

037222/EU XXIII.GP
Eingelangt am 20/05/08

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.5.2008
COM(2008) 245 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

**Rapport d'évaluation finale portant sur la mise en œuvre et les résultats des
programmes MEDIA Plus et MEDIA-Formation (2001-2006)**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Rapport d'évaluation finale portant sur la mise en œuvre et les résultats des programmes MEDIA Plus et MEDIA-Formation (2001-2006)

1. INTRODUCTION

Les programmes MEDIA Plus et MEDIA-Formation ont été institués par deux décisions:

- la décision n° 2000/821/CE 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 (MEDIA Plus – Développement, distribution et promotion);
- la décision n° 163/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 janvier 2001 portant sur la mise en œuvre d'un programme de formation des professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels (MEDIA-Formation).

La période couverte par MEDIA Plus et MEDIA-Formation a été initialement fixée à 2001-2005. Cependant, afin d'aligner la durée des programmes MEDIA sur celles des perspectives financières, la période a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2006¹.

MEDIA Plus et MEDIA-Formation ont succédé à MEDIA II (1996-2000) et à MEDIA I (1991-1995). Leur objectif commun était l'amélioration structurelle de la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne. Les objectifs de MEDIA Plus et de MEDIA-Formation étaient de renforcer la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne, de rééquilibrer les différences entre les marchés et de favoriser la circulation des œuvres en dehors de leur pays d'origine.

Au cours de la période de référence, dix nouveaux États membres ont rejoint l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, et d'autres États ont adhéré aux programmes. MEDIA 2007² a succédé à MEDIA Plus et à MEDIA-Formation le 1^{er} janvier 2007.

MEDIA Plus et MEDIA-Formation ont fait l'objet d'une évaluation intermédiaire en 2003 dont les résultats ont été communiqués par la Commission dans son rapport du 24 novembre 2003³. Suivant les recommandations de cette évaluation et pour prendre en compte l'évolution des besoins des professionnels et les modifications du marché, certains ajustements ne nécessitant pas une modification de la base juridique avaient été mis en œuvre.

¹ Décisions n° 845/2004/CE et n° 846/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 – JO L 195 du 2.6.2004.

² Décision n° 1718/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 portant sur la mise en œuvre d'un programme de soutien au secteur audiovisuel européen (MEDIA 2007) – JO L 327 du 24.11.2006.

³ COM(2003) 725 final

L'objet du présent rapport est d'évaluer les résultats des programmes MEDIA Plus et MEDIA-Formation, conformément à l'article 12, paragraphe 3, de la décision n° 2000/821/CE et à l'article 9, paragraphe 4, de la décision n° 163/2001/CE. Il couvre la période allant du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2006 et se fonde sur les conclusions des évaluations intermédiaire⁴ et finale des programmes MEDIA Plus et MEDIA-Formation⁵.

2. DES DIFFICULTES CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES

2.1. Des défis conjoncturels

Il convient de rappeler que MEDIA Plus et MEDIA-Formation ont été mis en œuvre dans un contexte économique préoccupant. Au cours de la période évaluée, le plus important défi pour le programme a été l'entrée de dix nouveaux États membres. Cet élargissement a accentué l'hétérogénéité du marché européen. Les capacités d'investissement et les aides publiques sont bien plus faibles dans ces pays que dans le reste de l'Europe.

Un autre grand défi est le développement rapide des nouvelles technologies, et notamment du numérique. Dans ce domaine, la situation de la distribution cinématographique européenne devient préoccupante. Les copies numériques de films existent, mais les films européens sont très peu présents sur les plateformes de diffusion numérique.

