

La politique audiovisuelle de l'UE

Autor(en): **Bucher, Anja Siebold**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse**

Band (Jahr): - **(2000)**

Heft 2

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-790810>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La politique audiovisuelle de l'UE

Tension entre la défense de la mission de service public et l'application du droit de la concurrence

L'arrivée des télévisions commerciales dans les années quarante a considérablement modifié le paysage audiovisuel européen, occupé pendant des décennies par les télévisions publiques seules détentrices d'une concession.

Durant cette période, les interventions de la Communauté européenne (CE) sont restées marginales dans le secteur de l'audiovisuel. Aujourd'hui, celui-ci bénéficie d'un cadre juridique au niveau communautaire et repose sur le principe fondamental du marché intérieur de la libre prestation des services¹.

Les Etats membres décident d'ouvrir progressivement leurs marchés lorsque de nouvelles fréquences se rendent disponibles pour la radiodiffusion ce qui entraîne la coexistence de deux types de radiodiffuseurs, publics et privés. La dualité de ce système européen de la radiodiffusion a des conséquences à l'égard du marché de la publicité et du financement des télévisions publiques. Résultat: des plaintes auprès de la Commission européenne (ci-après la Commission) sur le financement des radiodiffuseurs publics par des aides d'Etats sont déposées au début des années nonante par des télévisions privées.

A cette occasion, des positions divergentes sur le financement, le rôle et l'avenir du service public en Europe se sont dégagées. D'un côté la Commission, en tant que gardienne des Traités, est tenue d'assurer que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur. De l'autre côté, conformément à une décision politique, assurer que la mission de service public du secteur audiovisuel, défendue par les Etats membres de l'Union européenne (UE), ne soit pas sacrifiée au nom d'une conception ultra-libérale.

Plus précisément, conformément au Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, annexé au Traité sur l'Union européenne par le traité d'Amsterdam, il incombe aux Etats membres de définir et d'organiser leurs systèmes respectifs de radiodiffusion publique.

Cependant, selon le Traité, il revient à la Commission de veiller à ce que les répercussions de leur financement sur les conditions d'échange au sein de la Communauté ne soient pas d'une ampleur contraire à l'intérêt général.

Dans une première partie, nous allons présenter l'étendue de la compétence de la CE dans le domaine culturel, l'audiovisuel y étant inclus, et le contenu de sa politique menée dans ce secteur. La deuxième partie est consacrée à l'application des règles du droit européen de la concurrence au secteur de l'audiovisuel.

Chapitre I: La politique culturelle de l'Union A. Quelle est la marge de manœuvre de l'action de la CE dans le secteur de l'audiovisuel?

Inexistante pendant pratiquement quarante ans, la culture a été progressivement reconnue en tant que politique de la CE avec l'entrée en vigueur en 1993 du Traité de Maastricht qui lui a conféré une compétence spécifique en matière culturelle. Auparavant, l'approche de la culture était essentiellement économique: les biens culturels – associés dans l'ordre juridique communautaire à des marchandises – étaient soumis sauf exceptions aux règles du marché intérieur.

Le Traité de Rome ne prévoyait pas de véritable compétence de la Communauté dans la politique audiovisuelle. Celle-ci s'est développée implicitement au fil des années dans le cadre de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, grâce à une interprétation de la Cour européenne de justice visant à étendre la notion de libre prestation de services au secteur audiovisuel (radiodiffusion, émissions de télévision, cinéma).

Avec l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne en 1993, le secteur de l'audiovisuel est mentionné explicitement à l'article 151 du Traité instituant la CE qui traite de la culture. Cette disposition cite les domaines dans lesquels, «si nécessaire», l'action de la Communauté peut être appelée à appuyer et compléter celle des Etats membres dans le domaine, entre autres, de «la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel».

Pratiquement, les compétences communautaires sont limitées à des actions d'encouragement, décidées à l'unanimité du Conseil et selon la procédure de la codécision du Conseil de l'UE et du Parlement européen. Dans le cadre de la révision des institutions européennes, des voix proposent de passer à la majorité qualifiée.

A ces objectifs et à ces domaines d'actions s'ajoute au Traité de Maastricht une disposition particulièrement importante: la Communauté doit désormais prendre en compte les aspects culturels dans la définition et la mise en œuvre de l'ensemble de ses politiques².

Finalement, dans la marge de compétence communautaire, le Parlement européen conserve, voire élargit son rôle face au Conseil, mais la culture demeure en définitif un secteur où les Etats membres exercent la compétence première. La proposition de la Commission de créer un fonds européen de garantie pour encourager la production cinématographique et télévisuelle, rejetée par les Etats membres faute d'une

unanimité, illustre bien la limite de la compétence déléguée à la Communauté tenue d'agir dans les limites du respect de la subsidiarité. De même que la proposition de passer à la majorité qualifiée pour les décisions du Conseil qui concernent la culture n'a pas été acceptée lors de la conférence intergouvernementale à Nice en décembre 2000.

B. Quels sont les piliers sur lesquels repose la politique audiovisuelle communautaire?

Le développement de la politique audiovisuelle menée par la CE a poursuivi un double objectif :

1. Etablir et assurer le fonctionnement d'un véritable espace européen des services audiovisuels dans le marché unique: la «Directive TV sans frontières».
2. Contribuer au développement d'une solide industrie européenne de production audiovisuelle: le programme Media I, II et Plus.

1. Directive TV sans frontières

Pierre angulaire de l'espace audiovisuel européen. La «Directive TV sans frontières»³ fournit aux opérateurs de télévision un cadre juridique pour servir leurs activités dans le marché unique.

Adoptée en 1989 et révisée en 1997, la Directive prévoit un ensemble minimum de règles communes relatives à la publicité, la protection des mineurs, les événements d'importance particulière pour le public, notamment dans le domaine sportif, le droit de réponse et la promotion des œuvres européennes. Le Parlement européen a mis en exergue en septembre 2000 le besoin de procéder à une révision de la directive en 2002 afin de prendre en compte le développement technologique et les services offerts par la numérisation.

Les Etats membres assurent la liberté de réception et n'entravent pas la retransmission sur leur territoire d'émissions de radiodiffusion télévisuelle provenant d'autres Etats membres (sauf si une émission ne respecte pas les dispositions de la directive en matière de protection des mineurs).

Evénements d'importance particulière pour le public

L'une des principales nouveautés apportées par la révision de la Directive en 1997⁴ est la reconnaissance de la compétence des Etats membres de prendre des mesures pour s'assurer que les télévisions ne retransmettent pas d'une manière exclusive des événements qu'ils jugent d'une importance majeure pour la société d'une façon qui prive une partie du public de la possibilité de suivre ces événements sur une télévision à accès libre.

Entre dans cette catégorie les événements sportifs et culturels qui ne pourront pas faire l'objet d'une diffusion exclusive d'une télévision particulière qui aurait acheté les droits par exemple.

Quotas de diffusion

L'article 4 de la Directive 89/552/CE prévoit que les Etats membres veillent à ce que, chaque fois que cela est réalisable,

les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent une proportion majoritaire de leur temps de diffusion à des œuvres européennes à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte. Dix pour cent de ce même temps d'antenne doivent être réservés, chaque fois que cela est réalisable, à des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants⁵.

La Commission évalue dans une Communication de juillet 2000 que la moyenne de transmissions d'œuvres européennes diffusées par les chaînes majeures varie selon les Etats membres entre environ 81.7% et 53.3%, à l'exception du Luxembourg qui atteint le niveau de 100% et le Portugal qui reste à 43% pour la période 1997-1998⁶.

2. Le programme MEDIA («Mesures pour Encourager le Développement de l'Industrie Audiovisuelle»)

Adopté en 1990, le Programme MEDIA vise à soutenir l'industrie des programmes européens. La Commission a adoptée fin 2000 un nouveau programme pour la période 2001-2005 dénommé MEDIA Plus⁷. Ce programme concentre son action sur trois volets:

- le développement (tel que des aides sous forme de prêts pour l'écriture de scénario, de recherche de partenaires financiers, d'étude de commercialisation)
- la distribution des œuvres audiovisuelles
- et la formation

Les aides à la production sont exclues par ce programme.

Calqué sur la structure de son prédécesseur MEDIA II, la nouvelle proposition du programme renforce le volet distribution⁸ et s'adapte aux technologies numériques.

La Commission dispose d'un budget de 400 millions d'euros pour cinq ans, soit près de 640 millions de francs suisses. MEDIA II avait obtenu 350 millions d'euros.

3. Développement de la politique audiovisuelle à l'ère numérique

La Commission a publié le 14 décembre 1999 une Communication⁹ sur les principes et les lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique. L'objectif étant de définir les priorités de la Commission pour les cinq années à venir dans le contexte de l'introduction des technologies numériques. Elle relève que le potentiel de croissance de l'industrie audiovisuelle¹⁰ repose en grande partie sur le développement des services numériques et entend veiller que cette croissance bénéficie à l'industrie européenne et ne se traduise pas seulement par une augmentation du niveau des importations.

