

Veille sur le traitement de la culture dans les accords de commerce et l'encadrement du commerce électronique à l'échelle globale

RÉFORME DE LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE EN EUROPE : ENTRE SOUVERAINETÉ CULTURELLE ET GLOBALISATION NUMÉRIQUE

Par Dr. Antonios Vlassis (Center for International Relations Studies-CEFIR, Université de Liège)

Rapport d'analyse, Février 2020

L'agenda de l'Union européenne (UE) concernant le secteur audiovisuel a récemment été dominé par la réforme de la directive «Services de Médias Audiovisuels» (SMA). L'enjeu majeur de cette réforme a été double : d'un côté, empêcher la mise en place des anciennes normes locales et nationales sur les marchés numériques et garantir l'ouverture des marchés audiovisuels aux contenus numériques transnationaux, et, d'un autre côté, établir des dispositifs de gouvernance dans l'économie numérique afin d'impliquer les grandes plateformes en ligne dans le financement, la distribution et la visibilité des contenus audiovisuels européens.

La nouvelle directive SMA a été adoptée par le Parlement européen le 2 octobre 2018 par 452 voix pour, 132 contre et 65 abstentions. Les États membres ont jusqu'au 19 septembre 2020 pour assurer la transposition de la Directive en droit national. La nouvelle législation s'appliquera à tous les diffuseurs, mais aussi aux plateformes de vidéo à la demande et de partage de vidéo en ligne, telles que Netflix, Disney+ et YouTube.

Plus spécifiquement, la nouvelle directive (Régulation (EU), 2018/1808) prévoit l'obligation pour les prestataires de services audiovisuels à la demande de respecter un quota de 30% pour les œuvres européennes sur leurs catalogues (voir encadré ci-dessous).



Notons que lors des négociations sur la révision de la SMA, la proposition initiale de la Commission européenne a été l'instauration d'un quota de 20 % pour les œuvres européennes. Plusieurs États membres de l'UE, tels que la France, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et la Roumanie, ont proposé l'établissement d'un quota de 30% ou 40%, alors que la Finlande, le Luxembourg, le Danemark, l'Irlande et la République tchèque étaient contre l'idée d'inclure des quotas dans les catalogues des plateformes en ligne (New Europe 2018).

Par ailleurs, la version révisée de la SMA prévoit une dérogation au principe du pays d'origine qui permettra de taxer les grandes plateformes de vidéos à la demande (VàD) non-nationales qui ciblent un État-membre donné. Le principe du pays d'origine, pierre angulaire de la politique audiovisuelle de l'UE, signifie que les diffuseurs relèvent de la compétence de l'État membre où ils sont établis. Selon le nouveau texte de la SMA, lorsque les États membres exigent que les diffuseurs des contenus linéaires et les plateformes VàD, sous leur juridiction, contribuent financièrement à la production de contenu cinématographique et audiovisuel national et européen, ils peuvent également exiger que les diffuseurs de contenu linéaire et les plateformes VàD ciblant des publics sur leur territoire mais établis dans un autre État-membre, apportent aussi une telle contribution financière. Cette dernière doit être fixée en fonction des recettes générées dans le pays ciblé.

ARTICLE 13 DE LA DIRECTIVE SMA

L'article 13 de la nouvelle directive SMA a été au cœur du débat public européen. Selon le paragraphe 1 de l'article 13, « les États membres veillent à ce que les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence qui fournissent des services de médias audiovisuels à la demande proposent une part d'au moins de 30 % d'œuvres européennes dans leurs catalogues et mettent ces œuvres en valeur ».

Le paragraphe 2 de l'article 13 prévoit que « lorsque les États membres exigent que les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence contribuent financièrement à la production d'œuvres européennes, notamment par l'investissement direct dans des contenus et par la contribution à des fonds nationaux, ils peuvent également exiger que les fournisseurs de services de médias qui ciblent des publics sur leur territoire, mais sont établis dans d'autres États membres soient également soumis à ces contributions financières, qui doivent être proportionnées et non discriminatoires ».

