au "réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications" (ibid. note de pas de page n°16, point 4.2.5) ainsi qu'au rapport de la Commission sur le développement du marché de la télévision numérique dans l'Union européenne (ibid. note de bas de page n°4).

détenteurs des droits des œuvres audiovisuelles. Cependant, les mesures nationales contre le piratage ne suffisent pas à lutter efficacement contre un tel fléau²⁸. Un cadre européen ou international doit être utilisé pour garantir en même temps le bon fonctionnement du marché intérieur et le respect des droits de propriété sur Internet (citons à titre d'exemple, la proposition de directive de la Commission sur les droits d'auteurs et les droits voisins dans la société de l'information²⁹, qui renforce la protection des auteurs et celle des artistes interprètes ou exécutants et des producteurs de phonogrammes dans l'environnement numérique et transpose les traités de l'OMPI sur le droit d'auteur et sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes, qui ont été adoptés en décembre 1996). **La Commission considère qu'il est capital d'adopter rapidement la proposition de directive sur les droits d'auteurs et les droits voisins dans la société de l'information.**

4.4. La protection des mineurs

Dans certains cas, la technologie numérique peut rendre inopérante les approches traditionnelles de la protection des mineurs. Ainsi, avec les postes de réception numériques dotés de lecteurs de disques durs intégrés, il sera moins efficace de recourir à une diffusion tardive pour les protéger, d'autant plus qu'un nombre croissant d'enfants disposent d'un téléviseur ou d'un ordinateur dans leur chambre. Évidemment, Internet permet d'accéder à tout moment à l'ensemble du contenu du World Wide Web, ainsi qu'aux groupes d'information et de discussion.

À l'avenir, les technologies de filtrage et de blocage seront donc probablement amenées à jouer un rôle plus important dans la protection des mineurs contre le contenu audiovisuel préjudiciable³⁰ - ce qui n'implique nullement une moindre responsabilité des radiodiffuseurs ni, d'ailleurs, d'une quelconque autre partie. Il convient également d'introduire une plus grande transparence et cohérence dans la classification du contenu audiovisuel en fonction de l'âge du public cible: à l'heure actuelle, les critères explicites et clairs de classification en fonction de l'âge se font plus remarquer par leur absence. Enfin, il ne faut pas oublier l'importance de la sensibilisation et de l'éducation: les adultes doivent être informés à la fois des conséquences des contenus préjudiciables sur les enfants et des moyens dont ils disposent pour les protéger. Les enfants, quant à eux, peuvent apprendre à mieux exploiter les médias, soit à acquérir la capacité de trouver le contenu qui leur est profitable et à mieux gérer celui qui leur est préjudiciable.

À certains égards, la réglementation n'est pas toujours une solution efficace pour atteindre de tels objectifs. Grâce à leur plus grande souplesse et à leurs meilleures possibilités d'adaptation, les codes de conduite et autres mesures similaires d'autorégulation peuvent s'avérer plus utiles. Cependant, l'expérience a montré que l'autorégulation fonctionnait mieux en présence d'un cadre légal général.

²⁸ L'audition organisée autour du Livre vert sur la contrefaçon et le piratage dans le marché intérieur par la Commission à Munich, en mars 1999, n'a laissé aucun doute sur ce point.

²⁹ COM (97) 628 final.

³⁰ Pour plus d'information sur ce sujet, se reporter à l'étude concernant le contrôle parental des émissions télévisées http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html
Se reporter également au plan d'action communautaire sur un usage sûr d'Internet <http://www2.echo.lu/iap/>

À cet égard, la recommandation du Conseil sur la protection des mineurs et de la dignité humaine³¹ illustre la complémentarité de la réglementation et l'autorégulation, et fournit les bases permettant d'expérimenter une telle approche dans la pratique. Cette recommandation, qui couvre la radiodiffusion ainsi que les services audiovisuels et les services d'information, notamment ceux disponibles sur Internet (services en ligne), invite les États membres, l'industrie et les autres parties concernées à établir un cadre national d'autorégulation complétant la réglementation existante.

Ainsi qu'il est précisé dans ses dispositions mêmes, **la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation sur les retombées de cette recommandation lors du dernier trimestre de l'an 2000.**

4.5. Publicité et parrainage

La directive "Télévision sans frontières" contient plusieurs dispositions sur la publicité, qui visent à protéger les consommateurs ainsi que l'intégrité des œuvres audiovisuelles et l'indépendance des auteurs. À titre d'exemple, le nombre total de messages publicitaires par heure est limité et certains types d'émissions ne peuvent être interrompus par la publicité. Celle-ci doit aussi être clairement séparée du reste du programme et la publicité clandestine est interdite³².

