

N°384

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 3 juin 1992.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'audiovisuel français à la veille du marché unique européen,*

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chénaut, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gaëtschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

---

Audiovisuel - Communautés européennes - Rapports d'information.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	11
<b>INTRODUCTION</b> .....	13
<b>A. CADRE GÉNÉRAL DE LA COMPLEXITÉ LÉGISLATIVE</b> .....	13
1. Un rétrécissement du champ du législatif qui va de pair avec la complexité croissante des problèmes et, par conséquent, des solutions .....	14
2. Une massification des textes .....	15
3. Une effervescence normative .....	16
<b>B. UNE APPLICATION SINGULIÈRE : LE CAS DE L'AUDIOVISUEL</b> .....	16
1. L'audiovisuel a connu depuis 1974 une série de mutations plus politiques que techniques : liberté chérie mais chère .....	16
2. L'inadaptation de la législation a été aggravée par la politique .....	17
a) Aggravé par présomption en premier lieu .....	17
a1) Tout nous paraît toujours possible en même temps car nous sommes les meilleurs .....	17
a2) Faire toujours plus avec toujours moins de ressources ..	19
a3) Faire toujours plus mais toujours plus difficilement ...	19
b) Aggravé par l'idéologisme .....	20
b1) L'idéologisme de droite .....	20
b2) L'idéologisme de gauche .....	21
<b>C. L'EUROPE : UNE OPPORTUNITÉ POUR L'AUDIOVISUEL FRANÇAIS</b> .....	23



	<u>Pages</u>
<b>CHAPITRE PREMIER : L'EMERGENCE D'UN DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'AUDIOVISUEL</b> .....	27
<b>A. LES FONDEMENTS JURIDIQUES D'UNE LEGISLATION EUROPEENNE</b> .....	27
<b>1. La libre prestation de services</b> .....	28
<i>a) Les émissions radiodiffusées sont des services au sens de l'article 60 du Traité de Rome</i> .....	28
<i>b) Les conséquences de la jurisprudence communautaire</i> .....	33
<i>c) Le principe de la libre circulation n'exclut pas certaines restrictions</i> .....	38
<b>2. Les organismes de radiodiffusion sont des sociétés au sens de l'article 58 du Traité de Rome</b> .....	40
<i>a) Définition</i> .....	40
<i>b) Prestation contre rémunération</i> .....	41
<i>c) Caractère transfrontalier de la prestation de service</i> .....	42
<b>B. LA CONCURRENCE</b> .....	43
<b>1. L'application de l'article 85 du Traité de Rome</b> .....	47
<b>2. L'application de l'article 86 du Traité de Rome</b> .....	50
<b>3. L'application de l'article 90 du Traité de Rome</b> .....	51
<b>4. Les règles applicables en matière de concentration</b> .....	53
<b>5. Concurrence et GATT</b> .....	55
<b>CHAPITRE II : L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE FRANÇAISE</b> .....	61
<b>A. LE CONFLIT AVEC LA NORME CONSTITUTIONNELLE</b> .....	62
<b>1. La jurisprudence de la Cour de justice</b> .....	62
<b>2. La position du juge français</b> .....	63
<b>B. LE CONFLIT AVEC LA NORME LEGISLATIVE</b> .....	65
<b>1. La jurisprudence avant 1989</b> .....	65
<b>2. Le revirement de jurisprudence de l'arrêt Nicolo</b> .....	65
<b>3. La jurisprudence «Rothmans international France», «société Philipp Morris France» et «société Arizona Tobacco Products»</b> .....	66
<i>a) Rappel des faits</i> .....	67
<i>b) L'argumentation du commissaire du Gouvernement</i> .....	68

	<u>Pages</u>
<b>4. L'application de cette jurisprudence au domaine audiovisuel</b> .....	72
<b>CHAPITRE III : LE POIDS CROISSANT DES DIRECTIVES</b> .....	75
<b>A. LA DIRECTIVE «TELEVISION SANS FRONTIERES»</b> ...	75
<b>1. Historique de l'adoption</b> .....	75
<i>a) La promotion de la distribution et de la production d'oeuvres communautaires</i> .....	76
<i>b) La publicité et le parrainage</i> .....	77
<i>c) La protection de la jeunesse</i> .....	77
<i>d) Les droits d'auteur</i> .....	77
<b>2. Le contenu de la directive</b> .....	80
<i>a) Les principes de base des articles 2 et 3</i> .....	81
<i>b) Les quotas et les objectifs tendant à favoriser l'industrie audiovisuelle</i> .....	83
1. L'oeuvre européenne (article 6) .....	84
2. Les quotas de diffusion (article 4) .....	85
3. Les quotas de production (article 5) .....	86
<i>c) La publicité et le parrainage</i> .....	86
<i>d) La protection des mineurs</i> .....	89
<i>e) Le droit de réponse</i> .....	90
<i>f) L'entrée en vigueur</i> .....	90
<b>3. L'attitude de la France face à la directive</b> .....	91
<i>a) Les décrets du 17 janvier 1990 avant le compromis de Bruxelles</i> .....	91
<b>1. La problématique</b> .....	91
<b>2. Analyse de la réglementation</b> .....	93
<i>a) Les décrets du 17 janvier 1990</i> .....	93
1) <i>La nouvelle définition de l'oeuvre audiovisuelle</i> .....	93
2) <i>La définition de l'oeuvre «d'expression originale française»</i> .....	94
3) <i>La définition de l'oeuvre originaire de la communauté économique européenne</i> .....	94
<b>2. Les dispositions du décrets «production»</b> .....	96
<b>3. Le compromis de Bruxelles</b> .....	98
<b>4. La modification de la loi en date du 18 janvier 1992</b> .....	100

	<u>Pages</u>
a) <i>La discussion du projet de loi modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication</i> .....	100
b) <i>La modification des décrets de 1990</i> .....	105
c) <i>De l'efficacité des modifications</i> .....	109
<b>B. LA DIRECTIVE «HAUTE DÉFINITION»</b> .....	<b>113</b>
1. <b>La directive du 3 novembre 1986 relative à l'adoption de spécifications techniques communes de la famille «Mac Paquets» de norme pour la diffusion directe de télévision par satellite</b> .....	<b>113</b>
2. <b>La décision du Conseil du 27 avril 1989 relative à la TV HD</b> .....	<b>117</b>
3. <b>La décision du Conseil du 7 décembre 1989 concernant l'action commune à mener par les états membres en faveur d'une norme mondiale unique de production de TV HD.</b> .....	<b>119</b>
4. <b>La proposition de directive relative à l'adoption de normes pour la diffusion par satellite de signaux de télévision.</b> .....	<b>119</b>
a) <i>Les considérants</i> .....	<b>120</b>
b) <i>Les articles</i> .....	<b>124</b>
c) <i>Un camouflet pour la France</i> .....	<b>127</b>
<b>C. LA DIRECTIVE «DROITS D'AUTEUR»</b> .....	<b>133</b>
1. <b>Présentation des projets</b> .....	<b>133</b>
a) <i>L'harmonisation communautaire des législations de la propriété littéraire et artistique</i> .....	<b>133</b>
b) <i>La position communautaire dans les négociations de l'AELE</i> .....	<b>138</b>
c) <i>La position communautaire dans les négociations du GATT.</i> .....	<b>139</b>
d) <i>Le Conseil de l'Europe a abordé le domaine de la propriété littéraire et artistique dans ses rapports avec les moyens de communications de masse</i> .....	<b>139</b>
2. <b>La proposition de directive sur les droits de location, de prêt, et certains droits voisins, du 28 novembre 1990</b> ...	<b>140</b>
a) <i>Les bénéficiaires de la protection</i> .....	<b>141</b>
b) <i>L'autorisation de location et de prêt (articles 3 et 4)</i> .....	<b>145</b>
c) <i>Les droits voisins (articles 5 à 8)</i> .....	<b>146</b>
1) <u>Droit de fixation</u> .....	<b>14</b>
2) <u>Droit de reproduction</u> .....	<b>147</b>
3) <u>Droit de distribution</u> .....	<b>147</b>

	<u>Pages</u>
<i>d) Durée des droits (chapitres III articles 9 et 10) .....</i>	149
<b>3. L'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et de certaines dispositions .....</b>	<b>149</b>
<b>4. Proposition de directive du Conseil relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins applicables à la radiodiffusion par satellite à la retransmission par câble. ....</b>	<b>151</b>
<i>a) L'analyse des considérants de la proposition de directive ...</i>	151
<i>b) Définitions .....</i>	154
<i>c) La radiodiffusion par satellite .....</i>	155
<i>d) La retransmission par câble .....</i>	155
<b>CHAPITRE IV : LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE L'AUDIOVISUEL .....</b>	<b>159</b>
<b>A. LA COMMUNICATION D'OCTOBRE 1990 DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN .....</b>	<b>159</b>
<b>1. Le marché européen de l'audiovisuel .....</b>	<b>160</b>
<b>2. Une politique communautaire globale .....</b>	<b>164</b>
<i>a) Les droits d'auteur .....</i>	165
<i>b) Ententes et abus de position dominantes .....</i>	166
<i>1) Production et distribution de films de cinéma et télévision .....</i>	166
<i>2) Marché des programmes radiodiffusés .....</i>	167
<i>3) Marché des services de radiodiffusion par satellite .....</i>	168
<i>c) Pluralisme et concentrations .....</i>	169
<i>d) Obstacles aux activités transnationales de production .....</i>	170
<b>3. L'action de soutien économique à la production de programmes .....</b>	<b>170</b>
<i>a) Le programme MEDIA .....</i>	170
<i>1) Historique .....</i>	170
<i>2) Etat du dossier .....</i>	171
<i>2.1) La distribution .....</i>	172
<i>2.2) L'amélioration des conditions de production .....</i>	173
<i>2.3) Financement et actions diverses .....</i>	174
<i>b) Le programme Euréka audiovisuel .....</i>	175
<i>1) Les principes d'EUREKA AUDIOVISUEL .....</i>	176

	<u>Pages</u>
2) Structures et règles de fonctionnement .....	177
3) Les premiers résultats .....	178
4) Le projet EUREKA TV HD .....	179
4.1) Le projet EUREKA TV HD EU 95 .....	180
4.2) Le contrat pluriannuel Etat/Thomson relatif à la TV HD .....	183
4.3) Le projet JESSI AE 10 TV HD .....	185
<b>B. L'AUDIOVISUEL INSCRIT DANS LE TRAITE DE MAASTRICHT</b> .....	<b>186</b>
1. Position de la question .....	186
2. La culture dans le Traité de Maastricht .....	187
a) La «vocation» culturelle de la Communauté .....	187
b) Un champ d'application «en second» .....	188
c) Une décision qui fait appel à l'unanimité .....	188
d) Les rapports avec les tiers .....	189
e) Un dispositif favorable aux aides communautaires .....	189
<b>CHAPITRE V : L'EUROPEANISATION DE L'ECONOMIE DE L'AUDIOVISUEL</b> .....	<b>191</b>
<b>A. L'EUROPE DES PRODUCTEURS</b> .....	<b>191</b>
1. Le rapport de M. Alain Moreau : développer les programmes en Europe. ....	193
a) De nouveaux rapports de force à l'échelle européenne et mondiale .....	193
b) La place des sociétés de production .....	197
b.1) Insuffisante décroissance des coûts marginaux .....	197
b.2) Relative pénurie d'acteurs et d'auteurs «locomotives» ..	198
c) L'économie des programmes en Europe .....	199
2. Synthèse des propositions et des recommandations du rapport Moreau .....	203
3. L'action de la coordination européenne des producteurs indépendants (CEPI) .....	206
a) Les producteurs indépendants et la TV HD .....	207
b) La circulation des oeuvres audiovisuelles en Europe : le programme GRECO .....	209
<b>B. L'EUROPE DES DIFFUSEURS</b> .....	<b>211</b>

	<u>Pages</u>
<b>1. La stratégie des opérateurs privés en Europe</b> .....	211
<i>a) Les stratégies opportunistes</i> .....	212
<i>b) Le cas particulier du groupe Hachette</i> .....	213
<i>c) Les stratégies de spécialisation</i> .....	217
<b>2. Les diffuseurs et la diffusion en format 16/9ème</b> .....	218
<b>3. L'Union Européenne de Radiodiffusion (UER)</b> .....	223
<i>a) L'Eurovision</i> .....	224
<i>b) BABEL</i> .....	225
<i>c) Le projet de chaîne européenne thématique : Euronews</i> ....	225
<b>4. L'A.L.T. (Association des télévisions commerciales européennes)</b> .....	228
<b>C. UNE CARENCE : L'EUROPE DES DISTRIBUTEURS</b> ....	229
<b>1. La balance commerciale des programmes audiovisuels (hors coproduction)</b> .....	231
<i>a) La géographie des échanges</i> .....	231
<i>b) La ventilation des ventes françaises par type de programmes</i> .....	233
<b>2. Développer la distribution audiovisuelle française à l'étranger est une nécessité pour l'économie du secteur</b> .....	237
<i>a) Les programmes français</i> .....	237
<i>b) La distribution française est fragile</i> .....	238
<i>c) Le cadre réglementaire est contraignant</i> .....	238
<b>3. Mesures envisageables pour permettre l'émergence d'un secteur de la distribution performant en France</b> ...	238
<b>D. UNE CONSTANTE : LE NATIONALISME</b> .....	242
<b>1. La télévision européenne en question</b> .....	242
<b>2. Le prime time en Europe</b> .....	246
<i>a) Deux Europes de la programmation : le modèle courtois et le modèle concurrentiel</i> .....	247
<i>b) La programmation : une fonction de plus en plus décisive</i> ..	249
<b>CHAPITRE VI : LE CAS PARTICULIER DE LA FRANCE</b> .....	251
<b>A. ANTENNE 2 ET L'EUROPE</b> .....	251
<b>1. Politique d'Antenne 2 pour la TV HD</b> .....	251
<i>a) L'équipement technique</i> .....	252

	<u>Pages</u>
a1) <i>La Régie 20</i> .....	252
a2) <i>Les régies de diffusion</i> .....	252
b) <i>Bilan de la diffusion d'Antenne 2 sur TDF1/TDF2</i> .....	253
b1) <i>Sur le plan technique</i> .....	253
b2) <i>Sur le plan des programmes diffusés</i> .....	254
<b>2. Diffusion d'Antenne 2 dans les pays du Maghreb</b> .....	<b>255</b>
<b>3. Les participations «européennes» d'Antenne 2 en 1990-91</b> .....	<b>257</b>
<b>B. FR3 ET LE DEVELOPPEMENT DE LA COLLABORATION AVEC LES TELEVISIONS EUROPEENNES</b> .....	<b>259</b>
1. <b>Les magazines transfrontaliers</b> .....	<b>259</b>
2. <b>Développement des collaborations avec les télévisions européennes francophones.</b> .....	<b>260</b>
3. <b>EURONEWS : Chaîne européenne d'information.</b> .....	<b>261</b>
4. <b>CIRCOM (Coopérative Internationale de communications et d'organismes radiophoniques)</b> .....	<b>262</b>
<b>C. LA DIFFUSION DE LA SEPT EN EUROPE</b> .....	<b>263</b>
1. <b>Historique des relations internationales de la Sept</b> .....	<b>263</b>
a) <i>L'axe Franco-Allemand</i> .....	263
b) <i>La prospection de nouveaux partenaires</i> .....	264
c) <i>Les accords de diffusion en Europe centrale</i> .....	265
d) <i>Institutions professionnelles et festivals</i> .....	269
2. <b>Quelle politique internationale pour la Chaîne Culturelle Européenne ?</b> .....	<b>270</b>
<b>D. CANAL PLUS ET L'EUROPE</b> .....	<b>271</b>
1. <b>Les développements internationaux</b> .....	<b>271</b>
a) <i>Belgique</i> .....	271
b) <i>Espagne</i> .....	272
c) <i>Allemagne</i> .....	273
2. <b>Perspectives concernant le câble, les satellites de nouvelles générations et partenariat avec les autres opérateurs privés ou publics</b> .....	<b>274</b>
a) <i>Les développements de Canal Plus sur TDF1-TDF2</i> .....	274
b) <i>La position officielle de Canal Plus au 19 août 1991</i> .....	276
c) <i>L'évolution de la position sur la norme d2 mac</i> .....	277

	<u>Pages</u>
<b>E. L'EXPERIENCE DE TV 5 EUROPE</b> .....	280
<b>1. Historique</b> .....	280
<b>2. Activité de la S.A. SATELLIMAGES / TV 5 EUROPE</b> ...	281
<b>3. Statut juridique</b> .....	285
<b>4. Modalités de financement</b> .....	286
<b>5. Grille de programmes de TV 5-Europe</b> .....	288
<i>a) Développement de l'information</i> .....	289
<i>b) Maintien à 21 h 30 tous les jours de la semaine d'une tranche de programmes consacrée au spectacle ou à la fiction.</i> .....	290
<i>c) Aménagement de rendez-vous réguliers après 23 h 00 avec la culture d'hier, d'aujourd'hui et d'ailleurs.</i> .....	291
<i>d) Une plus large place est consacrée aux émissions du Sud</i> ..	291
<i>e) Un aménagement particulier pour l'apprentissage ou le perfectionnement de la langue française</i> .....	292
<b>6. Modalités de diffusion</b> .....	292
<b>7. Zone de diffusion</b> .....	293
<b>F. RADIO FRANCE INTERNATIONALE (R.F.I.)</b> .....	294
<b>G. CANAL FRANCE INTERNATIONAL (C.F.I.)</b> .....	299
<b>CHAPITRE VII : POUR UNE REFORME LUCIDE DE L'AUDIOVISUEL FRANÇAIS</b> .....	303
<b>A. VERS UNE REFORME GLOBALE</b> .....	303
<b>1. La position de M. Jeanneney et celle du gouvernement</b> ..	304
<b>B. LES INSUFFISANCES DENONCEES LORS DU DEBAT</b> ..	308
<i>a) La décision de préemption du cinquième réseau</i> .....	308
<i>b) Une réglementation inadaptée et omniprésente.</i> .....	313
<i>c) L'avenir de FR3</i> .....	314
<i>d) La critique des échecs successifs enregistrés par les nouvelles technologies</i> .....	321
<i>e) Le débat budgétaire</i> .....	322
<b>1°/Une nouvelle donne pour la télévision publique française ?</b> .....	323
<b>2°/Les impasses du budget de 1993</b> .....	328
<b>1) La redevance</b> .....	328

	<u>Pages</u>
2) Radio-France .....	329
3) L'I.N.A. ....	330
<b>C. LES VOIES D'UNE RÉFORME LUCIDE .....</b>	<b>331</b>
1. La réforme du financement de l'audiovisuel public .....	331
a) <i>Un premier préalable : le remboursement des exonérations de redevances</i> .....	331
b) <i>Un second préalable : la lutte contre la fraude à la redevance</i> .....	333
c) <i>Une progression éventuelle de la redevance.</i> .....	334
2. La réforme du financement de l'audiovisuel privé .....	335
a) <i>L'accroissement des recettes publicitaires</i> .....	335
a2) <i>La question de la seconde coupure</i> .....	336
a3) <i>La question de l'introduction de la distribution</i> .....	337
b) <i>L'intervention sur la composition du capital des chaînes privées</i> .....	337
3. La réforme du financement de la production .....	338
4. La réforme de la distribution .....	339
5. La réforme de l'autorité de régulation .....	339

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 13 Mai 1992, la Commission des Finances a procédé à l'examen du rapport d'information sur l'audiovisuel français à la veille du marché européen présenté par M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a tout d'abord situé l'audiovisuel français dans un contexte plus large, celui du traité de Maastricht qui prévoit l'inclusion d'un titre spécifique consacré à la culture.