Par ailleurs, selon le paragraphe 3, « la contribution financière est fondée uniquement sur les recettes perçues dans les États membres ciblés ».

Les États membres soumettent à la Commission européenne « au plus tard le 19 décembre 2021, et tous les deux ans par la suite, un rapport sur la mise en œuvre des paragraphes 1 et 2 » (paragraphe 4 de l'article 13).



En effet, le nouveau texte se fonde sur une logique à la carte, qui domine historiquement l'intervention de l'UE dans l'industrie audiovisuelle. Il est révélateur qu'en 2019, seules la France, l'Allemagne, l'Italie, le Danemark et la Communauté flamande de Belgique ont développé des obligations pour les fournisseurs non nationaux de services de médias audiovisuels à la demande (Donders et al., 2018). Enfin, la nouvelle directive prévoit de nouvelles règles par rapport à une meilleure protection des mineurs contre la violence, la haine et la publicité nuisible, ainsi qu'à une redéfinition des plafonds de publicité.

Chiffres du marché des plateformes numériques en Europe

Selon les données disponibles, en 2018 le contenu européen (cinématographique et télévisuel) représentait 26% du contenu disponible sur les services de VàD dans l'UE. Les titres de films et de séries télévisées britanniques constituent la majeure partie des exportations de l'UE en matière de services VàD. À cet égard, tandis que la France est historiquement le premier producteur de films en Europe (300 films en 2018 dont 118 co-productions), en 2017, seulement 1,9% des films disponibles sur les catalogues de Netflix en Europe (hors France) sont des films français. Dans la même veine, en 2018 les plateformes américaines Netflix et Amazon Prime Video représentaient 74% des revenus du marché de la VàD dans l'UE et 79% des abonnés à la VàD de l'UE (Grece, 2019).

En France, en 2018, parmi les vingt programmes les plus consommés sur les plateformes VàD, nous ne retrouvons que deux programmes non-américains - les séries La Casa de papel et Black Mirror. Tous les 20 programmes les plus consommés font partie des catalogues de Netflix et d'Amazon Prime Video. Quant au marché français, selon le bilan de 2018 du Centre national du cinéma (CNC), le marché de la VàD est estimé à 455 millions EUR en hausse de 82.7 % par rapport à 2017.

CLIN D'OEIL

Dans le cadre du nouveau projet de loi, le discours des autorités françaises et du milieu cinématographique se construit autour du terme « souveraineté culturelle ». Ce terme a aussi été avancé à la fin des années 1990 à l'occasion des négociations sur l'Accord multilatéral sur l'investissement. Finalement, les autorités françaises l'avaient considéré comme « protectionniste » et « défensif » et elles ont opté pour le terme « diversité culturelle », terme davantage « fédérateur » dans le contexte de l'époque.



À titre comparatif, ce chiffre représente environ 35% des entrées cinéma en France : en 2018, la recette aux guichets des salles de cinéma atteint 1 336,1 milliards EUR. Le marché de la V&D connaît un véritable essor en l'espace de quelques années, puisqu'il a été estimé à 29.2 millions EUR en 2014. Selon le CNC, « cette année encore, les plateformes américaines (Netflix et Amazon Prime Video) contribuent significativement à dynamiser le marché ».

Nouveau projet de loi sur l'audiovisuel en France

Dans ce nouveau contexte, les autorités françaises visent à élaborer un nouveau projet de loi sur l'audiovisuel plus ambitieux en matière d'obligations pour les acteurs du numérique. L'objectif du projet est de « reconquérir la souveraineté culturelle à l'ère numérique » et de rééquilibrer les règles du jeu de l'écosystème audiovisuel entre les acteurs traditionnels du secteur comme les chaînes de télévision - soumis à de nombreuses obligations - et les nouveaux acteurs, tels que les plateformes en ligne. Il s'agit de mettre en place de nouvelles règles qui soutiendront « l'exception culturelle française, la création et la diversité de l'offre » et moderniseront considérablement le modèle de financement des films et des œuvres audiovisuelles en France. À l'instar des chaînes de télévision, les plateformes devront alors s'engager à investir un pourcentage de leur chiffre d'affaires dans la création française et européenne.