L'évolution de la technologie soulève à ce sujet de nouvelles questions: citons ainsi la "publicité virtuelle". Avec cette technique, les banderoles publicitaires visibles lors d'une manifestation sportive par exemple peuvent être "remplacées" numériquement par d'autres banderoles à l'insu du téléspectateur. Autre problème, que faire face à la publicité qui est diffusée en même temps qu'une émission télévisée et n'occupe qu'une partie de l'écran?

En fait, la technologie numérique créera toute une nouvelle panoplie de formes de publicité et de marketing dont beaucoup ne peuvent être imaginées aujourd'hui. Les services audiovisuel sur Internet notamment multiplient les possibilités et conduisent donc à s'interroger sur la manière de garantir un niveau adéquat de protection des consommateurs. Que ce soit pour la télévision numérique ou les services audiovisuels sur Internet, le but n'est pas de limiter le développement de nouvelles techniques de publicité, mais de veiller à ce que des principes fondamentaux tels que l'interdiction de la publicité clandestine et la nécessité d'une nette démarcation entre la publicité et tout autre matériel continuent d'être appliqués. La Commission va donc **réaliser une étude sur les nouvelles techniques de publicité dans l'optique d'une éventuelle future évaluation des dispositions de la directive "Télévision sans frontières", notamment en ce qui concerne l'interactivité et le placement de produits**, afin d'analyser les moyens de garantir une claire distinction entre la publicité et tout autre contenu.

³¹ Recommandation du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine (JO L 270 du 10.1998, p.48).

³² D'autres instruments communautaires s'appliquent également à la publicité dans le secteur audiovisuel: par exemple la directive 84/450/CEE concernant la publicité trompeuse et la directive 97/55/CE du Parlement Européen et du Conseil du 6 octobre 1997, telle que modifiée par la directive 84/450/CEE afin d'y inclure la publicité comparative (JO L 290 du 23/10/1997 p. 18 à 23)

4.6 Les aides d'État en faveur de la production cinématographique et télévisuelle: le cadre juridique du secteur cinématographique

Dans sa décision du 9 juin 1998 sur le système français d'aide à la production cinématographique, la Commission a défini certains critères spécifiques à partir desquels elle entendait évaluer les aides d'État en faveur de la production cinématographique et télévisuelle dans le cadre de l'exception culturelle visée à l'article 87, paragraphe 3, point d), du traité CE. Dans cette même décision, elle s'engageait à passer en revue les systèmes d'aide de tous les États membres à la lumière des critères susmentionnés. Au terme de cet examen, la Commission déterminera en l'an 2000 si des lignes directrices plus précises sur le traitement des aides d'État à la production cinématographique et télévisuelle sont nécessaires. En outre, la Commission soumettra également au cours de l'année 2000 une **communication sur certains aspects juridiques liés au secteur cinématographique**, qui couvrira entre autres des questions telles que la définition d'une œuvre européenne.

5. PRINCIPES D'ÉLABORATION DES INSTRUMENTS COMMUNAUTAIRES DE SOUTIEN

L'avènement de l'ère numérique ouvre de nouveaux horizons aux producteurs et distributeurs. Il représente aussi un défi à relever, notamment pour éviter une fragmentation des marchés et ses retombées possibles sur le financement de la production.

À cet égard, les mécanismes de soutien existant tant au niveau national que communautaire ont un rôle crucial à jouer pour préserver la diversité de la création européenne et améliorer la compétitivité de l'industrie. Face à la mondialisation, les producteurs et distributeurs européens n'ont d'autres choix que de tenir compte de la dimension internationale du marché. Les mécanismes européens de soutien doivent donc entre autres leur permettre de mieux exploiter le marché tant à l'échelon européen que mondial.

Compte tenu de tous ces éléments, l'action de l'Union devrait être régie par les trois principes suivants:

5.1. La complémentarité des mécanismes nationaux et communautaires

Bien que contribuant tous au renforcement de l'industrie audiovisuelle européenne, les mécanismes de soutien nationaux et communautaires poursuivent souvent des buts différents. À l'échelon national, l'accent est mis sur la promotion de la création et de la production tandis qu'au niveau européen, les mécanismes de soutien entendent donner à l'industrie les moyens de mieux tirer parti des avantages du marché intérieur. Cela étant dit, les systèmes nationaux intègrent de plus en plus les réalités économiques du secteur, notamment dans le cadre des mécanismes de soutien automatique³³.