Il a rappelé que cette notion était absente du texte du traité de Rome et avait conduit la Cour de justice et la Commission des communautés à traiter de l'audiovisuel à travers la notion économique de libre prestation de service.

Le rapporteur a indiqué que la volonté des signataires du traité de Maastricht était de donner à la construction européenne une autre dimension que celle de l'économie.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a toutefois remarqué que l'Europe de la culture est un leurre en matière de production audiovisuelle si l'on tente de dépasser l'aspect financier des coproductions pour réaliser "d'indigestes europuddings".

Quoi qu'il en soit, le rapporteur a souligné qu'après la ratification du traité, il existera une possibilité légale d'une politique de la culture en Europe qui aura pour rôle essentiel de contribuer à l'épanouissement des cultures européennes dans le respect des diversités nationales et locales.

Puis, le rapporteur a indiqué qu'il avait suivi une double démarche dans son rapport d'information.

La première consiste en une description du droit communautaire de l'audiovisuel qui constitue d'ores et déjà un corpus de règles imposant. Celui-ci s'articule principalement autour de la directive "télévision sans frontières", de celles relatives aux droits d'auteur et aux droits voisins et de celle qui tente d'imposer une promotion de la norme de haute définition dite D2 MAC. Ces textes constituent la traduction juridique de la politique communautaire de l'audiovisuel définie par la Commission dans un rapport du 20 octobre 1990 au Conseil.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a indiqué que le second volant de cette politique était financier avec les programmes Média ou Euréka audiovisuel. Plus récemment, afin d'encourager les diffuseurs et les producteurs à offrir une diffusion à la fois en norme SECAM ou PAL et en D2 MAC, la Commission a débloqué près de 6 milliards de francs.

Le rapporteur a souligné que ce rapprochement des législations, comme la création d'un marché européen de la production audiovisuelle étaient indispensables sous réserve, pour être efficaces, qu'ils respectent le génie de chaque peuple.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il avait tenté, en second lieu, de déterminer si cette Europe de l'audiovisuel était une chance ou un handicap pour la France, ou, en d'autres termes, si l'audiovisuel français était suffisamment armé pour aborder cette échéance.

Il a clairement indiqué que dans l'état actuel de la réglementation et du financement du secteur, l'audiovisuel français, qu'il soit public ou privé, qu'il s'agisse des diffuseurs, des producteurs ou des distributeurs, ne disposait pas des moyens de tenir sa place en Europe.

Le rapporteur a brièvement rappelé les analyses de la commission sur les carences qui affectent le système audiovisuel français. Il s'est appuyé pour ce faire sur trois exemples : celui de la réglementation sur les quotas de diffusion et de production, celui du choix gouvernemental de préempter le cinquième réseau au profit de l'ARTE, la chaîne culturelle franco-allemande, et celui des déchirements franco-français sur le choix de la norme de diffusion du satellite Telecom 2.

Concernant l'ARTE, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a constaté qu'il s'agissait d'une erreur stratégique et financière reposant sur un contresens culturel. La télévision est, en effet, un outil d'éveil à la culture, la notion de chaîne culturelle est donc, selon lui, un contresens.

Il a conclu son intervention en remarquant que seul le cadre européen permettait aujourd'hui le développement et l'épanouissement d'une industrie audiovisuelle forte.

Un débat s'est alors instauré auxquels ont participé **MM. Christian Poncelet, président, et Roland du Luart**.

En réponse, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a indiqué que, selon une étude récente du cabinet Janin, 30 milliards de francs ont été engagés, entre 1982 et 1992, dans la construction des réseaux et pour les programmes. Il a noté qu'à l'erreur technologique de la fibre optique se sont ajoutés les contradictions entre les différents intervenants et le déficit en programmes spécifiques.

Il a souligné, a contrario, que le succès du plan câble allemand était très largement dû au choix de n'autoriser de nouvelles chaînes que sur le câble et non en hertzien.

La Commission des Finances a décidé d'approuver les conclusions du rapport d'information présenté par **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication**.

## INTRODUCTION

### A. CADRE GÉNÉRAL DE LA COMPLEXITÉ LÉGISLATIVE

L'adéquation entre le corpus des règles juridiques, la réalité économique et la réalité technologique demeure une absolue nécessité.

Le rôle du Parlement, et du Gouvernement, est en effet de rechercher, dans l'élaboration des textes de lois, la coincidence entre ce que les politologues appellent le pays légal et le pays réel.

La genèse d'un texte normatif n'est heureusement jamais le fruit d'une démarche qui ne ferait appel qu'au technicien. Le politique est là pour rappeler au technocrate les limites posées à son imagination. De même le politique est là pour rappeler aux lobbys de «tous poils» ce qu'est l'intérêt général. Enfin, le politique ne prend jamais de décision parfaitement rationnelle ou plutôt qui obéit à une rationalité politique.

De la convergence entre ces pressions, ces intérêts, et ces impératifs nait la loi. D'aucuns s'étonneront que l'on puisse néanmoins faire de bonnes lois dans de telles conditions. La vive critique émise par le Conseil d'Etat dans son rapport d'activité pour 1991 en témoigne. Parfois il existe donc de mauvaises lois. Celles-ci proviennent d'un déséquilibre de la recette alchimique ! Que l'idéologie politique prédomine, que les techniciens emportent l'adhésion au détriment des réalités, que les intérêts particuliers prennent le dessus et le texte qui sortira du Parlement sera plus ou moins bon mais toujours à revoir.

Le rôle du Parlement est donc difficile en temps normal. Il se complique singulièrement sous la pressions de trois faits qui se répendent les uns les autres.

**1. Un rétrécissement du champ du législatif qui va de pair avec la complexité croissante des problèmes et, par conséquent, des solutions**

Heureux temps que celui de la Troisième République où les parlementaires étaient pour l'essentiel des juristes, et non des moindres, capables de dominer totalement leur sujet. Il n'était dès lors pas étonnant que le champ du législatif ait été quasi général. La compétence du Parlement était presque universelle car le champ d'application de la loi pouvait être appréhendé par "l'honnête juriste".

Ce n'est plus le cas aujourd'hui où l'homme politique, s'il n'était assisté, devrait être juriste, économiste, fiscaliste, historien, ingénieur... Encore faudrait-il décliner à l'infini ces différentes professions. C'est ce foisonnement du technique, du détail qui explique la distinction du législatif et du réglementaire, mais aussi le développement considérable des circulaires interprétatives, instructions et autres directives internes à une administration qui a du mal à dominer sa propre production. C'est ce qui explique également le recours de plus en plus automatique aux commissions d'experts, aux consultations préalables destinées à éclairer le politique.

L'Europe, dans ce contexte, apporte un élément de complexité supplémentaire. La nécessité d'harmoniser, de coordonner n'aboutit-elle pas, avec le développement colossal du droit communautaire, à un désaisissement du Parlement ? On pourrait le penser quand le Sénat et l'Assemblée Nationale examinent de plus en plus de textes de transposition du droit communautaire dans le droit national. La marge de manoeuvre du législateur est alors quasi inexistante puisqu'elle ne peut que vérifier l'adéquation entre la norme européenne et la mise en conformité des normes nationales. Le droit d'amendement est amputé par la supériorité du droit européen sur le droit national. L'initiative parlementaire est alors censurée par la Commission de Bruxelles ou par la Cour de Justice des Communautés, quand ce n'est pas l'Exécutif national qui vient rappeler au législatif l'absence de marge de manoeuvre.

Il en va de même pour un Traité que le Parlement, aujourd'hui comme hier, ne peut que ratifier ou repousser.

## 2. Une massification des textes

A cette complexité croissante de la réalité s'ajoute un effet de masse que rappelait récemment encore le Vice-Président du Conseil d'Etat M. Marceau Long. La France, avec son esprit juridique exacerbé ploie sous la masse de sa législation et de sa réglementation. Comment s'y retrouver aujourd'hui sans consulter une base de données, sans disposer des moyens de classement et de traitement que donne l'informatique ?

On peut sans crainte de se tromper retourner l'adage qui veut que "nul n'est censé ignorer la loi". Le Conseil d'Etat souligne que l'usager-citoyen est censé "ne pas ignorer des règles qu'il lui devient impossible de connaître". Il doit en effet, se conformer à près de 150 000 textes de portée générale, dont plus de 7 500 lois, 82 000 décrets, 21 000 règlements de la Communauté Economique européenne à quoi s'ajoutent plusieurs dizaines de milliers de circulaires.

Une Commission supérieure dite «de codification» travaille du reste d'arrache pied sous la direction de M. Braibant à codifier ces textes épars, dont d'ailleurs un code de la Communication. Cette entreprise fait d'ailleurs frémir de terreur les vieux juristes puisqu'elle suppose une renumérotation des codes existants. Les fiscalistes qui savent tous ce que recouvre l'article 39 ter décies du Code Général des impôts devront réapprendre leurs automatismes lorsque celui ci ne sera plus qu'un article 102, par exemple.

L'une des difficultés de cette commission de codification n'est elle pas d'intégrer sous forme d'annexe les principaux textes normatifs du droit européen qui, lui, ne fait l'objet d'aucune codification. L'audiovisuel n'échappe pas à cette inflation de textes. Pour le Conseil d'Etat "qui dit inflation dit dévalorisation : quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite". Plus grave encore, la massification du droit crée un sentiment d'insécurité juridique puisque "la multiplication des normes, leurs raffinements byzantins, l'impossibilité où l'on se trouve de pénétrer leurs couches de sédiments successifs" font que "le droit n'apparaît plus comme une protection mais comme une menace".

### **3. Une effervescence normative**

Le Conseil d'Etat remarque que le mouvement semble s'emballer de lui-même pour aboutir à un état d'effervescence normative qu'entraînent "le perfectionnisme tatillon de quelques administrations, le cloisonnement entre les services rédacteurs et les services gestionnaires, l'instabilité ministérielle au sein de la stabilité gouvernementale".

Il en découle une conséquence paradoxale : le droit qui est bati aujourd'hui est un "droit jettable" soumis, selon le Conseil, à des effets d'annonce et d'affichage ; "un droit mou, un droit flou, un droit à l'état gazeux".

#### **B. UNE APPLICATION SINGULIÈRE : LE CAS DE L'AUDIOVISUEL**

##### **1. L'audiovisuel a connu depuis 1974 une série de mutations plus politiques que techniques : liberté chérie mais chère**

C'est une banalité que de le constater : nous sommes passés d'un monde à un autre depuis quelques années et singulièrement depuis la décennie 80.

De l'ORTF des années 70 à la crise actuelle de l'audiovisuel l'ensemble du secteur a connu des bouleversements immenses.

Dans ce contexte de transition entre un système et un autre la législation et la réglementation ont connus une crise permanente de croissance et donc d'adaptation. Le Conseil d'Etat rappelait que le régime de l'audiovisuel a été modifié 16 fois depuis la loi du 29 juillet 1982.

En quelques sorte on pourrait dire que jamais depuis les années 70 il n'y a eu adéquation entre la réalité économique, sociologique, politique, morale, technique... et les textes qui étaient censés la régir. Cette non-coïncidence tient à un fait évident et simple : pour s'appliquer à une réalité il faut que cette réalité soit stable. Il y a la une sorte de loi de réciprocité des états qui n'a jamais pu être atteinte. Depuis 20 ans nous sommes en état de déséquilibre.

Ce déséquilibre a un objectif il s'appelle liberté. Liberté de l'information, liberté des moeurs, liberté des intervenants économiques. Cette liberté entraîne la concurrence : irruption des chaînes privées de télévision, introduction de la publicité non seulement en termes de ressources mais principalement en termes de concurrence, multiplication des radios d'abord périphériques puis pirates, puis libres. Quelle évolution dans le vocabulaire à la suite de l'évolution des faits, des comportements et des réalités.

De cette évolution on ne peut que prendre acte. Le recul historique à partir du choc de mai 1968 permet alors de mieux comprendre les difficultés de l'adaptation. Pourtant à lui seul ce bouleversement lié au passage d'une situation monopolistique de contrainte à celle de liberté ne suffit pas à expliquer que l'audiovisuel français n'a jamais réussi à disposer d'un corpus de textes adaptés.

Car enfin, d'autres pays que le nôtre ont connus une évolution identique sans que l'impression de désordre ou d'inadaptation qui régite notre système "gaulois" prédomine outre-Rhin ou outre-manche, voire de l'autre côté des Alpes !

## 2. L'inadaptation de la législation a été aggravée par le politique

### *a) Aggravé par présomption en premier lieu*

*a1) Tout nous paraît toujours possible en même temps car nous sommes les meilleurs*

C'est un trait typiquement français que celui de prétendre savoir faire mieux que les autres. Ce n'est pas un hasard si notre animal emblématique est le coq.

Votre rapporteur ne serait pas français s'il ne pensait pas que cette présomption est en large partie fondée... C'est, après tout, elle qui nous fit inventer le cinéma, la voiture automobile, l'avion, le radar etc...

En matière audiovisuelle la décennie 80 nous a vu tout faire en même temps, sûrs du bon choix de nos techniciens et de la supériorité de l'esprit français. Du câble (en fibre optique, par exemple) au satellite, de la création de chaînes hertziennes privées ou publiques à la privatisation de TF1 les dirigeants successifs de l'audiovisuel, quelle que soit leur tendance politique, en ont rajouté.

Nous avons décidé de tout lancer en même temps sans prendre garde de nous fixer un ordre de priorité. Résultat de cette politique "horizontale" ou tout est sur le même plan :

\* les recettes commerciales sont insuffisantes pour permettre la survie de l'ensemble des sociétés de télévision alors qu'elles sont soumises à une concurrence exacerbée ;

\* près de 30 milliards de francs ont été investis entre 1982 et 1995 dans le câble pour un résultat minimal ;

\* près de 3,5 milliards de francs auront été dilapidés dans un satellite expérimental inefficace et obsolète à force de tergiversations ;

\* nous disposons d'une norme D2MAC de transition vers la haute définition dont on s'accorde à vanter les performances techniques et l'ingéniosité mais qui risque avant l'an 2000 d'être dépassée par le tout numérique et, en tout état de cause d'être récupérée par les japonais. Norme remarquable mais qui n'est pas soutenue par une politique. Le compromis de Bruxelles n'en est pas un il marque une reculade française ou un refus européen suivant l'angle où l'on se place. Coût probable 10 milliards de francs.

\* le secteur public connaît les difficultés que l'on ne cesse d'étaler complaisamment dans la presse mais l'on crée cranement une chaîne culturelle réservée, en l'état de sa grille de programmes, à quelques initiés de l'intelligentsia intra-périphérique parisienne. Mieux encore, le Gouvernement lui attribue le cinquième réseau, employant à tort le terme de préemption alors qu'il ne s'agit que d'une priorité et qu'il revenait au CSA d'en décider !!!

*a2) Faire toujours plus avec toujours moins de ressources*

Mais, qui plus est, non content de cette gabegie inouïe des deniers publics, le politique s'est ingénié à rendre les choses encore plus difficile en restreignant les ressources alors même que l'on demandait plus de programmes et davantage de chaînes.

C'est évidemment le fruit du décret Mauroy de 1982 rendant automatique les exonérations de redevance, et ne prévoyant plus le remboursement au secteur public de ce manque à gagner. L'audiovisuel public va ainsi payer, et paye encore, les pots cassés de la générosité sociale du gouvernement.

Qu'on ne s'y trompe pas : votre rapporteur admet que cette décision relève d'un choix politique généreux. Ce qui est contestable c'est la méthode consistant à faire payer les autres? Car, en définitive, c'est le téléspectateur qui fait les frais de cette mesure puisque, disposant de ressources moindres (2,5 milliards de francs en moins en 1992), les chaînes ne peuvent mener une politique de programme ambitieuse.

Il en va de même pour le privé. La suppression de la seconde coupure en est l'exemple le plus frappant.

*a3) Faire toujours plus mais toujours plus difficilement*

La décennie 80 a été marquée en matière culturelle par un homme, M. Jack Lang pratiquement ministre de la Culture sans interruption sauf de 1986 à 1988. Certains n'hésitent pas à qualifier cette période du "retour du terrorisme intellectuel" mais votre rapporteur laisse à M. Marc Fumaroli, professeur au Collège de France, le soin de la démonstration faite dans un livre récent consacré à notre grand bazar culturel.

Sans rentrer dans le détail de ce qui est aujourd'hui parfaitement connu il suffit de constater que le mouvement de la réglementation a toujours été dans un sens "soi-disant culturel", qui en matière audiovisuelle est un contresens culturel.

L'exemple de l'instauration des quotas de diffusion et de production est le type même de la fausse bonne idée.

**Au départ il s'agit d'inventer un système permettant à la création française de résister à l'invasion étrangère, permettant la promotion du français, aidant les producteurs du secteur, et donc les artistes interprètes. Qui ne souscrirait à cet objectif.**

**Pourtant la méthode retenue et les dispositions arrêtées ont abouti exactement à l'inverse du résultat souhaité.**

Cette constatation permet d'exposer la seconde cause du désordre français, le plus grave reproche que l'on puisse faire à la politique : la prédominance de l'idéologisme.

*b) Aggravé par l'idéologisme*

Vous pardonnerez à votre rapporteur l'emploi de ce néologisme mais c'est qu'il n'a pas voulu parler d'idéologie. L'idéologie, même si l'on en a une approche péjorative aujourd'hui, est légitime. Elle fonde la politique qui ne serait sans elle que gestion de l'instantané.

**L'idéologisme est donc une déviation de l'idéologie qui n'a pas épargné, bien au contraire, l'audiovisuel.**

*b1) L'idéologisme de "droite"*

On songe évidemment à l'erreur indiscutable qu'a constitué la privatisation de TF1. Arrivant après la création de deux chaînes privées la Cinq et la Six première manière, la privatisation de la première chaîne de télévision allait faire basculer l'ensemble du paysage audiovisuel français. Ce n'est pas en soi cette privatisation, aggravée immédiatement par la décision de faire baisser la redevance, qui est en cause que ce qui l'a justifié : un libéralisme extrême.

Avec le recul on continue de s'interroger. Il s'agit bien d'une erreur.

Il était dans l'air du temps que désormais la télévision se situait au sein d'un marché commercial de concurrence ; toute aide de l'Etat était donc suspecte.

Il était également dans «le non-dit» le souvenir de l'ORTF de mai 1968, lieu de la contestation du pouvoir, instrument politique d'opposition au gouvernement. La télévision et ses personnels, ses réalisateurs et ses dirigeants étaient suspects à beaucoup.

De cette prévention et de cette idéologisme naissent les difficultés de la SFP, la concurrence interne au secteur public, la contreprogrammation, l'absence de coordination pour ne pas dire la rivalité, toutes luttes stériles menées au détriment de l'intérêt des chaînes et donc des téléspectateurs. De là naît aussi la perte d'identité du secteur public qui n'est plus depuis longtemps un service public.

