

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent: croissance, création et valeurs (livre vert)»

COM(2013) 231 final

(2013/C 341/20)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Le 8 juillet 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème

"Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent: croissance, création et valeurs (livre vert)"

COM(2013) 231 final.

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2013.

Lors de sa 492^e session plénière des 18 et 19 septembre 2013 (séance du 18 septembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 175 voix pour, 2 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE salue l'initiative de la Commission de rouvrir le dossier de la politique audiovisuelle dans un environnement de convergence en vue de favoriser un accès élargi à des contenus européens diversifiés et de relancer une nouvelle consultation publique concernant ses effets sur la croissance économique, l'emploi et l'innovation au niveau de l'UE

1.2 Néanmoins, le CESE regrette que la Commission n'ait pas saisi cette occasion pour présenter des propositions plus concrètes et plus structurées en la matière.

1.3 Le CESE aurait préféré que, lors de l'élaboration de son livre vert, la Commission choisisse une approche plus centrée sur les valeurs fondamentales que sont la liberté d'expression, le pluralisme des médias et le respect de la dignité humaine et des droits et intérêts des citoyens utilisateurs, en particulier des mineurs et d'autres personnes vulnérables et, ensuite, examine les objectifs programmatiques visant à promouvoir l'innovation, le développement du marché et leur financement respectif.

1.4 Le CESE se félicite toutefois de la plupart des thèmes soulevés dans le livre vert et reconnaît la pertinence de la grande majorité des questions soumises à la consultation publique, mais constate que parfois il n'y a pas de fil conducteur reliant les différents thèmes et questions présentés.

1.5 Il est notamment conscient des nouveaux défis qui se posent et des nouvelles perspectives qui s'ouvrent avec la convergence, qui crée des opportunités commerciales significatives pour les producteurs indépendants, susceptibles d'impliquer des changements dans les modèles d'activité industrielle actuels.

1.6 Bien qu'il soit conscient de l'importance économique croissante des services audiovisuels à la demande dans le

paysage audiovisuel européen, le CESE tiens toutefois à souligner que l'offre traditionnelle des services audiovisuels linéaires correspond toujours à une part très importante des habitudes des citoyens européens en matière de médias, notamment en raison de l'application de l'innovation technologique à l'offre traditionnelle, où sont véritablement ancrés les fondements de l'identité et de la diversité culturelle et linguistique qu'il convient et qu'il est urgent de préserver.

1.7 De même, reconnaissant les nombreux aspects positifs de la stratégie de l'innovation et de la convergence technologique des services audiovisuels avec l'internet, le CESE attire l'attention sur les effets de ces évolutions sur les secteurs traditionnels des médias, à savoir, les médias de proximité de niveau régional et local, en particulier dans les États membres qui comptent des langues minoritaires au sein de l'Union, d'où la nécessité de maintenir et de créer les conditions permettant de continuer à fournir l'important service d'intérêt public qui est le leur, en soutien à la diversité linguistique et culturelle et à la sauvegarde du pluralisme de l'information.

1.8 Le Comité est également d'avis que la sauvegarde du pluralisme de l'information, la promotion de la diversité culturelle et linguistique et la préservation du rôle structurant du service public des médias dans l'écosystème médiatique européen sont des valeurs d'intérêt général que les futures politiques doivent nécessairement non seulement préserver mais également promouvoir en tant qu'élément du modèle social européen.

1.9 En résumé, le CESE considère que la promotion des cultures européennes et la sauvegarde indissociable des intérêts des citoyens et de leurs droits fondamentaux, notamment la protection des mineurs et des autres groupes vulnérables, devront constituer des objectifs centraux du débat européen sur la convergence audiovisuelle.

1.10 En ce sens, le CESE invite la Commission à tenir compte, dans toutes ses actions futures à caractère législatif ou autre, des recommandations qu'il a formulées dans bon nombre de ses avis, et plus particulièrement des observations spécifiques du présent avis.

2. Objet du livre vert

2.1 Avec ce livre vert (COM (2013) 231 final), la Commission entend engager un large débat public sur les conséquences de la transformation en cours dans les services des médias audiovisuels, stimulée par l'accentuation de la convergence de ces services avec l'internet.

