

Septembre 2016

Service de médias audiovisuels

Analyse d'impact (SWD(2016)0168, SWD(2016)0169 (résumé)) portant sur une proposition de la Commission relative à une directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché (COM(2016)0287)

Contexte

La présente note vise à fournir une première évaluation des forces et des faiblesses de l'[analyse d'impact](#) (AI) de la Commission européenne accompagnant la [proposition](#) susmentionnée, adoptée le 25 mai 2016 et transmise à la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen.

Cette proposition s'inscrit dans le cadre de la [stratégie pour un marché unique numérique \(MUN\)](#), adoptée par la Commission le 6 mai 2016, qui prévoit la modernisation de la [directive «Services de médias audiovisuels»](#) (SMA)¹ en vue de l'adapter aux évolutions récentes du marché, de la consommation et des technologies dans le domaine de l'audiovisuel. Dans la communication relative à la stratégie MUN, la Commission s'engage à mettre l'accent sur le champ d'application de la DSMA «et sur la nature des règles applicables à tous les acteurs du marché, notamment les mesures ayant trait à la promotion des œuvres européennes, des règles relatives à la protection des mineurs et des règles en matière de publicité» (stratégie MUN, p. 11). La modernisation de la directive SMA est préconisée dans les conclusions de l'[évaluation REFIT](#) menée par la Commission dans le cadre de son programme de travail pour l'année 2015². L'une des évolutions majeures du secteur concerne notamment l'augmentation récente du nombre de consommateurs de vidéos à la demande: les recettes liées à ce service ont connu une hausse spectaculaire de 272 % entre 2010 et 2014, atteignant 2,5 milliards d'EUR en 2014 (AI, p. 7).

Les principaux changements que la proposition entend instaurer³ concernent le renforcement de la protection des mineurs contre les contenus préjudiciables sur les plateformes de partage de vidéos, l'assouplissement des règles en matière de publicité (les chaînes de télévision seraient soumises à une limite journalière fixée à 20 %) et l'application d'un quota d'œuvres européennes fixé à 20 %, non seulement à la radiodiffusion télévisuelle, mais également aux services de vidéo à la demande. L'AI donne un aperçu de l'envergure du secteur audiovisuel européen, qui représentait environ 105,8 millions d'EUR en 2014. L'audiovisuel européen se compose principalement de grandes entreprises: dix d'entre elles emploient une majorité absolue (plus de la moitié) de la main-d'œuvre du secteur. Plus de 80 % de la valeur ajoutée produite en Espagne, en Pologne, en Italie, en France, en Roumanie et au Royaume-Uni ont été attribués à des grandes entreprises (AI, annexe 4, p. 89-90).

¹ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels.

² Pour en savoir plus sur l'évaluation REFIT ex post de la directive SMA, consulter Roxana Osiac, Service de recherche du Parlement européen, [Évaluation de la mise en œuvre](#), juin 2016.

³ Pour en savoir plus sur le contexte de la proposition relative à la directive SMA, consulter Ivana Katsarova, [Directive «Services de médias audiovisuels»](#), note d'information législative, juin 2016 (en anglais).

Définition du problème

Sur la base des conclusions de l'évaluation REFIT, l'AI recense les trois problèmes suivants nécessitant une action à l'échelle européenne:

- 1) protection insuffisante des mineurs et des consommateurs sur les plateformes de partage de vidéos;
- 2) absence de conditions de concurrence équitables et faiblesses du marché intérieur;
- 3) règles sur les communications commerciales ne répondant plus aux besoins (AI, p. 5-13).

Problème 1: Le problème relatif à la **protection insuffisante des mineurs sur les plateformes de partage de vidéos** résulte d'un accès facile et libre des enfants à des contenus violents, sanglants ou pornographiques. L'AI affirme que le libre accès aux discours haineux se généralise via les plateformes de partage de vidéos, et qu'il y a lieu de protéger les consommateurs. La directive SMA ne s'applique pas aux contenus créés par les utilisateurs sur ces plateformes étant donné que ces dernières ne contrôlent pas le choix des contenus. Les plateformes sont soumises à la [directive sur le commerce électronique](#) (DCE),⁴ qui ne rend pas obligatoire la surveillance des contenus sur les plateformes de partage de vidéos mais impose le retrait des contenus illicites (elle ne traite pas des contenus préjudiciables). S'il est vrai que les principales plateformes de partage de vidéos appliquent leurs propres critères en matière de protection des mineurs et des consommateurs, lesdits critères peuvent être différents de ceux établis par la directive SMA (AI, p. 5). Étant donné que le manque de transparence en matière de publicité relève de la [directive sur les pratiques commerciales déloyales](#) (DPCD),⁵ la Commission explique qu'il n'est donc pas nécessaire que cette question soit abordée dans l'analyse d'impact (AI, p. 7).

Problème 2: En ce qui concerne la **promotion des œuvres européennes et la protection des mineurs**, la directive SMA impose des règles moins strictes en matière de services de médias audiovisuels à la demande qu'en matière de radiodiffusion télévisuelle, ce qui nuit à la protection des mineurs et à la diversité culturelle et entraîne une **distorsion de la concurrence** (AI, p. 7-8). Les chaînes de télévision ont par exemple investi environ 24 % de leurs recettes dans la production et la promotion d'œuvres européennes en 2013, alors que les fournisseurs de services à la demande y ont consacré moins de 1 % de leur chiffre d'affaires. Certains États membres, à savoir la France et l'Allemagne, ont l'intention d'appliquer des prélèvements à la charge des fournisseurs de services à la demande établis dans d'autres États membres et ciblant leur public national. L'AI suggère qu'à cet égard, il convient d'adopter une approche coordonnée dans le cadre de cette directive. La directive SMA est fondée sur le principe du pays d'origine⁶, soutenu par une majorité des États membres, des autorités de régulation et des acteurs du secteur lors de la consultation publique de 2015. Les questions relatives au pays d'origine relèvent toutefois de **règles extrêmement complexes** et difficiles à appliquer, par exemple en ce qui concerne la détermination de la compétence, ainsi que de procédures floues et incertaines permettant aux États membres de déroger au principe du pays d'origine. Bien que la directive SMA n'impose pas d'exigences visant à garantir l'**indépendance des autorités de régulation** dans les États membres, l'indépendance des régulateurs vis-à-vis des instances politiques et des intérêts commerciaux est déterminante pour garantir la surveillance efficace du marché, la correcte application des règles établies par la directive ainsi que la liberté et le pluralisme des médias (AI, p. 10).

Problème 3: L'AI affirme que **les règles strictes en matière de publicité** qui sont imposées aux chaînes de télévision⁷ empêchent celles-ci de maximiser leurs bénéfices dès lors que les spectateurs ont la possibilité de changer leurs habitudes de visionnage, notamment au moyen des plateformes de vidéos à la demande (AI, p. 11-12). En ce qui concerne la prévention de l'exposition des mineurs à la publicité pour l'alcool et les produits alimentaires riches en matières grasses, en sel ou en sucre, la majorité des États membres appliquent déjà des

⁴ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur.

⁵ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

⁶ La régulation des services de médias audiovisuels relève uniquement de la compétence de l'État membre où le fournisseur est établi (AI, p. 354).

⁷ Règles établissant une durée maximale de 12 minutes par heure consacrée à la publicité sur les chaînes de télévision (soit 20 % par heure), la fréquence d'interruption des films, des œuvres et des programmes ainsi que la durée minimale des fenêtres de téléachat (AI, p. 11).

mesures d'autorégulation ou de corégulation en matière de publicité pour l'alcool et des progrès significatifs ont été réalisés en matière de publicité pour les aliments riches en matières grasses, en sel ou en sucre, grâce à des initiatives menées par les parties prenantes. L'AI conclut cependant que des améliorations sont encore possibles (AI, p. 12-13).

Objectifs de la proposition législative

Les objectifs de la proposition de la Commission visent à répondre aux trois questions soulevées dans la section «définition du problème» (AI, p. 14).

Tableau 1: Objectifs généraux et objectifs spécifiques (AI, p. 14)

Objectifs généraux	Objectifs spécifiques
Renforcer la protection des consommateurs et des mineurs	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer la protection des consommateurs et des mineurs sur les plateformes de partage de vidéos
Assurer des conditions de concurrence équitables, préserver l'intégrité du marché intérieur et renforcer la sécurité juridique	<ul style="list-style-type: none"> Établir des règles plus efficaces et équitables en matière de promotion des œuvres européennes Garantir des règles plus efficaces et équitables en matière de protection des mineurs utilisateurs de services à la demande Simplifier et clarifier les procédures étayant l'application du principe du pays d'origine Garantir l'impartialité des autorités de régulation dans l'ensemble de l'Union
Simplifier le cadre législatif	<ul style="list-style-type: none"> Clarifier et assouplir les règles relatives aux communications commerciales

L'AI n'établit pas d'objectifs opérationnels, bien que les [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#) disposent que des objectifs opérationnels, définis en termes de résultats des mesures prises, devraient être fixés pour l'option privilégiée.

Éventail des options envisagées

Hormis le scénario de maintien du statu quo, l'AI présente huit options complémentaires et non mutuellement exclusives destinées à résoudre les problèmes mis en évidence et organisées en trois groupes en fonction du problème auquel elles visent à remédier.

Tableau 2: Problèmes et options proposées

Problème	Options
Groupe 1: protection insuffisante des mineurs et des consommateurs sur les plateformes de partage de vidéos	
Protection insuffisante des mineurs et des consommateurs sur les plateformes de partage de vidéos	L'option A instaure l'autorégulation en matière de protection des mineurs et des consommateurs sur les plateformes de partage de vidéos et place la totalité des contenus audiovisuels sous la responsabilité éditoriale du fournisseur; supprime

Problème	Options
	<p>l'«exigence de similitude» avec les programmes télévisés⁸; codifie l'interprétation du critère d'«objet principal» mentionné dans l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire <i>New Media Online GmbH</i>, permettant ainsi son application à d'autres types de contenu, à savoir les sections autonomes dédiées aux vidéos sur les sites web des journaux (AI, p. 17-18).</p> <p>L'option B impose une exigence de corégulation aux plateformes de partage de vidéos, leur laissant le libre choix des dispositifs à mettre en œuvre pour assurer la protection des mineurs contre les contenus préjudiciables et celle des consommateurs contre les discours haineux: systèmes de contrôle de l'âge, descriptions des contenus, systèmes de classification par catégorie d'âge, etc. L'option B traite l'«exigence de similitude» et le critère d'«objet principal» de manière identique à l'option A. Cette option ne permet pas aux États membres d'imposer aux fournisseurs une quelconque obligation d'ordre général en matière de surveillance ex ante des contenus. En cas de non-respect, un mécanisme de recours fondé sur les plaintes devrait être prévu (AI, p. 19-20).</p>
Groupe 2: absence de conditions de concurrence équitables et faiblesses du marché intérieur	
I. Promotion des œuvres européennes	<p>L'option A oblige les chaînes de télévision à investir au moins 50 % de leur budget de programmation dans la production d'œuvres européennes ou de réserver une majorité du temps de diffusion à celles-ci (ou les deux); les fournisseurs de services à la demande seraient quant à eux contraints de choisir entre l'instauration d'une part minimale d'œuvres européennes, la mise en valeur de celles-ci dans les catalogues ou une contribution financière.</p> <p>L'option B maintient le statu quo pour la radiodiffusion télévisuelle mais renforce les règles applicables aux fournisseurs de services à la demande en leur imposant d'inclure dans leur catalogue un minimum de 20 % d'œuvres européennes, de mettre celles-ci en valeur et de présenter des rapports à la Commission concernant leur application de la réglementation. Les États membres auraient la possibilité de demander une contribution (destinée à la production d'œuvres européennes) aux fournisseurs de services à la demande établis dans un autre État membre mais ciblant les consommateurs sur leur territoire national.</p>
II. Protection des mineurs utilisant des services à la demande	L' option A accroît le niveau de protection en restreignant l'accès à toute forme de «contenu préjudiciable», tant en ce qui concerne les services à la demande que la radiodiffusion télévisuelle; elle simplifie la notion de contenu préjudiciable et encourage la corégulation à l'échelle de l'Union en matière de descripteurs de contenu.
III. Principe du pays d'origine	L' option A simplifie et améliore les règles de compétence et les procédures de coopération.
IV. Indépendance des instances de régulation	L' option A impose aux États membres de disposer d'une autorité de régulation indépendante et définit un certain nombre d'exigences afin de contribuer à leur indépendance et à leur efficacité; elle renforce et inscrit dans la directive SMA le rôle de coordination et de conseil du groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA).

⁸ À la suite de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *New Media Online GmbH*, les vidéos de courte durée sont susceptibles de remplir les conditions de similitude avec les programmes télévisés (AI, p. 17).

