

N° 315

---

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 7 juin 1995.  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juin 1995.

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *BIS* DU RÈGLEMENT,  
*sur la proposition de décision du Conseil portant sur la mise en oeuvre d'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels (MEDIA II - Formation) et sur la proposition de décision du Conseil portant sur la mise en oeuvre d'un programme d'encouragement au développement et à la distribution des oeuvres audiovisuelles européennes (MEDIA II- Développement et distribution) (n° E-393),*

par M. Christian de LA MALENE,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Affaires culturelles sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

## **EXPOSE DES MOTIFS**

Mesdames, Messieurs,

Chacun s'accorde à penser que le « village planétaire » de demain sera grand consommateur d'images alors même que le « stock » en serait d'ores et déjà insuffisant, et, à l'intérieur de ce « stock », la part des créations européennes, déclinante.

Il faut donc se féliciter de l'intérêt croissant des institutions communautaires pour le développement de la production et de la diffusion des créations audiovisuelles européennes.

Encore faut-il examiner la pertinence des procédures et des moyens mis en oeuvre au service des objectifs énoncés.

Les deux propositions d'acte communautaire qui vous sont soumises dans le même document E-393 ont pour objet, d'une part, l'institution d'un programme de formation pour les professionnels européens de l'audiovisuel ; d'autre part, la mise en oeuvre d'un programme d'encouragement (sous forme de prêts ou de subventions) à la production et à la distribution d'oeuvres audiovisuelles européennes.

Ces deux volets formeraient ensemble le programme « MEDIA II » qui devrait prendre la suite, pendant la période 1996-2000, de « MEDIA I » institué par décision du Conseil le 21 décembre 1990 pour une période s'étendant de 1991 à 1995.

Ce premier programme était fondé sur l'article 235 du Traité, faute alors de base expresse pour une action communautaire de soutien au secteur audiovisuel. La gestion du programme était déjà confiée à la Commission, assistée d'un comité consultatif de représentants des Etats membres.

Ce premier programme comportait l'indication expresse des crédits mobilisables, du moins dans l'annexe dont il était assorti (faisant donc partie de la décision) qui mentionnait non seulement le montant total des crédits alloués, à savoir 200 millions d'Ecus, mais encore une « répartition indicative des coûts » des différentes actions envisagées.

Le programme MEDIA II prend certes la suite des actions et des procédures mises en oeuvre dans le cadre du programme MEDIA I mais il innove sensiblement.

D'une part, la formation, qui n'était qu'une action parmi les six objectifs énoncés dans l'annexe du premier programme et encore selon une acception restrictive (« amélioration des compétences des professionnels en matière de gestion économique et commerciale »), ferait désormais l'objet d'une décision du Conseil distincte, ainsi que d'un financement spécifique.

D'autre part, les actions « d'encouragement » seraient fondées sur des bases juridiques nouvelles ; les procédures de gestion seraient encore plus centralisées ; tandis que les financements seraient désormais totalement disjoints des textes soumis à la délibération communautaire.

## **I - LA PROPOSITION DE DÉCISION DU CONSEIL PORTANT SUR LA MISE EN OEUVRE D'UN PROGRAMME DE FORMATION POUR LES PROFESSIONNELS DE L'INDUSTRIE EUROPENNE DES PROGRAMMES AUDIOVISUELS**

Le volet formation de MEDIA II, aux termes de la proposition de décision formulée par la Commission, serait fondé sur l'article 127 du Traité sur l'Union européenne, article qui régit la compétence communautaire en matière de formation professionnelle.

Il convient d'examiner les procédures de mise en oeuvre, ainsi que les règles de financement du volet formation telles que les prévoit la Commission.

### **• Procédures de mise en oeuvre :**

Sans mettre en doute la nécessité, pour les formations aux nombreux métiers de l'audiovisuel, d'être largement ouvertes sur les dimensions internationales, s'agissant d'un secteur, par définition, transfrontières, on peut s'interroger, en revanche, sur la nécessité d'élaborer un programme spécifique de formation, alors même qu'il pourrait parfaitement s'inscrire dans l'objectif 4 des fonds structurels de la Communauté ou dans des programmes existants de soutien à

formation professionnelle. L'intérêt de l'inscription d'une telle action de soutien à la formation professionnelle dans le cadre des interventions structurelles existantes, et en particulier de celles qui incombent au Fonds social européen, est d'associer les Etats à la définition des priorités retenues pour l'allocation de crédits et de respecter ainsi le principe de proximité. Est-il besoin de rappeler que les Etats, en signant le Traité de Maastricht, ont placé, en tête des règles renouvelées de l'action communautaire, cette déclaration, énoncée à l'article A du Traité sur l'Union européenne : « *Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens* » ; l'autre avantage du cadre des interventions structurelles est de permettre une évaluation *ex ante* de la cohérence des actions menées, tant à l'intérieur du cadre national que dans le cadre communautaire dans son ensemble, et donc d'éviter le compartimentage des actions communautaires et les doubles emplois dispendieux qui s'ensuivent.