2.2. Des problèmes structurels

2.2.1. Un marché intérieur élargi dont le fonctionnement demeure imparfait

Le marché européen de l'audiovisuel est caractérisé par une très forte fragmentation. La fragmentation est notamment liée à la diversité linguistique et culturelle des différents États. Cette diversité est certes source d'indépendance et de richesse culturelle, mais elle gêne la circulation des œuvres non nationales et empêche l'industrie européenne de gagner des parts de marché. La fragmentation entraîne en particulier:

- des difficultés structurelles de circulation transfrontalière des œuvres. La circulation insuffisante des œuvres européennes non nationales constitue le principal symptôme des difficultés structurelles rencontrées par le secteur européen de l'audiovisuel;
- une division entre les pays à faible capacité de production et/ou à aire linguistique et géographique restreinte⁶, et les pays dont la capacité de production est supérieure⁷;
- un secteur de la distribution rendu moins compétitif.

Le secteur de la production demeure également très fragmenté. Il rassemble beaucoup de petites structures peu intégrées, dont la survie est toujours précaire.

⁴ Deuxième évaluation intermédiaire des programmes MEDIA Plus et MEDIA-Formation (2003-2005) – Contrat n° 30-CE-0041001/00-07

⁵ Évaluation finale des programmes MEDIA Plus et MEDIA-Formation (2001-2006) - Contrat n° 30-CE-0096653/00

⁶ Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Suède. Se sont ajoutés: Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

⁷ Allemagne, France, Italie, Espagne et Royaume-Uni.

2.2.2. *Une industrie qui peine encore à faire face à ses handicaps*

Le manque de formation des professionnels européens de l'audiovisuel engendre une absence de stratégie d'entreprise à l'échelle européenne, pourtant essentielle à l'introduction des nouvelles technologies.

En amont, l'industrie européenne de l'audiovisuel consacre trop peu de moyens au développement des projets (écriture, montage financier et établissement du plan de commercialisation). Cette étape est pourtant primordiale pour la qualité et le potentiel d'exportation des œuvres.

En aval, le secteur de la distribution demeure fragmenté sur des bases nationales. Il est ainsi rendu moins compétitif, tant sur le marché mondial que sur le marché européen.

3. RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DE MEDIA PLUS ET DE MEDIA-FORMATION SUR LA PÉRIODE 2001-2006

3.1. Conclusions générales sur la période 2001-2006

- (1) La pertinence du programme est restée globalement bonne sur la période grâce à un bon diagnostic initial et à des modalités renouvelées. Les domaines où la satisfaction des professionnels n'est pas optimale concernent une très faible part du budget et des besoins dont la définition était encore en cours.
- (2) Les incompatibilités observées entre les rythmes administratifs (sélection, contractualisation, paiement) et économiques du secteur audiovisuel sont source de risques et de tensions pour les entreprises⁸. Le coût d'accès, souvent lourd pour les PME, reste néanmoins supportable pour les bénéficiaires.
- (3) Les principaux mécanismes de MEDIA contribuent effectivement au renforcement des compétences (formation), au développement de la dimension européenne des œuvres dès la phase de préproduction (développement), à la meilleure compétitivité du secteur (distribution, notamment par la réduction des risques et le renforcement des capacités financières des bénéficiaires) et à la circulation transnationale des œuvres (distribution et promotion).
- (4) Les effets immatériels de MEDIA (renforcement des compétences, apprentissage du marché, constitution de réseaux) constituent des impacts durables et structurants pour l'ensemble du secteur.
- (5) Les effets du programme sur le financement des œuvres et la circulation transnationale dépendent directement de la poursuite du financement européen.

⁸ Il convient de noter que depuis lors, la création de l'Agence exécutive le 1/1/2006 a permis une gestion plus efficace des projets et notamment une réduction des délais de paiement.