Problème	Options
Groupe 3: règles sur les communications commerciales ne répondant plus aux besoins	
Règles sur les communications commerciales ne répondant plus aux besoins	L' option A assouplit les règles relatives aux communications commerciales audiovisuelles en remplaçant la limitation horaire de la publicité, fixée à 20 %, par une limitation journalière.

La combinaison d'options privilégiée est la suivante: l'option B pour le groupe 1 et premier sous-groupe du groupe 2, et l'option A dans tous les autres cas (options en gras dans le tableau 2). Il semble que les options privilégiées soient décrites de manière plus détaillée que les autres et qu'aucune autre combinaison d'options possible ne soit véritablement envisagée à des fins de comparaison avec l'ensemble d'options privilégié. On note par exemple que le mécanisme de recours fondé sur les plaintes est le seul dispositif proposé parmi les options ou sous-options possibles en matière de protection des mineurs et des consommateurs sur les plateformes de partage de vidéos. Par ailleurs, l'AI ne fournit aucune description des éléments sur lesquels seraient fondés ces mécanismes et ne précise pas si ces derniers existent déjà et s'ils ont fait leurs preuves, ni les voies par lesquelles les consommateurs pourraient s'informer quant à leur utilisation. L'option A en matière de promotion des œuvres européennes en est un autre exemple: l'AI fait observer qu'il n'existe aucune certitude quant à l'efficacité d'un assouplissement des exigences pour les services à la demande (AI, p. 26). Il est frappant de constater qu'une option différente de l'option privilégiée ne paraît pas tenter d'apporter une réponse aux problèmes posés par l'absence de conditions de concurrence équitables dans le secteur: il semble que l'AI n'ait pas accordé une attention suffisante à la nécessité affirmée de créer des conditions de concurrence équitables pour les chaînes de télévision et les fournisseurs de services à la demande. En ce qui concerne la promotion des œuvres européennes, l'option A paraît notamment offrir plus de souplesse aux fournisseurs de services à la demande qu'aux chaînes de télévision.

Portée de l'analyse d'impact

L'AI présente une évaluation quelque peu superficielle des incidences économiques et sociales. Les retombées économiques comprennent les coûts de mise en conformité, les coûts administratifs, les incidences sur le marché intérieur, sur la compétitivité et sur les PME (voir sections ci-après). Elles sont décrites de manière parfois peu cohérente, et les explications données concernent les problèmes existants plutôt que le détail des effets attendus.

En ce qui concerne les **coûts**, le résumé de l'AI indique que les principaux coûts de l'option privilégiée seraient supportés par les fournisseurs de services à la demande et les plateformes de partage de vidéos. Le tableau 3 ci-après vise à résumer les retombées pour les fournisseurs de services du point de vue des coûts; il s'appuie pour cela sur les informations trouvées dans les tableaux de comparaison des options et le texte de l'AI.

Tableau 3: Coûts de mise en conformité et coûts administratifs supportés par les fournisseurs de service

Objet	Incidence des options sur les coûts de mise en conformité
Protection des mineurs sur les plateformes de partage de vidéos	Option A: non chiffrée (autorégulation) Option B: dépendra de la taille de l'entreprise et des mécanismes choisis (entre 100 000 EUR et 320 000 EUR, voire plus pour les dispositifs de modération des contenus plus élaborés)
Promotion des œuvres européennes	Option A: coûts d'établissement des rapports s'élevant à 200 000 EUR pour l'ensemble des services de radiodiffusion télévisuelle de l'Union et 110 000 EUR pour l'ensemble des services à la demande de l'Union Option B: entre 5,8 et 8,2 millions d'EUR par an pour un fournisseur important de l'Union (contributions extraterritoriales); entre 4,7 et 11,7 millions d'EUR par an pour l'ensemble des fournisseurs de l'Union (prélèvements uniquement)

Objet	Incidence des options sur les coûts de mise en conformité
Protection des mineurs utilisant des services à la demande	Option A: limitée pour la plupart des services à la demande (certains États membres imposent une certaine forme de protection)

En ce qui concerne les incidences sur le **marché intérieur**, l'AI indique que, de manière générale, les options privilégiées permettraient de prévenir ou de réduire la fragmentation et contribueraient à l'harmonisation du marché intérieur, sans toutefois donner davantage de détails.