2.2 La Commission voit ce changement d'environnement technologique comme une opportunité pour élargir l'accès à un contenu européen diversifié de qualité. Pour ce faire, il est nécessaire de mener une réflexion sur l'adéquation du cadre réglementaire en vigueur et sur les éventuelles réponses politiques dans le paysage européen.

2.3 Dans le cadre de cet objectif stratégique, la Commission soulève deux grandes questions:

- Comment faire pour que transformer le processus de convergence dans un grand marché européen se traduise en croissance économique et en innovation entrepreneuriale des entreprises en Europe?
- Quelles sont les implications de la convergence pour des valeurs comme le pluralisme des médias, la diversité culturelle et la protection des consommateurs, y compris de catégories spécifiques comme les mineurs?

2.4 Elle exclut expressément de ce document les aspects liés aux droits d'auteur et à la propriété intellectuelle qui font l'objet d'un autre livre vert⁽¹⁾, de même que les aspects liés à la protection des données, également traités dans de récentes propositions de la Commission⁽²⁾, tout en reconnaissant leur importance et le lien qui existe avec les thèmes abordés.

2.5 Elle admet que la consultation publique à l'examen ne présuppose pas l'obtention de résultats spécifiques. Elle reconnaît toutefois que cette consultation pourra contribuer à la formulation de possibles réponses à long terme sous la forme de pratiques réglementaires et politiques, notamment en ce qui concerne un internet mieux adapté aux enfants, en matière de liberté et de pluralisme des médias, de même que sous la forme d'initiatives d'autorégulation.

3. Observations générales

3.1 Le CESE salue l'initiative de l'UE au vu de l'importance et de l'actualité du thème traité. La convergence progressive des services de télévision linéaires avec l'internet est reconnue comme étant l'une des tendances inéluctables de l'évolution du marché audiovisuel.

3.2 Il estime toutefois que l'instrument utilisé (livre vert) arrive tardivement, manque d'ambition et qu'il n'y a pas de fil conducteur reliant les différents thèmes et questions présentés, ce qui peut laisser croire à une éventuelle incertitude quant à la voie que la Commission veut suivre en la matière.

3.3 Dans la continuité de ses nombreux avis sur les différents aspects de ce thème, et comme préalable à la future élaboration d'une politique intégrée de l'audiovisuel dans un environnement de convergence technologique dans l'UE, le CESE aurait préféré que la Commission choisisse une approche plus centrée sur les valeurs fondamentales de liberté d'expression, du pluralisme des médias, du respect de la dignité humaine et des droits et intérêts des utilisateurs, en particulier des plus vulnérables et, ensuite, examine les aspects importants de l'innovation, du marché et du financement, ainsi qu'il ressort de la résolution du Parlement européen du 21 mai 2013 (P7_TA(2013)0203), et non l'inverse.

3.4 Néanmoins, le CESE se félicite de la plupart des thèmes soulevés dans le livre vert et reconnaît la pertinence de la grande majorité des questions soumises à la consultation publique.

3.5 Il est conscient de l'importance économique croissante des services audiovisuels à la demande dans le paysage audiovisuel européen.

3.5.1 Il convient toutefois de souligner que l'offre traditionnelle des services audiovisuels linéaires correspond toujours à une part très importante des habitudes des consommateurs européens en matière de médias.

En effet, en 2012, le citoyen européen a regardé la télévision en moyenne 3 heures et 55 minutes par jour, soit 7 minutes de plus qu'en 2011.

3.6 Par ailleurs, bien qu'il reconnaisse l'importance stratégique de l'innovation et de la convergence technologique des services audiovisuels avec l'internet, le CESE signale les éventuels effets de ce phénomène sur les secteurs traditionnels des médias, à savoir, la presse écrite et la radio.

⁽¹⁾ COM (2011) 427 final, JO C 143, 22.5.2012, p. 69-73.

⁽²⁾ COM(2012) 10 final), COM (2012) 11 final, JO C 229, 31.7.2012, p. 90-97.

3.6.1 Le CESE considère que la Commission devrait jouer un rôle important dans la création de conditions permettant aux formes traditionnelles de médias de s'adapter à l'ère numérique, et compte tenu de certaines spécificités socioculturelles de la population à laquelle elles s'adressent, de continuer à rester hors ligne.

3.6.2 Il estime donc qu'il convient de créer au niveau européen les conditions nécessaires pour que les médias traditionnels, en particulier régionaux et locaux, puissent continuer à fournir l'important service d'intérêt public qui est le leur, en soutien à la diversité linguistique et culturelle et à la sauvegarde du pluralisme de l'information, dans le cadre de la préservation du modèle social européen.