Principes de l'action publique française en matière d'audiovisuel

Le principe sur lequel se fonde l'action publique française en matière de cinéma et d'audiovisuel est que les diffuseurs des œuvres cinématographiques et audiovisuelles, quels qu'ils soient, doivent participer au financement de la production audiovisuelle française et européenne. Le modèle audiovisuel français se caractérise par un instrument politique unique d'intervention, le Centre national du cinéma (CNC) et un système de soutien à l'industrie cinématographique et audiovisuelle fondé sur un mécanisme autonome de transfert et de redistribution des revenus. Ce mécanisme est lié aux performances du marché plutôt qu'au budget de l'État. Le système cinématographique français amène les différents acteurs de l'industrie cinématographique et audiovisuelle à être en situation de symbiose.



Cet encadrement réglementaire est efficace puisque la France est le premier producteur de films en Europe ; elle est, par le biais de co-productions, le pivot de l'activité cinématographique européenne ; la production cinématographique française détient une part du marché national bien élevée comparée à d'autres cinématographies nationales en Europe ; et enfin, les films français financés par le CNC affichent des résultats satisfaisants sur le marché européen et international.

Financement du CNC

Le budget du CNC est constitué de trois taxes affectées. Le produit des taxes a connu une baisse depuis 2012, passant de 749 millions EUR à 675 millions EUR en 2017. Selon les prévisions de 2019, les recettes du CNC s'élèvent à 678,5 millions EUR. La taxe sur le chiffre d'affaires des chaînes de télévision représente presque la moitié des ressources du CNC. En 2019, le montant prévu est de 294 millions EUR. Il s'agit d'une taxe qui est assise sur les recettes de publicité et de parrainage - y compris sur les services de télévision de rattrapage.

À cela s'ajoute la taxe sur les fournisseurs de services de télévision, taxe qui est assise sur les abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision. En 2019, le montant devrait s'établir à 215,64 millions EUR. Par ailleurs, deux taxes supplémentaires alimentent les fonds du CNC : la taxe sur les entrées en salles dont le montant s'établit à 145,5 millions EUR en 2019 et la taxe sur la vidéo (prévision 2019 : 22,75 millions EUR). Cette dernière est assise sur le chiffre d'affaires des secteurs de vidéo physique et de la VàD.

Ajoutons ici que les autorités françaises ont mis en place une taxe « YouTube », étendant la taxe vidéo aux recettes publicitaires des plateformes de partage de vidéos diffusant du contenu audiovisuel en France, qu'elles soient établies en France ou à l'étranger. Le taux de cette taxe est de 2 %. Cette mesure, ainsi que l'extension de la taxe vidéo aux plateformes payantes établies à l'étranger, dite « taxe Netflix », sont entrées en vigueur en 2018 à la suite d'un examen par la Commission européenne. Les taxes « YouTube » et « Netflix » ont rapporté environ 10 millions EUR en 2018. Il est clair que la contribution de ces acteurs dorénavant majeurs est modeste au regard des obligations tant fiscales que de soutien des chaînes de télévision.



Selon Frédérique Bredin, la présidente du CNC, « les salles de cinéma payent 140 millions d'euros, les chaînes de télé 290 millions et les GAFA (Google, Amazon, Facebook, Apple) une dizaine de millions (...) c'est peu, mais l'important était de les avoir intégrés au système d'exploitation culturelle ».

Nouveau dispositif de financement

À cet égard, le nouveau projet de loi vise à fixer un nouveau dispositif de financement, qui puisse s'imposer aux grandes plateformes numériques, établies à l'étranger et ciblant des publics en France. Dans le cadre des discussions sur la mise en œuvre de la réforme de l'audiovisuel, Franck Riester, ministre de la Culture a évoqué que l'objectif est de contraindre les plateformes de vidéo en ligne spécialisées dans la fiction, telles que Netflix, Disney+, HBO Max et Amazon Prime Video, à investir au moins 25% de leur chiffre d'affaires réalisé en France. Le ministre a aussi confirmé un taux minimal de 16 % pour les plateformes diffusant des contenus généralistes.