3.2. Des lignes d'action qui renforcent efficacement la compétitivité du secteur audiovisuel européen

- (1) **MEDIA-Formation** contribue réellement au renforcement des compétences dans le secteur audiovisuel européen. Il contribue aussi à la constitution de réseaux susceptibles de favoriser la compétitivité du secteur à long terme.
- (2) **MEDIA Plus «développement»** permet aux producteurs indépendants de renforcer leur compétitivité sur le marché européen, et de favoriser la circulation transnationale de leurs œuvres. Les apports de MEDIA sont multiples: meilleure élaboration des projets, amélioration des plans de financement, limitation des risques financiers, renforcement de l'investissement consacré au développement des œuvres, apport d'une dimension européenne aux œuvres soutenues et au secteur tout entier.
- (3) **MEDIA Plus «distribution»** renforce les capacités financières des distributeurs et limitent les risques liés à l'investissement. Cet axe accompagne une proportion forte et croissante de films européens non nationaux, et contribue à leur circulation.
- (4) **MEDIA Plus «promotion»** soutient avec succès les manifestations commerciales et les festivals. Il contribue au renforcement des contacts et à la constitution de réseaux entre les professionnels de l'audiovisuel européen.
- (5) **MEDIA** renforce la promotion et l'exposition des films européens auprès des professionnels et du grand public, en soutenant leur présence forte dans les **festivals**.

3.3. Des mécanismes de rééquilibrage des marchés qui contribuent à l'intégration des nouveaux États membres

Pour mettre en place son dispositif d'intégration des nouveaux États membres, le programme MEDIA s'est appuyé sur le concept déjà existant de «pays à faible capacité de production ou à aire géographique et/ou linguistique restreinte». Les mécanismes de rééquilibrage des marchés sont une spécificité du programme MEDIA.

- (1) Les critères de sélection ont facilité l'accès au programme des projets issus des «pays à faible capacité de production» et en particulier des nouveaux États membres; MEDIA a ainsi su rapidement favoriser la participation des professionnels de ces États.
- (2) Le programme MEDIA permet aux pays «à faible capacité de production» d'accéder à une part des financements supérieure à leur part de marché relative.
- (3) MEDIA a très probablement contribué à l'augmentation constante de l'offre de films non nationaux observée dans les nouveaux États membres depuis leur entrée dans le programme. Celle-ci se fait au détriment de la part des films américains (très largement majoritaires), et non des films locaux.
- (4) Les critères de discrimination positive incitant les professionnels des plus grands pays producteurs à s'associer avec des partenaires des nouveaux États membres, ont réellement favorisé la bonne intégration de ces acteurs et de leurs œuvres dans les réseaux et dans les circuits de distribution européens.

3.4. Un réseau de Media desks efficace dont le potentiel peut encore être développé

Le mécanisme décentralisé de MEDIA apparaît comme un outil efficace pour développer la connaissance du programme et accompagner les professionnels; son efficacité réelle apparaît très dépendante des personnes en charge.

- (1) Les Media desks ont un double rôle de centre d'information pour les professionnels et d'accompagnement des bénéficiaires. Le positionnement prédominant varie d'un desk à l'autre, les desks les plus anciens favorisant généralement l'accompagnement.
- (2) Les desks peuvent avoir un effet important sur la bonne utilisation de MEDIA dans les «pays à faible capacité de production» et notamment dans les nouveaux États membres, grâce au travail pédagogique mené.
- (3) La dimension de réseau des MEDIA desks recèle un certain potentiel, notamment en matière de partage d'informations, d'échanges de bonnes pratiques ou de contribution aux échanges transfrontaliers. Faute d'une meilleure structuration du réseau et de ses outils, les échanges restent aujourd'hui essentiellement bilatéraux.
- (4) L'absence d'un système unifié de mesure des performances des desks et antennes rend difficile l'estimation de leur efficacité respective.

3.5. Des effets qualitatifs durables, d'autres effets restent dépendants de MEDIA

Les effets durables les plus marquants du programme sont d'ordre qualitatif: renforcement des compétences, des réseaux, des collaborations, connaissance du marché, présence sur les marchés internationaux.