3.7 Le Comité est également d'avis que la sauvegarde du pluralisme de l'information, la promotion de la diversité culturelle et linguistique et la préservation du rôle structurant des médias en tant que service public dans l'écosystème médiatique européen sont des valeurs présentant un intérêt pour la société en général et pour les utilisateurs des médias en particulier, que les futures politiques doivent nécessairement prendre en compte ⁽³⁾.

3.8 En résumé, le CESE considère que la défense de l'intérêt public et la sauvegarde des intérêts et des droits des citoyens devront constituer des objectifs primordiaux du débat européen sur la convergence audiovisuelle et des lignes directrices fondamentales de la politique de l'Union dans ce domaine.

4. Observations spécifiques

4.1 Les questions posées dans le cadre de la consultation publique peuvent être regroupées en 6 sujets: accès aux contenus et plateformes (questions 1 à 3); financement de la production audiovisuelle (questions 4 et 5); interopérabilité (question 6); politique en matière d'infrastructures et de spectre (questions 7 à 9); conséquences de la convergence sur la réglementation (questions 10 à 19); protection des mineurs (questions 20 à 25) et accessibilité (questions 26 et 27).

4.2 Accès aux contenus et plateformes

4.2.1 Le CESE est lui aussi préoccupé à l'idée que les plateformes regroupant les contenus puissent fausser la libre concurrence dans la prestation des services audiovisuels et, partant, conditionner négativement la liberté de choix et l'accès des utilisateurs à une gamme de contenus de qualité et diversifiés.

4.2.2 Il considère donc qu'il convient d'envisager des mesures réglementaires spécifiques qui vont au-delà des règles de concurrence, de manière à promouvoir et à faciliter l'accès à ces plateformes au niveau national et transnational, dans le sens déjà défini dans la communication de la Commission de 2009 ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ JO C 140, 18.5.2000, p. 19-23; JO C 116, 20.4.2001, p. 30-36 et JO C 77, 31.3.2009, p. 109-114.

⁽⁴⁾ JO C 257, 27.10.2009, p. 1-14.

4.3 Financement de la production audiovisuelle

4.3.1 À diverses occasions, le CESE a affirmé l'importance des industries culturelles européennes, y compris du secteur audiovisuel, dans la stratégie de l'Union ⁽⁵⁾.

4.3.2 Compte tenu des changements observés dans la chaîne de valeur du secteur audiovisuel, notamment l'importance croissante des plateformes et des agrégateurs de contenus, le CESE estime que les exigences actuelles de la directive SMA ne constituent pas la manière la plus appropriée, proportionnée et efficace de promouvoir la création, la distribution et l'appréciation des œuvres européennes.

4.3.3 Par conséquent, le CESE est d'avis que la Commission devra réexaminer le cadre des obligations incombant aux télédiffuseurs et étendre le champ de ces obligations aux nouveaux acteurs de la chaîne de valeur audiovisuelle dans un contexte de convergence, en prenant en compte l'impact croissant de ces services sur les citoyens et en lançant dès que possible la révision de la directive.

4.4 Interopérabilité de la télévision connectée

4.4.1 Le CESE estime que la Commission devra garantir l'interopérabilité des différents services distribués via les plateformes hybrides, en promouvant des conditions de concurrence équitable pour tous les fournisseurs de contenus et de services et veiller à ce que les utilisateurs puissent choisir librement et sans discrimination, notamment d'ordre géographique, parmi une offre diversifiée de qualité.

4.5 Politique en matière de spectre

4.5.1 Le CESE se réfère ici essentiellement à ses avis sur le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique/le haut débit en Europe ⁽⁶⁾, sur la communication de la Commission "Le dividende numérique, source d'avantages sociaux et de croissance économique" ⁽⁷⁾, et la communication de la Commission "Encourager l'utilisation partagée des ressources du spectre radioélectrique dans le marché intérieur" ⁽⁸⁾.