Les plateformes devront négocier ces obligations d'investissement avec les filières concernées, mais à défaut d'accords professionnels, c'est un taux plancher fixé par décret qui s'appliquera. Enfin, le ministre de la Culture a prévenu que si les plateformes échouaient à respecter ce type d'obligations, un arsenal de sanctions s'appliquerait, qui risquerait d'aller jusqu'à l'interdiction de diffuser des contenus en France.

Milieu cinématographique

Les professionnels du cinéma et de l'audiovisuel en France considèrent que les grandes plateformes en ligne doivent s'intégrer dans le modèle de financement, au même titre que les autres diffuseurs comme les chaînes de télévision, les exploitants de salle de cinéma, etc. Le projet de loi répond en grande partie aux attentes du milieu. Toutefois, l'association ARP (Auteurs-Réalisateurs-Producteurs) a souligné que le rôle des décrets qui viendront préciser les modalités d'application de loi sont « absolument essentiels et devront intégrer, de la manière la plus lisible possible, les modèles économiques hybrides et sophistiqués des plateformes qui tirent profit des œuvres ». À ce titre, il est urgent de tenir compte « de la mise à disposition des œuvres et mettre en place des minimums garantis par abonné ». La réforme de l'audiovisuel sera examinée par le Parlement français en avril 2020.

Sources

- Sénat-France, Projet de loi de finances pour 2019 : Médias, livre et industries culturelles. 23 janvier 2020. [Lien](#)
- « Netflix et Amazon priés d'investir dans la création française », Le Monde avec AFP, 15 janvier 2020. [Lien](#)
- Ministère de la Culture et des Communications, Les objectifs du projet de loi sur l'audiovisuel, France, 13 septembre 2019. [Lien](#)
- ARP-Auteurs-Réalisateurs-Producteurs, Projet de loi sur l'audiovisuel : de belles avancées, mais des défis à relever, Communiqué de presse, 10 décembre 2019. [Lien](#)
- New Europe (2018) EU institutions strike preliminary 30% quota deal on Netflix-like providers. Brussels, 1 May. [Lien](#)
- Union européenne, Directive 'Services Médias Audiovisuels', 28 novembre 2018. [Lien](#)
- Donders K et al. Obligations on on-demand audiovisual media services providers to financially contribute to the production of European works: An analysis of European Member States' practices. Brussels: Vrije Universiteit Brussel, 2018. [Lien](#)
- Grece C. Trends on the EU VOD market. A presentation of the European Audiovisual Observatory, 3 September 2019. [Lien](#)
- Centre national du cinéma. Bilan 2018. Paris, 2019. [Lien](#)
- Projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2019. [Lien](#)
- Vlassis Antonios, "The review of the Audiovisual Media Services Directive: many political voices for one digital Europe?", Politique européenne, 56, 2017: 102-123. [Lien](#)

DIRECTION

Gilbert Gagné, chercheur au CEIM et directeur du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC).

RÉDACTION

Antonios Vlassis, maître de conférences et chercheur, Center for International Relations Studies (CEFIR)-Université de Liège, membre au CEIM.

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM)

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est, Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560, Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA. Téléphone : 514 987-3000, poste 3910 / Courriel: ceim@uqam.ca / Site web: www.ceim.uqam.ca

Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle (FICDC)

33 rue Milton, bureau 500, Montréal (Québec), H2X 1V1, CANADA. Téléphone : 514 277-27666 / Courriel : coalition@cdc-ccd.org / Site web : www.ficdc.org

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette note analytique demeurent sous l'entière responsabilité du rédacteur ainsi que du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation et n'engagent en rien ni ne reflètent ceux de la Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle.



FICDC
FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES COALITIONS
POUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE