

Bruxelles, le 19 mai 2016
(OR. en)

9146/16

AUDIO 64
CULT 44
DIGIT 53

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	8668/16 AUDIO 53 CULT 35 DIGIT 45
Objet:	Révision de la directive sur les services de médias audiovisuels et promotion des contenus audiovisuels européens - <i>Débat d'orientation</i> (Débat public, en application de l'article 8, paragraphe 2, du règlement intérieur du Conseil [proposé par la présidence])

Après avoir consulté le Comité des représentants permanents (1re partie) le 18 mai 2016, la présidence a élaboré le document de réflexion figurant en annexe, qui est soumis au Conseil "Éducation, jeunesse, culture et sport" pour servir de base au débat d'orientation auquel celui-ci procédera lors de sa session des 30 et 31 mai 2016.

Révision de la directive sur les services de médias audiovisuels et promotion des contenus audiovisuels européens

Document de réflexion de la présidence

INTRODUCTION ET QUESTIONS

La Commission prévoit de publier sa proposition de révision de la directive sur les services de médias audiovisuels le 25 mai 2016. Si ce calendrier est respecté, la Commission présentera la proposition lors de la session du Conseil "Éducation, jeunesse, culture et sport" (partie consacrée à la culture et à l'audiovisuel) le 31 mai. Cette présentation sera suivie d'un échange de vues entre les ministres.

Afin d'enrichir cet échange de vues, la présidence a élaboré le présent document de réflexion en mettant l'accent sur un objectif particulier de la directive sur les services de médias audiovisuels, à savoir la promotion des contenus audiovisuels européens. Le document de réflexion évoque également d'autres mesures en la matière, prises au niveau national et au niveau de l'UE, étant donné qu'il existe des liens évidents et des synergies potentielles entre celles-ci.

Compte tenu des éléments exposés plus loin, les ministres sont invités à répondre à la question suivante:

Comment les politiques publiques pourraient-elles contribuer au mieux à la circulation transfrontière des contenus audiovisuels européens, tant au niveau national qu'au niveau européen ?

Afin que tous les ministres aient la possibilité de contribuer au débat, les interventions seront limitées à trois minutes au maximum. Au cas où la directive sur les services de médias audiovisuels serait présentée avant la session du Conseil prévue en mai, les ministres auront bien entendu la possibilité de consacrer du temps à la proposition de la Commission et à sa présentation, s'ils le souhaitent.

1. Évolution du paysage médiatique

Parallèlement au renforcement du marché intérieur et de la compétitivité, la promotion de la diversité culturelle et linguistique de l'Europe constitue depuis longtemps l'un des éléments essentiels de la politique audiovisuelle de l'UE, qu'il s'agisse de films, de séries de fiction, de documentaires ou de films d'animation¹. La convergence des médias au niveau mondial a conféré une nouvelle dimension à cette politique.

La révolution numérique et l'augmentation du nombre d'acteurs au niveau mondial ont des répercussions sur de nombreux aspects liés à la production, à la distribution et à la consommation des médias. La prolifération de nouveaux canaux de distribution peut avoir un effet positif tant sur le taux d'audience que sur les recettes du secteur des médias. Toutefois, l'un des risques qui pourrait se présenter est qu'il devienne plus difficile pour les acteurs de plus petite taille et les nouveaux acteurs de faire des affaires sur le marché des médias européens. De même, les contenus européens pourraient plus facilement passer inaperçus en raison du large éventail de (nouveaux) choix.

Il est particulièrement difficile de promouvoir la circulation transfrontière des contenus audiovisuels européens. Vous trouverez ci-dessous quelques chiffres à titre d'illustration:

- En ce qui concerne la télévision, les œuvres européennes enregistrent des résultats relativement bons (64 % du temps de diffusion), mais au cours de la période 2009-2010, les œuvres européennes non nationales ne représentaient que 8 % de cette part².

¹ Voir par exemple les considérants 65 à 67 et l'article 1^{er}, paragraphe 1, et l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2010/13/UE (directive "Services de médias audiovisuels") (JO L 95 du 15.4.2010, p. 1). Règlement (UE) n° 1295/2013 établissant le programme "Europe créative" (2014 à 2020) (JO L 347 du 20.12.2013, p. 221), notamment son article 4, point b), et son article 9 (sous-programme MEDIA).

² Premier rapport relatif à l'application des articles 13, 16 et 17 de la directive 2010/13/UE au cours de la période 2009-2010 - Promotion des œuvres européennes dans les services de médias audiovisuels linéaires et à la demande dans l'UE (doc. 14233/12). Selon le deuxième rapport, à paraître prochainement, de la Commission, les œuvres européennes représentaient également une proportion de 64 % en 2012. Le deuxième rapport ne contient pas de statistiques actualisées permettant de comparer le nombre d'œuvres nationales et non nationales diffusées par la télévision.

- En ce qui concerne le cinéma, la production de films européens s'est accrue au cours des cinq dernières années pour passer de 4 474 diffusions de films en 2010 à 6 188 en 2014³. Toujours est-il que ce sont les films américains qui attirent la majeure partie du public (63 % des entrées en 2014). Les films nationaux se classent souvent au deuxième rang sur leur marché national (24 %), mais ils éprouvent des difficultés à toucher un public à l'étranger (9 %)⁴.
- Pour les vidéos à la demande, 27 % en moyenne des films disponibles dans les catalogues sont des films européens, 19% d'entre eux étant des films non nationaux et 8 % des films européens nationaux⁵.