³³

Ces programmes de soutien assurent un soutien financier automatique (sous forme d'aides, de prêts, etc.) au producteur (ou au distributeur), soit par film ou par liste de films (ou d'émissions), sur la base d'un ensemble objectif de critères. Pour citer un exemple simple, lorsqu'un film atteint un million d'entrées, le programme fournit une aide - disons d'un écu par entrée; la société de

Une vaste réflexion intégrant toutes les parties intéressées doit encore être menée au niveau européen sur la façon de renforcer la complémentarité des différents mécanismes de soutien afin de définir une approche cohérente.

5.2. La valeur ajoutée communautaire

Le soutien apporté au secteur par la Communauté a été axé sur la distribution (y compris la promotion), la création de projets et de sociétés de production et la formation professionnelle. Le choix de ces priorités a été largement confirmé par l'évaluation du programme MEDIA II. Une intervention en amont et en aval de la production garantit également une bonne complémentarité par rapport aux initiatives nationales ainsi qu'une valeur ajoutée importante.

La Communauté s'efforcera également d'apporter une valeur ajoutée en garantissant une meilleure synergie entre les différents instruments visant à promouvoir le contenu destiné à la société de l'information (produit multimédia audiovisuel ou conçu dans un but informatif ou pédagogique, contenu reflétant la diversité culturelle et linguistique, etc.) et entre ceux directement destinés à soutenir les petites et moyennes entreprises du secteur.

5.3. Capacité d'adaptation et souplesse des instruments de soutien

Pour pouvoir prendre en considération l'émergence de nouveaux types de contenu et de nouvelles formes d'utilisation des œuvres audiovisuelles ainsi que l'évolution rapide du secteur audiovisuel, les programmes de soutien doivent être suffisamment souples. Il devrait par exemple être possible de lancer des projets pilotes et d'adapter les mécanismes communautaires de soutien en fonction des conclusions tirées de ces projets.

6. LES ACTIONS À ENTREPRENDRE DANS LE DOMAINE DES MÉCANISMES DE SOUTIEN

À partir de ces principes, la Commission entend agir dans les domaines suivants:

6.1. La diversité culturelle et linguistique

Comme indiqué précédemment dans la présente communication, la diversité culturelle et linguistique constitue un objectif fondamental de la politique communautaire dans le secteur audiovisuel. Au fur et à mesure de l'expansion de celui-ci, il deviendra particulièrement nécessaire d'évaluer les moyens mis en œuvre pour atteindre un tel objectif.

L'environnement numérique semblerait appeler une approche plus globale, tant au niveau national que communautaire: outre les évolutions dans le secteur de la radiodiffusion (notamment une orientation vers un modèle dans lequel le téléspectateur dispose non seulement d'un plus vaste choix de chaînes, mais aussi d'un plus grand contrôle des horaires de visualisation des programmes), cette approche intégrerait aussi les nouvelles formes de contenu audiovisuel.

production/distribution reçoit donc 1 MECU pour investir dans son prochain film. Ces programmes de soutien automatique récompensent les succès.

À l'heure actuelle, alors que l'évolution de la situation reste encore incertaine, il serait prématuré d'opter pour l'une ou l'autre approche. **De plus amples analyses et informations sont nécessaires.** À cet égard, il est vital que la décision du Conseil visant à établir une infrastructure d'information statistique communautaire concernant l'industrie et les marchés des secteurs audiovisuels et connexes soit réellement transposée dans les délais³⁴.

Cependant, l'objectif de la Commission est clair: la diversité culturelle et linguistique de l'Europe doit être assurée et, en tant que telle, former l'une des bases de développement de la société de l'information.

6.2. Le nouveau programme Media plus

Le programme "Media II" actuel dure jusqu'à la fin de l'année 2000. La Commission propose d'aller de l'avant en révisant et renforçant cet instrument pour tenir compte des défis et possibilités des technologies numériques. La **proposition de la Commission concernant un nouveau programme "Media plus"** est décrite dans sa communication du Le programme Media est d'une importance capitale pour l'avenir de l'industrie audiovisuelle européenne. Tous les domaines d'action (formation, création, distribution, promotion) de ce nouveau programme "Media plus" intégreront le nouvel environnement numérique. Conformément au principe de flexibilité, des projets pilotes pourront être élaborés et évalués au cours du programme.

6.3. L'initiative eEurope

Pour relever les défis de la société de l'information - accès au capital d'investissement, formation, recherche pour n'en citer que quelques uns - le président Prodi a lancé "**eEurope**", une initiative de grande envergure sur la société de l'information en Europe. Il est évident que le mot "société" est au moins aussi important que le terme "information". C'est pourquoi **l'initiative eEurope relèvera aussi le défi de l'accès des Européens à un contenu audiovisuel** - quelle que soit sa forme - qui réponde à leurs besoins et reflète la diversité culturelle et linguistique de l'Europe.

6.4. Recherche et développement

Au sein du **5ème programme cadre de recherche et développement**, plusieurs lignes d'action présentent un intérêt pour le secteur audiovisuel. À titre d'exemple, l'action "Contenu et outils multimédias"³⁵ traite de l'édition électronique interactive et du contenu culturel numérique, de l'éducation et de la formation, des technologies liées au langage parlé et écrit et de l'accès au contenu. **Les recherches de ce type seront essentielles** pour la future prospérité de ce secteur.

6.5. Coordination des instruments communautaires concernés

³⁴ Décision 1999/297/CE du Conseil, du 26 avril 1999, visant à établir une infrastructure d'information statistique communautaire concernant l'industrie et les marchés des secteurs audiovisuels et connexes (JO L 117 du 05/05/1999 p. 39 - 41)

³⁵ <http://europa.eu.int/comm/dg12/rtdinf21/fr/key/09.html>

Dans les programmes communautaires existants et ceux en cours d'élaboration, la Commission veillera à éviter tout double emploi et à maximiser la complémentarité des lignes d'action susceptibles de bénéficier aux opérateurs du secteur audiovisuel. Elle veillera tout particulièrement à **transmettre en temps utile aux parties intéressées une information pertinente et à adapter les lignes d'action concernées aux réalités du secteur.**

6.6. Échange d'expérience entre États membres

La Commission facilitera l'échange d'informations et d'expérience entre les responsables des mécanismes nationaux de soutien afin de promouvoir les bonnes pratiques et d'optimiser la complémentarité des mécanismes communautaires. Dans un premier temps, il conviendra donc **d'établir un groupe informel de représentants des États membres** qui échangeront leurs informations sur le fonctionnement et l'évaluation des mécanismes nationaux. Ultérieurement, ce groupe pourrait aborder des questions d'intérêt général, notamment le lien entre les mécanismes et systèmes de soutien nationaux et communautaires.

7. LA DIMENSION EXTÉRIEURE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE AUDIOVISUELLE

La dimension extérieure de la politique audiovisuelle communautaire tourne autour de deux axes principaux: l'élargissement de l'Union européenne et la prochaine série de négociations multilatérales sur le commerce prévues dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. En outre, la coopération entre la Communauté et des organisations régionales ou de pays tiers dans le secteur audiovisuel doit également être abordée.

• L'élargissement de l'Union européenne

L'élargissement de l'Union européenne offre de nouvelles perspectives à l'industrie audiovisuelle européenne et, plus généralement, à la diversité culturelle et linguistique en Europe. Au stade actuel de la pré-adhésion, la question cruciale porte sur la transposition de "l'acquis communautaire" dans les pays candidats, notamment la directive "Télévision sans frontières" et les directives relatives à la propriété intellectuelle. L'enjeu est la création d'un "espace" audiovisuel commun à 500 millions de citoyens garantissant la libre prestation de services télévisés.

De plus, l'état d'avancement actuel de l'adoption de l'acquis communautaire plaide en faveur de la participation pleine et entière de tous les pays candidats au futur programme MEDIA plus. Pour protéger et développer les industries audiovisuelles locales tout en stimulant l'échange de produits audiovisuels et culturels entre l'Union européenne et les pays candidats, il est nécessaire d'adopter des priorités à la fois culturelles et industrielles. La Commission évaluera dans quelle mesure la situation individuelle de chaque pays candidat dans le domaine audiovisuel pourrait justifier la mise en œuvre de mesures spécifiques dans le cadre des instruments de pré-adhésion.

Parallèlement à ces deux aspects fondamentaux de la stratégie de pré-adhésion, il est important d'établir une coordination étroite avec les pays candidats dans les enceintes internationales et de renforcer le dialogue avec toutes les parties intéressées dans ces pays. La Commission examinera les initiatives pouvant être adoptées pour favoriser l'échange d'expérience entre, d'une part, les administrations, les instances de

régulation et les industries des États membres et, d'autre part, celles des pays candidats.

