



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**Séminaire d'Experts
sur «La Convention Européenne sur la
Télévision Transfrontière
dans un Environnement en Pleine Evolution»**

Strasbourg, 6 décembre 2001

* * *

**Présence et actualité de la Convention européenne sur la
télévision transfrontière : pluralisme et diversité**

**Rapport de M. Yvon THIEC
EUROKINEMA (Belgique)**

1. Les travaux préparatoires à la Convention européenne sur la Télévision Transfrontière (CETT), lesquels remontent à 1986, montrent que l'objectif poursuivi était de fournir un cadre juridique contraignant aux émissions transfrontalières à un moment où l'on commençait à assister au développement de la diffusion par satellite en permettant de garantir ainsi la liberté d'expression et d'information et de donner ainsi sa pleine portée à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales¹.

La libre réception des services de radiodiffusion au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe devait contribuer à la libre circulation de l'information et des idées.

Rappelons que la liberté d'expression et de communication est une conquête moderne.

L'éducation, mais également la circulation de l'information et des idées sont, d'évidence, à l'origine des progrès démocratiques et une condition du développement démocratique.

Au XXe siècle, société de masse rythme avec mass média : pour beaucoup, la télévision est apparue alors comme le vecteur idéal de l'information et des idées.

En prônant la liberté d'expression et d'information, ainsi que la libre circulation de l'information et des idées, la Convention européenne sur la Télévision Transfrontière inscrivait un héritage considérable dans le développement d'une technologie de communication significative de notre époque.

Notre propos n'est pas ici d'illustrer à quel point la libre réception des images et des idées qui les accompagnent ont été, et sont, bénéfiques. On réalise que l'unification de l'Europe, à la fin de la guerre froide est allée très vite, précisément parce que la télévision apportait un peu partout les idées de liberté et de démocratie.

2. Le Conseil de l'Europe fonde son existence dans la volonté d'affermir le développement démocratique, en favorisant les accords et les actions communes en matière économique, sociale, culturelle, scientifique et juridique (voir chapitre 1, article 1 des Statuts du Conseil de l'Europe). Cette conception très large des compétences du Conseil de l'Europe influence évidemment le contenu de la Convention européenne sur la Télévision Transfrontière.

Lors de la mise en œuvre de la CETT, le Conseil de l'Europe est parti d'une conception humaniste totalisante. Il ne s'agissait pas d'envisager exclusivement des questions d'accès au marché, la levée de barrières et d'entraves, conception qui renvoie à une dimension exclusivement « économisante ».

¹ Voir également la Déclaration de la Conférence ministérielle sur la politique des communications de masse des 9 et 10 décembre 1986

Dès lors, pour ne pas violer l'esprit de cette Convention et de l'Institution – le Conseil de l'Europe – qui l'a promulguée, il convient d'en mesurer l'efficacité économique certes, mais pas uniquement : les préoccupations culturelles, sociales et éthiques me paraissent devoir être envisagées.

De ce point de vue, cet exposé sera largement consacré à cette préoccupation en se concentrant sur les problématiques inhérentes à l'article 10 de la CETT sur « Les objectifs culturels ».

3. L'article 10.1 de la Convention énonce que : « *Chaque partie de transmission veille chaque fois que cela est réalisable, et par des moyens appropriés, à ce que les radiodiffuseurs réservent à des œuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de transmission, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte. Cette proportion, compte tenu des responsabilités du radiodiffuseur à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés* ».

La ratio legis d'un tel article est d'assurer le développement et le redéploiement, notamment dans le cadre européen, de productions nationales et de coproductions européennes de création, afin d'affirmer l'identité culturelle européenne et de garantir le pluralisme des moyens d'expression².

Cette disposition se comprend également par référence aux travaux de la première Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Vienne, décembre 1986), au cours de laquelle les ministres ont décidé de « prendre des mesures adéquates pour que les services de programmes de télévision comprennent une proportion raisonnable d'œuvres audiovisuelles, en particulier de fictions d'origine européenne ».

On comprend que la portée de l'article 10 vise à favoriser la liberté d'expression et les échanges d'idées en vue d'affermir une conscience collective européenne. Cette mesure est la bienvenue : elle garantit la liberté de réception des chaînes européennes en Europe, certes, mais en requérant en contrepartie un contenu européen substantiel.

Le Conseil de l'Europe n'a pas à ma connaissance entrepris de mesurer l'efficacité d'une telle disposition. Ceci s'explique certainement par le fait que l'objet la CETT n'est pas de réguler les activités de radiodiffusion des Parties en tant que telles ni d'harmoniser les législations des Parties concernant les activités de radiodiffusion³.

La CETT confère d'ailleurs une grande autonomie aux Parties pour la mise en œuvre des dispositions. Néanmoins, il est possible de savoir si cette proportion majoritaire a été suivie d'effet en se référant aux dispositions communautaires inhérentes à la « Directive Télévision sans frontières ».

²cf. Rapport explicatif de la CETT, paragraphe 144

³ cf Rapport explicatif de la CETT révisée, paragraphe 39

La Directive de l'Union européenne du 3 octobre 1989 (89/552/CEE) traite en son article 4 d'une problématique identique à l'article 10 de la Convention. L'article 4,1 dispose en effet que : « *Les Etats membres veillent à chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes, au sens de l'article 6, une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte. Cette proportion, compte tenu des responsabilités de l'organisme de radiodiffusion télévisuelle à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés* ».