Les **incidences sociales** sont perçues comme positives, sauf en ce qui concerne les règles sur les communications commerciales et la promotion des œuvres européennes. En matière de communications commerciales, l'option proposée rend possible une exposition accrue des spectateurs à la publicité aux heures de forte audience et une fréquence plus élevée des interruptions, ce qui pourrait porter atteinte à l'intégrité des œuvres cinématographiques. Quant à la promotion des œuvres européennes, l'option privilégiée aurait des retombées positives sur la création de contenus audiovisuels européens et sur les petits producteurs indépendants (l'AI ne fournit pas de détails) mais une incidence négative sur les petits fournisseurs qui ne seraient pas en mesure de récupérer leurs contributions financières.

Subsidiarité et proportionnalité

Les questions de subsidiarité et de proportionnalité sont abordées dans l'exposé des motifs qui accompagne la proposition (p. 4-5). En ce qui concerne la **subsidiarité**, l'intervention de l'Union se justifie en raison de l'importance croissante de la dimension transfrontalière du marché de l'audiovisuel: les chaînes de télévision deviennent de plus en plus internationales et les services en ligne ne cessent de se développer. La question de la subsidiarité est examinée de manière plus précise dans les tableaux de comparaison des options de l'AI, qui présentent une justification de la conformité de l'option privilégiée au principe de subsidiarité. Le principe de **proportionnalité** est respecté dans la mesure où la proposition préserve l'approche d'harmonisation minimale qui permet aux États membres d'adopter des règles plus strictes en fonction des situations nationales. L'exposé des motifs indique qu'il serait possible d'adapter les règles, notamment en ce qui concerne la définition de service de médias audiovisuels à la demande, la mise en place d'autorités de régulation nationales, la promotion des œuvres européennes, la protection des mineurs et les communications commerciales.

Plusieurs parlements nationaux ont examiné la proposition mais aucun n'a adopté d'avis motivé contenant des objections en rapport avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité. La date limite pour émettre un avis était le 27 juillet 2016.

Incidences sur le budget ou les finances publiques

Le résumé de l'AI fait observer que «les principales incidences sur les administrations et budgets nationaux résulteraient de l'application de la corégulation en matière de protection des mineurs sur les plateformes de partage de vidéos et de l'instauration de l'obligation légale d'indépendance des autorités de régulation nationales et d'un ensemble minimum de conditions que celles-ci devraient remplir». Le tableau 4 ci-après vise à présenter un résumé des coûts sur la base des informations trouvées dans les tableaux de comparaison des options. En ce qui concerne la promotion des œuvres européennes, il semble qu'il y ait une divergence entre les informations fournies par le tableau de comparaison et l'annexe 16: le tableau fait état d'un coût annuel de 220 000 EUR, tandis que l'annexe 16 indique dans une note que ces 220 000 EUR correspondent à une période de deux ans (p. 317). Par ailleurs, étant donné que, d'après l'exposé des motifs, la proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union (p. 11), les coûts pour l'Union présentés dans les tableaux de comparaison des options peuvent prêter à confusion.

Tableau 4: Incidences sur les finances publiques (coûts de mise en conformité et coûts administratifs)

Objet	Incidence des options sur les budgets de l'Union, des instances de régulation européennes et des États membres
Protection des mineurs sur les plateformes de partage de vidéos	Option A: entre 100 000 EUR et 3,1 millions d'EUR par an pour l'Union Option B: 600 000 EUR par an pour les autorités de régulation de l'Union (mécanisme de recours fondé sur les plaintes); entre 100 000 EUR et 3,1 millions d'EUR par an pour l'Union (système de classification défini par l'utilisateur ou dispositif de modération sur une grande plateforme); entre 250 000 EUR et 1 million d'EUR par an par État membre (coût d'une structure de corégulation)
Promotion des œuvres européennes	Option A: 220 000 EUR par an pour l'ensemble des autorités de régulation de l'Union (surveillance en matière de radiodiffusion télévisuelle); statu quo pour les services à la demande Option B: 220 000 EUR par an pour l'ensemble des autorités de régulation de l'Union (surveillance en matière de radiodiffusion télévisuelle); 2 000 EUR par an (surveillance en matière de services à la demande en France)
Protection des mineurs utilisant des services à la demande	Option A: 2 millions d'EUR par an pour l'Union (coût des mesures d'autorégulation en matière d'information sur les contenus)
Pays d'origine	Option A: coût des avis de l'ERGA (non spécifié); 51 630 EUR pour l'Union (fonctionnement de la base de données MAVISE)
Indépendance des instances de régulation	Option A: 200 à 250 équivalents temps plein (renforcement maximal pour les autorités de régulation en sous-effectif)