• **Les négociations multilatérales sur le commerce**

Les résultats des négociations de l'Uruguay Round pour le secteur audiovisuel peuvent être résumés comme suit:

- Les services audiovisuels sont couverts par les accords du GATS;
- La Communauté et les États membres n'ont pris aucun engagement en ce qui concerne les services audiovisuels dans le cadre du GATS. La grande majorité des partenaires commerciaux de l'OMC ont adopté la même position.
- La Communauté et les États membres ont introduit cinq dérogations à l'application de la clause de la nation la plus favorisée. (Il existe désormais 8 dérogations couvrant des mesures nationales et communautaires pour l'ensemble des 15 États membres.)

La Communauté européenne et ses États membres ont donc maintenu leur liberté d'action tant pour les mesures existantes que pour celles à adopter au niveau national et communautaire. Cette liberté d'action paraît d'autant plus nécessaire qu'il est impossible aujourd'hui de prévoir les questions et les défis que ne manquera pas de faire naître le développement rapide d'Internet.

Il convient de souligner que cette approche, destinée à préserver et promouvoir la diversité culturelle, ne s'est aucunement traduite par une fermeture du marché européen aux services ou contenus provenant de l'extérieur. Le marché européen reste au contraire l'un des plus ouverts au monde et les industries audiovisuelles des pays tiers profitent considérablement de sa croissance.

La Commission a préparé les futures négociations sur le commerce dans le cadre de l'OMC, notamment le GATS 2000, en procédant à une consultation approfondie des secteurs concernés. Les organisations et entreprises du secteur audiovisuel ont été invitées à manifester leurs intérêts et exprimer leur position par le biais d'un questionnaire couvrant les aspects commerciaux des services audiovisuels. Les contributions reçues à ce jour montrent clairement le désir de voir maintenue la marge de manœuvre négociée lors de l'Uruguay round, aussi bien pour les mesures en vigueur que pour l'évolution future.

La Commission poursuivra ce dialogue avec l'industrie et, si nécessaire, l'étendra à d'autres domaines susceptibles d'affecter le secteur audiovisuel, tels que l'investissement ou les subventions.

• **Le développement de la coopération dans le secteur audiovisuel**

Il reste encore beaucoup à faire dans le secteur audiovisuel pour améliorer la coopération entre la Communauté et les pays tiers ou les organisations régionales et internationales.

Une attention minutieuse sera accordée à la coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe afin de garantir le développement harmonieux et le bon

fonctionnement du secteur audiovisuel européen en dehors des frontières de l'Union. La Commission réfléchira à l'opportunité, pour la Communauté et ses États membres, de devenir signataires de certains instruments du Conseil de l'Europe (tels que les conventions sur la coproduction cinématographique et la télévision transfrontière).

En outre, avec les pays tiers qui partagent l'opinion de l'Union européenne sur la spécificité du secteur audiovisuel et mettent en œuvre des politiques similaires de promotion de la diversité culturelle et linguistique, la coopération bilatérale ou régionale peut sous bien des aspects s'avérer bénéfique. Elle peut se traduire par des échanges fructueux sur la façon de protéger et renforcer la diversité culturelle dans le cadre de la mondialisation. La Commission examinera les moyens d'intensifier cette coopération, y compris à travers les programmes communautaires concernés.

- **Le dialogue international**

La tendance à la mondialisation fait qu'il est de plus en plus nécessaire, pour la Communauté, de dialoguer au niveau international, aussi bien avec l'industrie qu'avec les consommateurs. Des instances comme le *Global Business Dialogue on Electronic Commerce* (Dialogue commercial mondial sur le commerce électronique), ainsi que différents autres dialogues entre la Communauté européenne et les pays tiers impliquant l'industrie ou les consommateurs, peuvent fournir un cadre adéquat à un tel échange.

CONCLUSIONS

La Commission réaffirme les principes fondamentaux qui sont au cœur de la politique audiovisuelle communautaire. La Communauté devrait élaborer sa politique sur la base des instruments réglementaires et des mécanismes de soutien existants. L'évolution de la technologie et du marché devra être étroitement surveillée pour assurer une éventuelle adaptation de ces instruments. À cet égard, une attention particulière devra être accordée, pendant les cinq prochaines années, à la directive "Télévision sans frontières", à l'accès à un contenu audiovisuel reflétant la diversité culturelle et linguistique de l'Europe, à la protection des mineurs et la protection des consommateurs dans le domaine de la publicité. Les mécanismes communautaires de soutien destinés au secteur audiovisuel doivent être renforcés et adaptés à l'évolution en cours et aux besoins.