La prévention à l'égard des personnels en est l'un des aspects particuliers. Le principe est acquis que les effectifs sont pléthoriques et qu'il convient donc de les diminuer. Le cas de Radio France peut être cité en exemple. Dans le même temps où Radio France multiplie avec succès les radios locales, crée FIP, augmente sa couverture de temps d'antenne, fait progresser son information, crée Radio Bleue, les effectifs diminuent ou stagnent. L'Etat ne fait pas son travail d'actionnaire et année après année demande des gains internes pour financer le développement du groupe. Tout cela devait du reste déboucher en 1990 sur la plus longue grève de l'histoire de la radio.

### *b2) L'idéologisme de gauche*

Sans revenir sur «la politique des dépouilles» qui a marqué l'audiovisuel en 1981, on ne peut s'empêcher de constater une main mise plus étroite que jamais du parti au pouvoir sur les directions des organismes de radio et de télévision.

Ce fait est sans doute la contrepartie d'un malaise fondamental provenant de l'opposition entre la politique suivie par le président de la République en matière audiovisuelle et le groupe majoritaire à l'Assemblée Nationale.

Il n'était pas à priori inscrit dans le programme de l'union de la gauche, l'ouverture des ondes hertziennes à des télévisions privées. Surtout quand, faut-il le rappeler le cinquième réseau était confié à la figure emblématique du capitalisme télévisuel italien M. Berlusconi. C'est indiscutablement à M. Mitterrand que l'on doit l'explosion du paysage audiovisuel français, sans doute contre le sentiment profond de son soutien politique direct. Il en est allé de même en matière radiophonique.

On pourrait également noter en contrepartie l'extrême idéologisme des dispositions réglementaires retenues. L'exemple des quotas est le plus frappant. La défiance vis-à-vis des chaînes se traduit par la construction d'une "usine à gaz" fonctionnant à l'aveugle qui a mis les télévisions privées devant le choix cornélien de frauder ou de mourir. C'est en partie l'histoire de la Cinq, bien que le Gouvernement n'ait cessé d'en attribuer la responsabilité à "un accident de la liberté". Ce qui n'est que partiellement exact. Et, pour en juger il faudra attendre le jugement du Tribunal de commerce.

Contrepartie enfin, la volonté d'imposer le choix des dirigeants envers et contre tout. L'exemple de la chasse aux sorcières dont a fait l'objet M. Guilhaume, président commun d'A2 et de FR3, librement choisi par le CSA, est dans toutes les mémoires.

A cette attitude s'est superposé une volonté culturelle élitiste. C'est l'exemple de la SEPT, chaîne culturelle française puis européenne que le réalisme de nos partenaires allemands est en train de ramener à une plus juste appréciation du public auquel elle s'adresse. Une télévision de qualité ne suppose pas que l'on retransmette du Schönberg ou l'opéra "François d'Assise", ou tel ou tel débat trop restreint. Certes, ceux-ci doivent trouver leur place sur les ondes, mais ne pas prédominer dans les choix. Encore une fois il faut dire avec M. Dominique Wolton, que l'on n'écoute, hélas, pas assez que la télévision est un outil d'éveil à la culture. La politique suivie n'est donc qu'un sempiternel contresens culturel puisqu'elle refuse de prendre en compte cette dimension.

Enfin, la réglementation et la politique s'enrichissent de clientélisme. C'est clairement le cas pour la chaîne musicale que l'on tente envers et contre toute logique d'imposer. Le feuilleton n'est du reste pas fini en raison de la vacance de fait du réseau multivilles. C'est également le cas des artistes-interprètes dont l'intérêt final, on le voit bien aujourd'hui, est dans la survie de chaînes qui passent des commandes à des producteurs les employant. Les larmes de crocodiles versées par certains des plus féroces pourfandeurs de la Cinq il y a peu, ne changent rien à l'affaire.

Finalement l'idéologisme conduit dans tous les cas de figures à la pire des configurations pour légiférer. Comment alors s'étonner de l'inadéquation de la loi aux réalités ?

S'impose donc une simplification du système, une remise à plat des règles du reste réclamées par tous ceux qui parlent en connaissance de cause, hors les Gouvernements -successifs- depuis longtemps déjà !

### **C. L'EUROPE : UNE OPPORTUNITÉ POUR L'AUDIOVISUEL FRANÇAIS**

Alors que le microcosme audiovisuel parisien s'émeut et bruisse de rumeurs, tandis que l'on multiplie les déclarations hexagonales et que l'on s'égratigne de ci de là, l'Europe avance irrésistiblement à coup de jurisprudence, de directives, de règlements et d'aides communautaires. Il est donc plus que temps d'y réfléchir et de s'y adapter, afin d'en être un partenaire à part entière.

L'Europe a tout d'abord une évidente dimension économique pour l'audiovisuel. C'est une banalité de le dire. Il suffit pour s'en convaincre de constater l'importance croissante des aides et des programmes européens à travers les programmes Média ou Eureka, même si parfois, on pourrait souhaiter une amélioration de leur fonctionnement.

C'est particulièrement évident pour la télévision haute définition pour laquelle hors d'Europe il n'y a point de salut compte tenu des investissements nécessaires. Pourtant, la haute définition reproduit au niveau européen nos divisions et nos déchirements nationaux. La directive adoptée en décembre 1991 est fortement contestée par les diffuseurs. Vouloir reporter en 1995 l'application d'une politique volontariste risque d'être une défaite supplémentaire... par défaut !

Le grand marché européen doit aussi être celui de la production, non pas pour réaliser des séries "europudding" mais pour généraliser les co-productions de qualité, pour tenter de créer un second marché, pour utiliser au mieux talents et ressources. Dans ce domaine il nous faudrait être pragmatiques. Pierre Lescure énonce clairement cette idée lorsqu'il dit *"la seule réalité de la télévision européenne, c'est un réseau de professionnels qui sont capables de se mettre rapidement d'accord pour financer des oeuvres fabriquées dans un seul pays"*. Donnons donc aux professionnels les moyens de tenir leur rang en Europe plutôt que de les transformer en comptable de leurs obligations réglementaires. Permettons leur de choisir de produire en fonction de la qualité des oeuvres qu'ils sélectionnent et non en fonction des aides qu'ils vont recevoir et du respect par les diffuseurs de leurs quotas. Pensons que la liberté n'est pas nécessairement l'anarchie comme feignent de le croire les agitateurs d'épouvantails culturels.

Le rôle de l'Europe est un rôle d'accompagnement, d'incitation, d'encadrement. De ce point de vue l'Europe de la Culture qui fait son entrée dans le traité de Maastricht pourrait bien n'être qu'un leurre. S'il y a une culture européenne, partage de mêmes valeurs et d'une même histoire, il n'y a pas de produits culturels britannico-franco-germano-greco-dano-espano.....italiens. Commençons par satisfaire les attentes des publics européens qui souhaitent des produits nationaux.

L'Europe est aussi juridique. L'Europe c'est également un corpus de règles dont le champ s'étend avec l'élargissement progressif du principe de subsidiarité. On ne peut qu'être frappé par l'étendue de la législation européenne. Une harmonisation, un rapprochement des législations est indispensable s'il respecte les spécificités nationales.

La France n'est pas seule. Elle doit faire entendre sa voix et accepter d'écouter celle des autres. En 1989, le compromis de Luxembourg sur la directive "télévision sans frontières" était qualifié de "Munich culturel". Plutôt que de lancer des invectives, travaillons à faire en sorte que nos règles internes rendent nos industriels plus compétitifs.

L'Europe est également technologique. Cela est évident pour la TVHD, mais nous savons que l'audiovisuel doit faire face à la généralisation accélérée des nouvelles technologies, des nouveaux supports, des nouveaux modes de transmissions. Les frontières internes de la Communauté vont bientôt officiellement disparaître, mais cela fait longtemps que les ondes les ignorent. Pourtant, les Français se déchirent pour savoir quelle norme va être installée sur un satellite qui reste muet alors que ces normes peuvent coexister. Ces déchirements franco-français ne créent pas de programmes 16/9ème et il n'y a que quelques dizaines de privilégiés qui ont pu voir la retransmission des jeux olympiques d'Albertville en TVHD.

Ces trois dimensions de l'Europe posent la question de l'adaptation de nos règles et de nos mentalités aux réalités. Force est de constater que la France continue de contempler son pré hexagonal avec une satisfaction benoîte et une sureté de soi consternante. Pour ne prendre qu'un exemple, ce n'est qu'au dernier moment que l'on a accepté, sous la menace d'un contentieux, de mettre notre législation sur les quotas en conformité avec le texte de la directive «télévision sans frontières». Encore le simple bon sens conduit-il à dire que les règles nouvelles adoptées sont tout autant inapplicables que les précédentes car elles défavorisent gravement nos producteurs et nos diffuseurs. Mais qui s'en soucie parmi nos intellectuels aussi bien que dans nos cabinets ministériels ?

**Il faut donc penser européen. Faute de quoi, demain nous recevrons par satellite et sur nos réseaux câblés des programmes faits pour le marché français mais confectionnés à Luxembourg, Francfort, Dallas ou Osaka.**

Il faut abandonner la vision clientéliste de nos principaux dirigeants de la Culture pour mieux penser aux téléspectateurs français. C'est-à-dire de faire une télévision non pour ceux qui la font mais pour ceux qui la regardent.

C'est pourquoi la législation doit être ordonnée vers un but qui dépasse la satisfaction de tel ou tel. Pour cela il est devenu indispensable que l'industrie audiovisuelle française puisse se développer dans un cadre adéquat, c'est à dire européen. A condition d'accepter d'exporter notre génie et non pas nos décrets.

**CHAPITRE PREMIER**  
**L'EMERGENCE D'UN DROIT COMMUNAUTAIRE**  
**DE L'AUDIOVISUEL**

**A. LES FONDEMENTS JURIDIQUES D'UNE LEGISLATION EUROPEENNE**

La question des fondements juridiques de l'intervention de la Communauté européenne en matière culturelle et en matière audiovisuelle doit être précisée.

En effet, cette compétence n'allait pas de soi.

Dans une question écrite adressée au ministre des affaires européennes (J.O. du 19 juin 1989 p. 2782) M. Xavier Deniau notait que :

*«La Communauté intervient dans un domaine qui n'est pas évoqué par le traité de Rome ni par l'acte unique».*

Pour sa part, M. Rigaud, administrateur délégué de la CLT déclarait le 2 juin 1989 dans une conférence sur l'Europe de l'audiovisuel :

*«Je n'ai rien contre la Communauté Economique Européenne, je la crois une nécessité pour chacun de nous, mais je me pose la question de savoir si la Commission de Bruxelles et les instances communautaires ont quelque compétence que ce soit dans le domaine de l'audiovisuel. Dans le Traité de Rome ne figurent ni la culture, ni la communication. Or, le principe de subsidiarité étant ce qu'il est, une instance internationale n'a de compétence que là où elle est effectivement affirmée et reconnue par les Etats signataires.*

Alors, sans doute, à travers toute une série de principes du *Traité de Rome* (la liberté de circulation) à travers le fait que l'audiovisuel est une industrie, on peut considérer que les produits, les services que constituent l'audiovisuel entrent d'une façon générale, dans la problématique de la communauté européenne. Mais cela habilite-t-il les instances communautaires à procéder, notamment, par voie de directives spécifiques pour ce domaine ? C'est loin d'être évident. Le zèle technocratique de la commission dans ce domaine peut être sujet à caution.»

Votre rapporteur observe que ces remarques et ces inquiétudes se situaient dans le contexte difficile de la négociation inter-états sur le projet de directive «télévision sans frontières».

C'est pourtant dès 1974, qu'une jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes s'était peu à peu constituée.

### **1. La libre prestation de services**

Si l'on s'en réfère au texte initial -le *Traité de Rome*-, aucune référence n'est faite à l'audiovisuel. Cette carence indéniable -on notera à ce sujet la rectification du *Traité de Maastricht*- montre bien qu'en 1957 l'audiovisuel n'avait pas la même importance qu'aujourd'hui.

Les précisions apportées par la jurisprudence concernent à la fois

- la qualification des émissions radiodiffusées
- et la notion d'organismes de radiodiffusion.

*a) Les émissions radiodiffusées sont des services au sens de l'article 60 du Traité de Rome*

Par un arrêt célèbre du 30 avril 1974 dit de l'affaire *Sacchi*, (30 avril 1974, 155/73 conclusions G. Reischl) la Cour de justice des communautés européennes, a permis au droit communautaire de régir le domaine de l'audiovisuel.

Dans cet arrêt, la Cour a jugé que *«en l'absence de dispositions expresses contraires au traité, un message télévisé doit être considéré, en raison de sa nature, comme une prestation de services»*.

Cette jurisprudence a été appliquée le 18 mars 1980 dans un arrêt Debauve (18 mars 1980, 52/79, Conclusions J.P. Werner) aux messages ayant un caractère publicitaire, qu'ils soient télévisés ou transmis par voie de télédistribution.

La décision Sacchi revêt donc une importance primordiale puisqu'elle donne à la Communauté bien que de manière indirecte, compétence dans le domaine audiovisuel.

Qualifiant les messages télévisés de services, la Cour renvoie donc à la définition qui en est donnée par l'article 60 du Traité de Rome :

**«Sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.**

Les services comprennent notamment :

- a) des activités de caractère industriel,
- b) des activités de caractère commercial,
- c) des activités artisanales,
- d) les activités des professions libérales.

**Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants.»**

Si l'arrêt Sacchi n'avait pas explicitement défini l'émission télévisée comme un service donnant lieu à rémunération, l'avocat général Werner l'a fort opportunément précisé dans les conclusions du 13 décembre 1979 de l'arrêt Debauve.

Après avoir remarqué que le financement des émissions de télévision était assuré soit par la redevance, soit par la publicité, soit par un mixage des deux, M. Werner a souligné que la nature du financement n'était pas déterminant mais que ce qui comptait c'était que les émissions de télévisions soient normalement payées.

En conséquence, il s'agit bien d'un service du genre de ceux auxquels le Traité est applicable.

La définition de l'article 60 comporte également un élément «en creux» selon lequel les services sont ceux qui ne sont pas déjà régis par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux ou des personnes.

C'est la raison pour laquelle la Cour précise dans l'arrêt Sacchi que «sont soumis aux règles relatives à la libre circulation des marchandises les échanges concernant tous matériels, supports de son, films et autres produits utilisés pour la diffusion des messages télévisés.»

Du reste la question de la frontière entre les prestations de services et la libre circulation a été précisée par la décision de principe de la Cour du 3 décembre 1974 (JHM Van Binsbergen C. Bestwer Van de Bedrijfsleven Voor Metaalnijverheid - Q.P. Centrale Road Van Beroep affaire 33/74, conclusions H. Mayns). Cet arrêt traite l'essentiel des problèmes posés par la portée des articles 59 à 69 du Traité de Rome formant le chapitre consacré aux services.

Dans cette décision la cour a décidé que :

*«Les restrictions dont l'élimination est prévue par l'article 59 (...) comprennent toutes exigences, imposées au prestataire, en raison notamment de sa nationalité ou de la circonstance qu'il ne possède pas de résidence permanente dans l'Etat où la prestation est fournie, non applicables aux personnes établies sur le territoire national, ou de nature à prohiber ou gêner autrement les activités du prestataire».*

Pour la Cour, la libre prestation de services va donc au-delà du traitement national et vise en réalité trois hypothèses :

a) la discrimination par rapport aux nationaux, ce qui correspond à l'article 60, alinéa 3 ;

b) le traitement différencié en raison de la résidence dans un autre Etat membre. Il est en effet de la nature de la libre circulation des services que le prestataire réside dans un autre Etat membre que celui où le service est rendu, et si on admettait l'exigence d'une résidence dans cet Etat, la libre prestation des services au sens du traité serait tenue en échec ;

c) l'exigence à portée beaucoup plus générale selon laquelle les activités dans l'autre pays seraient «prohibées ou gênées autrement», si cette exigence devait être prise au pied de la lettre, elle aurait pour conséquence de rendre inapplicable toute réglementation de l'Etat où le service fait l'objet d'une prestation relative aux conditions d'admission et d'exercice d'activités commerciales ou professionnelles.

On retrouve la même prise de position dans les conclusions de l'avocat général Warner concernant l'affaire Debauve. Ce dernier a procédé à une analyse des dispositions du traité :

a) l'article 59, alinéa 1, prévoit que *«les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont progressivement supprimées au cours de la période de transition (...)»* ;

b) l'article 60, troisième alinéa, dispose que *«le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité, dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses ressortissants»*. Cela implique que, si la personne ne se rend pas dans l'Etat où le service est assuré, les conditions imposées par cet Etat à ses propres nationaux n'entrent pas en jeu.

c) en vertu de l'article 65, *«aussi longtemps que les restrictions à la libre prestation des services ne sont pas supprimées, chacun des Etats membres les applique sans distinction de nationalité ou de résidence à tous les prestataires de services (...)»*. Par conséquent, la discrimination pour raison de nationalité ou de résidence est interdite avant même l'abolition de toute restriction au titre de l'article 59, alinéa 1.

L'avocat général a conclu de cette analyse que la portée du chapitre consacré à la libre prestation de services est de créer un marché commun dans le domaine de la prestation des services et non pas seulement d'abolir les discriminations entre prestataires de services.

La Cour est revenue sur cette question avec l'arrêt Webb du 17 décembre 1981 (Affaire 279/80). Les gouvernements danois et allemand faisaient valoir que la législation de l'Etat dans lequel le service est assuré doit en règle générale être appliquée intégralement à tout prestataire, qu'il soit ou non établi dans cet Etat compte tenu du principe d'égalité et notamment de l'article 60, alinéa 3. En effet, en vertu de ce texte le prestataire peut, pour exécution de sa prestation, exercer son activité dans l'Etat membre destinataire de la prestation dans les mêmes conditions que celles que cet Etat impose à ses propres ressortissants.

La Cour a précisé que l'article 60, alinéa 3, a pour but, en premier lieu, de rendre possible au prestataire l'exercice de son activité dans l'Etat membre destinataire de la prestation sans discrimination avec les ressortissants de cet Etat. Elle ajoute toutefois que ce principe ne signifie pas pour autant que toute législation applicable aux ressortissants de cet Etat et visant normalement une activité permanente des entreprises établies dans celui-ci puisse être appliquée intégralement de la même manière à des activités, de caractère temporaire, exercées par des entreprises établies dans d'autres Etats membres.

Selon la remarquable analyse de Mme Donz Bartholme dont votre rapporteur s'inspire : *«Il résulte donc de la jurisprudence de la Cour de justice que l'article 59 englobe non seulement les restrictions qui comportent une discrimination mais également d'autres restrictions pouvant faire obstacle à l'exercice des activités de prestataires de service même s'il s'agit de mesures indistinctement applicables. Les Etats membres doivent, le cas échéant, admettre l'activité sur leur territoire de prestataires qui seront soumis à des exigences moindres que celles qui sont imposées aux personnes et aux entreprises établies sur leur territoire. Cette position se justifie par la considération que la pleine application des réglementations, imposées dans un Etat membre aux personnes et aux entreprises qui y sont établies, aux prestataires qui n'y exercent une activité qu'à titre temporaire, n'est souvent pas objectivement nécessaire. Elle serait de toute façon disproportionnée, parce que ces réglementations sont essentiellement adaptées aux personnes et aux entreprises exerçant une activité à titre permanent.»*

Cette interprétation très extensive de la libre prestation a été largement atténuée par l'arrêt Cinéthèque précisant qu'il y avait discrimination dans le cas où le prestataire serait soumis à des règles plus contraignantes, ou serait placé dans une situation moins favorable que celles imposées aux ressortissants de l'Etat de réception.