Pourquoi instituer un programme spécifique, et donc des procédures et un budget distincts, alors même que l'article 123 du Traité prévoit que le Fonds social a pour mission, entre autres, de « *faciliter l'adaptation aux mutations ... et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion professionnelles* ». Multiplier les programmes sectoriels de formation, parallèlement au développement des interventions structurelles au titre de l'objectif 4 du Fonds social, signifie doubles emplois, gaspillages financiers, opacité bureaucratique...

Au surplus, s'agissant d'imprimer une dimension européenne aux formations aux métiers de l'audiovisuel (à supposer qu'elle leur fasse défaut, ce que l'expérience française ne montre pas, traditionnellement très ouverte qu'elle est sur l'étranger : de nombreux films portugais, italiens, voire australiens n'ayant pu voir le jour que grâce à des concours *déterminants* de collaborations et de financements français), pourquoi créer une structure nouvelle, centralisée et peu transparente. D'autres programmes existants peuvent parfaitement compléter un soutien du Fonds social européen : ainsi le programme LEONARDO du VINCI (« programme d'action pour la mise en oeuvre d'une politique de formation professionnelle de la Communauté », doté de 801 MECUS) ou le Programme SOCRATES (Programme communautaire de coopération aux échanges et aux formations universitaires à dimension européenne, prenant la suite d'ERASMUS notamment) désormais doté de 850 MECUS ! En effet, ce programme a précisément pour objet de développer la dimension européenne des formations supérieures en finançant des échanges (y compris de longue durée) d'enseignants et d'étudiants entre instituts de plusieurs Etats membres. Cela est si vrai que certaines aides vont déjà à des enseignements préparant aux métiers de l'audiovisuel...

Or les procédures de ces programmes LEONARDO et SOCRATES sont préférables puisqu'elles favorisent les *échanges*, à travers un réseau d'instituts sélectionnés pour leur excellence. Cette « mise en réseau » des lieux de formation présente le grand avantage, par rapport à la proposition incluse dans le programme MEDIA II, d'être *par nature* respectueuse de la diversité culturelle européenne.

Tandis qu'une centralisation des actions de formation, soit directement dans les mains de la Commission, soit par le truchement du prestataire de services *unique*, sélectionné par elle seule, diffusera, *volens nolens*, une « pensée unique », et inspirera finalement des produits standardisés qui ne trouveront pas de public. En outre, cette procédure centralisée aboutira peu à peu à mettre en place une gestion communautaire, directe ou indirecte, d'actions de formation, tentation ancienne que les rédacteurs du traité de Maastricht ont pourtant expressément écartée, puisque l'article 126 qui régit la compétence communautaire en matière d'éducation dispose que la réalisation des objectifs assignés à la Communauté « exclut toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres » tandis que l'article 127 qui régit la compétence en matière de formation professionnelle, précise, quant à lui, que la Communauté respecte « pleinement la responsabilité des Etats membres pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle », et exclut de même « toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres ».

Or, force est de constater, à la lecture de l'exposé des motifs, que la Commission se propose bel et bien de « définir des modules de formation... » que les « Centres existants devront intégrer » pour bénéficier des subsides communautaires.

Ainsi pourrait-on aboutir, dans un des domaines où l'intervention communautaire est par excellence régie par les principes de subsidiarité et de proximité, à une gestion directe par la seule Commission, assistée d'une « structure de services » unique et choisie par elle seule, des actions de formation et de la définition de leurs contenus, ce qui est plus brutal encore que l'harmonisation, pourtant prohibée.

Quand on sait qu'outre les règles communautaires de compétence, les impératifs de décentralisation et de pluralité sont au coeur des réformes des systèmes d'enseignement et de formation, afin d'en favoriser l'adaptation souple à des débouchés diversifiés et évolutifs, on ne peut qu'être perplexe devant la mise en place de procédures communautaires, non seulement contraires à la lettre des traités, mais vouées à l'inefficacité de toute structure bureaucratique centralisée, dans ce domaine plus encore que dans tout autre (La Commission n'annonce-t-elle pas dans la fiche financière annexée que « Une part importante des dépenses devra être consacrée à des recherches, des frais de réunion et de voyages, ainsi que de traduction »... *ipse dixit* !).

Ces observations rejoignent d'ailleurs celles de la Commission des Budgets du Parlement européen (*cf.* ci-dessous la conclusion du présent rapport).

#### • *Financement*

On notera encore que ce volet « formation » du nouveau programme ne comporte, dans son dispositif, aucune mention, même indicative, d'un « montant estimé nécessaire » pour couvrir les dépenses entraînées par les actions envisagées. Au lieu d'une annexe visée dans le dispositif, tout au plus les deux propositions de

décision sont-elles accompagnées d'une « fiche financière », document de valeur purement « indicative », selon la position avancée tant par la Commission que par le Parlement européen.

Comme je l'indiquais déjà dans le rapport sur le programme d'action communautaire concernant la prévention du SIDA - E-339 que j'ai eu l'honneur de présenter le 5 avril dernier devant la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, le mutisme délibéré dans les propositions d'actions communautaires, au moins dans leur dispositif, de tout montant financier risque de se révéler, à terme, comme autant de « bombes à retardement » budgétaires.

En effet, s'agissant de dépenses non obligatoires, la procédure prévue par le Traité donne au Parlement européen un pouvoir égal à celui du Conseil et lui permet en particulier de bloquer toute décision qui prévoierait un financement insuffisant, aux yeux, du moins, des membres du Parlement européen.

Il y a tout lieu de craindre, avec la multiplicité de programmes bâtis sur le même modèle, que la discussion budgétaire annuelle, déjà passablement ardue, ne s'enlise désormais dans d'inextricables marchandages entre des protagonistes dont deux, au moins (la Commission des Communautés et le Parlement européen) sont exemptés du souci scabreux de procurer les recettes correspondant à leurs munificentes libéralités. Entre, d'une part, le Conseil qui tentera de faire prévaloir les limites arrêtées avec l'accord interinstitutionnel sur la « discipline budgétaire » et, d'autre part, la Commission et le Parlement européen qui argueront des actions décidées (mais sans programmation financière donc) comme autant de « coups partis » entraînant mécaniquement des besoins de financements avec leur logique propre, hors de toute cohérence, et par conséquent de toute « discipline » globale de la dépense communautaire, on imagine que les procédures de conciliation ont de beaux jours (et de longues nuits) devant elles.

Il convient de souligner que le Parlement européen fait de la suppression de toute limite préétablie des dépenses non obligatoires une position de principe énoncée dans le rapport de la commission des budgets, publié le 14 février 1995 (A4-0021-95) et « Décision » adoptée le 1<sup>er</sup> avril 1995 (JOCE du 20 mars 1995), soutenu en cela par la Commission européenne (cf. Avis de la Commission du 21 décembre 1994, COM. 94-644 final).

• *Amendements proposés*

Sur la base de ces observations, il vous est proposé de demander, non pas l'abandon de l'action de soutien aux formations dans le secteur des métiers de l'audiovisuel, mais plutôt sa ré-inscription dans le cadre de l'objectif du Fonds social européen, qui a précisément pour but de développer et d'adapter les formations dans les secteurs économiques les plus évolutifs ; et, pour le surplus, dans le cadre des programmes SOCRATES et LEONARDO da VINCI, qui ont pour vocation de développer les échanges d'enseignants et d'étudiants pour favoriser l'ouverture des

formations supérieures à la nécessaire dimension européenne et de soutenir l'action des Etats en matière de formation professionnelle « innovante ».

L'inscription de l'essentiel des actions de formation dans le cadre des interventions structurelles de la Communauté aurait le mérite de leur garantir des financements sûrs et stables ainsi que des procédures de mise en oeuvre à la fois plus respectueuses des principes de proximité et de subsidiarité ainsi qu'une plus grande transparence.

Il vous est proposé également de recommander la coopération avec les centres de formation existants, à l'exclusion de toute définition centralisée de « modules » (telle qu'elle est prévue à l'annexe visée à l'article 2, donc dotée de valeur normative), démarche prohibée par les Traités.

Enfin, il vous est proposé de demander le rétablissement d'une indication des crédits mobilisables afin de garantir la cohérence des programmations budgétaires, et éviter toute dérive incontrôlable.

## **II - PROPOSITION DE DÉCISION DU CONSEIL PORTANT SUR LA MISE EN OEUVRE D'UN PROGRAMME D'ENCOURAGEMENT AU DEVELOPPEMENT ET A LA DISTRIBUTION DES OEUVRES AUDIOVISUELLES EUROPEENNES**

La seconde proposition de décision du Conseil porte sur la mise en oeuvre d'un « programme d'encouragement au développement et à la distribution des oeuvres audiovisuelles européennes ».

Si l'ouverture des formations dans les métiers de l'audiovisuel est souhaitable, le soutien de la production et de la diffusion apparaît comme un objectif, lui, tout à fait indiscutable. Encore convient-il de s'assurer que les orientations, les procédures et les méthodes de financement ne compromettent pas une action, en elle-même éminemment louable.

### **• Base juridique**

Le volet production et distribution du programme MEDIA II est fondé, quant à lui, sur l'article 130 du Traité sur l'Union européenne qui traite de « la compétitivité de l'industrie de la Communauté ». Il n'est pas inutile de citer le cadre fixé par cet article. En effet, il y est posé, d'emblée, que l'action de la Communauté et des Etats membres doit s'exercer « conformément à un système de marché ouvert et concurrentiel ».

Alors que le Traité sur l'Union européenne est en vigueur depuis de longs mois, la Commission a, curieusement, écarté toute référence expresse à l'article 128, précisément introduit par le Traité de Maastricht pour ouvrir une compétence communautaire dans les domaines culturels, notamment à la demande de la France.

Le paragraphe 2 de l'article 128 n'énonce-t-il pas pourtant que : « l'action de la Communauté vise à encourager la coopération entre Etats membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants... la création artistique et littéraire, *y compris dans le secteur de l'audiovisuel* » ?

Or, la première des « actions prioritaires » énoncées dans le programme vise le soutien à « l'écriture des scénarios (soutien financier et assistance professionnelle à l'écriture) ». Plaisante industrie, en effet !

« Encourager » devant s'entendre comme permettant l'octroi de prêts ou de subventions, comme c'est le cas d'innombrables actions communautaires fondées sur des articles rédigés dans les mêmes termes, l'article 128 est bien la base juridique pertinente pour le volet « développement et diffusion » de MEDIA II.

C'est même la seule qui convient si on veut, dans la fidélité aux engagements pris, notamment devant le Peuple français lors de la ratification du Traité de Maastricht, puis réitéré devant le Parlement lors de la ratification du dernier Accord Général sur le Commerce et les Tarifs (« GATT ») et de l'institution de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), affirmer la valeur juridique de « l'exception culturelle » soustrayant l'audiovisuel aux lois de la pure et simple concurrence internationale par les prix.

On notera que l'article 130 prévoit le vote à l'unanimité du Conseil, mais une simple consultation du Parlement européen, tandis que l'article 128, qui prévoit également l'unanimité (pour garantir le respect des compétences nationales en matière culturelle), donne un pouvoir de co-décision au Parlement européen, utile contrepois, en l'espèce, au peu d'enthousiasme de certains gouvernements...

Il convient de souligner que la Commission des Budgets du Parlement européen recommande elle-même cette substitution de base juridique (*cf. ci-dessous, la conclusion du présent rapport*).

#### • *Financement*

La même observation s'impose à l'égard du volet « développement et distribution des oeuvres audiovisuelles européennes » qu'à l'égard du programme « formation » (*cf. ci-dessus*).

En effet, aucune indication de « montant estimé nécessaire » ne figure ni dans le dispositif de la proposition de décision, ni dans son annexe.

Seule une fiche financière, sans aucune portée normative, est jointe à la proposition à titre, en quelque sorte, documentaire. Selon cette fiche, le total des crédits d'engagement qu'il est prévu d'allouer au second volet du programme MEDIA II serait de 342 millions d'Ecus (soit environ 2,25 milliards de francs). Encore faut-il ajouter à ces crédits la création demandée par la Commission de 25 emplois à la D.G X, dont 6 pour « encadrer les actions de développement », 16 autres « pour encadrer les actions de soutien à la distribution cinématographique et

vidéo » et, enfin, 3 « pour encadrer la promotion et améliorer les conditions et accès aux manifestations commerciales »(sic).

Enfin, si les concours remboursables sont plafonnés à 50 % pour les coûts de développement de projets et les aides à la distribution, les « prêts » aux « coproductions d'oeuvres à ambition européenne » sont, eux, dépourvus de proportion-limite, les taux d'intérêts non précisés, non plus que les modalités de remboursement. Quoique la Commission souligne que les co-productions qu'elle qualifie elle-même de « coproductions-pudding » sont indigestes, on devine que ce seront les plus aidées...

La « fiche financière » indique que l'assistance fournie par les deux « structures de service » auprès de la Commission se verra allouer 5 % des crédits réservés au développement des projets, d'une part, et au soutien de la diffusion, d'autre part, proportion que la Commission des Budgets du Parlement européen demande de ramener à 2 %. A savoir près de 7 millions d'ECUS, ou encore 44,5 millions de francs, soit plus de 11 millions de francs par an pour les deux bureaux de consultants qui seront sélectionnés en qualité de « structure de service ». Encore s'agit-il là de la proposition de la Commission modérée par l'Avis du Rapporteur de la Commission des Budgets du Parlement européen. Si on ajoutait aux 111,15 millions de F (les 5 % prévus par la Commission de rémunération des consultants extérieurs), une estimation de la charge entraînée par la création des 25 emplois au sein de la Commission (environ 70.000 F de salaire mensuel par fonctionnaire, x 12 mois x 4 ans x 25 emplois), soit 84 millions de F, on aboutit à une somme de près de 200 millions de F. Allons, à la bonne heure, voilà des emplois créés et non des plus chichement rémunérés, pour gérer les aides à l'audiovisuel. Il reste à espérer qu'elles profiteront un tant soit peu au secteur anémié autour duquel vont se presser tant de doctes médecins...

• *Procédures de mise en oeuvre*

Les interrogations que soulèvent les propositions de la Commission portent non seulement sur les bases juridiques retenues et sur les méthodes de financement mais plus encore sur les procédures de mise en oeuvre d'objectifs, encore une fois, indiscutables. En effet, la Commission se propose de créer 25 emplois au sein de la direction générale X - « Audiovisuel, information, communication, culture » (on notera que l'affectation, à cette Direction générale, des personnels appelés à gérer MEDIA II, démontre que la base juridique pertinente est bien à rechercher à l'article 128, Titre IX « Culture » du T.U.E.).

Elle se propose également de confier la gestion du deuxième volet de MEDIA II à deux « structures de services », sélectionnées par ses seuls soins, et qui conduiront tout au long du programme, l'une l'action de développement, et l'autre l'action en faveur de la distribution.

Sachant que l'information des Etats membres ne sera assurée par le truchement d'un simple comité consultatif, et à l'occasion de deux rapports présentés

par la Commission, l'un au terme de trois années de mise en oeuvre, et l'autre à l'échéance des cinq ans de la durée du programme, on ne peut qu'être perplexe devant des méthodes de mise en oeuvre d'emblée marquées par la centralisation et l'opacité, dans un domaine ressortissant pourtant essentiellement à la compétence des Etats membres.

Sans doute dans l'exposé des motifs de sa proposition, la Commission rend-elle l'hommage qui lui est dû au principe de subsidiarité comme au principe de respect des identités culturelles des Etats membres ; il faudra cependant bien de la vertu, de la clairvoyance et du discernement à la « D.G. X » et à ses deux « structures de service » pour allouer leurs crédits, considérables, à des projets reflétant la diversité de la création des quinze Etats membres (et bien de la sensibilité, aussi, pour, à partir de structures centralisées, percevoir toutes les nuances de cette diversité) ; il leur faudra beaucoup de vertu enfin pour repousser la tentation d'insuffler un « style européen » (la proposition d'acte communautaire E-412 visant à établir un « programme d'action communautaire dans le domaine du patrimoine culturel », et la communication de la Commission sur l'action de la Communauté européenne en faveur de la culture qui l'accompagne, comportent expressément parmi leurs objectifs celui de « rechercher un style européen »).

Qui ne connaît les tentations de la « tutelle par subvention » ?

Plus encore qu'à l'égard du volet formation, il importe de souligner le paradoxe de la prise en charge d'une compétence essentiellement nationale et subsidiaire par des fonctionnaires de la Commission et deux « structures de services » choisies par eux seuls et ne répondant que devant eux !

Plutôt qu'une centralisation au profit d'une direction générale de la Commission, opérant avec deux prestataires eux aussi centralisés, il paraît plus sage d'inscrire dans les procédures de mise en oeuvre du programme MEDIA II la pluralité des opérateurs afin de garantir le respect d'une véritable pluralité culturelle.

Enfin, si, d'aventure, on rêvait, Rue de la Loi, à une reconduction boudeuse, incertaine même, de la Directive « Télévision sans frontières », vraie garantie d'une pérennité des productions audiovisuelles des Etats membres comme de la survie de modes de diffusion diversifiés, reconduction-extinction, échangée prestement contre une prise en charge communautaire du soutien à des productions dûment estampillées « politically correct », il y aurait lieu de s'alarmer et de s'opposer à cette « communautarisation » d'un élément de plus en plus déterminant de la culture d'aujourd'hui, et plus encore de demain, en complète contradiction avec la volonté de pluralisme affirmée dans le Traité de Maastricht.

• *Amendements proposés*

Aussi vous est-il proposé de demander au Gouvernement d'inviter la Commission à diffuser les crédits mis à sa disposition à travers un réseau d'organismes disposant déjà d'une expérience dans le domaine de la production ou

de la diffusion des services audiovisuels selon des listes fournies par les services compétents des Etats membres.

Cette procédure de « mise en réseau » établissant un partenariat entre le niveau communautaire et les structures existantes dans les Etats membres est largement éprouvée dans de nombreux programmes européens. Cette procédure, évitant les doublons bureaucratiques, est au surplus respectueuse du principe de subsidiarité qui est la règle d'or de l'action communautaire dans les « compétences partagées » comme l'est, par excellence, l'action communautaire dans le domaine culturel. Cette demande rejoint d'ailleurs celle du Bundesrat allemand qui préconise le partenariat avec les organismes existants dans les Etats membres (*cf.* ci-dessous).

Il vous est aussi proposé de demander la réinscription des montants financiers prévus, dans une annexe de la décision, visée par celle-ci, afin d'écartier les difficultés budgétaires futures.

Il vous est également proposé de demander le rétablissement d'une base juridique plus conforme à la réalisation de l'objectif poursuivi, en visant l'article 128, qui traite précisément du soutien communautaire « à la création... y compris dans le secteur de l'audiovisuel ».

Il vous est enfin proposé de substituer, au « comité consultatif », un comité de gestion, afin d'associer les Etats membres à la prise de décision. Il serait, en effet, paradoxal que l'exercice d'une compétence que les Etats membres ont entendu soumettre au principe de subsidiarité et à un assentiment unanime du Conseil, soit finalement entièrement délégué à la Commission, pour être aussitôt subdélégué à deux organismes centraux de son choix, en dehors de toute participation des Etats membres et de toute possibilité d'évaluation.

## CONCLUSION

Aux termes de ces observations, il n'est pas inutile de rapprocher notre analyse de celles que viennent de publier sur le Programme MEDIA II, le Bundesrat allemand, et la Commission des Budgets du Parlement européen.

### • *Avis du Bundesrat*

Nos observations rejoignent en tous points l'avis du Bundesrat émis le 12 mai 1995 sur les deux propositions de la Commission constituant le programme MEDIA II (Beschluß 201/95).

Ainsi, aux termes de cet avis, le Conseil des Länder allemands, (c'est-à-dire représentatif des collectivités compétentes en matière de culture et d'audiovisuel), tout en approuvant la reconduction du programme MEDIA I, recommande que le développement du programme MEDIA II « s'appuie sur les PME disposant d'une expérience en matière de diffusion ».

Le Bundesrat recommande en particulier que « les projets futurs du programme MEDIA II soient décentralisés notamment en ce qui concerne la définition des actions soutenues ainsi que la distribution des subventions ». Le Bundesrat voit dans cette décentralisation « l'avantage de permettre l'articulation, au niveau des Etats membres, des soutiens nationaux avec les projets subventionnés par la Communauté, synergie qui serait impossible à partir d'une structure centralisée. » Aussi le Bundesrat recommande-t-il l'utilisation du réseau des structures spécifiques existantes afin de mettre à profit leur expérience non pas sous la forme simplement consultative mais en leur confiant la réalisation même des projets, « ce qui n'exclut nullement la promotion de projets transfrontaliers ».

Enfin, la dernière recommandation du Bundesrat, pour être lapidaire, n'en retient pas moins l'attention : « la mise en oeuvre de MEDIA II ne doit pas entraîner la création de nouveaux postes au sein de la Commission. »

• *Avis de la Commission des Budgets du Parlement européen*

De même, il convient d'être attentif aux observations de la Commission des budgets du Parlement européen (cf. Avis PE 212/946 du 28 avril 1995).

Cette commission souligne que le programme MEDIA II « accuserait une augmentation nominale par rapport au programme MEDIA I de l'ordre de 66,94 % » sans que le nouveau programme ne réponde clairement aux critiques de la Commission des budgets, contenues dans l'avis émis en 1994 sur les conditions d'exécution du programme MEDIA I (cf. doc. PE 208/613).

La Commission des budgets estime également que le programme MEDIA II pêche par un « amalgame systématique entre le marché de l'industrie cinématographique et le marché télévisuel » qui devraient appeler des mécanismes de soutien spécifiques.

La Commission du Parlement européen critique également l'absence complète d'articulation entre le programme MEDIA II et les différentes actions communautaires visant au développement de la « société de l'information » et d'emplois européens y afférents.

On retiendra surtout la critique adressée par cette Commission du Parlement européen à la base juridique :

« En ce qui concerne la procédure, la proposition de la Commission peut créer une certaine perplexité quant à la pertinence de la base juridique choisie pour les programmes en question :

« La Commission propose, d'une part, la procédure de coopération en ce qui concerne le programme de formation professionnelle, et, d'autre part, la consultation en ce qui concerne le programme pour l'encouragement au développement et à la distribution des oeuvres européennes.

« En somme, la Commission propose la procédure de coopération pour un programme de 58 MECUS, et la procédure de consultation simple pour un programme de 342 MECUS.

« Or, la Commission, dans le cas des deux propositions, retient comme dénominateur commun l'audiovisuel, et le Traité prévoit à juste titre, en son article 128, 4ème tiret, la création artistique et littéraire *y compris celle relevant du secteur de l'audiovisuel (...)*.

« On pourrait se demander s'il est justifié de considérer chaque programme séparément, et dans ce contexte, vérifier si chacun de ces deux programmes ne fait pas double emploi avec d'autres programmes communautaires déjà arrêtés.

« Comment peut-on justifier par exemple un programme de formation professionnelle alors que le programme LEONARDO DA VINCI vient d'être arrêté, qui, précisément, vise la politique de formation professionnelle. Le montant alloué à ce programme globalement peut donner l'impression qu'il entend jouer le rôle d'un programme coordonnateur et que son succès dépendra de la création de petits programmes satellites, à développer dans les différents secteurs d'activité économique, comme par exemple l'audiovisuel ?

« Par ailleurs, comment peut-on justifier un programme en matière de développement et de distribution des oeuvres audiovisuelles qui pour l'essentiel repose sur l'incitation des PME alors que la Communauté dispose à leur égard de programmes en cours d'exécution.

« Dans le cas du programme formation, il est relevé que ce programme devrait entre autres financer « la formation des formateurs » et aussi octroyer « une part importante » de son budget pour la recherche, les frais de réunions, les voyages ainsi que la traduction ».

« Trois questions peuvent dès lors être soulevées :

- « Pendant la période 1990-1995, n'a-t-il pas été possible de former les formateurs de manière à ce qu'on puisse réserver la deuxième phase du programme MEDIA, non à l'éducation des formateurs, mais plutôt à l'éducation des nouveaux disciples dans le domaine de l'audiovisuel ?

- « Si une part importante du budget va entre autres aux frais de réunions et de voyages, finalement quelle est la partie des crédits destinés aux bénéficiaires de ce programme ?

- « Dans quelle mesure, les crédits qui seraient à prévoir pour la recherche ne feraient pas double emploi avec les crédits alloués dans le programme-cadre dans le domaine de la recherche ?

« A ces questions s'ajoute l'aspect de l'architecture du programme. En effet, la Commission prévoit de s'appuyer sur l'aide logistique que va lui fournir une

structure de service chargée de coordonner l'exécution des tâches définies dans le cadre des lignes d'actions. En d'autres termes, la Commission lancera un appel d'offres pour choisir une structure qui, d'une certaine façon, servira, selon l'objectif visé, de relais entre ses propres services et les destinataires finals.

« Dans le cas du deuxième programme qui vise l'encouragement au développement et à la distribution des oeuvres audiovisuelles, le principe de l'assistance externe par le choix d'une structure est également retenu mais il est aussi constaté que le coût total de cette structure représente 5 % du budget du programme, c'est-à-dire on table sur un montant de 20 millions d'écus rien que pour la structure-relais.

« En plus, d'après la description des tâches de cette structure à l'annexe dudit programme, elle gèrera « pour le compte de la Commission » les moyens qui lui seront confiés pour stimuler les activités audiovisuelles dans les secteurs du développement et de la distribution.

« Devons-nous supposer en conséquence, et la Commission est invitée à apporter des précisions, que par l'expression « moyens » on entend également des moyens financiers ? Dans l'affirmative, comment un tel concept peut-il être compatible avec les dispositions du Traité en matière d'exécution du budget ?

« Cependant, la Commission en ce qui concerne la comitologie propose un comité consultatif qui l'assiste pour l'exécution du programme.

« Un autre aspect vise la possibilité d'octroi des prêts, leur éventuelle rémunération et enfin leur remboursement. La Commission demeure assez laconique même dans la fiche financière, pour préciser par quels moyens elle va conserver ses droits pour le recouvrement des ressources suite au remboursement des prêts contractés. Également, elle ne précise pas les modalités de versement d'intérêts.

« A partir du moment où il est prévu de rémunérer les prêts consentis, le niveau des taux d'intérêt constitue un paramètre important pour les bénéficiaires potentiels de ces prêts.

« Or, actuellement, on ne peut pas prétendre que les taux d'intérêts sont au même niveau dans tous les pays de l'Union et, en conséquence, il risque d'y avoir une distorsion en termes de concurrence entre les différents demandeurs de prêts. Pourtant, dans le cadre des actions menées en faveur des petites et moyennes entreprises, ces éléments sont pris en considération et des solutions sont prévues.

« Enfin, la Commission n'apporte pas assez de précisions quant à la passation des marchés pour la fourniture des services.

« Un dernier aspect qui vise les deux programmes, concerne la partie dépenses administratives. Globalement, la Commission propose la création de 31 emplois dont 6 (2 A, 2 B, 2 C) pour le programme formation et 25 (9 A, 7 B, 9 C) pour le deuxième programme.

« A cet égard, il est à rappeler que le programme MEDIA I a été un des programmes finançant un mini-budget. En 1991, ce programme était doté d'un mini-budget de 541.000 écus qui, sur la base des informations contenues dans le budget, a dû faire l'objet d'une transformation des crédits en emplois à partir de l'exercice 1993.

« Devons-nous supposer en conséquence qu'en dehors de ces emplois, la Commission entend ajouter encore 31 nouveaux emplois auxquels selon l'architecture de ces nouveaux programmes, vont s'ajouter les structures-relais évoquées ci-avant ? »

Au terme de cette analyse, le Rapporteur de la Commission des Budgets du Parlement européen formule les conclusions suivantes :

« a) rejeter la proposition concernant l'encouragement au développement et à la distribution des oeuvres audiovisuelles européennes prévoyant la procédure de consultation simple ;

« b) fusionner la proposition concernant la formation professionnelle avec celle concernant l'encouragement au développement et à la distribution des oeuvres audiovisuelles européennes ;

« c) amender la proposition fusionnée tant au niveau de la base légale par l'introduction de l'article 128 du Traité qu'au niveau de son contenu (...) ».

\* \*

\*

Aussi, prenant en compte les observations du Bundesrat comme celles de la Commission des Budgets du Parlement européen, il vous est proposé d'approuver le principe d'une reconduction de l'action communautaire en faveur de la production et de la diffusion audiovisuelles, en assortissant cependant cette approbation de demandes de modification visant à la cohérence des interventions communautaires, à leur transparence administrative et financière, et enfin, à leur articulation harmonieuse avec les compétences nationales.

### **Proposition de résolution**

Le Sénat,

Vu la proposition d'acte communautaire n° E 393,

Considérant que la proposition d'acte communautaire a pour objectif la poursuite et le développement du programme MEDIA I qui instituait un programme d'encouragement à l'industrie audiovisuelle européenne,

Considérant que le nouveau programme MEDIA II s'étendrait de 1996 à l'an 2000 et se subdiviserait en deux propositions de décision du Conseil,

Considérant que la première proposition de décision porte sur un programme de formation pour les professionnels de l'audiovisuel et que la seconde proposition de décision du Conseil porte sur un programme d'encouragement au développement et à la distribution d'oeuvres audiovisuelles européennes,

• S'agissant du programme de formation,

- estime que cette action, intrinsèquement souhaitable, ne doit pas faire l'objet d'un nouveau programme de formation, constitutif d'un « mini-budget », procédure critiquée en particulier par la Cour des comptes européenne ;

- souhaite, dans un but de cohérence de l'action communautaire, que le programme de formation soit pris en charge dans le cadre des objectifs 3 et 4 confiés au Fonds social européen, dont certaines subventions vont d'ores et déjà à des formations aux métiers de l'audiovisuel ;

- invite également le Gouvernement à demander la réorientation de l'action de formation pour inscrire les programmes qui ne pourraient être pris en charge par le Fonds social européen dans le cadre des programmes LEONARDO DA VINCI et SOCRATES ;

- demande, en tout état de cause, que ne soit pas retenue la proposition de définition de « modules intégrés » qui constituerait une harmonisation

subreptice, prohibée par les articles 126 et 127 du Traité régissant les interventions communautaires en matière d'éducation et de formation professionnelle ;

- demande enfin, au cas où il serait décidé de maintenir un programme de formation distinct, que celui-ci comporte dans une annexe visée au dispositif, la mention du budget prévu et sa ventilation comptable, de façon à prévenir les difficultés ultérieures, tant de financement que de contrôle par la Cour des comptes européenne.

• S'agissant du programme d'encouragement au développement et à la distribution des oeuvres audiovisuelles européennes,

- Estime que la base juridique pertinente pour l'intervention communautaire est à rechercher dans l'article 128, précisément introduit par le Traité de Maastricht pour fonder le soutien de la Communauté aux projets culturels notamment dans le domaine audiovisuel ;

- Demande au Gouvernement de proposer qu'un comité de gestion soit substitué au comité consultatif prévu, afin de garantir le respect des principes de subsidiarité et de proximité dont le Traité de Maastricht fait la règle d'or des compétences partagées, en particulier dans le domaine culturel ;

- Invite le Gouvernement à s'opposer à toute création de postes supplémentaires au sein des services de la Commission ;

- Invite le Gouvernement à demander que soit ramenée à 2 % des crédits gérés, la rémunération des « structures de services », et que celles-ci se voient fixer pour mission la mise en réseau des organismes expérimentés désignés par les autorités compétentes au niveau national ou régional ;

- Invite le Gouvernement à exclure toute gestion directe des crédits par ces structures subdéléguées, qui devraient seulement les répartir selon les critères arrêtés par le Comité de gestion, en l'informant régulièrement des décisions envisagées ;

- Enfin, demande, à l'instar de l'avis sur le programme « formation », et pour les mêmes raisons, que le programme d'encouragement au développement et à la distribution des oeuvres audiovisuelles européennes, comporte dans une annexe visée au dispositif, la mention du budget prévu et sa ventilation comptable et que les règles de remboursement, y compris la fixation d'intérêts, soient précisées.