D'autres effets importants tels que l'augmentation de la circulation transnationale des œuvres sont cependant encore fortement dépendants de l'intervention européenne. En effet, l'arrêt du soutien pourrait entraîner la disparition de certaines formations, une réduction de la circulation transnationale des œuvres et une diminution de l'investissement dans des œuvres issues de pays à faible capacité de production, où MEDIA constitue un élément essentiel du financement des œuvres.

4. RECOMMANDATIONS ET MESURES DE SUIVI

4.1. Principales recommandations

4.1.1. Poursuivre l'effort d'adaptation au marché

Il convient:

- (1) de conserver la capacité d'adaptation du programme et de ses modalités d'intervention aux besoins du secteur,
- (2) de se doter des moyens d'anticiper les évolutions du secteur (études sectorielles, contacts réguliers directs avec les professionnels, consultations d'experts),
- (3) de se doter d'un système d'indicateurs de suivi des performances du programme et de veille de marché.

4.1.2. Adapter le dispositif aux contraintes de ses utilisateurs

Il convient:

- (1) de repenser et de simplifier les modalités d'accès au programme,
- (2) d'adapter les modalités d'intervention à la temporalité du secteur,
- (3) de concentrer les ressources humaines et organisationnelles de MEDIA sur l'accompagnement des bénéficiaires et le suivi des projets.

4.1.3. Mieux exploiter le potentiel du réseau des MEDIA desks et antennes

Il convient:

- (1) de développer un outil de mesure de la performance,
- (2) de doter les MEDIA desks et antennes d'outils et de moyens efficaces.

4.1.4. Réenvisager les objectifs et modalités des mécanismes de rééquilibrage du marché, afin de renforcer leur pertinence et efficacité

Il convient:

- (1) de maintenir l'effort mené jusqu'ici en termes de rééquilibrage des marchés,
- (2) d'approfondir la réflexion stratégique sur les objectifs poursuivis par la politique de rééquilibrage des marchés, et les résultats à atteindre au terme du programme MEDIA 2007,
- (3) de revisiter l'échelle géographique pertinente (fin de l'échelle régionale, nouvelles catégories de pays) pour certaines lignes d'action (distribution sélective, distribution automatique, agent de vente notamment).

4.2. Principales mesures

4.2.1. Mesures déjà mises en place

Des réponses aux recommandations opérationnelles ont déjà été mises en place à la suite de la deuxième évaluation intermédiaire, en particulier en ce qui concerne la simplification de certaines procédures et l'intégration de l'aspect technologique dans l'ensemble du programme. Ainsi, le nouveau programme MEDIA 2007 prend pleinement en compte l'intégration des nouvelles technologies et permet de mener des actions spécifiques de soutien à la distribution en ligne d'œuvres audiovisuelles européennes et à la projection numérique. De même, des mécanismes de rééquilibrage des marchés sont intégrés à toutes les lignes d'action.

Dans l'esprit de l'adaptation du dispositif aux contraintes de ses utilisateurs et de la concentration des ressources sur l'accompagnement des bénéficiaires et le suivi des projets, la création de l'agence exécutive a apporté des améliorations concrètes, grâce notamment à une plus grande efficacité de gestion. En particulier, des progrès ont été constatés dans le processus de sélection des projets, la gestion des contrats, les délais de paiement et le contact avec les bénéficiaires.

Par ailleurs, les nouvelles lignes directrices publiées en 2007 pour certaines lignes du programme simplifient déjà certaines modalités d'accès au programme à l'instar des nouvelles

lignes directrices pour l'action «développement». Ces changements simplifient les critères de sélection des projets et rendent plus lisibles les documents (lignes directrices et formulaires), facilitant ainsi l'accès des professionnels au soutien au développement.

En ce qui concerne la capacité d'anticipation des évolutions du secteur, un groupe de travail a été institué au sein du comité MEDIA afin de travailler sur la mise au point d'un système d'indicateurs.

Afin d'adapter mieux encore le programme aux besoins du marché, de nouvelles actions ont été mises en place dans le cadre de MEDIA 2007.