Incidences sur les PME et leur compétitivité

Les PME et les microentreprises font l'objet d'une dérogation obligatoire concernant les règles qui imposent un quota de 20 % d'œuvres européennes aux services de vidéo à la demande (AI, p. 27 et 339). L'AI explique que les raisons qui ont incité la Commission à fixer un quota de 20 % d'œuvres européennes sont liées aux intérêts des PME, dont les catalogues pourraient contenir moins d'œuvres européennes que ceux des grandes plateformes européennes de vidéo à la demande (VOD) et de vidéo à la demande par abonnement (SVOD)⁹ (AI, p. 27). Il est donc difficile de comprendre pourquoi la part réservée aux œuvres européennes a été fixée à 20 % afin de tenir compte des difficultés que pourraient rencontrer les PME pour respecter un quota plus élevé, alors que celles-ci sont exemptées de la réglementation.

L'AI évoque succinctement les incidences des options sur les PME et note que les options en matière de protection des mineurs pourraient entraîner des coûts supplémentaires, qui ne sont pas chiffrés.

En ce qui concerne la **compétitivité**, l'AI indique que, dans l'ensemble, les options privilégiées permettraient de rendre les conditions de concurrence plus équitables. L'assouplissement des règles relatives aux communications commerciales audiovisuelles aurait une incidence positive sur le secteur de la radiodiffusion télévisuelle mais pourrait avoir des retombées négatives sur celui de la presse imprimée (AI, p. 51).

Simplification et autres conséquences sur la réglementation

L'AI fait observer que la proposition à l'examen a été rédigée en tenant compte de la conformité aux autres législations en vigueur. Certains éléments relatifs à la proposition étant déjà réglementés par d'autres actes législatifs, l'AI considère que la nouvelle proposition vient compléter les mesures suivantes:

- la [directive 2000/31/CE](#) sur le commerce électronique (DCE) qui encadre les procédures de retrait des contenus illicites des plateformes de partage de vidéos après notification. L'AI considère que la DCE constitue un régime réglementaire plus léger car elle ne traite pas des contenus préjudiciables (AI, p. 5 et 17) mais uniquement des contenus illicites. La Commission estime que la nouvelle proposition fixe des

⁹ En 2015, la proportion moyenne de films européens s'élevait à 27 % sur un ensemble de 75 grands catalogues de VOD et à 30 % sur un ensemble de 16 grands catalogues de SVOD; étude de l'OEA, données de 2014 et de 2015 (AI, p. 27).

critères plus exigeants en matière de protection des mineurs contre les contenus préjudiciables (article 28 bis);

- la [directive 2003/33/CE](#) sur la publicité et le parrainage en faveur des produits du tabac qui garantit la protection des consommateurs contre la publicité en faveur des produits du tabac (AI, p. 7);
- la [directive 2005/29/CE](#) sur les pratiques commerciales déloyales (DPCD) qui s'applique aux pratiques commerciales trompeuses ainsi qu'aux pratiques de régulation ou d'autorégulation déjà adoptées par les États membres pour répondre à ce problème (AI, p. 7);
- les initiatives non réglementaires de la Commission européenne en faveur d'un internet plus sûr pour les mineurs en lien avec la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants ainsi que la pédopornographie (décrites dans l'annexe 18 de l'AI, p. 335);
- les questions d'accessibilité ne sont pas abordées dans l'AI, étant donné qu'en décembre 2015, la Commission a adopté une [proposition en vue d'un acte législatif européen sur l'accessibilité](#),¹⁰ qui fixe des exigences d'accessibilité pour une large gamme de produits et de services, y compris de services de médias audiovisuels (AI, p. 4).

Qualité des données, de la recherche et de l'analyse

Pour la rédaction de l'AI, la Commission s'est appuyée sur un large éventail de données issues de nombreux rapports et études, à savoir: une évaluation REFIT, des rapports d'application sur la directive SMA dans sa version actuelle, les recommandations des autres institutions européennes, des études et des avis de l'ERGA, huit études externes ainsi que deux rapports de l'Observatoire européen de l'audiovisuel (OEA) (AI, annexe 1, p. 63-67).

La lecture de l'AI en tant que document autonome ne va pas de soi. Pour comprendre les problèmes qui se posent et les options à l'examen, il est nécessaire que le lecteur ait pris connaissance de l'évaluation REFIT, sur les résultats de laquelle l'AI s'appuie largement. Les annexes contiennent un grand nombre d'informations utiles qui auraient pu être avantageusement intégrées aux descriptions des options et à l'analyse des incidences pour faciliter la lecture du document. Les imprécisions et les incohérences font parfois obstacle à la bonne compréhension du texte, par exemple en ce qui concerne le lien logique entre la prise en considération des besoins des PME dans le processus décisionnel relatif à la part de 20 % d'œuvres européennes et la dérogation exemptant ces mêmes PME des obligations portant sur la part et l'importance réservées aux œuvres européennes; on trouve également des incohérences en matière de calcul des coûts entre les informations présentées dans la description des retombées économiques et celles figurant dans les tableaux de comparaison des options à la fin de chaque section.

Le résumé de l'évaluation REFIT (p. 2) indique qu'«il a été difficile d'obtenir des données économiques solides pour étayer cette évaluation». L'AI s'efforce néanmoins de calculer les coûts supportés par chaque partie prenante concernant différentes incidences.

La terminologie et les acronymes ne sont pas systématiquement explicités. Bien qu'un glossaire soit joint à l'AI, de nombreux acronymes n'y sont pas répertoriés, par exemple CAGR, AVCC, UGC, DCE et OTT: que signifient-ils? Une partie de la terminologie spécifique au domaine traité n'est expliquée ni dans l'AI, ni dans les annexes, comme la «similitude avec les programmes télévisés» et les termes de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *New Media Online GmbH*.

Consultation des parties prenantes

Dans le cadre de l'évaluation REFIT, une consultation publique sur la directive SMA, intitulée [Un cadre pour les médias au 21^e siècle](#), s'est tenue de juillet à septembre 2015. L'annexe 2 de l'AI (p. 68-77) donne un aperçu détaillé de cette consultation sous la forme d'un rapport de synthèse et mentionne, au nombre des parties intéressées, les chaînes de télévision publiques et commerciales, les agences publicitaires, les instances de régulation nationales, les ONG et les organisations de consommateurs, les entreprises spécialisées dans les TIC, le numérique,

¹⁰ Actuellement débattue au sein de la commission IMCO, rapporteur Robert Rochefort (ALDE, France).

les télécommunications, la presse, l'édition et l'internet, ainsi que le secteur des satellites (438 personnes consultées au total). Il semble que les tendances générales présentées dans le rapport de synthèse reflètent les intérêts des différentes catégories de parties prenantes: le secteur de la radiodiffusion télévisuelle réclame la garantie de conditions de concurrence équitables, les organisations de consommateurs demandent le renforcement de la protection du spectateur, tandis que les entreprises des secteurs de l'internet, des télécommunications et des TIC appellent la Commission à s'abstenir d'adopter un nouveau règlement afin de préserver l'innovation. Les principales conclusions tirées de cette consultation sont que les parties prenantes conviennent du besoin de changer éventuellement les règles sur le champ d'application de la directive, qu'elles soutiennent les règles actuellement en vigueur concernant un certain nombre de questions (principe du pays d'origine, obligation de diffusion [«must-carry»]/facilité de recherche¹¹, accessibilité pour les personnes handicapées, événements d'importance majeure pour la société, brefs reportages d'actualité et droit de réponse), mais qu'il n'existe pas de consensus clair sur les questions des communications commerciales, de la protection des mineurs et de la promotion des œuvres européennes.

Suivi et évaluation

En matière de suivi, il semble que l'AI accorde plus d'attention aux objectifs liés au marché intérieur qu'à l'objectif fixé pour la protection des consommateurs et des mineurs: le tableau qui figure à la page 57 de l'AI présente 21 indicateurs d'impact relatifs au marché intérieur et seulement un indicateur relatif au renforcement de la protection des consommateurs et des mineurs. En outre, l'indicateur proposé en matière de protection des consommateurs et des mineurs est fondé sur le nombre de plaintes enregistrées par les autorités désignées par les États membres. L'AI reconnaît que les plaintes ne constituent pas un indicateur des plus fiables: elle explique en effet que les plaintes sont souvent utilisées comme indicateur pour mesurer la performance des mesures d'autorégulation ou de corégulation bien qu'elles constituent un indicateur relativement ambigu (AI, p. 6, note 23). Elle ne propose toutefois aucun autre indicateur en matière de protection des mineurs et des consommateurs. Une évaluation ex post est prévue au plus tard dix ans après l'adoption de la directive (AI, p. 58).