Cette jurisprudence semble alors exclure l'hypothèse de mesures indistinctement applicables. Elle est d'ailleurs largement confirmée par la directive télévision sans frontières qui n'exclut pas l'imposition de mesures plus contraignantes par chaque Etat.

#### *b) Les conséquences de la jurisprudence communautaire*

Les conséquences de ces arrêts sont importantes puisque la première conclusion que l'on doit en tirer est qu'un Etat qui soumettrait la diffusion, sur son territoire, d'émissions par un organisme émetteur installé dans un autre Etat membre, à des restrictions supérieures à celles qu'il impose à ses propres ressortissants, enfreindrait les dispositions du Traité.

Du reste la Cour de justice, dans un certain nombre d'arrêts (C.J.C.E., 3 décembre 1974, Van Binsbergen, 33/74 ; C.J.C.E. 12 décembre 1974, Walrave, 36/74 ; C.J.C.E., 14 juillet 1976, Dona, 13/76) a reconnu un effet direct à l'article 59. Enfin, la Commission de Bruxelles a rappelé très précisément dans le Livre Vert que :

*« l'article 59, alinéa I, ne contient pas seulement l'obligation faite aux institutions communautaires et aux Etats membres d'éliminer les restrictions à la libre circulation des émissions par-delà les frontières intérieures du territoire communautaire, c'est-à-dire une garantie institutionnelle pour la radiodiffusion à l'échelle de la Communauté en tant que principe objectif de la constitution communautaire à mettre en oeuvre par des actes de la puissance publique. L'article 59, alinéa 1, a de plus, pour effet, de protéger cette liberté, en tant que droit subjectif, contre les atteintes des pouvoirs publics ou de tiers. Le prestataire étranger peut ainsi faire valoir devant les autorités et juridictions des autres Etats membres son droit de diffuser (également) des programmes de son pays vers ces Etats membres sans subir de discrimination par rapport aux ressortissants de ces Etats. Le même droit subjectif lui est garanti par l'article 62 qui interdit aux Etats membres d'introduire de nouvelles restrictions à la libre circulation des services ».*

Votre rapporteur souligne donc simultanément l'extrême clarté de ce texte et la difficulté pratique de son application. Il suffit pour cela de rappeler les péripéties de l'affaire RTL-II.

### **Les difficultés de son application : l'affaire RTL-II**

La nuit même du lancement réussi d'Astra 1B de Kourou, le 3 mars 1991, M. Jean Stock directeur adjoint de la CLT annonçait que l'un des premiers programmes francophones diffusés par ce satellite serait RTL-II, une chaîne thématique proposant surtout de la fiction. Outre les menaces pesant, de ce fait, sur le cinéma français et son système de protection illustré par les quotas de 192 films annuels, cette nouvelle chaîne menaçait la stratégie industrielle de Thomson et de Philips. Car pour vendre des postes au format 16/9 et diffusant en D2 Mac il faut des programmes. Or ces deux industriels ont déjà dû renoncer au marché anglais après le rapprochement entre BSB (qui prônait le D2 Mac) et Sky TV (qui défendait Pal). Les deux opérateurs ont choisi Astra pour diffuser leur «bouquet de programmes». La CLT s'attaque donc maintenant avec la Société Européenne de Satellites au marché français, principal intéressé par l'exploitation de de la norme D2 Mac.

Cette information provoquait aussitôt une levée de boucliers !

a) M. Jack Lang, ministre de la culture, qualifiait RTL-II de «Télé Libéria ou de Télé Panama» (Le Monde du 9.03.91).

b) Mme Tasca, alors ministre de la communication ne voulant pas être en reste soulignait le danger d'une initiative qualifiée de «*tout à fait choquante et de regrettable*». Elle déclarait disposer des moyens juridiques pour bloquer ce qu'elle appelait une «*délocalisation et l'emploi de pavillon de complaisance*». (France-Inter 18.03.91)

c) M. Rousselet, Président de Canal Plus menaçait la CLT de lancer une chaîne similaire en France et en Belgique et soulignait qu'en l'absence d'une autorisation du CSA les câblo-opérateurs français auraient peu intérêt à reprendre RTL-II.

De son côté M. Boutet, Président du CSA s'exprimant le 26 mars 1991 devant la commission des affaires culturelles de l'Assemblée Nationale, déclarait :

*«que l'intention de la CLT de diffuser par satellite sa chaîne RTL-II comportait des risques de dérégulation du câble et du système hertzien de télévision. Il jugeait que la reprise des programmes cinématographiques de la chaîne par le câble risquerait de poser des problèmes et devrait en tout état de cause être autorisée par le CSA.»*

Devant de telles pressions politiques, industrielles et juridiques, M. Rigaud, administrateur délégué de la CLT (1) indiquait que le projet RTL-II était en parfaite concordance avec les règles européennes et qu'on ne saurait qualifier la CLT de «Télé Panama» ou de «Pavillon de complaisance». Parmi les raisons qui militaient à la création de RTL-II il soulignait : *«il s'agit de remplacer sur le câble français le programme RTL Télévision qui est devenu imprésentable avec toutes les occultations de films imposées par le BLIC et que nous respectons»*. D'une manière générale il faut «savoir si on défend la culture par décret et si, à l'approche de l'an 2000, on peut maintenir une industrie culturelle française à l'abri d'une ligne Maginot de papier».

Toutefois, dans une mise au point du 29 juillet 1991 la CLT annonçait qu'elle «gelait» son projet, sans y renoncer et adaptait en conséquence son format de RTL Télévision en remplaçant les films qu'elle ne pouvait passer par des téléfilms.

**Il est particulièrement intéressant de constater qu'en l'occurrence c'est bien le pouvoir d'autorisation dévolu au CSA notamment par la loi du 30 décembre 1990 relative à la réglementation des télécommunications qui a forcé la CLT à reculer.**

**Il n'y avait, en effet, pas discrimination dès lors que les règles applicables à ce nouveau programme étaient les mêmes que pour des programmes autochtones.**

**Votre rapporteur souligne donc l'extrême sensibilité des milieux professionnels et politiques lorsqu'il s'agit de la défense du pré-carré audiovisuel de chaque pays.**

1. Radiocom du 22 mars 1991 sur France Inter.

Dans une autre circonstance l'interdiction du programme RTL-Plus sur une partie du territoire de la République fédérale d'Allemagne avait été vivement condamné par la Commission de Bruxelles dans une réponse à une question n° 1370/85 JOCE n° C 123 du 22 mai 1986 :

*«Le refus officiel d'accorder l'autorisation ou la prétendue inadmissibilité en droit de la retransmission des émissions de «R.T.L.-Plus reçues du Luxembourg ou d'autres programmes de stations privées ou publiques de télévision reçus d'autres Etats membres, tels que T.V.5, Music Box et Sky Channel, par les réseaux câblés de l'Office fédéral des postes dans le Land de Hesse constitue une discrimination (interdite au titre des articles 59 et 62 du Traité C.E.E.) fondée sur l'origine nationale ou étrangère des émissions, la nationalité du prestataire des services et le lieu où il est établi.(...). Cette interdiction de discrimination au titre du droit communautaire est directement applicable à quiconque ; en d'autres termes, les dispositions discriminatoires ou le refus d'adopter des dispositions ne sauraient être appliqués par les autorités ou les juridictions nationales (Livre Vert , p. 186 à 188). En outre, les articles 59 et 62 du Traité C.E.E. interdisent également en principe les restrictions à la libre prestation des services de radiodiffusion qui s'appliquent indistinctement aux émissions nationales et étrangères, dans la mesure où les dispositions en question se rapportent à la retransmission de programmes provenant d'un autre Etat membre. La seule exception à cette interdiction est celle des restrictions justifiées par l'intérêt général».*

*«(...). Dans la mesure où la publicité sur R.T.L.-Plus est en cause, la dérogation au titre de laquelle la libre prestation des services de radiodiffusion peut faire l'objet d'une restriction justifiée par l'intérêt général n'est pas applicable, étant donné que les organismes publics nationaux de radiodiffusion sont autorisés à se livrer à une telle publicité».*

*«(...) Même les restrictions à la libre prestation des services de radiodiffusion au sein de la communauté qui s'appliquent sans distinction sont interdites si elles ne se justifient pas, par dérogation, par des raisons d'intérêt général. Cette dérogation ne couvre pas les exigences relatives à la variété d'opinions que doit refléter une chaîne étrangère relayée dans le pays (...). Le principe régissant les exigences relatives aux programmes est celui selon lequel la seule loi applicable est celle du pays d'émission».*

La Cour de justice européenne, quant à elle, a eu à se prononcer, sur un renvoi préjudiciel de la Cour d'appel de La Haye, sur l'application du régime néerlandais de diffusion par câble (Aff. 352/85, *Bond Van Adventeerders c/Staat der Nederlanden*, du 17 septembre 1987). Selon ce régime sont, en effet, interdits de diffusion les messages publicitaires qui ne satisfont pas à certaines conditions. La Commission européenne a estimé, en l'espèce, que le droit néerlandais n'est pas, en ce domaine, compatible avec le droit européen. En effet, il est discriminatoire parce qu'il enfreint les dispositions de l'article 59 du Traité, lequel garantit la libre circulation transfrontalière des émissions, puisque celles-ci doivent être considérées comme des services spécifiques protégés par des droits fondamentaux.

De même la Commission a-t-elle engagé en juillet 1989 une série de procédures judiciaires à l'encontre des cahiers des charges imposées aux télévisions câblées en France, Belgique et aux Pays-Bas. Elles avaient été introduites auprès de l'autorité compétente, motif pris du non respect par ces pays, du principe de la libre circulation des services en Europe. La Commission reprochait :

- à la France d'avoir imposé un quota de 50 % d'oeuvres d'expression originale française ;

- aux Pays-Bas le fait de devoir obligatoirement dépenser les subventions reçues, auprès de l'organisme national de production ;

- à la Belgique pour les télévisions privées, de devoir produire elles-mêmes 20 % de leurs programmes.

Ces quelques rappels montrent assez les cheminements parfois difficiles du principe au fait.

*c) Le principe de la libre circulation n'exclut pas certaines restrictions.*

On peut en effet établir des restrictions non discriminatoires voire des discriminations autorisées.

- Les restrictions non discriminatoires peuvent être par exemple celles justifiées par un intérêt général mais à deux conditions posées par l'arrêt Debauve précité :

- qu'il n'y ait pas d'harmonisation des législations nationales ;

- que la législation nationale traite de manière égale les prestations quelles que soient leur origine, leur nationalité ou le lieu d'établissement des prestations.

- On peut également citer les restrictions relatives à la publicité dont traitait spécifiquement l'arrêt Debauve. Encore convient-il de préciser que la directive «Télévision sans frontières» donne désormais un cadre minimum à la publicité diffusée en Europe.

- Seront aussi considérées d'intérêt général les dispositions qui protègent les intérêts visés par la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 en son article 10 paragraphe 2.

Selon cet article la liberté d'expression qui y est garantie comprend :

*«La liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière».*

Etant toutefois précisé que :

*«l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire».*

Les discriminations autorisées sont fondées sur des motifs :

- de sauvegarde de l'ordre public
- de sécurité publique
- de santé publique.

**Ces discriminations légales résultent du texte même de l'article 56 du Traité de Rome. Votre rapporteur observe néanmoins la puissance du principe de liberté introduit par la jurisprudence Sacchi de 1974 dès lors que l'on reconnaît la nature de services au sens de l'article 60 du Traité aux émissions radioémissées.**

Le second fondement juridique issu des textes et de la jurisprudence pose moins de problèmes. Il s'agit de précisions sur la nature des organismes de radiodiffusion.

## **2. Les organismes de radio-diffusion sont des sociétés au sens de l'article 58 du Traité de Rome.**

### **a) Définition**

Il y a unanimité des juristes sur ce point : les organismes de radiodiffusion télévisuels rentrent, comme toute autre entreprise ou société, dans le cadre du Traité de Rome et de la définition qui en est donnée par l'article 58 :

*«Les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement, l'intérieur de la Communauté sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent chapitre, aux personnes physiques ressortissant des Etats membres.»*

*Par sociétés on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif.»*

De son côté la jurisprudence de la Cour a défini la notion d'entreprise comme étant *«une organisation unitaire d'éléments personnels, matériels et immatériels, rattachés à un sujet juridiquement autonome et poursuivant d'une façon durable, un but économique déterminé»* (13 juillet 1962, Mannesmann).

Pourtant cette unanimité des juristes n'existait pas, avant 1974 et l'arrêt Sacchi, puisque, dans ce domaine, les gouvernements allemands et italiens soutenaient le contraire.

### **La Cour notait en effet :**

*«il a été avancé par les gouvernements italien et allemand que, remplissant une mission d'intérêt public, de caractère culture et d'information, les établissements ne seraient pas des «entreprises» au sens des dispositions du traité ;*

*qu'à tout le moins ils seraient chargés d'un service d'intérêt économique général, de sorte qu'ils ne seraient soumis aux règles du traité et notamment aux règles de concurrence que dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.»*

Se posait donc très clairement la nécessité d'une interprétation des dispositions de l'article 90 du traité de Rome.

**Celui-ci dispose :**

*«1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus.*

*2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence dans les limites où l'application de ces règles, ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.*

*3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres.»*

Dans l'affaire Sacchi la Cour n'a pas retenu l'argumentation des gouvernements allemand et italien en considérant que les organismes de radiodiffusion télévisée ont, dans l'exercice des missions spécifiques qui leur sont confiées par les Etats, des activités de nature économique. Ceux-ci se voient donc appliquer pleinement les dispositions de l'article 90. La Cour fixait cependant deux conditions :

- que cette prestation de service intervienne contre rémunération,
- qu'elle ait un caractère transfrontalier.

**b) Prestation contre rémunération**

Si, intuitivement, on peut admettre la notion de rémunération, la Cour a tenu à la définir expressément par l'une de ses caractéristiques majeures : *«La rémunération constitue la contrepartie économique de la prestation, contrepartie qui est définie par un accord entre le prestataire et le destinataire du service».*

Dans son arrêt Humbel (27 septembre 1988, affaire 263/86) la Cour n'a pas relevé un tel critère pour des cours d'enseignement technique dispensés dans le cadre de l'Education Nationale.

Ainsi comme le remarque Mme Donz-Bartholme, directeur de l'institut d'études européennes : *«par rémunération il faut entendre un paiement normalement fait par le destinataire ou en son nom, lié au coût économique de la fourniture de services ou fixé d'une autre manière en fonction de critères commerciaux»*.

Cette rémunération peut prendre la forme d'une redevance fiscale ou para-fiscale à deux conditions :

- qu'elle soit due en raison d'un service rendu,
- que son produit soit affecté à la réalisation de ce service et non pas intégré dans la masse des ressources publiques.

La redevance française dont le montant et la répartition entre les organismes du secteur public de l'audiovisuel fait l'objet d'un article annuel dans le projet de loi de finances rentre évidemment dans ce cadre.

Ce fait est confirmé à la fois par la jurisprudence comme celle déjà citée de l'arrêt Debauve confirmée par une décision Bond Van Adventeerders du 26 avril 1988 qui pousse jusqu'au bout les conséquences de la rémunération du service quelle qu'en soit la provenance, redevance ou publicité. A la limite, un service fonctionnant sur la base de la gratuité totale n'en serait pas moins une prestation de service au sens de l'article 60, c'est-à-dire ouvrant droit à une rémunération.

#### *c) Caractère transfrontalier de la prestation de service*

Cette précision est évidente. Elle découle directement du principe de subsidiarité.

Les dispositions de l'article 59 ne protègent la libre circulation des services que dans la mesure où le prestataire se trouve dans un autre Etat membre que le destinataire.

La jurisprudence a eu néanmoins à préciser la notion de prestation transfrontalière.

Rien n'empêchait en effet de soutenir la thèse selon laquelle en matière de télédistribution par câble il y avait à distinguer, l'émission puis la retransmission par le câblo-opérateur.

Dans les arrêts *Debauve* puis *Bond Van Adventeerders* la Cour a retenu la thèse de la pluralité des modes de transmission, voire des services en distinguant le programme de la publicité, mais a affirmé qu'il s'agissait d'une seule et même prestation transfrontalière protégée par les dispositions de l'article 59 du Traité de Rome.

## B. LA CONCURRENCE

La jurisprudence ayant permis l'application du droit communautaire à l'audiovisuel sur la base de la libre prestation de service, les autres dispositions du Traité de Rome et notamment celles relatives au droit de la concurrence et de la concentration s'appliquent tout naturellement tout en tenant compte des particularités de ce secteur.

L'évolution du contexte de l'audiovisuel depuis une dizaine d'années marque, en effet, profondément l'industrie audiovisuelle dans ses différentes composantes.

Les années 80 ont connu la fin des monopoles publics, la création de chaînes privées exclusivement financées par des recettes commerciales. Le secteur public de la télévision est maintenant (?) en crise dans l'Europe entière.

A cette concurrence interne s'est ajoutée la nécessité de plus en plus pressante de la concentration des groupes de diffusion, de production, ou des groupes multimédias pour atteindre une taille européenne, jouer des synergies et réaliser des économies d'échelle.

Les possibilités de diffusion transfrontières grâce aux satellites vont, à terme, poser deux problèmes, soit de l'assèchement du marché publicitaire, soit au contraire sa confiscation par les groupes internationaux au détriment des petits diffuseurs.

Enfin, la Communauté européenne s'insère dans un ensemble mondial dominé par les négociations du GATT auquel l'audiovisuel n'échappe pas.

Il s'agit encore d'un domaine en devenir soit que les règles -en matière de concentration notamment- n'aient pas encore reçu d'application, soit que le temps ait manqué pour parvenir à l'établissement d'une jurisprudence claire.

Les règles relatives à la concurrence relèvent de la troisième partie du Traité de Rome (La politique de la Communauté) et constituent le chapitre premier du titre I de cette partie. Ce sont les articles 85 à 94. <sup>3)</sup>

Parmi ceux-ci, trois articles ont une incidence particulière sur le secteur audiovisuel :

- l'article 85 qui énonce les interdictions d'accords ou d'associations entre entreprises de la Communauté,

- l'article 86 qui traite de l'abus de position dominante,

- l'article 90 qui, comme on l'a vu, aborde le cas particulier des entreprises publiques chargées d'une mission d'intérêt économique général.

Il a paru intéressant à votre rapporteur d'étudier l'application jurisprudentielle et réglementaire de ces principes.