4.5.2 En ce qui concerne l'utilisation croissante des modèles hybrides par les opérateurs des services audiovisuels, qui combinent la radiodiffusion terrestre et l'utilisation du haut débit pour la fourniture de contenus, le Comité recommande d'effectuer des études, qu'il juge indispensables, concernant l'impact de ces modèles commerciaux sur la chaîne de valeur du secteur audiovisuel, en accordant une attention particulière à l'accès aux contenus et plateformes tant en ce qui concerne les citoyens que les opérateurs et producteurs de contenus eux-mêmes. Le CESE reconnaît la nécessité de disposer d'infrastructures garantissant une couverture de l'intégralité du territoire européen au moyen de la large bande, dans la mesure où il s'agit d'un facteur décisif pour la promotion de l'égalité numérique des citoyens.

⁽⁵⁾ JO C 181, 21.6.2012, p. 35-39; JO C 198, 10.7.2013, p. 39-44; JO C 77, 31.3.2009, p. 63-68, JO C 248, 25.8.2011, p. 144-148 et JO C 143, 22.5.2012, p. 69-73.

⁽⁶⁾ JO C 107, 6.4.2011, p. 53-57.

⁽⁷⁾ JO C 44, 11.2.2011, p. 178-181.

⁽⁸⁾ JO C 133, 9.5.2013, p. 22-26.

4.6 Conséquences sur la réglementation

4.6.1 À la lumière des nouvelles évolutions technologiques et du marché, le CESE estime que la Commission devrait lancer dès que possible une consultation publique sur la révision de la directive SMA.

4.6.2 Dans le cadre de cette consultation, la Commission devrait étudier la problématique du champ d'application de la directive, notamment la possibilité d'inclure des dispositions sur la transparence et la concentration de la propriété des services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires et la question centrale de la définition de la notion de responsabilité éditoriale dans les services de médias audiovisuels. Cette révision devra suivre le principe fondamental selon lequel, quel que soit le support d'accès à l'audiovisuel, les valeurs fondamentales doivent être respectées et garanties de manière identique, indépendamment des adaptations requises en raison des spécificités de ces supports.

4.6.3 Le CESE considère qu'il serait également utile que la Commission présente une proposition de révision et de systématisation des règles applicables aux communications commerciales dans les services de médias audiovisuels, qui se trouvent actuellement dispersées dans différents instruments législatifs, comme signalé dans des avis antérieurs ⁽⁹⁾.

4.7 Liberté d'expression et pluralisme des médias

4.7.1 Il est important de prendre dûment considération le fait que le respect de la liberté de presse et du pluralisme des médias, en tant qu'éléments structurants de la citoyenneté active et de la démocratie participative, consacrés à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux, est essentiel à la consolidation du processus d'intégration de l'Union.

4.7.2 En conséquence et en cohérence avec les préoccupations exprimées par le Parlement européen, le CESE estime que la Commission devrait, en priorité, prendre des mesures appropriées, y compris présenter une initiative législative sur le pluralisme et la concentration des médias, pour faire suite notamment au rapport du Centre pour le pluralisme et la liberté des médias et au rapport du groupe de haut niveau sur la liberté des médias et le pluralisme.

4.7.3 Au regard des caractéristiques spécifiques du marché audiovisuel européen qui est fragmenté, compte tenu des barrières linguistiques et culturelles et au vu du contexte économique particulièrement difficile, le CESE souligne l'importance des médias en tant que service public dans la sauvegarde du pluralisme politique et la promotion de la diversité culturelle. Il suggère dès lors que la Commission promeuve une vaste réflexion sur le modèle de gouvernance à appliquer aux médias en tant que service public dans le nouveau contexte de convergence, en tenant compte des récentes conclusions du Conseil de l'Europe en la matière.

4.8 Protection des mineurs et des groupes vulnérables

4.8.1 Compte tenu de la dimension culturelle des médias et de leur impact sur la société en général, le CESE considère la protection des mineurs et des autres groupes vulnérables de la société face aux médias audiovisuels et à l'environnement numérique (internet, réseaux sociaux, etc.) comme une de ses préoccupations majeures, qui portent sur des aspects importants tels que le droit au respect de la vie privée, à la protection de l'image et d'autres droits fondamentaux reconnus, notamment par la convention européenne des droits de l'homme et aujourd'hui également consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, fort heureusement intégrée dans la version actuelle du traité. Si la convergence audiovisuelle, qui transforme le spectateur en acteur des médias (interactivité) ouvre d'énormes possibilités de communications et d'information, il n'en est pas moins vrai qu'elle peut aussi exposer des personnes plus vulnérables à des comportements illicites (cybercriminalité).