4. Dans le cadre de l'application de cette Directive, un « monitoring » de l'article 4 de la Directive est requis sur la base de l'article 4,3 ; il est effectué régulièrement par les services de la Commission, sur la base des données fournies par les Etats membres. L'article 4 incorpore le contenu de l'article 10 de la CETT à quelques mots près⁴.

Dès lors, le « monitoring » effectué par la Commission fournit des indications pertinentes, à tout le moins pour les pays relevant de l'Union européenne auxquels il convient d'ajouter l'Espace Economique Européen. Il faut cependant être conscient que le « monitoring » ne couvre pas l'ensemble des Etats parties à la CETT.

Le rapport le plus récent présenté par la Commission⁵ démontre qu'à de rares exceptions, les obligations requises par la Directive en matière de diffusion (proportion majoritaire du temps de diffusion et instauration d'un seuil sur base du temps de diffusion atteint en 1988) sont respectées par les Etats membres de l'Union européenne.

La moyenne pondérée de transmission d'œuvres européennes par les chaînes de télévision varie entre 53,3% et 81,7% (chiffres de référence pour les années 1997-1998).

Le Portugal est le seul pays qui se trouvait en dessous de la proportion majoritaire (43%).

En Allemagne, l'ensemble des chaînes installées durablement ont diffusé environ 70% d'œuvres européennes en 1998.

En Espagne, on constate que les chaînes publiques de référence comme les chaînes commerciales diffusent 53,3% d'œuvres européennes en 1998.

Au Royaume-Uni, les chaînes publiques et commerciales de référence ont diffusé 68,2% d'œuvres européennes en 1998.

En France, les cinq chaînes de référence ont diffusé 69,2% d'œuvres européennes en 1998.

⁴ Sur les liens entre CETT et Directive TVSF, cf. une politique de la Communication pour demain, document préparé en vue de la 6^{ème} Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, Cracovie – 15-16 juin 2000 (MCM 2000/3 – pp 21-23).

⁵ Quatrième Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la mise en œuvre des articles 4 et 5 de la Directive 89/552/CEE « Télévision sans frontières » pour le période 1997 et 1998 - (COM(2000)442final) du 17.07.2000.

Les pays dits « petits » parviennent également à se mettre en conformité avec les obligations de l'article 4 de la Directive « Télévision sans frontières ».

En Irlande, les deux chaînes de référence ont diffusé 81,7% d'œuvres européennes en 1998. Il en va de même en Grèce, au Danemark et en Belgique où les œuvres européennes telles que définies par la Directive représentent une proportion très élevée de la programmation. Comme on l'a déjà signalé, le Portugal constitue la seule exception à cet ensemble – avec une proportion de 43%.

Dans l'ensemble, la quatrième Communication de la Commission montre également que la proportion de programmes européens a augmenté sur la plupart des chaînes en 1998 par rapport à la période précédente.

A ceci, il convient d'ajouter que ce sont dorénavant les fictions nationales qui font les meilleurs résultats d'audimat dans les grands marchés de radiodiffusion (France, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni).

L'importante proportion de chaînes qui ont rempli l'obligation de diffuser une proportion majoritaire d'œuvres européennes démontre donc le caractère relativement raisonnable d'une telle obligation.

Certes, la Communication de la Commission fait clairement référence à des chaînes qui n'ont pu respecter cet objectif de diffusion d'une proportion majoritaire d'œuvres européennes.

Selon la Commission, les chaînes se situant en dessous de cette obligation se classent en deux catégories :

Il s'agit premièrement de nouvelles chaînes ou de chaînes en voie de restructuration. Selon la Commission, dans ces circonstances, les chaînes « choisissent des programmes peu coûteux et immédiatement disponibles, c'est-à-dire en général non-européens ».

Deuxièmement, il s'agit de chaînes thématiques : « étant donné (déclare la Commission) certaines contraintes financières, la production européenne a des difficultés à se développer dans un type d'œuvres spécialisées. Leurs coûts sont souvent supérieurs à ceux des œuvres des pays tiers »⁶.

Il s'agit d'identifier en quoi certaines chaînes ne peuvent respecter l'obligation majoritaire de diffusion d'œuvres européennes. Il nous paraît que la première explication liée à l'apparition sur le marché de nouvelles chaînes de radiodiffusion est assez convaincante.

⁶ Quatrième Communication de la Commission relative à la mise en œuvre des articles 4 et 5 de la Directive 89/552/CEE « Télévision sans frontières » pour la période 1997 et 1998 - (COM(2000)442final) du 17.07.2000 – précitée – p. 8.

En l'absence d'équilibre sur le marché, la chaîne émergente se fournirait près des catalogues les plus attractifs en matière tarifaire. Ensuite, en fonction de l'évolution de son audimat, elle raffermirait sa programmation et diffuserait progressivement un contenu européen de plus en plus substantiel à même de répondre au goût du public et à l'intérêt des annonceurs. Ce modèle de développement ne nous paraît pas irréaliste.