## **Article 85**

**1. Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, et notamment ceux qui consistent à :**

**a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction,**

**b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements,**

**c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement,**

**d) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,**

**e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.**

**2. Les accords ou décisions interdits en vertu du présent article sont nuls de plein droit.**

**3. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables :**

**- à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises,**

**- à toute décision ou catégorie de décisions d'associations d'entreprises et**

**- à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées**

**qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans**

**a) imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs,**

**b) donner à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence.**

### **Article 86**

Est incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre Etats membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci.

Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à :

a) imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables ;

b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs,

c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,

d) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires, qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

### **Article 90**

1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres.

## **1. L'application de l'article 85 du Traité de Rome**

Plusieurs décisions de la Cour de justice des communautés ont eu à traiter de l'application de l'article 85 à des accords ou à des concentrations d'entreprises audiovisuelles.

Dans une décision UIP du 12 juillet 1989 (Décision IV 30566 JOCE n° L 226 du 3 août 1989) la Cour a accordé une exception à l'application de l'article 85. Il s'agissait, en l'occurrence, de la création d'une filiale commune aux trois plus importants producteurs de films cinématographiques et télévisuels. Cette filiale avait pour unique objet la distribution et l'octroi de licences sur les films produits dans le but évident de réduire les frais généraux.

Pour ce faire, les sociétés mères avaient octroyé à leur « fille » une licence d'exclusivité au titre des droits d'auteurs ou de tout autre manière pour la distribution de tous les films produits et/ou distribués par elles-mêmes ou l'une de leurs sociétés associées ou liées.

La Cour a accepté une exception aux principes énoncés par l'article 85 en ordonnant cependant certaines modifications de la convention.

Il est particulièrement intéressant de constater que cette décision d'opportunité reposait sur une logique politique.

Il s'agissait, en effet, grâce à cette exception de favoriser une industrie cinématographique en déclin et d'être ainsi en concordance avec les objectifs proclamés par la Commission.

Les modifications contractuelles demandées par la Cour avaient pour objet d'assurer une plus grande indépendance entre elles des trois sociétés mères afin d'encourager des accords de production avec les tiers appartenant à la Communauté.

Dans ce contexte et moyennant ces modifications une rationalisation de la distribution cinématographique ne pouvait avoir qu'un effet bénéfique sur un secteur en difficulté.

La Cour a donc poursuivi et reconnu dans la création de la filiale «UIP» un intérêt général communautaire. C'est cette notion fondamentale que l'on retrouve pour la pénétration d'un nouveau marché, le transfert de technologie de pointe dans la Communauté (Fibres optiques, 17 décembre 1986, JOCE n° L 41 du 11 février 1987 ou Olivetti-Canon du 22 décembre 1987 JOCE N° L 52 du 26 Février 1988), la réduction de surcapacité structurelle (ENI -ICI du 22 décembre 1987 JOCE n° L 50 du 24 février 1988) ou l'assainissement d'un secteur en crise.

Sous cet «intérêt général communautaire» conforme à la politique arrêtée par la CEE la Cour applique strictement l'article 85 du Traité.

Il en va ainsi dans la décision Screensport C. membres de l'UER du 19 février 1991 (IV - 32.524, JOCE n° L 63 du 9 mars 1991).

Dans cette décision -quelque peu paradoxale- la Cour a interdit la création d'une société commune à dix sept membres de l'UER qui entendaient fournir un service transnational de télévision sportive concurrent de la société Screensport.

Le fondement de la décision de la Cour ne manque pas d'intérêt puisque la condamnation qu'elle a émise l'est au motif que les dispositions concernant cette filiale Eurosport auraient eu pour effet d'ouvrir un accès direct au système de l'Eurovision et donc de restreindre le libre jeu de la concurrence tant entre les associés que vis-à-vis des tiers.

Dans la mesure où cette création ne correspondait pas à une amélioration de la production ou de la distribution et qu'elle n'entraînait pas une promotion du progrès technique ou économique, les restrictions qui en résultaient apparaissent comme excessives par rapport à l'intérêt à court terme des téléspectateurs.

Votre rapporteur qualifie cette décision de «paradoxale» dans la mesure où, en interdisant la constitution d'Eurosport, la Cour a conforté le monopole de Screensport qui reste la seule chaîne transfrontalière dans le domaine du sport.

Mais, l'argument selon lequel la Commission est opposée à l'alliance de concurrents potentiels (à savoir l'UER et le groupe australien SKY) paraît avoir emporté la décision.

Cette décision s'oppose par ailleurs de manière à la communication de la Commission du 5 octobre 1990 «Eurovision». Dans cette communication la Commission annonçait son intention de prendre une décision favorable à l'égard d'Eurovision, système organisé pour réglementer l'acquisition par les 39 membres de l'UER (Union Européenne de Radiodiffusion) l'acquisition des droits de retransmissions de manifestations sportives par la télévision, l'échange entre ces membres et l'accès contractuel de tiers à ces émissions.

Moyennant quelques modifications permettant un accès plus souple des tiers la Commission paraissait favorable à cet accord, bien qu'à ce jour, elle n'ait pas accordé d'exception aux principes de l'article 85.

Une dernière application jurisprudentielle a été faite dans la décision «Achats de films par les stations allemandes de télévision du 15 septembre 1989 (décision IV 31.734 JOCE n° L 284 du 3 octobre 1989).

Là aussi la Cour a demandé, avant d'accorder l'exception, une modification des contrats dans le sens d'un accès facilité des tiers.

En l'espèce des contrats conclus entre ARD, sa filiale Degeto et les sociétés MGM/UA Communication et Turner avaient pour objet la diffusion en langue allemande de longs métrages, de films télévisés et de feuilletons.

La Commission a souhaité que l'exclusivité très stricte, assortie d'une interdiction de sous-licencier, accordée à ARD soit assouplie au profit des tiers. Désormais ceux-ci pourront avoir accès aux catalogues concernés pendant certaines plages.

Pour mieux asseoir sa décision la Cour s'est appuyée sur les caractéristiques du marché allemand dont le secteur public ne détient plus de monopole depuis 1984 mais qui reste fortement dominant et l'existence d'un intermédiaire détenant les droits de diffusion sur 15 000 longs métrages et 50 000 heures de production télévisée en langue allemande.

Votre rapporteur observe donc qu'à l'exception paradoxale de l'arrêt Screensport la jurisprudence de la Cour en matière de respect de la concurrence s'appuie sur quelques critères simples pour accorder des exceptions aux principes de l'article 85 ; il faut les rappeler :

- respect de l'intérêt général communautaire
- qui corresponde à une politique décidée au niveau de la Communauté ;
- entraînant une amélioration de la production ou de la distribution ;
- tout en préservant les droits des tiers et donc le maintien de la concurrence ;
- permettant enfin un progrès technique ou économique.

Ces différentes conditions sont dégressives en importance.

## **2. L'application de l'article 86 du Traité de Rome**

La position de la Commission sur l'article 86 ayant trait à l'abus de position dominante relève d'une jurisprudence constante.

La décision de la Cour (télémarketing affaire 311/84 du 30 octobre 1985) synthétise bien cette position. La société Télémarketing attaquait devant le tribunal de Bruxelles la CLT et l'IPB, exploitant et régisseur de RTL pour que soit déclaré contraire aux usages commerciaux le refus de permettre la vente de temps d'auteur pour satisfaire aux opérations de marketing téléphonique à partir d'un numéro d'appel autre que celui mis à la disposition du public par IPB.

Le tribunal de Bruxelles a saisi la Cour de justice de deux questions préjudicelles puisque le requérant s'appuyait sur la position monopolistique de RTL et l'abus qu'il en faisait selon lui.

Ces questions portaient sur l'interprétation à donner à la notion de position dominante et sur le sens à donner à la notion d'abus de position dominante dans le cas considéré.

Sur la première question, la Cour a estimé que l'article 86 est applicable à une entreprise détenant une position dominante sur un marché dès lors qu'il ne peut y avoir de concurrence sur ce marché ou que celle-ci ne peut être qu'extrêmement limitée.

**Sur la seconde question, la Cour a confirmé sa jurisprudence antérieure (arrêt Commercial Solvents du 6 mars 1974) en affirmant que :**

*«Constitue un abus au sens de l'article 86 le fait, pour une entreprise détenant une position dominante sur un marché donné, de se réserver ou de réserver à une entreprise appartenant au même groupe, et sans nécessité objective, une activité auxiliaire qui pourrait être exercée par une tierce entreprise dans le cadre des activités de celles-ci sur un marché voisin, mais distinct, au risque d'éliminer toute concurrence de la part de cette entreprise».*

### **3. L'application de l'article 90 du Traité de Rome**

En ce qui concerne le comportement sur le marché des entreprises dérogeant aux règles de l'article 86 sur l'abus de position dominante (en vertu de l'article 90 relatif aux entreprises présentant le caractère d'un monopole fiscal), la Cour avait déjà souligné, quelques années auparavant, dans l'affaire Sacchi susvisée, que :

*«Si certains Etats membres aménagent les entreprises chargées de l'exploitation de la télévision, même pour leurs activités commerciales, notamment en matière de publicité, comme des entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, les interdictions de l'article 86 (interdictions de certaines pratiques en vue de ne pas affecter la concurrence) jouent (...), tant qu'il n'est pas démontré que ces interdictions sont incompatibles avec l'exercice de leur mission».*

Mais surtout, la Cour de Justice confirmait dans son arrêt que l'article 90 du Traité autorise les Etats membres à confier un droit exclusif de diffusion, y compris par câble, à des organismes de radiodiffusion télévisuelle :

*«L'existence d'un monopole dans le chef d'une entreprise à qui un Etat membre accorde, au sens de l'article 90, des droits exclusifs ou l'extension de ces droits, consécutive à une intervention nouvelle de cet Etat n'est pas, en tant que telle, incompatible avec l'article 86 du Traité».*

La Cour devait poursuivre en précisant que :

*«La concession du droit exclusif d'émettre les messages télévisés ne constitue pas, en tant que telle, une violation de l'article 7 du Traité»* (qui vise l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité).

Au-delà des précisions apportées par la Cour dans l'affaire Sacchi, la Commission a pu, sur le fondement des attendus de l'arrêt, en tirer utilement trois conséquences qu'elle rapporte dans le Livre Vert soumis au Conseil :

1° le droit d'exclusivité ne peut être utilisé pour favoriser, au sein de la Communauté, certains courants de services ou certains organismes de télévision par rapport à d'autres ;

2° en dehors de l'entreprise ou des entreprises titulaires d'un droit d'exclusivité, aucune entreprise du pays considéré n'est autorisée à diffuser des émissions, que ce soit à destination du territoire national ou de l'étranger ;

3° à l'intérieur de la Communauté, l'existence d'un monopole national de radiodiffusion a pour seul effet d'exclure que des tiers (ressortissants nationaux ou étrangers) puissent créer des stations de radiodiffusion et diffuser des émissions sur le territoire national, et non d'éliminer ou de restreindre le droit d'émettre à partir d'autres Etats membres vers le territoire national, de capter ces émissions sur ce territoire, et le cas échéant, de les retransmettre.

Selon Mme Lucette Defalque avocate au barreau de Bruxelles :

*«Ainsi, la Commission donne de l'article 90, paragraphe 2, une interprétation très restrictive et d'ailleurs traditionnelle. Elle paraît persuadée que les télévisions publiques continuent à jouir d'une position privilégiée par rapport aux télévisions privées et qu'il convient de les en déloger pour permettre que la concurrence joue. La Commission attribue cette position privilégiée au fait que les télévisions publiques bénéficient de redevance alors que les télévisions privées dépendent de la publicité dont les recettes varient en fonction des taux d'écoute.»*

*La Commission pense donc rétablir l'équilibre en permettant aux télévisions privées d'avoir accès aux émissions attirant un large public dans les mêmes conditions que les télévisions publiques. Si ce raisonnement paraît logique, il ne faudrait pas néanmoins que l'application restrictive de l'article 90, paragraphe 2, compromette la mission de service public assurée par certaines télévisions publiques ou privées. Seules en effet les télévisions chargées d'une mission de service public continueront à l'avenir à programmer des émissions à caractère informatif, culturel, régional ou national qui n'ont qu'un taux d'écoute faible.*

*Pour qu'elles puissent assurer ce rôle essentiel, elles doivent naturellement disposer de moyens financiers et les redevances éventuelles qu'elles perçoivent ne semblent pas suffisantes à cet effet. Plutôt que de voir les télévisions chargées d'une mission de service public se lancer à corps perdu dans la publicité et rechercher dès lors le taux d'écoute le plus élevé possible, ne conviendrait-il pas de leur laisser certains privilèges ? La question est particulièrement cruciale pour les télévisions des petits pays qui subissent ou subiront la concurrence des télévisions commerciales des grands Etats sur le marché publicitaire national.»*

Votre rapporteur souscrit à cette position de bon sens.

#### **4. Les règles applicables en matière de concentration**

Ce sujet est l'un des plus délicats. Il est évident qu'une certaine concentration est nécessaire pour lutter contre la concurrence extérieure notamment américaine et japonaise, mais, à l'inverse, toute concentration a des effets négatifs sur la concurrence et le pluralisme.

L'industrie audiovisuelle dès lors qu'elle est le vecteur privilégié de l'expression d'opinions ne saurait donc se voir appliquer les règles strictes et mécaniques de la concentration.

La Commission a annoncé un projet de directive harmonisant ces règles mais celui-ci n'a toujours pas vu le jour.

Pour l'heure les concentrations sont régies par le règlement n° 4064/89 (JOCE n° L 395 du 30 décembre 1989).

L'article premier du règlement fixe un seuil d'intervention fort élevé qui explique qu'il n'y ait pas eu jusqu'à aujourd'hui d'application effective.

En effet le règlement dispose que :

*« Conformément à l'article 1, paragraphe 2, une opération de concentration a une dimension communautaire lorsque (a) le chiffre d'affaire total réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées représente un montant supérieur à 5 milliards d'écus et (b) le chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans la Communauté par au moins deux des entreprises concernées représente un montant supérieur à 5 milliards d'écus (à moins que chacune des entreprises concernées réalise plus de deux tiers de son chiffre d'affaires total dans la Communauté à l'intérieur d'un seul et même Etat membre). Ces seuils peuvent être révisés avant le 21 décembre 1993 par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission (article 1, paragraphe 3). »*

Le règlement ne s'applique du reste qu'aux concentrations les plus importantes. On peut également supposer que -en l'absence d'une harmonisation des législations- son application est limitée à des entreprises non communautaires.

En effet, l'article 21 paragraphe 2, du règlement prévoit que les Etats membres n'appliquent pas leur législation nationale sur la concurrence aux opérations de concentration de dimension communautaire mais le paragraphe 3 du même article déroge à cette règle générale lorsqu'il s'agit d'assurer la pluralité des médias.

De fait, la seule décision intervenue à ce jour concerne la concentration entre l'entreprise japonaise Matsushita (MEI) et les studios américains MCA. Elle a pris effet du 31 décembre 1990.

Votre rapporteur a déjà souligné dans ses rapports précédents la cohérence de la stratégie japonaise qui, à travers des prises de contrôle ou de participation comme celles de Sony et de Columbia, de Matsushita et de MCA, de Ricoh et de Time Warner, tend à couvrir l'ensemble de la chaîne audiovisuelle qui va du matériel aux programmes.

**Aussi une telle concentration si elle n'est pas condamnable puisqu'elle n'entre pas dans les seuils définis par le règlement, risque-t-elle de porter à terme une sérieuse menace pour l'industrie audiovisuelle européenne.**

## **5. Concurrence et GATT**

L'histoire des rapports entre la Communauté européenne et le GATT est fort mouvementée. Pour s'en convaincre il suffit de rappeler la série de « véritables bras de fer » entre la Communauté et les Etats-Unis concernant l'industrie aéronautique et l'agriculture. Dans les deux cas sont en question les aides directes ou indirectes dont bénéficient ces activités de part et d'autre de l'Atlantique.

La question se complique en matière audiovisuelle dès lors qu'est introduite la notion de culture.

La position de la Communauté européenne vis-à-vis des négociations du GATT a été exprimée dans la communication de la commission ou conseil sur la politique audiovisuelle en Europe du 21 février 1990 :

*« Dans le cadre du nouveau cycle de négociations « Uruguay Round » lancé à Punta del Este en 1986, il a été décidé d'élaborer une discipline multilatérale pour le commerce des services, qui prendra la forme d'un accord général sur les services. Parmi les secteurs qui font l'objet de cet exercice et des négociations, figure celui des télécommunications, dont les services audiovisuels.*

*Aux fins de ces négociations, la Communauté entend définir les services audiovisuels en fonction d'une double composante : d'une part, la transmission de signaux radiodiffusés qui représentent le contenant des services de radiodiffusion et d'autre part, la programmation que comprennent ces signaux et qui en constitue le contenu.*

*L'existence de cette première composante détermine le rattachement des services audiovisuels au secteur des télécommunications qui doit, ainsi, être traité dans son ensemble. En effet, la réglementation de la transmission des signaux radiodiffusés (le droit d'établissement n'étant, toutefois, pas affecté par l'harmonisation communautaire) fait l'objet d'une libéralisation dans la Communauté, tout comme les autres services de télécommunications.*

*La seconde composante des services de radiodiffusion introduit, en revanche, une spécificité sectorielle en ce qu'elle concerne le contenu des signaux radiodiffusés. En effet, le contenu véhiculé par les signaux radiodiffusés est soumis à des réglementations (dans les Etats membres, dans la Communauté et dans les pays tiers), eu égard au rôle de vecteur des identités culturelles que joue la radiodiffusion. Il s'agit donc d'une spécificité culturelle qui constitue une contrepartie à la libéralisation de la transmission des signaux radiodiffusés et qui vise à garantir à cette libéralisation un nécessaire volet qualitatif.»*

Pour la Communauté, le point de départ de ces négociations est :

- *«une libéralisation assurée par la Communauté : les effets externes du marché intérieur de l'audiovisuel sont déjà considérables pour la production industrielle audiovisuelle de nos partenaires d'autant que la Communauté n'a pas imposé de condition de réciprocité ;*

- *en corollaire, la spécificité culturelle du contenu des signaux, dont la transmission est libéralisée totalement, ne doit pas être affectée par cette libéralisation. Elle relève des objectifs de politique culturelle qui ont déjà été reconnus à Montréal et ceci pour 3 raisons :*

• *elle répond aux préoccupations d'identités culturelles et linguistiques dont la protection doit être assurée ;*

• *elle fait partie intégrante et assure le développement harmonieux d'une large ouverture du marché unique dans le secteur audiovisuel ;*

• *elle est une mesure que de nombreux autres pays (ex. Australie, Canada) ont prise avec des objectifs identiques.*

*Aussi, la Communauté aborde-t-elle ces négociations avec le ferme objectif d'atteindre une libéralisation internationale, dans les limites de celle réalisée à l'intérieur de la Communauté, c'est-à-dire en laissant intacte la spécificité culturelle du secteur ainsi que les mesures communautaires relevant de cette spécificité.*

Cette fonction officielle venait juste après un affrontement à propos de la directive «Télévision sans frontières» : Une polémique sévère oppose l'Europe aux Etats-Unis depuis l'élaboration du projet de directive «Télévision sans frontières.» Il convient d'en rappeler les termes pour mieux se rendre compte de l'importance du conflit.

Le 12 octobre 1989 M. Rufus Yerka, représentant des Etats-Unis au GATT dénonçait le caractère unilatéral de la directive. Monsieur Yerka est même allé jusqu'à envisager la constitution d'un groupe d'arbitrage pour le 1er novembre 1989 si aucune solution satisfaisante n'était trouvée. La veille c'était Mme Clara Hills qui avait annoncé cette intervention en qualifiant la décision de la CEE d'être «protectionniste, injustifiable et discriminatoire» contre les programmes américains et non européens. Selon Mme Hills, qui s'était déclarée «très mécontente», «*cette directive ne sert pas à promouvoir la culture mais restreint le commerce et la liberté de choix des consommateurs*».

Un peu plus tard c'était le Congrès américain lui-même qui par sa commission du commerce demandait à son gouvernement de prendre des sanctions commerciales en application de l'article 301 de la loi commerciale de 1974.

Devant la *coupable obstination* des Européens, les Etats-Unis durcissaient le ton en décembre 1989.

Le négociateur américain au GATT qualifiait de *répugnantes* les dispositions de la directive télévision sans frontières qu'il considérait comme contraire aux principes du GATT. Selon Washington cette directive et notamment son article 10 «oblige les signataires à faire preuve de discrimination à l'égard des films non européens dans leurs programmes télévisés» et annule ou réduit les avantages dont jouissent les Etats-Unis. La CEE a fait observer que les programmes étant des services, et ceux-ci faisant l'objet d'une négociation dans le cadre de l'Uruguay Round, les principes du GATT ne sauraient s'y appliquer déjà. Les chiffres du pourcentage des programmes américains dans les programmes globaux montrent du reste à l'évidence qu'il n'y a pas discrimination.

Un an plus tard, la Communauté Economique Européenne présentait, à Genève, une demande de dérogation partielle à la libéralisation des services audiovisuels afin de protéger les spécificités culturelles des pays membres du GATT (accord général sur le commerce et les tarifs douaniers), dans les négociations menées sur les services, dans le cadre de «l'Uruguay Round».

La demande de la C.E.E, qui figure en annexe de l'accord sur les services, l'un des 15 secteurs de la grande négociation commerciale multilatérale, a relancé le débat et nourri de nouveaux affrontements avec les Etats-Unis dans ce domaine très sensible. Dans ce domaine, les Etats-Unis sont seuls ou presque à maintenir une position intransigeante. Ils ont le soutien avoué du Japon (protégé à la fois par sa langue et la présence de directeurs de chaînes de télévision nommés par le gouvernement), mais leur détermination est proportionnelle au poids que représente les productions d'Hollywood et des chaînes de télévisions américaines dans la balance commerciale américaine.

La C.E.E. considérant que *«l'origine d'une oeuvre détermine son contenu culturel»*, a demandé dans son projet d'annexe, que les produits audiovisuels à contenu culturel ne soient pas automatiquement couverts par la clause de la nation la plus favorisée.

Le projet de texte soumis prévoit que *«les parties (à l'Uruguay Round) pourront appliquer ou introduire des mesures prévoyant certaines exigences d'origine, applicables aux oeuvres audiovisuelles pour des raisons culturelles»*.

Un autre article de cette annexe demande que *«dans les services audiovisuels à contenu culturel, et pour servir des objectifs de politique culturelle, les parties se réserveront le droit de ne pas accorder l'accès au marché aux services et aux fournisseurs de services d'autres marchés»*.

Pour la C.E.E., la libéralisation des services audiovisuels reste un objectif d'ensemble à atteindre mais il est nécessaire qu'il ne se fasse pas au détriment de l'identité culturelle de chaque Etat.

Depuis cette date l'opposition entre les deux rives de l'Atlantique reste. Il est évident que les Etats-Unis ne renoncent pas mais on observe néanmoins une atténuation des tensions due à deux faits :

- **d'une part**, l'expérience montre que l'application de la directive Télévision sans frontières n'entraîne aucune exclusion des Etats-Unis du marché européen,

- **d'autre part**, la crise de la production audiovisuelle touche aussi bien les Etats-Unis que l'Europe. De ce fait se développent simultanément des accords internationaux et des coproductions. Les intéressés eux-mêmes -les producteurs américains- ont donc diminué leurs pressions sur leur gouvernement.

**Votre rapporteur note que cette évolution moins défavorable de la situation n'exclut pas une vigilance sur ces sujets puisqu'il y va de notre identité culturelle.**

## CHAPITRE II

### L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE FRANÇAISE

Confronté au droit communautaire invoqué de plus en plus fréquemment devant lui, le juge administratif se doit de déterminer s'il s'agit :

1 - de normes directement applicables, lesquelles créent des droits et des obligations à l'encontre ou au profit des particuliers qui peuvent s'en prévaloir devant la justice ;

2 - ou des normes d'application indirectes pour lesquelles les Etats membres auxquels elles s'appliquent doivent prendre des dispositions législatives ou réglementaires qui les incorporent au droit interne.

Encore notera-t-on que, selon la Cour de Justice, les dispositions de normes d'application indirecte dont un Etat ne respecterait pas les délais de transcription dans le droit interne, aurait, ipso facto, force de loi interne.

Le juge administratif doit encore pouvoir interpréter la norme communautaire. En théorie la règle impose pour les hautes juridictions dont il n'est pas possible de faire appel des décisions, un renvoi préjudiciel en interprétation devant la Cour de Justice (article 177 du Traité de Rome). Au contraire les premières juridictions ont un pouvoir d'interprétation plus large, l'idée étant qu'en cas de contestation il y aura appel et renvoi à la Cour européenne pour interprétation par le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation.

La pratique en a nettement différée dans la mesure où le juge administratif français a appliqué de manière extensive la notion d'acte loi qui est selon la définition célèbre de M. Laferrière, un acte dont l'interprétation ne peut laisser place au doute dans un esprit éclairé. Le juge utilise donc avec une grande parcimonie le renvoi préjudiciel en interprétation.

Enfin, le juge se doit de trancher les problèmes de compatibilité entre le droit interne et le droit communautaire.

C'est de ce point de vue que, depuis 1989, les plus grands bouleversements ont eu lieu. Trois cas de compatibilité peuvent se présenter :

- avec la norme constitutionnelle ;
- avec la norme législative ;
- avec la norme réglementaire.

Pour ce dernier point la question ne se pose pas. Il y a évidente primauté du droit communautaire sur le règlement interne même postérieur.

#### A. LE CONFLIT AVEC LA NORME CONSTITUTIONNELLE

Contrairement à d'autres pays comme l'Allemagne ou l'Italie la question du conflit entre la norme communautaire et la Constitution ne s'est pas posée au juge administratif, pas plus qu'à la Cour de Cassation.

##### 1. La jurisprudence de la Cour de Justice

**Face à la norme suprême, la Constitution des Etats, le juge européen n'a pas hésité à affirmer la suprématie absolue du droit communautaire sur le droit interne quel qu'il soit.**

Certes, le problème ne s'est jamais posé directement.

C'est-à-dire que la Cour de Justice n'a jamais indiqué formellement que la source communautaire l'emporte sur des dispositions constitutionnelles qui lui seraient contraires. L'affirmation a donc été indirecte. Elle n'en est pas moins nette.

• dans l'affaire Leonasio de 1972 la Cour de justice a affirmé que les Etats ne pouvaient se retrancher derrière une disposition constitutionnelle, en l'espèce l'intervention, prévue par la constitution italienne, d'une loi budgétaire interne autorisant le versement de primes prévues par un règlement communautaire, pour méconnaître ses obligations.

• dans un jugement de 1970 la Cour de justice a indiqué qu'il n'est pas concevable que l'on recourt à des règles, à des notions juridiques de droit national, même constitutionnelles, pour apprécier la validité d'un acte communautaire.

**Cet impérialisme du juge européen, qui ne manque pas de choquer le juriste national s'agissant de la norme la plus élevée du droit interne, a été contesté tant en Allemagne qu'en Italie par la voie de la «réserve de constitutionnalité».**

Le raisonnement de la Cour suprême de Karlsruhe en 1974 (affaire Solange) repose sur la constatation qu'un pays, en l'occurrence l'Allemagne Fédérale de l'époque, ne peut avoir souscrit à un traité qui aurait pour effet d'abaisser la protection des droits fondamentaux inclus dans la constitution nationale.

**Aussi le juge allemand, comme le juge italien, émettent-ils une réserve de constitutionnalité, qui laisse la possibilité de vérifier la compatibilité de la norme communautaire avec ces principes fondamentaux et d'en suspendre éventuellement l'application tant que la Communauté n'intègre pas ces principes protecteurs.**

C'est cette voie qui a été suivie la Cour en se déclarant compétente pour assurer elle-même la protection des droits fondamentaux en s'appuyant simultanément sur les principes fondamentaux du droit des Etats membres résultant des constitutions nationales et sur la convention européenne des droits de l'homme.

Tirant les conséquences de cette jurisprudence le juge constitutionnel allemand a levé sa «réserve de constitutionnalité dans un arrêt Solange du 22 octobre 1986... aussi longtemps que l'ordre juridique communautaire assurera un degré de protection au moins égal à ceux des droits fondamentaux internes.

Votre rapporteur observe que le Traité de Maastricht formalise cette conception dans l'article F du titre I «dispositions communes» en stipulant :

«1. L'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques.

2. L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats-membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

3. L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.»

## **2. La position du juge français**

La position du Conseil d'Etat est extrêmement simple. Il se considère comme incompétent pour exercer un contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux quels qu'ils soient ; ce contrôle est d'ores et déjà prévu par le Conseil Constitutionnel en fonction de l'article 54 de la Constitution.

Votre rapporteur observe que c'est ce qui s'est passé pour la conformité du Traité de Maastricht à notre Constitution. Le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République a précisé les points du Traité qui étaient incompatibles avec la Constitution.

Le Gouvernement en a tiré les conséquences en proposant au Parlement, après avis du Conseil d'Etat, un texte modifiant la Constitution sur les points litigieux.

## **B. LE CONFLIT AVEC LA NORME LEGISLATIVE**

La question ne se posait évidemment pas pour la loi antérieure à une disposition communautaire.

Dans ce cas il a toujours été considéré que la norme communautaire postérieure l'emportait et qu'elle abrogeait donc la disposition légale interne.

Tout autre était avant 1989 l'attitude du juge pour la loi postérieure.

### **1. La jurisprudence avant 1989**

Jusqu'au revirement de jurisprudence de l'arrêt *Nicolo* le juge administratif estimait qu'il appartenait au conseil Constitutionnel de sanctionner par le jeu de l'article 61 de la Constitution, la violation par le législateur d'une disposition communautaire antérieure et d'appliquer alors les règles inscrites à l'article 55 de la Constitution qui veut que «les traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont une autorité supérieure à celle des lois».

Si cette sanction n'intervenait pas, le Conseil d'Etat considérait qu'il ne lui appartenait pas de censurer la volonté du législateur, appliquant en cela le principe de la séparation des pouvoirs.

### **2. Le revirement de jurisprudence de l'arrêt *Nicolo***

Ce revirement a été rendu possible par le Conseil Constitutionnel lui-même en 1975.

Dans une décision DC 75 le Conseil Constitutionnel statuant sur la loi autorisant la protection de l'interruption volontaire de grossesse ne s'est pas estimé compétent pour exercer le contrôle de conformité ou de compatibilité des lois avec les engagements internationaux.

**Votre rapporteur s'interroge sur cette attitude du juge constitutionnel lorsqu'il accepte l'idée qu'une loi postérieure à un traité et qui lui serait contraire, ne serait pas pour autant contraire à la Constitution.**

Toujours est-il que se créait ainsi un vide constitutionnel que la Cour de Cassation en 1975, puis le Conseil d'Etat en 1989 allaient devoir combler.

C'est donc par nécessité que le juge a abandonné un raisonnement solide et fondé.

Ce revirement avait également l'avantage de mettre la pratique juridictionnelle française en harmonie avec celle de la Cour de Justice qui depuis l'arrêt Simmenthal de 1978, a précisé, que c'est au juge ordinaire et non pas constitutionnel qu'il appartient d'écarter une loi postérieure contraire au droit communautaire.

Cette jurisprudence Nicolo fut très vite confirmée et étendue aux règlements communautaires par un arrêt Boisdet de 1990.

### **3. La jurisprudence "Rothmans international France", "société Philipp Morris France" et "société Arizona Tobacco Products"**

Le Conseil d'Etat saisi de recours pour excès de pouvoir par les sociétés Rothman, Philipp Morris et Arizona Tobacco a fait le 28 février 1992 un pas supplémentaire dans la logique qui avait conduit au retournement de jurisprudence de l'arrêt Nicolo, puis à l'extension de l'arrêt Boisdet.

**Le Conseil a, en effet, affirmé la primauté des directives du Conseil des Communautés Européennes sur la loi française.**

Rappelons que la directive, elle aussi prévue par le Traité de Rome pour sa mise en oeuvre, n'est obligatoire que dans ses objectifs. L'Etat membre est libre du choix des moyens à mettre en oeuvre pour assurer la transposition de la directive en droit interne. A propos de la compatibilité entre les actes administratifs réglementaires et les directives européennes, le Conseil d'Etat avait déjà admis qu'une directive pouvait produire par elle-même des effets en droit interne. Ainsi par exemple, le Conseil d'Etat a estimé que l'administration, lorsqu'elle rédige de nouveaux textes, était tenue de

respecter les objectifs fixés par une directive. Restait donc en suspens la question de la compatibilité entre une loi et une directive.

*a) Rappel des faits*

Dans les litiges qui étaient soumis au Conseil d'Etat, se trouvait en cause la loi du 24 mai 1976, relative au monopole des tabacs prévoyait un prix de détail unique du tabac dans des conditions déterminées par décret. La Cour de justice des Communautés Européennes a jugé que ce texte n'était pas conforme à la directive du 19 décembre 1972 stipulant la libre détermination des prix de vente au détail par les fabricants et importateurs de tabac. Le Conseil d'Etat a relevé cette incompatibilité entre la loi française de 1976 et la directive européenne de 1972. Le décret pris en application de cette loi et conférant au ministre de l'Economie et des Finances le pouvoir de fixer le prix de vente au détail du tabac ne pouvait alors trouver en elle de base légale.

Le juge administratif a donc écarté l'application de la loi, déclaré illégal le décret d'application conférant au ministre ce pouvoir de fixation du prix de vente au détail du tabac, et annulé en conséquence les décisions par lesquelles le ministre avait, sur la base de ce décret, refusé de faire droit aux demandes des sociétés Rothmans et Philip Morris d'augmenter les prix de leurs produits.

Le Conseil d'Etat était par ailleurs saisi d'une demande de dommage et intérêts par deux des sociétés concernées. Par sa seconde décision « Société Arizona Tobacco Products - Société Anonyme Philip Morris », le Conseil d'Etat leur a partiellement donné raison. Conformément à sa jurisprudence traditionnelle, le Conseil d'Etat a estimé que l'illégalité des décisions réglementaires de fixation des produits du tabac, tenait à ce que le ministre avait cru pouvoir légalement, mais à tort, faire usage d'une attribution que lui reconnaissait le législateur, alors qu'il aurait dû se placer en dehors du champ d'application du régime spécifique de la loi du 24 mai 1976 qui n'était pas compatible avec la directive de 1972. C'est donc l'acte réglementaire illégal lui-même, qui s'est interposé entre la loi et l'administré. La décision administrative illégale engage la responsabilité de la puissance publique. Pour évaluer le préjudice de la faute, la haute juridiction administrative a d'abord constaté que l'ordonnance du 30 juin 1945 relative au contrôle des prix pouvait servir de base légale aux décisions du ministre.

Le ministre de l'Economie et des Finances aurait pu, sur le fondement de cette ordonnance, prendre une mesure similaire à celle intervenue sur la base de la loi du 24 mai 1976, c'est-à-dire une mesure de taxation des prix de vente au détail. Compte tenu du rapport entre les hausses de prix auxquelles ces fabricants étrangers auraient pu prétendre à ce titre et les hausses qui leur ont été accordées, le Conseil a fixé l'indemnité à laquelle ils avaient droit, à 230 000 F, soit à un niveau très inférieur à celui qui était demandé.

*b) L'argumentation du Commissaire du Gouvernement*

Le Commissaire du Gouvernement Laroque a fait, dans ses conclusions, un remarquable résumé de la position du Conseil d'Etat.

Rappelant les conclusions de M. Denoix de Saint Marc sur la décision ALIVAR, il a rappelé que le Conseil d'Etat admettait qu'un arrêt de la Cour comportant sanction d'un manquement de l'Etat français à ses obligations puisse lui imposer, en tant qu'institution de cet Etat, certaines obligations au regard de l'application des règles communautaires et surtout de leur interprétation. Toutefois le Conseil se réservait de tirer les conséquences d'un tel arrêt et de l'interprétation qu'il donne des règles communautaires en fonction de ses compétences, en sa qualité de juge administratif, par les principes généraux du droit, dont certains sont de valeur constitutionnelle, qui régissent l'ordre juridique national. C'est pour cette raison que, jusqu'à la décision NICOLO, le Conseil s'interdisait de remettre en cause ou d'écarter une loi postérieure à une règle communautaire quand bien même sa contradiction avec cette règle aurait été affirmée directement ou indirectement par la Cour de Justice, à l'occasion d'arrêts constatant un manquement ou prononçant des interprétations des normes européennes sur renvoi préjudiciel au titre de l'article 177 du Traité de Rome.

Depuis l'arrêt Nicolo la doctrine attendait que le Conseil d'Etat fit un effort supplémentaire en acceptant d'apprécier la compatibilité de la loi française à une directive communautaire.

**Le Commissaire du Gouvernement a proposé au Conseil un raisonnement en deux temps :**

1. Ne plus faire de différence entre les stipulations du traité lui-même et le droit communautaire dérivé : règles, directives ou règlements émanant des organes institués par le Traité qui s'imposent selon des modalités différentes aux Etats signataires.

Il n'est pas indispensable d'aller jusqu'à se conformer à la conception de la primauté absolue du droit communautaire - au besoin même supra-constitutionnelle - telle que l'entend la Cour de Justice des Communautés Européennes. On en trouve du reste des exemples dans les décisions du 15 juillet 1964, COSTA c/ENEL, R.p. 1141 et du 9 mars 1978, SIMMENTHAL, R.p. 324. Donc, sans aller jusque là, il nous faut admettre que les engagements contractés à cet égard par la France lors de la signature du traité couvrent toutes ses stipulations, ainsi que les mesures prises pour leur exécution qui lui sont soit indissociables soit nécessairement dérivées, et donc de même nature puisqu'elles relèvent du droit international.

Cette position est du reste affirmée par le Conseil Constitutionnel lui même :

- qui ne distingue pas entre les différentes obligations internationales de la France et leur applique indifféremment les dispositions de l'article 55 de la Constitution (DC n°86-207 du 25 juin 1986) ;

- qui a rappelé que les actes du droit européen dérivé avaient les mêmes effets que les traités eux-mêmes au regard de l'article 55 (DC n° 70-39 du 19 juin 1970 ou DC n° 77-90 du 30 décembre 1977).

Votre rapporteur observe que le développement considérable du droit dérivé par voie de directive rend cette extension de la jurisprudence Nicolo « du bon sens ».