Le déficit de la Communauté par rapport aux Etats-Unis dans le secteur audiovisuel atteint 7 milliards d'euros par an. La production américaine représente entre 60 et 90% du marché audiovisuel des Etats membres¹¹, la part de l'Europe sur le marché américain se situe quant à elle aux alentours des 1 à 2%. La Commission propose de fonder ses actions sur 4 principes :

1. Le principe de proportionnalité par la mise en place de codes de conduite au niveau communautaire et par d'autres mesures d'autorégulation.
2. Le principe de la séparation de la réglementation du transport et du contenu.
3. Le principe de la subsidiarité dans les instances de régulation: les questions relatives aux contenus audiovisuels étant par nature nationales, leur régulation relève en premier lieu de la responsabilité des Etats membres.
4. Le principe de la reconnaissance du rôle spécifique de la radiodiffusion de service public.

Sur la base de ces principes, la Direction Générale Culture prépare la révision de la «Directive TV sans frontières». Un rapport sur la transposition de la directive est attendu pour la fin 2001 ainsi qu'une évaluation de l'application des quotas de diffusion d'œuvres européennes.

Chapitre II: Application des règles de la concurrence au marché de l'audiovisuel

Cette deuxième partie est consacrée à l'approche menée par la Commission pour faire respecter les règles de la concurrence au secteur de l'audiovisuel par l'exposé des différentes plaintes déposées par les télévisions privées à l'encontre du financement des télévisions publiques par des aides d'Etats. Le sujet de la transparence financière des entreprises publiques sera également traité.

A. Financement des télévisions poursuivant une mission de service public

Le débat sur le financement des radiodiffuseurs publics en Europe est ouvert depuis plusieurs années. L'entrée de nombreuses télévisions européennes dans le marché de l'audiovisuel et dans le marché des recettes publicitaires a posé un problème d'altération de la concurrence.

1. Plaintes déposées auprès de la Commission

La Commission craint que ces subventions n'altèrent indûment la concurrence et les échanges sur le marché communautaire. Le problème de la comptabilité des aides d'Etats accordées aux télévisions publiques a fait l'objet d'une première plainte en 1992 de la télévision privée Telecinco et Antenna contre les aides versées à la télévision d'Etat.

Des plaintes analogues ont été présentées en 1993 par TFI contre France Télévision et par la télévision privée portugaise SIC contre la télévision publique RTP.

En 1996, les télévisions privées reviennent à la charge avec la plainte présentée par Mediaset contre les aides accordées à la RAI. Elle sera suivie de la plainte de la télévision privée grecque en 1997. Les deux dernières plaintes concernent l'Allemagne et la Grande-Bretagne à propos du lancement de chaînes thématiques gratuites et sans publicité, financées par des aides d'Etats (Sky TV contre la BBC).

Le 15 septembre 1998, la Commission a été condamnée en carence par le Tribunal de Première Instance de Luxembourg

pour ne pas avoir donné suite à la plainte de Telecinco en 1992. Décidée d'avancer sur ces plaintes politiquement sensibles, les services de la Commission proposent des lignes directrices à suivre pour régler ces affaires pendantes.

Les Etats membres rejettent en bloc cette démarche. L'ancien Commissaire en charge de la concurrence, Karel Van Miert, décide alors de procéder au cas par cas. Finalement des décisions sont prises.

En 1998, la Commission rejette la plainte à l'encontre des chaînes thématiques Kinderkanal et celle de la BBC. Le financement public de ces deux chaînes thématiques est proportionnel et n'affecte pas la concurrence de façon excessive. Au mois de juillet 1999, la Commission décide d'ouvrir des procédures formelles à l'encontre de la France et de l'Italie sur la base de financements complémentaires aux redevances, tels que des exonérations fiscales ou des injonctions de capital. La plainte portugaise a été tout d'abord rejetée par la Commission en 1996 puis un arrêt du Tribunal de première instance du 10 mai 2000 a annulé cette décision en faisant valoir que la Commission aurait dû poursuivre son analyse, sans affirmer pour autant que les mesures contestées constituent des aides¹².

Les aides publiques octroyées aux télévisions sont justifiées par l'exercice de leur mission de service public. De l'autre côté, la Commission a le devoir de prendre position sur la comptabilité du système de financement de la mission d'intérêt public avec les règles du Traité.

La règle générale demeure que les aides d'Etats sont interdites par le droit communautaire¹³ mais elles peuvent être jugées compatibles dans certaines circonstances. La mission de service public entre dans ces cas. Des conditions particulières sont alors définies.

Le Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, annexé au traité instituant la CE par le traité d'Amsterdam, définit clairement que les Etats membres sont libres de définir une mission d'intérêt général, de la confier à une entreprise publique, ou même privée le cas échéant, et de la financer de manière adéquate «dans la mesure où ce financement ne perturbe pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans un sens contraire à l'intérêt commun, en tenant compte en même temps de la mission de service public». Ce principe a encore été confirmé dans une Résolution¹⁴ du Conseil de l'UE le 25 janvier 1999. Actuellement, les conditions de financement des chaînes publiques varient considérablement. La Grande-Bretagne, l'Allemagne et les pays scandinaves ont opté pour une redevance élevée. La France et l'Italie ont préféré en limiter l'augmentation en autorisant un recours plus important à la publicité.

Tandis que l'Espagne et le Portugal après avoir supprimé la redevance en finançant leurs chaînes publiques par la seule publicité doivent aujourd'hui y contribuer par des subventions.

Dans une Communication sur les services d'intérêts généraux

du 20 septembre 2000, la Commission clarifie son approche sur le traitement des plaintes pendantes au regard du droit de la concurrence. Elle rappelle que «le choix du régime de financement est de la compétence de l'Etat membre concerné, et il n'y a aucune objection de principe à ce qu'il opte pour un régime double (c'est-à-dire associant des ressources publiques et des recettes publicitaires) plutôt que pour un régime unique (c'est-à-dire comprenant uniquement des ressources publiques), tant que cela n'affecte pas la concurrence sur les marchés en cause (par exemple ceux de la publicité et de l'acquisition et/ou de la vente de programmes) dans une mesure contraire à l'intérêt commun».

Le Commissaire en charge de la concurrence, Mario Monti, a annoncé en septembre 2000¹⁵ que ses services préparent des lignes directrices, en étroite collaboration avec les Etats membres, sur lesquelles sera basé le traitement des dix plaintes pendantes. Au sein de la Commission, le projet de lignes directrices est toujours en consultation interne. Les deux directions générales (Culture et Concurrence) n'arrivent pas à se mettre d'accord.

B. Directive sur la transparence financière

La Commission a modifié la directive 80/723/CE relative à la transparence financière entre les Etats membres et les entreprises publiques¹⁶. Cette modification appelle à la transparence de la structure financière et organisationnelle de toute entreprise qui bénéficie d'aides d'Etats.

La directive stipule entre autre l'obligation de tenir des comptes séparés, qui fassent ressortir les produits et les charges associés aux différentes activités concernées (comptabilité analytique)¹⁷.

Pour la Commission, contraindre les entreprises à tenir des comptes séparés devrait lui permettre de détecter toutes aides d'Etats illégales. Ainsi les Etats membres seraient mieux à même d'honorer leurs obligations au titre du Traité et de garantir une juste affectation de l'aide reçue pour la prestation d'un service public.

Les télévisions commerciales ont salué cette initiative. Dans un communiqué publié le 5 janvier, l'Association des Télévisions Commerciales, qui regroupe une majorité des radiodiffuseurs privés européens, estime que ce projet est une étape importante qui devrait permettre de clarifier la manière dont les organismes publics sont financés et gérés. De son côté, l'Union européenne de radio télévision (UER) rappelle que les Etats membres ont déjà pris des mesures pour garantir la transparence de la radiodiffusion de service public, telles que la supervision par des organes indépendants, le contrôle parlementaire, la supervision financière par une Cour des comptes. Par ailleurs, toute augmentation du financement public est soumise à un examen public minutieux et à des débats parlementaires.

L'organisation soutient le principe d'une transparence financière mais, selon elle, cette obligation ne devrait pas entraîner une séparation des comptes pour des catégories

différentes de programmes ou de services, lorsque ceux-ci entrent dans le cadre de la mission de service public. En d'autres termes, la clarification proposée par l'UER vise à éviter d'interférer avec le choix des modalités selon lesquelles est assuré le lien entre le financement et l'accomplissement de la mission de service public.

Conclusion

Est-ce qu'il existe d'autres voies que celles proposées par la Commission qui souhaite réserver le financement public aux programmes considérés comme étant par eux-mêmes de service public?