En ce qui concerne les chaînes thématiques, nous restons en revanche plus réservés sur les raisons avancées par la Commission pour expliquer les défections de cette variété particulière de « services » offrant en général une variété réduite de produits audiovisuels (cinéma et sport par exemple).

A l'intérieur du même groupe leader de la télévision payante en Europe pour l'accès au cinéma et au sport – le groupe Canal+ –, on observe de fortes distorsions selon les pays de prestation.

En Belgique, en France, en Espagne, Canal + dépasse le quota de diffusion sans problème (Canal + France : 62,1%, Canal + Espagne : 52,5%, Canal + Belgique : 55,70%). En Italie, Telepiù – appartenant au même groupe Canal + - présente des résultats très disparates selon les trois services diffusés.

En revanche, ce sont dans les chaînes détenues autrefois par Filmnet (qui a fusionné - à l'époque du rapport dressé par la Commission - avec Canal +), notamment en Suède et aux Pays-Bas, que l'on constate un inquiétant déficit d'œuvres européennes (24% d'œuvres européennes en 1998 pour les deux chaînes Canal + aux Pays-Bas et 21% et 22% pour les chaînes suédoises). Il convient de remarquer que ces chaînes sont devenues propriété de Canal + à la mi-97.

Il nous paraîtrait intéressant d'observer les chiffres d'œuvres européennes pour 1999 et 2000 sur ces chaînes. En tout état de cause, l'argument invoqué (absence de contenu européen pertinent) nous paraît improbable dès lors que l'on compare la situation des chaînes développées par Canal + en Espagne, Italie, France et Belgique qui ont pu répondre aux exigences d'un contenu national et européen.

De même, l'argument des coûts mériterait d'être mieux examiné. La Commission, se faisant l'interprète des Etats membres, note que si les chaînes thématiques ont quelques difficultés à se procurer des programmes européens, ceci tiendrait à ce que leurs coûts sont supérieurs à ceux des pays tiers.

Concernant la production cinématographique, il est évident qu'un stock suffisant de films européens est disponible chaque année, et les pratiques tarifaires concernant la cession de ces films ne paraissent pas abusives (pour cela il suffit de comparer les coûts globaux d'acquisition des films européens par comparaison aux coûts des films américains ou aux droits sportifs).

Les Etats membres de l'Union européenne (et les radiodiffuseurs dont ils se font les porte-parole) seraient avisés de mieux informer les autorités communautaires des difficultés éventuelles sur le plan tarifaire. Les ayants droit pour leur part sont très intéressés à examiner plus précisément cette question.

Par ailleurs, s'agissant des chaînes thématiques à vocation « documentaire », il convient de rappeler que l'Europe est le premier producteur et premier fournisseur de documentaire au niveau mondial. L'argument de l'indisponibilité des catalogues ne saurait être invoqué pour ce type de production. Il convient de constater à cet égard que les chaînes thématiques commencent à entrer dans une logique de production, indispensable pour leur assurer l'originalité et le caractère dont elles ont besoin pour élargir leur audience.

5. Les quotas de diffusion peuvent être effectivement atteints. C'est qu'en effet, le concept d'œuvres européennes proposé par la CETT (et la Directive parallèle) est basé sur une définition ouverte.

La définition retenue à l'article 10 exclut les informations, le sport, les jeux, la publicité et le télétexte. Par conséquent, par « œuvre européenne », l'article 10 de la Convention inclut : les films de cinéma, les fictions et les services télévisuels, les films d'animation et les documentaires (programmes dits « de stock »), mais également les programmes dits « de flux », tels que « talk show », « plateaux », « émissions de variétés ».

Cette grande flexibilité dans la définition du contenu européen explique ainsi que les chaînes parviennent sans encombre à atteindre l'objectif d'une proportion majoritaire d'œuvres européennes.

La flexibilité de ces quotas, est-il besoin de le rappeler, est contestée par les organisations professionnelles représentatives des producteurs et des auteurs, ainsi que ceci est apparu récemment encore lors des auditions près de la Commission européenne relatives à la révision de la Directive « Télévision sans frontières ». Ces dernières réclament que l'assiette soit réduite aux œuvres de stocks en excluant les œuvres de flux. De cette manière, l'effort à obtenir des chaînes porterait sur les films de cinéma, les fictions télévisuelles, les documentaires et les films d'animation.

En se concentrant exclusivement sur les programmes dits de stocks, l'obligation prévue à l'article 10 entraînerait deux effets cumulatifs :

Le premier serait un effet économique. En se concentrant exclusivement sur la promotion des œuvres de stocks au titre de la proportion majoritaire de programmes européens, ceci provoquerait un investissement accru de ce type de produits : il est généralement admis que la production de films de cinéma et de fictions télévisuelles est plus coûteuse que le financement de « talk shows » ou d'émissions de variétés.

Mais d'autre part, les programmes de stocks peuvent faire l'objet d'une exploitation de type patrimonial, notamment de rediffusions ou de ventes multiples à d'autres réseaux de diffusion.

Les programmes de flux sont en général des programmes événementiels qui se consomment dès leur première radiodiffusion. Il s'agit là d'une différence économique très importante.

L'autre effet est de type culturel. Les œuvres de stocks, en incluant principalement, mais pas exclusivement des « œuvres » au sens propre (tels que des films cinématographiques) mettent l'accent d'une manière plus forte sur la présence de la création européenne dans le secteur audiovisuel et accroissent la valeur culturelle des programmes en circulation.