- Dans la perspective d'un rapprochement des formations initiales, un nouvel appel de propositions spécifique «formation initiale» a été publié, qui vise à encourager la coopération entre les écoles de cinémas et autres institutions de formation supérieure pour mettre en place des formations destinées aux jeunes étudiants européens.
- Les technologies numériques ont rendu les œuvres audiovisuelles européennes plus facilement accessibles en dehors de leur pays d'origine grâce à de nouveaux moyens de diffusion du contenu audiovisuel. Considérant que la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne dépendra fortement de sa capacité d'adaptation aux nouvelles technologies, en particulier au stade de la distribution, une nouvelle ligne d'action a été créée pour le soutien à la distribution en ligne d'œuvres audiovisuelles européennes. La ligne «Vidéo à la demande et distribution cinématographique numérique» a pour objectif de préserver et d'accroître la diversité culturelle et linguistique européenne et son héritage cinématographique et audiovisuel, de garantir son accessibilité au public et promouvoir le dialogue interculturel, d'augmenter la circulation et la visibilité des œuvres et de renforcer la compétitivité du secteur audiovisuel dans le cadre d'un marché européen ouvert et compétitif favorable à l'emploi.
- Un appel de propositions spécifique destiné au développement des œuvres interactives sur supports en ligne ou hors ligne a été lancé, adapté aux besoins particuliers de cette nouvelle forme de création.
- Les mécanismes d'aide à la distribution ont été adaptés afin de mieux cibler les œuvres à budget moyen et haut potentiel commercial, plus dépendants de l'aide MEDIA pour leur diffusion transnationale que les films à gros budget. De même, la proportion de l'aide automatique à la distribution basée sur les entrées a été renforcée pour les premiers billets vendus, considérant qu'ils représentent un coût plus important pour le distributeur au moment du lancement d'un film sur son marché national. L'objectif de cette réforme est de dynamiser le marché et d'encourager la prise de risque commerciale.

4.2.2. *Les mesures en cours de développement*

Une réflexion est en cours, au sein de la Commission, pour exploiter au mieux le potentiel du réseau des MEDIA desks et antennes par la mise en place d'outils et de moyens plus efficaces et d'un point d'accès internet unique par pays.

En matière d'accès au financement, afin de compléter l'action d'**i2i** et pour répondre aux besoins accrus de l'industrie, un mécanisme susceptible de produire un effet de levier sur

l'accès au financement pour les producteurs est en cours d'élaboration. Ce mécanisme permettra aux producteurs et distributeurs d'avoir un meilleur accès aux capitaux privés.

5. CONCLUSION

Les évaluations intermédiaires et l'évaluation finale des programmes MEDIA Plus et MEDIA-Formation confirment les résultats positifs de leurs actions pour le secteur audiovisuel européen. Elles réaffirment la pertinence des objectifs du programme ainsi que l'efficacité de ses actions en matière de renforcement de la compétitivité du secteur et de promotion de la diversité culturelle. Par ailleurs, elles confirment que l'action communautaire apporte une véritable valeur ajoutée au regard des interventions nationales. Les effets de MEDIA sont réels; ils sont aussi durables dans un certain nombre de cas, notamment en ce qui concerne le renforcement de la compétitivité.

Cependant, un certain nombre des effets les plus remarquables de MEDIA (le renforcement des compétences et la circulation transnationale des œuvres, par exemple) sont encore fortement dépendants de l'intervention européenne. Par ailleurs, les données de marché indiquent que le secteur audiovisuel européen continue à souffrir de ses traditionnelles faiblesses que sont la fragmentation du marché et la faible circulation des œuvres européennes en dehors de leur pays d'origine.

Il y a donc lieu de poursuivre l'action, en s'adaptant à l'évolution des besoins du marché. C'est ce à quoi s'attache le nouveau programme MEDIA 2007 lancé le 1^{er} janvier 2007.