Ne pas reconnaître aux directives l'habilitation de l'article 55 reviendrait, en effet, selon M. Yves Galmot à :

*«faire sortir de cette habilitation la majeure partie du traité lui-même, car le droit dérivé tient son autorité vis-à-vis des droits nationaux des diverses dispositions du traité qui prévoit l'intervention de règlements, directives ou décisions, combinés avec celles de l'article 189 qui définit les obligations que ces actes de droit dérivé font peser sur les Etats membres. Refuser de contrôler la conformité d'une loi à un acte de droit communautaire dérivé, légalement pris, reviendrait donc à refuser de contrôler la conformité d'une loi aux diverses dispositions du traité qui prévoient l'intervention de cet acte et en définissent les effets juridiques.*

*Ce serait, en définitive, choisir arbitrairement à l'intérieur du traité, et sans aucun fondement constitutionnel, certaines dispositions que l'on accepterait de faire prévaloir sur les lois postérieures et d'autres dispositions qui demeureraient à la merci du législateur national».*  
(Cahiers juridiques d'EDF-GDF mars 1990).

**Ainsi, dès lors que l'autorité juridique des engagements internationaux résulte de l'article 55 de la Constitution, sans qu'il soit fait de distinction entre les catégories de traités ou d'engagements internationaux qui en sont la conséquence, et que le législateur ait ou non participé directement à leur élaboration, à leur ratification ou leur approbation, il n'y a pas lieu de faire une différence entre le traité lui-même et la norme internationale qui en est dérivée.**

Du reste, une telle analyse avait été faite par la Cour de Cassation qui avait étendu l'appréciation de la loi postérieure au droit dérivé et en particulier aux directives. C'est bien ce qui ressort de trois décisions de la chambre criminelle du 14 juillet 1988 Guilbert, du 3 octobre 1990 Siemx et du 7 novembre 1990.

2. Ayant exposé cette première série d'analyses, le Commissaire du Gouvernement s'attachait plus spécialement à la question de la compatibilité de la loi avec la directive.

Le Conseil, on l'a vu avec l'arrêt Cohn Bendit du 28 décembre 1978, a une interprétation stricte de l'article 189 du Traité de Rome qui stipule que «la directive lie tout Etat membre destinataire quant aux résultats à atteindre en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens».

Il juge, que les administrés ne peuvent se prévaloir directement d'une directive qui n'a pas d'effets immédiats en droit interne à l'encontre d'un acte administratif individuel.

Encore faut-il constater que cette dernière jurisprudence n'a qu'une portée relative dès lors que le justiciable peut directement ou par voie d'exception contester la compatibilité d'un acte réglementaire avec les objectifs d'une directive communautaire comme en témoigne une jurisprudence constante depuis 1984 (Confédération Nationale des Sociétés des Animaux en France).

De même peut être annulé un refus d'abrogation d'une réglementation qui ne serait pas compatible avec les objectifs d'une directive (Assemblée 3 janvier 1989, Compagnie ALITALIA p. 44).

Dès lors que l'on admet d'étendre, du traité au droit communautaire dérivé, l'appréciation de la compatibilité d'une loi avec les engagements internationaux de l'Etat français, il est difficile de faire une distinction entre la directive et le règlement communautaire.

Il est donc évident que l'extensin de l'arrêt Nicolo s'impose et que le Conseil doit rechercher si le législateur dans sa propre tâche de transposition a bien respecté les objectifs du même texte et pris les moyens d'atteindre les résultats demandés.

**Ce raisonnement en deux temps a conduit le juge administratif à se prononcer, non pas sur la validité d'une loi postérieure à un traité international, mais sur son opposabilité ou à son applicabilité à une situation donnée.**

Cett démarche crée une obligation non seulement pour le juge saisi d'un litige mais, en aval, en quelque sorte, au pouvoir exécutif, c'est-à-dire à l'autorité administrative.

Comme le souligne Mme Laroque :

*« Contrairement aux apparences , il ne s'agit pas pour cette autorité de désobéissance à la loi, mais au contraire -au nom du principe de légalité- du devoir de respect de l'ordre constitutionnel des règles de droit. L'autorité gouvernementale ou administrative qui se voit attribuer, comme en l'espèce, par le législateur un pouvoir réglementaire, qui n'est pas compatible avec une norme internationale, et que, de surcroît, elle n'est pas tenue d'utiliser dans un sens contraire à cette norme, ne peut légalement en user, dès lors qu'elle doit, d'elle-même, faire prévaloir la norme internationale sur la loi interne. L'illégalité de la décision administrative du dommage ne procède donc pas dans ce cas directement de la loi, mais du comportement de l'autorité administrative. »*

C'est ce raisonnement qui va permettre au Conseil d'Etat d'engager la responsabilité de l'Etat sur le terrain de la faute simple.



#### **4. L'application de cette jurisprudence au domaine audiovisuel**

**La jurisprudence "Rothmans, Philipp Morris et Arizona Tobacco" est particulièrement importante.**

Faut-il rappeler que, dès leur origine, les décrets du 17 janvier 1990 ont été vivement contestés par les producteurs (USPA) et les diffuseurs (TF1 et M6).

Ces derniers avaient du reste engagé une action contentieuse auprès de la Cour européenne de justice.

C'est la menace de ce contentieux, et la condamnation probable de l'Etat français qui a conduit au compromis de Bruxelles et à la mise en conformité de notre droit avec la loi du 18 janvier 1992 et les décrets du 27 mars 1992.

Plusieurs questions peuvent se poser après l'arrêt Rothmans :

1) la responsabilité de l'Etat pourrait-elle être engagée sur le terrain de la faute en raison de la définition trop restrictive de l'oeuvre originale d'expression française, laquelle empêche la réalisation de certaines coproductions et entraîne donc un préjudice ?

2) le décret du 27 mars 1992 sur la publicité et le parrainage est-il compatible avec la directive télévision sans frontières ?

**Nul doute que les juristes doivent tout particulièrement analyser la loi du 18 janvier 1992 et les décrets du 27 mars afin de bien vérifier s'il n'y aurait pas une incompatibilité avec les objectifs de la directive télévision sans frontières.**

**Resterait enfin, un dernier pas à franchir pour le juge français, celui consistant à revenir sur la jurisprudence Cohn-Bendit qui reste un point de friction avec la Cour de justice européenne.**

**Il semble à votre rapporteur que la question des effets directs des directives dans le droit interne pourrait être revue à la lueur du caractère de plus en plus précis du contenu de celles-ci.**

**Il n'en demeure pas moins que l'article 189 dans sa nouvelle rédaction de Maastricht -en introduisant le Parlement européen- distingue bien entre :**

- le règlement, directement applicable, la directive qui lie les Etats membres quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ;
- la décision obligatoire dans tous ses éléments pour ses destinataires ;
- les recommandations ou avis qui ne lient pas.

Votre rapporteur se doit alors de souligner que la position du juge n'exclut nullement que le requérant puisse invoquer une directive en appui d'un recours dirigé contre un acte réglementaire la transposant en droit interne, mais aussi contre n'importe quelle disposition réglementaire qui serait, de l'avis du requérant, contraire.

**Il est donc possible par voie d'exception de contester l'acte réglementaire ayant servi d'appui à l'acte individuel attaqué, et ce, sur le fondement d'une incompatibilité avec le droit communautaire.**

## **CHAPITRE III**

### **LE POIDS CROISSANT DES DIRECTIVES**

#### **A. LA DIRECTIVE «TELEVISION SANS FRONTIERES»**

Votre rapporteur a choisi de retenir le terme de «télévision sans frontières» pour traiter de la «directive visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle».

##### **1. Historique de l'adoption**

Avant l'adoption de la directive, le 3 octobre 1989, le texte a subi de multiples variations car il avait déclenché un intense débat entre partisans et détracteurs ! La virulence de ce débat tient à ce que cette directive traite d'un domaine sensible entre tous, celui de la culture et, par conséquent, de l'identité culturelle de chaque Etat-membre.

Votre rapporteur a précédemment décrit la façon dont la jurisprudence de la Cour de justice a permis, au droit communautaire avec les arrêts Sacchi et Debaue, de traiter du culturel et, en particulier, de l'audiovisuel en se fondant sur le principe de la libre prestation de services.

C'est pour répondre aux sollicitations du Parlement européen que la Commission a présenté le 14 juin 1984 son livre vert sur l'établissement d'un marché commun de la radiodiffusion.

Conformément à la vocation d'harmonisation des législations nationales dans le respect du principe de subsidiarité, que lui donne l'article 100 du Traité de Rome, la Commission a cherché à établir une base commune de principes nécessaire à la suppression des entraves à la libre circulation.

Elle a, pour cela, distingué quatre domaines au sein desquels une harmonisation semblait indispensable :

- 1) la publicité,
- 2) la protection de la jeunesse,
- 3) le droit de réponse
- 4) le droit d'auteur.

A cet objectif général s'ajoutait celui de favoriser l'éclosion d'une industrie audiovisuelle européenne, qui, on le verra, a fait naître l'idée de quotas de diffusion.

Les propositions du livre vert, discutées au Comité économique et social, puis au Parlement ont débouché sur la proposition de directive du 30 avril 1986.

Il a paru intéressant à votre rapporteur de rappeler le contenu des six chapitres de ce projet à partir duquel les discussions se sont engagées.

Quatre thèmes principaux y étaient traités :

a) *La promotion de la distribution et de la production d'oeuvres communautaires.*

La définition de l'oeuvre communautaire partait du lieu d'établissement des producteurs le principe étant admis, obligation était faite, en cas de coproduction, que la part communautaire soit au moins égale à 70 %.

Mais la mesure la plus importante, comme la plus contestée, était l'établissement d'un quota obligatoire et

**progressif de diffusion de ces oeuvres. Ce quota devait être au minimum de 30 % du temps total de programmation. Il devait atteindre 60 % trois ans après la date d'entrée en vigueur de la directive. La part des productions émanant de producteurs indépendants devait être de 5 %, progressant vers un minimum de 10 % trois années plus tard.**

**On reconnaît là le type même de la démarche volontariste en faveur d'un secteur de production audiovisuel fort.**

*b) La publicité et le parrainage*

Le principe de base du projet était la suppression de l'interdiction de publicité pour les émissions transfrontalières. Chaque État restait cependant maître d'autoriser ou d'interdire la publicité pour les émissions nationales. La durée maximale du temps de diffusion quotidien était de 15 % pour les émissions transfrontalières. Par contre chaque État conservait la liberté de fixer à sa guise le seuil s'appliquant à ses émissions intérieures sous réserve qu'en cas de réglementation nationale plus souple, ses critères s'appliquent également aux émissions provenant d'autres pays membres.

Le contenu de la publicité était soumis à un certain code déontologique et s'accompagnait de limitation (alcool) ou d'interdiction (tabac).

La directive admettait le principe de la coupure publicitaire.

*c) La protection de la jeunesse* était la troisième préoccupation du projet qui limitait les émissions comportant des scènes de violence, de pornographie ou de racisme. Le contrôle était exercé a priori.

*d) Les droits d'auteur*

Le projet prévoyait, en cas d'absence d'accord entre les parties intéressées, l'institution d'une licence légale par État. En cas de conflit un recours à une autorité arbitrale, judiciaire ou administrative était possible, pour fixer une juste rémunération.

**Il était clair aux yeux de tous que, derrière l'enjeu économique, se profilait un projet culturel européen visant à encourager la créativité européenne et de s'opposer victorieusement au déferlement sur le continent européen des productions audiovisuelles provenant des Etats-Unis et du Japon.**

Le projet fut transmis par la Commission, le 6 juin 1986 au Comité économique et social, au Parlement et au Conseil.

Parallèlement à cette démarche de la Commission, les 22 Etats membres du Conseil de l'Europe réunis à Vienne en décembre 1986, décidaient l'élaboration de ce qui allait devenir la convention télévision transfrontières. Cette décision portait cependant en germe une « concurrence » d'élaboration entre les deux textes.

Très rapidement il apparut que les points de friction allaient porter :

- 1) sur l'établissement de quotas obligatoires de diffusion,
- 2) sur la limitation quantitative de publicité
- 3) sur la question des droits d'auteur et l'existence d'une licence légale.

o o

o

En matière de quotas la France s'est aussitôt faite leur champion en s'opposant au front des libéraux constitué par la Grande-Bretagne, l'Allemagne, le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg.

Ce « front du refus » va encore se raidir lorsque la Commission envisagea d'intégrer à son projet les amendements du Parlement renforçant les exigences en matière de quotas.

La Commission a donc présenté, le 6 avril 1988 au Conseil un projet modifié sur les points suivants :

- 1) - Le quota minimum de diffusion d'oeuvres communautaires est relevé de 30 à 60 %, objectif pouvant être atteint progressivement en trois ans. Ce seuil permettrait, selon la Commission d'éviter une possibilité de retour en arrière pour les chaînes diffusant déjà plus 30 % d'oeuvres communautaires.

2) - afin d'éviter que des pays tiers tournent la réglementation en réalisant des oeuvres dites communautaires à travers des sociétés simplement domiciliées dans la CEE, le projet prévoyait que les auteurs et les artistes soient majoritairement sous contrôle d'un producteur européen.

Par contre, sous certaines réserves, la Commission élargissait aux producteurs appartenant aux pays de l'AELE ou du Conseil de l'Europe, la notion d'oeuvre communautaire.

- Elle réintérait la notion de droit de réponse, envisagée dans le livre vert mais exclut du premier projet comme étant une entrave trop importante à la libre circulation,

- elle renforçait la déontologie de la publicité.

Malgré ces adaptations l'opposition de certains Etats au système des quotas ne s'est pas démentie et le Conseil européen de Rhodes, le 2 décembre 1988, ne pouvait qu'encourager une accélération des négociations tout en constatant que la convention télévision sans frontières présentée à la presse par le Conseil de l'Europe le 23 novembre 1988 allait précéder la directive.

Le renouvellement de la Commission en janvier 1989 a néanmoins permis une reprise des négociations et un rapprochement des points de vue qui débouchait sur le compromis du 13 avril 1989.

L'essentiel de ce compromis tient en fait à l'abandon du caractère obligatoire des quotas et son remplacement par une notion beaucoup moins contraignante, largement inspirée du texte du Conseil de l'Europe.

*«La diffusion d'oeuvres européennes doit tendre progressivement et chaque fois que cela est réalisable vers une proportion majoritaire du temps de diffusion à l'exclusion du temps consacré aux informations, aux manifestations psorties, aux jeux, à la publicité ou aux services des télétextes».*

De plus étaient «sortis» du nouveau texte la radio et les droits d'auteur.

Le 27 avril 1989 le Comité économique et social émettait un avis positif sur la proposition et le 22 mai le Parlement européen en débattait.

Pourtant un nouveau rebondissement devait survenir avec l'envoi au Président du Parlement européen d'une lettre émanant de la Présidence des Etats-Unis, elle était datée du 24 mai 1989 ; elle annonçait la désapprobation totale de ce pays au système des quotas envisagé et menaçait de raidir la position américaine dans les négociations du GATT à Genève.

Votre rapporteur a déjà rappelé les outrances verbales de Mme Clara Hills, représentante du Président BUSH pour le commerce et de l'ambassadeur, représentant des Etats-Unis au GATT.

Pourtant, le Parlement européen a maintenu sa position et à même adopté notamment une série d'amendements renforçant l'aspect obligatoire de la diffusion d'oeuvres européennes.

Cette position du Parlement explique le retournement de majorité au sein du Conseil qui a provoqué un véritable blocage institutionnel.

C'est à l'issue d'une laborieuse négociation conduite personnellement par le Président de la Commission avec chaque Etat membre, et après avoir assuré les pays les plus réticents que la notion de proportion majoritaire n'était contraignante que politiquement, et non juridiquement, que le Conseil adoptera la directive le 3 octobre 1989.

## **2. Le contenu de la directive**

La directive comporte 27 articles répartis en sept chapitres.

- le chapitre premier (article 1) donne les définitions de la «radiodiffusion, télévisuelle», de la publicité télévisuelle, de la publicité clandestine et du parrainage.

- le chapitre II (articles 2 et 3) intitulé «dispositions générales» pose les règles de base de la libre circulation et du droit des Etats membres.

- le chapitre III (articles 4 à 9) traite de la promotion et de la production de programmes télévisés. Il pose dans son article 4 le principe des quotas de diffusion et donne dans son article 6 la définition de l'oeuvre européenne.

- le chapitre IV (articles 10 à 23) aborde la publicité et le parrainage,
- le chapitre V (article 22) la protection des mineurs,
- le chapitre VI (article 23) celle du droit de réponse,
- le chapitre VII (articles 24 à 27) comprend des dispositions diverses prévoyant notamment l'incorporation de la directive dans le droit interne, au plus tard le 3 octobre 1991.

*a) Les principes de base des articles 2 et 3*

Ces principes sont au nombre de 4 :

1)- Le principe fondamental de la directive est que le droit applicable aux émissions télévisuelles est celui de l'Etat membre d'origine de ces émissions.

Ce principe est nettement affirmé dans les considérants de la directive :

*«il est nécessaire et suffisant que toutes les émissions respectent la législation de l'Etat membre dont elles émanent».*

*«il est nécessaire, dans le cadre du marché commun, que toutes les émissions émanant de la communauté et destinées à être captées à l'intérieur de celle-ci, et notamment les émissions destinées à un autre Etat membre, respectent la législation de l'Etat membre d'origine applicable aux émissions destinées au public dans cet Etat membre, ainsi que les dispositions de la présente directive».*

*«considérant que l'obligation de l'Etat membre d'origine de s'assurer que des émissions sont conformes à la législation nationale telle que coordonnée par la présente directive est suffisante, au regard du droit communautaire, pour garantir la libre circulation des émissions sans qu'un second contrôle pour les mêmes motifs soit nécessaire dans les Etats membres de réception.»*

Tirant les conséquences de ce principe le premier paragraphe de l'article 2 pose la règle selon laquelle il appartient au pays de l'émission de vérifier que les émissions transfrontalières destinées à un public voisin respectent le droit applicable dans cet autre Etat membre.

2)- La libre circulation des programmes et la reconnaissance mutuelle (article 2 paragraphe 2).

Le deuxième paragraphe de l'article 2 stipule que les Etats membres assurent la liberté de réception et n'entravent pas la retransmission d'émissions émanant d'un autre Etat membre sur leur territoire.

3)- La clause de sauvegarde (article 2, paragraphe 2, lettres a, b, c, d).

Un seul cas d'interdiction est laissé à l'appréciation des Etats : celui dans lequel les dispositions de l'article 22 relatives à la protection des mineurs seraient violées.

Encore convient-il de constater que la procédure de suspension des émissions litigieuses est particulièrement encadrée (c'est-à-dire très difficile).

Il faut, en effet, que l'infraction soit manifeste, sérieuse, grave, qu'elle se soit déjà produite deux fois au moins dans les 12 derniers mois, que l'Etat notifie à l'organisme fautif et à la Commission son intention de suspendre et qu'une procédure de règlement amiable avec l'Etat de transmission et la Commission ait échoué tandis que la violation persiste.

Concrètement, il faudrait une persévérante bonne volonté à un Etat membre pour aboutir à une suspension !