Les grands pays Parties à la CETT remplissent vraisemblablement déjà cette proportion majoritaire d'œuvres européennes sur la base des œuvres de stocks⁷.

Le calcul serait aisé à faire, mais il est certain que la France, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, du fait de leur excellence, notamment dans la production de fictions télévisuelles, de séries TV et/ou de films cinématographiques sont tout à fait capables de remplir cette obligation⁸.

La question se pose pour les autres pays, et notamment les petits pays qui se trouvent privés d'une industrie de production locale à masse critique significative.

Nous ne trancherons pas ici cette question de ce qui doit être constitutif de la proportion majoritaire d'œuvres européennes, mais elle est clairement posée et mérite réflexion.

6. Globalement, les quotas de diffusion constituent un outil économique qui a pour effet de dynamiser la production de programmes en Europe tout en favorisant la diversité culturelle.

Cette méthode n'est pas spécifique à l'Europe. Aux Etats-Unis, deux mécanismes visant à promouvoir la fabrication de contenus ont été mis en place dans le passé (dans un contexte (les années 70) où les industries de programmes (les studios) étaient en crise) :

- les « fin-syn rules » (the Network Syndication Interest Rule and the Network Financial Interest Rule) étaient destinées à créer une demande de programmes de la part des networks⁹.

⁷ De même, sur le plan légal, certains pays incorporent une définition plus stricte des contenus soumis à l'article 4 de la Directive TVSF; il s'agit de l'Allemagne, de la Belgique (Communauté française), de la France et de l'Italie.

⁸ Le rapport Eurofiction de l'Observatoire européen de l'audiovisuel confirme la stabilité globale de la programmation de fictions sur les chaînes de télévision en Europe et souligne que la fiction nationale reste majoritaire durant les heures de grande écoute. Cette étude porte sur l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni.

⁹ Ces règles limitent la possibilité pour les networks de syndiquer des programmes, d'être propriétaires des séries qu'ils diffusent ou d'avoir un intérêt financier dans leur « syndication » (autrement dit leur rediffusion, d'où le surnom de *rerun rules* donné parfois à ces règles). Elles bloquent la concentration verticale qui eût permis aux chaînes de télévision de refuser de diffuser une émission dans laquelle ils n'avaient pas d'intérêt financiers au-delà de la première diffusion (ce marché annuel de la syndication représentant 5,7 milliards de dollars en 1990 doublera d'ici 1995). Une enquête de la FCC en 1970 montra qu'au cours des cinq années précédentes, les chaînes possédaient des intérêts dans 93% des émissions diffusées et les identifiait comme monopsones (monopsony power) en matière d'achats de programme de prime time. Les accords (consent decrees) signés avec le ministère de la justice en 1978

- La « Prime Time Access Rule » (PTAR) a conduit les réseaux locaux à produire un contenu spécifique qui a permis le développement d'une industrie audiovisuelle spécifique consacrée aux jeux¹⁰.
7. Un paradigme semblable est à l'œuvre en Europe. En obligeant le radiodiffuseur à diffuser européen, les radiodiffuseurs sont mis devant la nécessité de favoriser la production de contenus européens, lesquels couvrent dorénavant toute la chaîne de produits (cinéma, fictions TV, documentaires, animations).

La définition large des œuvres européennes permet aux diffuseurs de puiser dans le large éventail de produits européens tout en créant un levier pour la production de contenus en Europe.

Deux catégories de produits audiovisuels ont notamment connu une expansion au niveau européen. Il s'agit des films d'animation et des documentaires.

- Les dessins animés, par le public qu'ils ciblent et par la capacité qu'ils ont à être doublés aisément, constituent sans aucun doute la plus belle illustration de l'efficacité à l'échelon européen des quotas de diffusion puisque le marché a été créé de toutes pièces ; ces œuvres circulent désormais aussi bien à l'écran qu'en salles.
 - Les documentaires, quant à eux, sont, par définition, parfois moins ancrés dans une culture nationale (cf. documentaires animaliers) et occupent désormais les écrans européens.
8. On peut distinguer deux phases dans l'usage qui peut être fait des obligations de diffusion majoritaire d'œuvres européennes :

par NBC et en 1980 par CBS et ABC limitaient les chaînes à une production n'excédant pas dix demi-heures par semaine.

¹⁰ La Prime Time Access Rule (PTAR) interdit depuis le 1^{er} octobre 1972, aux networks de contrôler la programmation de plus de trois des quatre heures de prime time (19-23h) des stations situées dans les 50 premiers marchés. On lui doit le développement de la télévision locale, de la publicité locale, des stations indépendantes et surtout de la production hors network. En empêchant la rediffusion de séries par les networks entre 19 et 20h (tranche horaire appelée *access slot*, car elle contrôle l'accès au prime time), cette règle est à l'origine du succès d'entreprises comme King World Productions Inc. (« Wheel of Fortune », etc...).

Observons que ces règles ont été abolies dès les années 90, entraînant une intégration verticale entre production, diffusion et Internet. Les pouvoirs publics américains semblent privilégier dorénavant une organisation du marché des médias par le biais du droit de la concurrence. Les intégrations verticales réalisées (AOL Time Warner, par ex.) aboutissent à la création de mega consortiums au niveau mondial, l'effet de ces intégrations n'étant pas limité au seul marché américain.

Rappelons que l'Europe n'est pas actuellement en mesure d'aligner des sociétés d'une taille comparable. Les mesures nationales de réglementations et de régulation visent à favoriser l'existence de chaînes nationales dans un cadre concurrentiel, en y intégrant des préoccupations telles que la diversité culturelle et la cohésion sociale, dispositions inconnues dans les règles relatives aux médias aux USA.

1^{ère} phase :

Les obligations de diffusion majoritaire d'œuvres européennes constituent un véritable socle de la régulation audiovisuelle dans la mesure où ils sont « market maker » en ce sens qu'ils créent, dans un premier temps artificiellement, une demande solvable de films et de programmes audiovisuels. Cette demande de la part des diffuseurs va faire naître, ou plutôt se développer, une offre.

2^{ème} phase :

A terme, c'est-à-dire lorsque l'offre s'est structurée et développée, les quotas de diffusion en tant qu'outil de régulation changent de nature. Ils perdent leur dimension structurante pour ne constituer que des filets de protection (ce sont les fameux stock-bumpers chers aux théoriciens du déséquilibre) des tentatives de pénétration agressive de nos marchés.

Si l'on veut retenir que les obligations de diffusion remplissent une fonction duale (market maker + filets de production lorsque les programmes européens arrivent à maturité, c'est-à-dire sont majoritairement diffusés sur les chaînes), il nous paraît essentiel de conserver ce moyen de régulation du paysage audiovisuel européen.

9. Néanmoins, si les fonctions remplies par ces obligations nous paraissent évidentes, elles nous paraissent comporter une faiblesse. Les produits domestiques prédominent et représentent jusqu'à 80% ou plus des budgets des programmes des radiodiffuseurs et dominant l'audience dans certains pays. En effet, la place occupée par les produits européens non nationaux nous paraît très variable, sinon très relative dans certains pays.

La fiction européenne représente 9,5% de la fiction importée sur l'ensemble des pays considérés (13,7% en intégrant les coproductions européennes). Les valeurs les plus élevées sont obtenues dans les petits pays : 15,5% en Belgique (21,7% en intégrant les coproductions européennes), 21,3% aux Pays-Bas (26% avec les coproductions européennes) ainsi qu'en France : 16,5% (24,4% en intégrant les coproductions européennes). Le Royaume-Uni est le premier exportateur en direct des autres pays de l'Union européenne. Il est en première position partout (sauf en Belgique pour des raisons linguistiques).

Dès lors, il nous paraîtrait intéressant de renforcer le « couloir » destiné aux œuvres européennes, c'est-à-dire les moyens de garantir un espace plus large pour les programmes européens non nationaux.

On pourrait envisager qu'une proposition spécifique de contenus européens par catégorie de programme soit instaurée (un certain pourcentage pour les films, un autre pour les fictions, un autre pour les documentaires, ces différents pourcentages tenant compte de la nature particulière de ces catégories de programmes). Certains pays ont déjà aménagé une semblable obligation dans leur législation nationale (la France prévoit un couloir de 20% d'œuvres européennes non nationales dans le décompte total de 60% de contenu européen; les Pays-Bas ont également des dispositions spécifiques). Il s'agirait donc d'améliorer la préférence européenne en

matière de programme, l'objectif étant à la fois politique : affichage du pluralisme culturel, et économique : meilleure circulation et amortissement des programmes.

10. La flexibilité consentie à l'article 10 en matière de détermination de l'assiette des œuvres européennes (stock + flux), qui laisse une large marge d'appréciation tant aux Etats membres qu'aux diffuseurs dans la mise en œuvre de ces obligations de contenu européen, peut cependant créer de véritables effets pervers.

En effet, plusieurs Etats membres imposent des obligations beaucoup plus importantes que les dispositions retenues à l'article 10. Dans cette hypothèse, les radiodiffuseurs établis dans ces pays se trouvent confrontés à des effets anticoncurrentiels non négligeables lorsqu'ils se trouvent confrontés à des radiodiffuseurs émettant d'autres Etats membres ayant incorporé des obligations beaucoup plus flexibles en matière de contenu européen.

Sans remettre en cause le principe général la liberté d'expression, il conviendrait d'exiger qu'un radiodiffuseur se soumette aux règles du marché pertinent sur lequel il opère. Le marché pertinent pouvant être défini comme le marché où la majorité des ressources du diffuseur sont perçues.

Bien entendu, ceci ne concernerait que des radiodiffuseurs qui souhaitent opérer des délocalisations pour éviter d'être assujettis à des règles plus contraignantes.

11. Les « nouveaux médias ».

Il est clair que la CETT a été dessinée dans le contexte d'un paysage audiovisuel caractérisé par des chaînes hertziennes qui pouvaient être reçues par satellite ; globalement, à l'époque de la rédaction de la CETT, il n'était ni question de bouquets satellitaires, ni même de convergence, ni d'Internet.

Les bouquets satellitaires, ou plates-formes satellitaires, sont formés d'une offre de programmes (le bouquet) spécialisés, l'offre premium portant sur des films en exclusivité et des retransmissions sportives.

Les bouquets satellitaires paraissent s'être rapidement développés dans les marchés où la présence de programmes nationaux et européens était existante (France, Royaume-Uni, par exemple), assurant ainsi une offre régulière, variée et diversifiée de programmes. C'est qu'en effet, il est difficile de développer des bouquets satellitaires sans des programmes de stocks (notamment en matière de fiction, de documentaire et de cinéma). Et il est évident qu'un bouquet qui se concentrerait exclusivement sur une offre de programmes américains ne satisferait pas totalement sa clientèle, laquelle on le sait paye cette offre de programme. Un bouquet, par définition, implique une variété, une pluralité de programmes.

On peut donc voir là aussi un effet bénéfique des quotas dans la formation des bouquets satellitaires car ceux-ci ont bénéficié des stocks de programmes et des capacités de production préexistantes.

En réalité, les bouquets satellitaires, qui représentent actuellement le marché significatif qui s'est développé en dehors des chaînes généralistes gratuites, ne remettent pas substantiellement en cause le marché de la télévision gratuite généraliste.

Ils apparaissent plutôt comme un complément à cette dernière, un moyen de fournir en exclusivité des films et d'élargir l'offre de retransmissions sportives (les généralistes par définition ne peuvent pas se concentrer exclusivement sur la diffusion de sport ou de cinéma).

Il ne s'agirait donc pas de dissocier totalement ces deux marchés, mais plutôt d'en comprendre l'articulation et la cohérence.

12. En revanche, l'apparition d'Internet n'est pas sans susciter d'énormes interrogations.

On s'est beaucoup passionné aux Etats-Unis, comme en Europe, pour Internet et la faculté qui serait offerte d'une délivrance individualisée de films (et de musique).

Je vais revenir sur ce média, mais je voudrais signaler au passage que le défi le plus immédiat – et sans doute le plus complexe – est le développement de la télévision numérique terrestre (TNT).

13. La télévision numérique terrestre pourrait multiplier par six les fréquences disponibles, et par voie de conséquence les services de radiodiffusion.

Actuellement, certains gouvernements et leurs radiodiffuseurs se sont lancés dans la TNT (Grande-Bretagne, Suède, Espagne) ou bien s'apprêtent à le faire (France). La diversification des services (et de l'offre subséquente) paraît d'une portée bien plus considérable que le développement de l'Internet. Le développement de la TNT constitue un enjeu considérable. Il s'agit là d'un développement immédiat alors que pour l'instant, le développement du marché sur Internet manque de prévisibilité.

Dans les pays à superficie géographique importante, la TNT va devenir un élément modernisateur de l'offre hertzienne généraliste actuelle. Le défi sera de la conjuguer avec l'existence ou le développement d'une offre satellitaire et également de trouver les ressources financières nécessaires, car il s'agit d'un choix de développement coûteux (ce qui est coûteux, ce n'est pas tant la technologie numérique de transmission, mais la création d'une offre additionnelle de services et de programmes).

Je retire pour première impression que la multiplication de ces nouveaux services liés à la TNT ne pourra pas se faire sans un investissement accru visant à offrir une programmation de contenus nationaux et européens.

14. Concernant le développement de l'Internet, rappelons que pour l'instant, nous sommes quasiment nulle part. Pour des raisons d'accès (constitution des réseaux à

large bande), de contrôle de la propriété intellectuelle¹¹, des questions de chronologie¹².

Les problèmes qui devront être affrontés concernant le cinéma sur Internet me paraissent plus liés à l'économie spécifique de cette industrie qu'à des questions de faisabilité technologique.

Je voudrais suggérer quelques idées concernant la régulation des contenus sur Internet. Les thèses anti-quotas sont satisfaites de pouvoir énoncer qu'avec le développement de ces nouveaux médias interactifs et à offre individualisée, il ne sera plus possible d'imposer des quotas de programmation.

D'autres thèses soulignent que le réseau lui-même va susciter une offre spontanée de contenus pluraliste et diversifiée (et de ce fait, toute régulation sur les contenus, l'offre ou la formation de ces contenus deviendrait inutile)¹³.

Concernant le maintien d'une offre pluraliste spontanée, les expériences d'accès pirate (c'est-à-dire sans payer les droits) à la musique par MP3, ne sont pas une bonne nouvelle : 80% des musiques piratées concernait (concerne) des « tubes » du Top 50, c'est-à-dire que finalement des dizaines de millions de consommateurs ne s'intéressent qu'à un échantillon très restreint de titres musicaux.

Enfin, tout en ayant racheté les sites MP3 et NAPSTER, les groupes de production de phonogrammes restent extrêmement prudents¹⁴ sur la faisabilité de l'offre numérique sur Internet.

Ruppert Murdoch lui-même estime que le développement par l'Internet ne prendra réalité aux USA sur le marché qu'en 2010 et en 2050 pour le reste du monde¹⁵. Il n'y a pas dans le développement d'Internet le degré d'urgence que certains ont bien voulu lui accorder.

C'est un point de vue partagé par les autres entreprises des médias et de la communication américaines, ce qui explique pourquoi elles consacrent encore de gigantesques investissements à la diffusion hertzienne et à la transmission par satellite.

¹¹ Rappelons à ce propos que BMG a racheté NAPSTER et VIVENDI – MP3, mettant ainsi fin à la délivrance « gratuite » (et contraire au respect des droits de propriété intellectuelle) de musique sur Internet. Mais d'autres formes de piraterie prolifèrent.

¹² Rappelons qu'actuellement pour les œuvres cinématographiques les recettes sont générées par l'exploitation en salle, la vente aux chaînes à péage et aux chaînes en clair, et l'exploitation s'effectue territoire par territoire. Une exploitation par Internet impliquerait qu'au préalable, l'exploitation soit terminée sur ces différentes fenêtres et sur l'ensemble des territoires.

¹³ Dans cette hypothèse, la régulation ne concerne plus que le respect de l'ordre public (interdiction ou restriction des contenus pornographiques, racistes,).

¹⁴ Les studios se sont regroupés en deux groupes en vue du développement sur Internet de la musique.

¹⁵ Cité par Noam Chomsky, Robert W Mc Chesney, « Propagande, médias et démocratie » - 2000 - p.126

Le Président de MCA estimait que les médias traditionnels « ne considèrent en aucun cas Internet comme une entreprise concurrente »¹⁶.

Il y a lieu de penser que les contenus trouveront leur place sur Internet dans le contexte d'un développement maîtrisé face aux autres médias de communication.

Ceci ne signifie pas qu'il ne faut pas réfléchir aux voies et moyens permettant précisément d'optimiser l'offre de contenus européens sur Internet, dès lors qu'Internet deviendrait un moyen de communication majeur complétant, ou se substituant (la réponse n'est pas claire à ce stade) aux autres médias.

15. On peut faire deux suggestions visant à configurer le développement d'Internet à la philosophie de la Convention européenne sur la Télévision Transfrontière et notamment à son article 10 :

Dans l'hypothèse où Internet deviendrait le formateur d'un vrai marché pour les contenus, il ne serait pas contre-productif d'assujettir le réseau à une taxe prélevée sur les consommations de programmes sur le réseau : le produit de cette taxe viserait à l'investissement dans la fabrication de contenus dans le pays de réception.

Sur le plan technique, les modalités présentées par la Commission européenne en vue de l'assujettissement à la TVA de prestations fournies en dehors d'Europe à l'intention de destinataires intra-communautaires apportent la réponse qu'il est possible de taxer les prestations fournies par le réseau¹⁷ au profit du pays destinataire final de la prestation.

Le financement de la production de contenus nationaux par le biais de cette taxe permettrait d'éviter que se creuse le fossé numérique (qui est déjà dénoncé s'agissant de l'accès des individus à Internet) entre pays riches (en matière de fournisseur de contenus sur Internet) et pays « pauvres ». Ces derniers bénéficieraient d'une ressource visant à financer des contenus nationaux.

Un tel choix s'inscrit d'évidence dans le souci de promouvoir la diversité de la création et de garantir le pluralisme de l'expression. Une telle option a été proposée par certains experts.¹⁸

Une autre faculté visant à réguler le réseau pourrait porter sur l'accès lui-même.

Il est très vraisemblable que l'accès aux contenus protégés se fera contre paiement (abonnement à des sites musicaux par ex.) et par le biais de « portails ». Il est tout à fait possible d'envisager que l'on oblige ces portails à garantir l'accès à des contenus nationaux en promouvant par les moteurs de recherche l'accès privilégié à des sites à contenu national ou européen.

¹⁶ ibidem, p. 217

¹⁷ Cf. Proposition de Directive du Conseil modifiant la Directive 77/388/CC concernant le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable à certains services fournis par voie électronique. COM(2000)349 final – 7.6.2000

¹⁸ cf. Ph. Quéau « La régulation mondiale de la société de l'information »

Observons que la Commission des Communautés européennes dans sa communication relative aux « Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique » appelle également l'attention sur cette question concernant les EPG (Electronic Programmes Guides) et les API (Interface de programmation d'application) en notant 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 »¹⁹. Par conséquent, les EPG soulèvent d'importantes questions liées au pluralisme, à la diversité culturelle et à d'autres objectifs relevant de l'Internet général. De même, l'interface de programmation d'application (API) joue un rôle important : cette interface détermine quel guide électronique de programmes peut-être utilisé dans les décodeurs et télévisions numériques.

La discussion qui est ouverte concernant la télévision numérique mériterait d'être également envisagée concentrant les modalités visant à garantir l'accès à une diversité de contenus par Internet dans un contexte d'utilisation commerciale accrue du réseau.

Alors que l'opinion majoritaire exprimée par les entreprises opérant dans le secteur Internet était que « l'autorégulation » et l'absence de contrôle par les autorités publiques devait dominer, on assiste actuellement à un véritable renversement de ce discours : les pratiques terroristes sur le réseau conduisent dorénavant les Etats à chercher les moyens maximum visant à sécuriser et à contrôler les usagers du réseau, apportant la preuve (et le démenti) qu'il est ainsi possible de contrôler et de réguler le réseau. Ce qui sera possible pour des raisons de sécurité publique devrait l'être également pour le maintien du pluralisme et de la diversité des programmes.

16. Pour achever cette réflexion, il reste à aborder deux dernières questions : le lien entre subventions au secteur de la production audiovisuelle et cinématographique et la réglementation ou la régulation du secteur audiovisuel.

Le Conseil de l'Europe a déployé d'importants efforts pour promouvoir la production audiovisuelle en Europe. Le Fonds Eurimages, créé en 1988, compte aujourd'hui 25 pays membres. Il a soutenu à ce jour la coproduction de plus de 700 œuvres pour un montant total de 1,2 milliards de FF.

De son côté, l'Union européenne a renouvelé le programme Média Plus 400 millions d'Euros étant consacrés au développement, à la distribution et à la formation professionnelle pour les cinq ans à venir.

A côté de cela, un grand nombre d'Etats Parties à la Convention ont leur propre système de financement et d'aide aux industries de programme au niveau national.

Ces soutiens apparaissent comme des compléments indispensables à la régulation en vue de promouvoir la diversité des contenus telle qu'elle est formulée à l'article 10

¹⁹ cf. à ce propos la Communication de la Commission « Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique » (COM(1999)657), p. 16

de la CETT. Les soutiens et la régulation permettent de garantir une politique de l'offre des contenus nationaux et européens sur le petit écran.

En effet, on ne perdra pas de vue que nous sommes dans une politique de l'offre : à l'inverse des biens de consommation courants, lesquels sont produits pour répondre à une demande expresse du consommateur, les biens et services audiovisuels ne sont consommés que parce qu'ils arrivent à susciter une motivation forte du consommateur.

Pour autant, ces soutiens ne doivent pas faire oublier que la réglementation et la régulation restent l'élément central d'organisation du secteur audiovisuel en tant que bien commun. En conséquence, les soutiens ne sauraient se substituer à la réglementation et assurer à eux seuls l'intervention publique.

17. L'article 10 de la CETT et l'AGCS (Accord Général sur le Commerce des Services) à l'OMC.

Une dernière question doit être évoquée. Celle de la compatibilité de l'article 10 aux regards des règles de l'AGCS.

Une note du secrétariat général du Conseil de l'Europe (établie par la Direction Générale des Droits de l'Homme) analyse l'articulation entre les objectifs de diversité culturelle de la CETT et les dispositions correspondantes de l'AGCS.

L'article 10 institue une préférence européenne en réservant une proportion majoritaire du temps de programmation des chaînes qui n'est pas compatible avec la clause de la nation la plus favorisée (NPF) de l'AGCS.

Ce même article 10 n'est pas compatible avec le principe de l'accès au marché (Article XVI de l'AGCS), lequel oblige les membres de l'Accord à ouvrir le marché national à l'ensemble des fournisseurs de services dans tous les Etats membres.

Concernant la clause de la nation la plus favorisée, une dérogation a été introduite afin de préserver l'article 10 de la CETT.

Pour sa part, l'Union européenne a formulé plusieurs dérogations à la clause NPF, et par ailleurs, aucun engagement de libéralisation n'a été souscrit en matière audiovisuelle.

La portée actuelle de l'article 10 paraît préservée. Néanmoins, l'attention devrait porter sur les discussions en cours sur les questions de commerce électronique.

Actuellement, des travaux sont en cours à l'OMC concernant ce qu'il est convenu de désigner sous le terme générique de « commerce électronique ». Sous ce concept, c'est une approche horizontale mêlant hardware et software (contenu et contenant) qui est privilégiée.

L'Union européenne n'est pas favorable à cette approche. Elle défend une position visant à ce que les services distribués par Internet puissent être dûment identifiés

(audiovisuel, éducation,) et fassent l'objet d'une approche comparable à celle de l'AGCS (en privilégiant la conception « bottom-up »).

Il est évident que si par le futur, les Parties à la CETT envisageaient des mesures de type volontariste telles qu'esquissées plus haut visant, soit à prélever une taxe sur le réseau en vue de faciliter un réinvestissement dans la production de contenus nationaux / européens, soit à prévoir un accès privilégié aux contenus nationaux et européens, il faudrait qu'un éventuel accord sur le commerce électronique à l'OMC puisse également faire prévaloir de telles facultés.

Conclusion

Il paraît nécessaire de rappeler que le Conseil de l'Europe a initié un travail précurseur en s'intéressant dans les années 80 à protéger et à promouvoir la diversité des programmes, et à donner ainsi un cadre concret à l'exercice du pluralisme. En effet, les menaces contre le pluralisme et la diversité culturelle étaient beaucoup moins perçues qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Les récents et tragiques événements tendent à démontrer que la géopolitique ne saurait s'exonérer d'une prise en compte des identités culturelles et du pluralisme. Dans ce contexte, les médias électroniques revêtent une singulière importance.

Internet, après avoir revêtu une dimension libertaire perd de son originalité. Il devrait à terme être un fournisseur à titre commercial de certains services dont la nature particulière et spécifique, en raison de leur caractéristiques non marchandes, est reconnue : il s'agit des services audiovisuels.

Dès lors, la nécessité de formuler un environnement adéquat pour cette catégorie spécifique de services devrait persister, notamment par le biais de la réglementation ou de la régulation. Si cette dernière doit s'affirmer au niveau national, il est évident que le Conseil de l'Europe devrait de son côté apporter sa contribution à la réalisation d'un environnement européen comme l'a permis, voici plus d'une dizaine d'années, l'élaboration de la CETT.