4.8.2 Il s'agit donc d'un aspect que le CESE a eu l'occasion de souligner dans plusieurs de ses avis les plus récents, notamment à propos de certaines initiatives de la Commission, qui, bien que louables en elles-mêmes, sont, selon lui, trop timides. Il a notamment insisté sur la nécessité de garantir aux personnes chargées de l'éducation des enfants, l'existence et l'accessibilité de dispositifs de filtrage des contenus et de classification appropriés aux tranches d'âge concernées.

4.8.3 Le CESE est convaincu que, pour traiter la question de la protection des mineurs et d'autres personnes vulnérables, s'agissant de l'utilisation de l'internet en général et des médias audiovisuels en particulier, il est nécessaire de garantir un équilibre et de trouver une juste mesure entre le droit fondamental de la liberté d'expression et l'objectif d'intérêt public de protéger les mineurs, quel que soit le support d'accès.

4.8.4 Néanmoins, il convient de se rappeler que la Commission elle-même reconnaît ⁽¹⁰⁾ que les opérateurs des services de télévision à la demande n'ont pas donné de réponse efficace en ce qui concerne les systèmes de corégulation et d'autorégulation destinés à protéger les mineurs des contenus préjudiciables, ni en ce qui concerne les moyens techniques qui fournissent aux enfants un accès sélectif aux contenus de l'internet.

4.8.5 C'est là un des thèmes que le CESE souhaiterait présenter comme étant l'un des plus pertinents lors de l'élaboration future d'une politique audiovisuelle intégrée de l'UE, pour laquelle il envisage non seulement des mesures à caractère législatif (régulation, autorégulation et corégulation) mais également des mesures d'éducation aux médias, d'information, d'alphabétisation médiatique et de renforcement des capacités, tant des mineurs que des familles et des écoles. En ce sens, il appelle la Commission et les États membres à prendre des mesures afin d'accroître l'utilisation par les parents et les personnes chargées de l'éducation de filtres pour les contenus.

⁽⁹⁾ JO C 351, 15.11.2012, p. 6-11.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 556 final.

4.9 Accessibilité

4.9.1 Le CESE se réfère ici principalement à ses avis sur l'accessibilité ⁽¹¹⁾.

4.9.2 De manière générale, dans ces derniers il souligne la nécessité de promouvoir l'accessibilité en tant que droit fondamental, et dans le cas particulier des services audiovisuels et des sites internet, de les considérer comme des services d'intérêt général ⁽¹²⁾.

4.9.3 Il y a donc lieu de prévoir des exigences légales rapidement applicables dans le domaine de l'accessibilité des services audiovisuels pour garantir l'accès des personnes confrontées à différents types de handicaps ou d'incapacité en matière de communication.

De telles exigences devraient être sous-tendues par un renforcement de la normalisation au niveau européen, non seulement en ce qui concerne le contenu audiovisuel mais aussi les réseaux de distribution, les terminaux d'utilisateur et les logiciels d'interface. Il est essentiel de veiller à ce que le marché des solutions en matière d'accessibilité soit vraiment européen afin d'y attirer de nouveaux opérateurs et de faire baisser les coûts.

4.10 Enfin, le CESE rappelle la nécessité d'adopter une approche globale et holistique en ce qui concerne l'objectif programmatique d'inclusion numérique, dans le cadre de laquelle l'Union européenne et ses États membres devraient garantir à tous les citoyens européens l'accessibilité de l'environnement numérique, notamment des services de télévision connectée, grâce à la promotion et au soutien d'initiatives en faveur d'un apprentissage continu des compétences et de la culture numériques ⁽¹³⁾.

Bruxelles, le 18 septembre 2013.

*Le président
du Comité économique et social européen*

Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ JO C 94, 18.4.2002, p. 9-13; JO C 117, 30.4.2004, p. 49-51; JO C 110, 9.5.2006, p. 26-32; JO C 175, 27.7.2007, p. 91-95; "Accessibilité des sites web d'organismes du secteur public" (non encore publié au Journal officiel) et "Accessibilité en tant que droit de l'homme" (non encore publié au Journal officiel).

⁽¹²⁾ "Le caractère "abordable" des SIEG" ((non encore publié au Journal officiel).

⁽¹³⁾ JO C 318, 29.10.2011, p. 9-18.