Comité d'examen de la réglementation de la Commission

Le comité d'examen de la réglementation (CER) a examiné par deux fois l'AI et a rendu un [avis favorable](#) à l'issue de la deuxième lecture, étant entendu que le rapport devra encore être amélioré au regard des recommandations qui ont été émises, à savoir: clarifier davantage le contexte et la portée de l'initiative; renforcer les références aux résultats de l'évaluation; décrire plus précisément les options et approfondir l'analyse des incidences de celles-ci; souligner les aspects de l'initiative relatifs au programme REFIT. Des critiques semblables avaient été exprimées lors de l'émission du premier avis, négatif (non disponible sur le site web du CER de la Commission). Il semble que la version finale de l'AI s'efforce de tenir compte de la plupart des recommandations du CER. Cependant, bien qu'il lui ait été demandé de «décrire plus précisément les options et [d']approfondir l'analyse des incidences de celles-ci», l'AI demeure par endroits superficielle, imprécise et incohérente.

Cohérence entre la proposition législative de la Commission et l'analyse d'impact

Dans l'ensemble, la proposition et l'analyse d'impact semblent correspondre. L'article 9, paragraphe 2, de la proposition établit que les États membres et la Commission «encouragent l'élaboration de codes déontologiques en matière d'autorégulation et de corégulation concernant les communications commerciales audiovisuelles inappropriées accompagnant les programmes regardés par un large public d'enfants, ou incluses dans ces programmes, et relatives à des denrées alimentaires ou des boissons contenant des nutriments ou des substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique». Bien que cet article puisse avoir une incidence positive sur la santé des enfants, il semble ne pas avoir été abordé par l'AI dans le cadre des retombées sociales. Il en va de même pour la publicité en faveur des boissons alcoolisées, évoquée à l'article 9, paragraphe 3. La note 202 (AI, p. 47) contient l'unique référence à l'article 9 figurant dans l'AI et ne fournit aucune information substantielle.

¹¹ Aussi appelée «visibilité».

Conclusions

L'AI s'appuie sur un éventail large et complet d'informations de contexte, d'études et de données. Les annexes contiennent cependant un grand nombre d'informations utiles qui auraient pu être avantageusement intégrées aux descriptions des options proposées et à l'analyse des incidences.

L'AI présente le **problème** ainsi que ses causes de manière claire et compréhensible, en s'appuyant sur de nombreux exemples et statistiques illustrant la situation actuelle. Les **objectifs** sont également clairement établis et cohérents avec les problèmes qui ont été recensés. L'AI aurait toutefois pu examiner **une gamme d'options plus large**, notamment en ce qui concerne la protection des mineurs, étant donné que ce problème crucial risque de s'aggraver en raison de la popularité croissante des plateformes de partage de vidéos chez les mineurs, comme le constate l'AI. Quelques **imprécisions et informations divergentes** nuisent à la cohérence générale de l'AI et rendent l'estimation des incidences de la proposition difficile.

La présente note, élaborée par l'unité Évaluation de l'impact ex ante pour la commission de la culture et de l'éducation (CULT) du Parlement européen, analyse la cohérence de l'AI avec les principaux critères formulés dans les lignes directrices concernant l'analyse d'impact de la Commission, ainsi que les facteurs supplémentaires déterminés par le Parlement dans son manuel d'analyse d'impact. Elle n'a pas vocation à examiner le contenu de la proposition. La présente note est élaborée à des fins d'information et de mise en contexte afin d'offrir une assistance plus large aux commissions parlementaires et aux députés dans leurs travaux.

Vous pouvez contacter l'unité Évaluation de l'impact ex ante en envoyant un courriel à l'adresse suivante: EPRS-ExAnteImpactAssessment@ep.europa.eu

Manuscrit achevé en septembre 2016. Bruxelles, © Union européenne, 2016.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet) – www.epthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)