Les obligations de séparation comptable, telles que définies par la directive sur la transparence financière, ne risquent-elles pas de limiter les capacités de financement de programmes de grandes écoutes par les chaînes publiques et remettraient en cause l'homogénéité de leurs grilles généralistes au bénéfice des opérateurs commerciaux?

Limiter la programmation des chaînes publiques à la diffusion de programmes comme les émissions culturelles, religieuses ou politiques, peu porteuses d'audience, risque de les condamner à une audience marginale mettant en cause leur existence même.

Les quinze chefs d'Etats et de gouvernements ont clairement reconnu dans le Protocole sur la radiodiffusion publique que la télévision publique en Europe est un élément essentiel de pluralisme et participe au processus démocratique par sa mission sociale et culturelle d'intérêt général.

L'Union se trouve devant le défi d'atteindre un équilibre entre l'application, d'une part, des règles de concurrence sur son marché et, d'autre part, le respect des objectifs de politique culturelle et de service public. La difficulté de l'exercice étant de veiller à ne pas sacrifier l'un au profit de l'autre.

Anja Siebold Bucher, Lic. Spé. en droit européen (Bruxelles).
Mission suisse auprès de l'UE en charge des Télécommunications, de la Société de l'information et de la Culture.

Notes

¹ Le Traité sur l'Union européenne comporte un grand nombre de dispositions sur lesquelles se fondent la politique audiovisuelle, notamment dans le domaine de la libre circulation des biens (articles 23, 25, 28), des travailleurs, droit d'établissement et liberté de prestation de service (article 39 à 55). Par ailleurs, l'article 149 fonde les initiatives de formation, l'article 151 la promotion de la culture et l'article 157 les initiatives relevant de la politique industrielle. Les règles du droit de la concurrence et commerciales jouent également un rôle significatif dans ce secteur.

² Article 151 al. 4 du Traité instituant la CE.

³ Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législa-

tives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle («Directive dite TV sans frontières»). Modifiée par la Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 juin 1997.

⁴ Article 3 bis de la Directive 97/36/CE.

⁵ Article 5 de la Directive 89/552/CE.

⁶ 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 la période 1997–1998, COM (2000) 442 final, 17. 07. 2000.

⁷ MEDIA Plus – Développement, Distribution et Promotion. Décision du Conseil du 20 décembre 2000 portant sur la mise en œuvre d'un programme d'encouragement au développement, à la distribution et à la promotion des œuvres audiovisuelles européennes 2001–2005, OJ C 375, 28 décembre 2000, p. 44.

MEDIA PLUS – Formation. Décision 163/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 janvier 2001 portant sur la mise en œuvre d'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels, 2001–2005, OJ L 26, 27 janvier 2001, p. 44.

⁸ Volet distribution (cinéma). La Commission suggère de mettre en place un mécanisme de soutien sélectif sous forme d'une avance remboursable incitant les distributeurs d'œuvres audiovisuelles à se regrouper en réseaux et à investir dans la distribution et le multilinguisme (doublage, sous-titrage, production multilingue).

S'y ajoute un mécanisme de soutien automatique proportionnel aux entrées en salle réalisées par les films européens non nationaux et dont le montant devra être réinvesti de manière à développer les productions européennes.

⁹ Communication de la Commission relative à la proposition sur les principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique, adoptée par la Commission le 14. 12. 1999, COM (1999) 657 final.

¹⁰ Il apparaît vraisemblable que, dans une dizaine d'années, la diffusion analogique ait disparu dans de nombreux Etats pour être complètement remplacée par la diffusion numérique (bouquets, Internet). Alors que les réseaux de télévision par câble, avec les techniques de transmission analogique, ne permettent habituellement de diffuser entre 30 et 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. Des décodeurs intégrant un accès Internet via la télévision sont déjà commercialisés pour seulement quelques centaines d'euros.

¹¹ Les recettes proviennent de la vente des entrées de cinéma, de la vente et la location des cassettes vidéo et de la vente des œuvres audiovisuelles.

¹² Arrêt du Tribunal dans l'affaire T-46/97, SIC/Commission, 10. 05. 2000.

¹³ Article 87 du Traité instituant la CE.

¹⁴ JO, C 30 du 05. 02. 1999 p. 1.

¹⁵ Voir Discours sur la concurrence et les médias de Mario Monti à l'Université de Nijenrode, 12. 09. 2000 disponible sur <http://europa.eu.int/>.

¹⁶ Directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques, JO, L 193 du 29. 07. 2000 p. 75.

¹⁷ Article 3 bis de la Directive 2000/52/CE.