2. Dilemmes politiques

Les données empiriques et l'évolution du marché des médias sont des facteurs qui plaident en faveur d'un réexamen de la manière dont les politiques publiques pourraient promouvoir au mieux la production et la distribution audiovisuelles européennes. Au niveau de l'UE, la Commission européenne a publié, en mai 2015, une communication intitulée "Stratégie pour un marché unique numérique en Europe"⁶, dans laquelle elle annonce qu'elle procédera au réexamen de la directive sur les services de médias audiovisuels, notamment des mesures ayant trait à la promotion des œuvres européennes. La promotion de la circulation transnationale figure également au nombre des priorités dans les initiatives de la Commission en matière de droit d'auteur⁷ et dans les mesures d'accompagnement financées à partir du programme "Europe créative". Par ailleurs, la Commission a lancé, en 2014, un Forum du film, afin de rechercher des synergies entre les politiques nationales et celles de l'UE.

³ Observatoire européen de l'audiovisuel/Lumière, Rentrak. Même si l'on constate une progression constante, il convient d'interpréter les chiffres mentionnés pour 2014 avec prudence, car il est impossible d'établir avec certitude dans quelle mesure la forte hausse de 2014 résulte d'une augmentation de couverture et dans quelle mesure elle reflète une augmentation réelle du nombre de nouveaux films. En 2013, le nombre de films européens diffusés s'élevait à 4 916.

⁴ Observatoire européen de l'audiovisuel/LUMIERE. La part des entrées réalisées par les films d'autres pays est de 3,7 %. Sont considérés comme "films européens" les films majoritairement financés dans un pays européen, à l'exclusion des films produits à l'aide de fonds provenant d'autres pays ("incoming investment"), c'est-à-dire des films qui sont produits en Europe, avec des investissements provenant de studios américains.

⁵ Observatoire européen de l'audiovisuel : "The origin of films in VOD catalogues in the EU" (avril 2016). Le rapport concerne l'origine de films (autres que des séries de fiction) qui étaient disponibles dans une sélection de 91 catalogues de films à la demande au sein de l'Union européenne en octobre 2015.

⁶ COM(2015) 192 final - doc. 8672/15.

⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à assurer la portabilité transfrontière des services de contenu en ligne dans le marché intérieur (COM (2015) 627 final – doc. 15302/15) et communication de la Commission du 9 décembre 2015 intitulée "Moderniser le cadre en matière de droit d'auteur et le rendre plus européen" (COM (2015) 626 final – doc. 15264/15).

Au niveau national, les États membres sont en train d'évaluer et d'adapter diverses politiques menées dans le domaine de la production et de la distribution audiovisuelles, par exemple les incitants financiers (subventions, prêts à des conditions avantageuses, allègements fiscaux), les redevances et les quotas.

Les responsables politiques sont confrontés à un certain nombre de dilemmes, parmi lesquels figurent notamment:

a) le choix entre la création de contenu et le taux d'audience

La création de contenu est en plein essor, ce qui est intéressant d'un point de vue créatif, mais il y a un déséquilibre croissant entre le nombre de films produits en Europe et le nombre de films qui sont diffusés et visionnés, en particulier au-delà des frontières. Les politiques publiques semblent dès lors moins efficaces pour appuyer le marketing et la distribution. En ce qui concerne les plus petits pays et les plus petites langues, il s'avère particulièrement difficile de soutenir les productions nationales et, parallèlement, d'accroître leur attrait au niveau international.

b) les coproductions

Les coproductions sont susceptibles de mieux circuler par-delà les frontières, étant donné qu'elles ont été conçues en ayant en point de mire un marché et un public plus vastes, à l'échelle européenne. La réalisation de coproductions entre différents pays peut s'avérer très profitable, mais le financement des coproductions européennes et internationales s'avère de plus en plus complexe. Les investisseurs et les producteurs des différents pays doivent se conformer à des réglementations différentes et remplir des critères différents, ce qui rend la coopération internationale de plus en plus difficile.

c) les incitants financiers au niveau national

Le soutien politique doit être conforme au droit de l'UE, en particulier aux règles relatives aux aides d'État. Alors que les modes de financement public évoluent, la plupart des programmes sont toujours liés à certains pays, à certaines plateformes (cinéma, télévision, vidéo à la demande, réalité virtuelle et jeux) ou à certains genres en particulier. Pour ce qui est des nouveaux contenus audiovisuels qu'il est impossible de cataloguer dans un genre précis, il est plus difficile d'obtenir des financements, parce que le système n'est pas encore adapté au monde médiatique convergent. En même temps, ce type de contenus est précisément celui qui utilise de manière appropriée différentes plateformes pour cibler différentes catégories de public.

Étant donné que le financement par l'intermédiaire de subventions est sous pression, l'octroi d'allègements fiscaux semble être une solution alternative pour attirer les productions audiovisuelles vers les territoires nationaux. Cela peut néanmoins amener les États membres de l'UE à se faire concurrence, et ce n'est pas nécessairement de nature à accroître la circulation et la popularité du contenu audiovisuel européen.

d) les quotas

La plupart des organismes de radiodiffusion télévisuelle des États membres parviennent aisément à respecter l'obligation de réserver au minimum 50 % de leur temps de diffusion à des œuvres européennes, prévue dans la directive sur les services de médias audiovisuels (article 16). Il s'agit généralement de contenus qui plaisent naturellement au public national.

Pour ce qui est des vidéos à la demande, la situation est plus complexe encore. Le fait qu'un catalogue contienne un certain nombre d'œuvres européennes ne signifie pas que les spectateurs vont effectivement trouver ce catalogue et le consulter.

La directive sur les services de médias audiovisuels (article 13) laisse une certaine latitude pour tester différentes approches concernant les services de vidéo à la demande et évaluer leur efficacité dans un marché relativement nouveau. Toutefois, il en résulte que la directive est appliquée de différentes manières par les États membres, ce qui risque d'avoir des répercussions sur l'établissement de conditions de concurrence équitables.