Votre rapporteur comprend que l'intention des rédacteurs était d'éviter qu'un Etat membre puisse utiliser à mauvais escient l'argument de la protection des mineurs.

Pourtant, la procédure retenue rendait quasiment impossible une suspension alors, qu'en cas d'atteinte grave à la protection légitime des mineurs on peut penser qu'existait une certaine urgence à faire cesser l'émission considérée.

#### 4)- Les discriminations à rebours (article 3)

On appelle ainsi la possibilité laissée à un Etat membre de prendre pour lui-même des dispositions plus contraignantes. Le principe en est posé par l'article 3 :

*«Les Etats membres ont la faculté, en ce qui concerne les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus strictes ou plus plus détaillées dans les domaines couverts par la présente directive».*

Ce principe général trouve des applications particulières pour les objectifs linguistiques (article 8) et en matière de publicité (temps d'antenne et modalités de transmissions) à l'article 19.

Comme on le verra ci-après la France a fait une application directe et rapide de cette possibilité avec les décrets du 17 janvier 1990 instituant des quotas de diffusion et de production dont le simple bon sens, permettait d'en stigmatiser le caractère inapplicable.

#### *b) Les quotas et les objectifs tendant à favoriser l'industrie audiovisuelle*

Ce fut le principal point d'achoppement entre les Etats membres. L'opposition de certains à l'établissement de quotas obligatoires et donc contraignants a conduit le Conseil à un retournement de majorité et à un véritable blocage institutionnel.

Votre rapporteur observe également qu'était favorable à des quotas renforcés la majorité du Parlement européen. L'avis de ce dernier, pourtant la seule autorité élue au suffrage universel, a été purement et simplement écarté par la Commission.

Il est vrai que si celle-ci avait pris en compte les amendements adoptés par le Parlement européen, la directive n'aurait pas vu le jour.

La question qui se pose est de savoir si le laborieux compromis nécessaire pour que la directive soit adoptée, ne vide pas de son sens la politique industrielle de programmes audiovisuels.

Quelle est, en effet, la force contraignante d'une obligation politique, -et non juridique-, d'atteindre «chaque fois que cela est réalisable» une proposition majoritaire d'oeuvre européenne en diffusion.

Les déclarations de M. Dondelinger, Commissaire européen de la culture ou les réponses du Commissaire Bougemann précisent cependant qu'il s'agit bien d'une obligation de comportement. La déclaration annexe à la directive renforce le contrôle politique des Etats membres sans les délier de leurs obligations juridiques (question écrite n° 758/89, JOCE n° C 97 du 17 avril 1990).

**Force est alors de constater que de l'ambition initiale à la quasi inexistence de la proposition, beaucoup d'illusions ont été perdues en chemin.**

Votre rapporteur n'est certes pas un défenseur inconditionnel des quotas de diffusion.

**Il serait, en effet, plus réaliste et surtout plus efficace de concentrer l'effort des radiodiffuseurs sur la production.**

**Pour la France, votre rapporteur a proposé que l'on s'en tienne au minimum de la directive pour ce qui est de la diffusion et que l'effort demandé aux diffuseurs pour aider à l'émergence d'une industrie de la production se porte sur un pourcentage du chiffre d'affaires net obligatoirement consacré à ce secteur.**

Mais qui écouterait le Parlement ?

1) L'oeuvre européenne (article 6)

La directive distingue tout d'abord l'oeuvre par sa provenance ; ce sont :

- les oeuvres originaires d'un Etat membre de la C.E.E. ou de l'ex-R.D.A.,

- sous certaines réserves (conformité aux conditions de l'article 6 § 2) celles provenant de pays européens ayant adhéré à la Convention européenne «télévision sans frontières» du Conseil de l'Europe du 15 mars 1989.

- les oeuvres originaires de pays tiers remplissant certaines conditions et notamment celles fixées à l'article 6 § 3 en matière de coproduction.

La directive intègre ensuite des critères de résidence pour les auteurs et les travailleurs culturels.

Ainsi, une oeuvre originaire d'Etats membres de la Communauté est celle qui est réalisée essentiellement avec le concours d'auteurs ou de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats membres de la C.E.E., de l'ex-R.D.A. ou membres du Conseil de l'Europe.

De même, le ou les producteurs sont soumis à des exigences identiques de résidence et il faut également que la contribution du ou des producteurs européens soit majoritaire.

Sont toutefois envisagées des possibilités d'accords particuliers avec les pays de l'Est.

La définition de l'oeuvre qui est donnée au premier paragraphe de l'article 4 est une définition «en creux» qui exclut les informations, les manifestations sportives, les jeux, la publicité et les services de télétextes.

## 2) Les quotas de diffusion (article 4)

Un compromis entre les Etats membres a abouti à une règle très souple puisqu'il est convenu que «chaque fois que cela est réalisable et par les moyens appropriés» les Etats membres s'assurent que leurs diffuseurs nationaux consacrent aux oeuvres européennes telles que définies ci-dessus «une proportion majoritaire de leur temps de diffusion».

Il est admis que cet objectif pourra être atteint progressivement.

Cette souplesse réglementaire est apparemment compensée par l'instauration d'un «plancher». En effet, en tout état de cause, le niveau atteint ne saurait être inférieur à celui constaté en moyenne en 1988 (1990 pour la Grèce et le Portugal). En réalité il semble à votre rapporteur que cette disposition vide quelque peu de son sens l'instauration de quotas pourtant déjà peu contraignants.

A compter du 3 octobre 1991, les Etats membres devront communiquer à la Commission un rapport lui permettant d'évaluer les résultats obtenus et notamment l'application des articles 4 et 5 de la directive. Un bilan sera effectué au plus tard le 3 octobre 1994. Il devrait tout particulièrement permettre d'examiner la mise en oeuvre de l'article 4 compte tenu de «l'évolution intervenue dans le marché communautaire ainsi que du contexte international».

### 3) Les quotas de production (article 5)

«Chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés» les Etats membres devront veiller à ce que les diffuseurs nationaux consacrent :

- soit 10 % de leur temps d'antenne, hors information, sport, jeux, télétexte ou publicité,
- soit 10 % de leur budget de programmation,

à des oeuvres européennes émanant de producteurs indépendants.

Pour favoriser la création, cette obligation s'accompagne du voeu qu'une proportion «adéquate» soit réservée à des oeuvres de moins de cinq ans.

### *c) La publicité et le parrainage*

Ce chapitre, qui compte onze articles, est le plus détaillé de la directive qui contient deux types de règles en matière de publicité.

- Des règles de diffusion,
- des règles de contenu.

**Les règles de diffusion visent à déterminer dans quelles conditions la publicité peut être diffusée : à quelles heures, à quelles fréquences, selon quel pourcentage d'antenne, etc... Dans ce cadre, la directive prévoit :**

1)- l'obligation de rendre la publicité nettement identifiable et de la distinguer nettement du reste du programme (article 10, paragraphe 1) ;

2)- la quasi-interdiction (« doivent être exceptionnels ») des spots publicitaires isolés (article 10, paragraphe 2) ;

3)- l'interdiction de la publicité subliminale (article 10, paragraphe 3) ;

4)- l'interdiction de la publicité clandestine (article 10, paragraphe 4) ;

5)- pour les émissions composées de parties autonomes, les émissions sportives et les événements et spectacles de structure similaire comportant des intervalles, l'insertion de la publicité uniquement entre les parties autonomes ou dans les intervalles (article 11, paragraphe 2) ;

6)- pour les films et téléfilms, la limitation à une interruption par tranche de quarante-cinq minutes, avec possibilité d'une interruption supplémentaire si la durée de l'oeuvre dépasse d'au moins vingt minutes deux ou plusieurs tranches complètes de quarante-cinq minutes (article 11, paragraphe 3) ;

7)- pour les autres émissions, la limitation à une interruption par tranches de vingt minutes (article 11, paragraphe 4) ;

8)- l'interdiction d'insérer de la publicité dans les diffusions de services religieux, ainsi que dans les journaux télévisés, les magazines d'actualités, les documentaires, les émissions religieuses et les émissions pour enfants dont la durée programmée est inférieure à trente minutes (article 11, paragraphe 5) ;

9)- l'application de dispositions portées aux paragraphes 1 à 4 de l'article 11 pour l'insertion de publicité dans les journaux télévisés, les magazines d'actualités, les documentaires, les émissions religieuses et les émissions pour enfants dont la durée programmée est supérieure à trente minutes (article 11, paragraphe 3) ;

10)- la limitation à un maximum de 15 % du temps d'antenne quotidien consacré à la publicité (article 18, paragraphe 1) ;

11)- la limitation à un maximum de 20 % du temps d'antenne consacré à la publicité au sein d'une période donnée d'une heure (article 18, paragraphe 2) ;

**Les règles de contenu visent, soit à fixer certaines lignes générales de contenu de la publicité, soit à l'interdire ou à la réglementer très strictement pour un certain nombre de produits.**

1)- Font partie de la catégorie des «lignes générales» les règles de l'article 12 (interdiction de toute publicité portant atteinte au respect de la dignité humaine, comportant des discriminations en raison de la race, du sexe ou de la nationalité, etc.)

2)- Est totalement interdite la publicité pour les cigarettes et autres produits de tabac (article 13) ainsi que pour les médicaments et traitements médicaux seulement disponibles sur prescription médicale (article 14).

3) Est strictement réglementée la publicité pour les boissons alcoolisées (article 15).

4) Est également réglementée la publicité à destination des mineurs. L'article 16 répond au souci d'éviter que des annonceurs et des diffuseurs peu scrupuleux abusent de certaines facilités pour toucher les enfants, que l'on sait plus vulnérables à la publicité.

### **Concernant le parrainage**

L'article 17 traite du parrainage. Il contient à la fois des règles de diffusion et des règles de contenu, tant il est vrai que, dans ce domaine, les deux aspects sont par nature intimement liés. Sont ainsi prévues :

1) - l'interdiction pour le parrain d'exercer sur le contenu et la programmation des émissions une influence susceptible de porter atteinte à la responsabilité et à l'indépendance éditoriale du diffuseur (article 17, paragraphe 1, lettre a)) ;

2) - l'identification claire du parrain (ce qui semble pouvoir être interprété, a contrario, comme une interdiction des pratiques de product placement) (article 17, paragraphe 1, lettre b)) ;

3) - l'interdiction pour les programmes parrainés d'inciter à l'achat ou à la location des produits ou services du parrain ou d'un tiers (article 17, paragraphe 1, lettre c)) ;

4)- l'interdiction de parrainage pour les personnes physiques ou morales qui ont pour activité principale la fabrication, la vente ou la fourniture de services en rapport avec le tabac et les médicaments délivrés uniquement sur prescription médicale (article 17, paragraphe 2) ;

La directive prévoit également que les journaux télévisés et les émissions d'information politique ne peuvent pas être parrainés (article 17, paragraphe 3).

### **Concernant le téléachat**

Défini comme les «offres faites directement au public en vue soit de vendre, d'acheter ou de louer des produits, soit de fournir des services», le téléachat doit respecter deux règles de diffusion.

1) L'article 18, paragraphe 1, permet de porter de 15 à 20 % le temps d'antenne quotidiennement consacré à la publicité, si ce temps comprend des émissions de téléachat et pour autant que le volume de spots publicitaires ne dépasse pas 15 %.

2) L'article 18, paragraphe 3, limite à un maximum d'une heure par jour les émissions de téléachat.

L'article 19 admet la possibilité pour un Etat membre d'adopter des règles plus strictes en matière de temps d'antenne ou des modalités de transmissions pour préserver :

- la fonction d'information, d'éducation, de culture et de divertissement de la télévision,

- le pluralisme de l'information et des médias.

L'article 20, plus connu sous le vocable d'amendement Berlusconi, permet aux Etats membres qui le souhaitent d'adopter des règles plus souples en matière publicitaire pour ceux de leurs programmes nationaux, uniquement destinés au territoire national et ne pouvant être reçus, directement ou indirectement, dans un autre Etat de la communauté.

### *d) La protection des mineurs*

L'article 22 prohibe les émissions «susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs».

**Votre rapporteur s'interroge dans ce domaine sur l'utilité du terme «gravement». Peut-on tolérer qu'une émission porte atteinte -de quelque façon que ce soit, à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs ?**

On peut toutefois comprendre les rédacteurs qui ont voulu, par l'introduction de ce terme, éviter des abus et l'imposition éventuelle d'un «ordre moral».

Cette prohibition ne vaut cependant pas s'il est assuré que, par le choix de l'heure de l'émission ou par toutes mesures techniques, que des mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient pas ou n'écoutent pas normalement ces émissions.»

**En incidente, votre rapporteur se félicite dans ce domaine de l'action du C.S. A..**

L'article 22 concerne également les émissions qui contiendraient des «incitations à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité».

Cette prohibition vaut, quel que soit le type de public ; elle dépasse donc la simple protection des mineurs.

*e) Le droit de réponse*

L'article 23 introduit les dispositions classiques du droit de réponse pour toute personne lésée dans son honneur ou sa réputation par des allégations incorrectes lors d'une émission de télévision.

*f) L'entrée en vigueur des dispositions de la directive*

L'article 25 prévoyait que les Etats membres doivent se conformer aux dispositions de la directive, au plus tard le 3 octobre 1991.

### **3. L'attitude de la France face à la directive**

#### *a) les décrets du 17 janvier 1990 avant le compromis de Bruxelles.*

Depuis la préparation des décrets du 17 janvier 1990 établissant des quotas de diffusion et de production, une polémique s'était instaurée sur leur applicabilité dans le contexte général du paysage audiovisuel français.

Cette polémique demeure même après les laborieuses négociations menées entre la France et la Commission des communautés européennes afin de rendre le texte des décrets plus conforme à celui de la directive "télévision sans frontières".

#### **1. La problématique**

Le 3 octobre 1989, le conseil des ministres des Communautés européennes a adopté la directive "Télévision sans frontières", posant ainsi les règles de l'aménagement de l'espace audiovisuel européen.

Ce texte, auquel la législation de tous les Etats membres devra être conforme, sera applicable à partir du 3 octobre 1992.

La directive impose aux chaînes de respecter un quota de diffusion de 50 % d'oeuvres européennes. Mais sa définition de ce qui est une oeuvre, prise en compte pour ce calcul, est plus large que celle retenue par la France, puisqu'elle comprend, outre la fiction, l'animation et le documentaire, les variétés et les talks shows. Elle a par ailleurs autorisé les Etats à adopter des dispositions plus strictes ou plus détaillées. Elle autorise chaque Etat à instaurer des quotas nationaux, mais uniquement en fonction de critères culturels, comme la langue.

Concrètement, le respect de la directive supposait que la France modifie les définitions retenues pour ses quotas nationaux, en remplaçant les critères économiques (minimum d'investissements en France et de financement français), par des critères culturels, comme la langue de tournage.

Tel a été l'objet des décrets du 17 janvier 1990, qui modifient la définition de l'expression originale française. Cette définition sert de critère pour caractériser les oeuvres prises en compte à la fois pour le calcul des quotas de 50 % que chaque chaîne doit diffuser et pour les 15 % de leur chiffre d'affaires annuel net les chaînes doivent investir dans des oeuvres d'expression originale française.

Selon une étude des producteurs français et bien qu'aucun texte européen ne le précise, il semble que, pour l'instant, les mécanismes d'aide à la production télévisuelle pourraient encore fonctionner selon des règles respectant un critère économique. A condition qu'il soit ouvert théoriquement à toutes les oeuvres d'origine européenne, le compte de soutien à la production télévisuelle pourrait en fait continuer à accorder une aide proportionnelle à la part française dans la réalisation d'une oeuvre.

Il est clair qu'une oeuvre qui n'est plus considérée comme française verra l'apport des chaînes diminuer très sensiblement : d'une part, elle n'entre plus que dans un quota européen de 10 % (soit 60 % moins les 50 % réservés aux oeuvres d'expression originale française), d'autre part elle n'est plus dans le budget d'investissement obligatoire des chaînes (15 % du chiffre d'affaires net), mais dans le budget d'achats, qui peut représenter des apports jusqu'à 10 fois moins importants. Autant dire que ces oeuvres ne justifient aucunement la présence d'un producteur français. Seules « l'ancienne 5 » et M6, avec une obligation d'investir 20 % dans des oeuvres originales européennes (dont 15 % d'expression française) ont -ou avaient- un budget d'investissement théorique de 5 % pour ce type d'oeuvres. Mais rien ne les empêchait de l'affecter entièrement à des oeuvres d'expression originale française leur permettant de remplir leur quota de 50 % ou à l'achat d'oeuvres originales produites par un pays de la CEE.

La question est de savoir quelle part de la production française peut être concernée, c'est-à-dire rendue impossible par cette réglementation. Il s'agit essentiellement des coproductions internationales mais celles-ci représentent un nombre croissant d'oeuvres françaises, puisque l'apport étranger est la seule façon de compenser la diminution régulière de l'apport financier des chaînes et du compte de soutien.

## **2. Analyse de la réglementation**

### *a) Les décrets du 17 janvier 1990*

#### *a1) La nouvelle définition de l'oeuvre audiovisuelle*

L'article 4 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1991 stipule que sont considérées comme des oeuvres audiovisuelles les émissions ne relevant pas d'un des genres suivants : oeuvres cinématographiques ; journaux et émissions d'information ; variétés ; jeux ; émissions autres que fiction majoritairement réalisées en plateau ; retransmissions sportives ; messages publicitaires ; téléachat ; auto-promotion ; services de télétexte.

Dans sa formulation, cette définition de l'oeuvre audiovisuelle est proche de celle inscrite dans la Directive européenne.

Suivant cette définition "en négatif", le Conseil supérieur de l'audiovisuel distingue les différents genres d'émissions entrant dans la catégorie des oeuvres audiovisuelles, qui sont :

- les émissions de fiction
- les oeuvres d'animation (autres que de fiction)
- les documentaires ou magazines minoritairement réalisés en plateau,
- les vidéomusiques scénarisées
- les programmes de recherche et de création
- les spectacles vivants dont les retransmissions de spectacles théâtraux, lyriques et chorégraphiques et les concerts.

Les oeuvres de fiction sont classées selon les principaux genres suivants :

- les feuilletons
- les téléfilms
- les séries
- les oeuvres d'animation
- les adaptations de spectacles théâtraux, lyriques et chorégraphiques
- les émissions scénarisées pour la jeunesse.

La définition de l'oeuvre audiovisuelle inclut désormais les retransmissions de spectacles vivants et de concerts, au même titre que les adaptations. En revanche, les émissions de variétés ainsi que les émissions majoritairement réalisées en plateau, sont évincées des oeuvres retenues.

a2) La définition de l'oeuvre "d'expression originale française"

Selon l'article 5 du décret 90-66 du 17 janvier 1990, *"constituent des oeuvres audiovisuelles d'expression originale française, outre les oeuvres audiovisuelles réalisées intégralement en version originale en langue française, celles qui sont principalement réalisées en langue française dès lors que le scénario original et le texte des dialogues ont été rédigés en langue française"*.

Le "principalement réalisées en langue française" pourrait correspondre à une majorité relative entre les différents coproducteurs et non à une majorité absolue.

Cette définition, conforme à la directive du Conseil des Communautés européennes, ne retient donc que le seul critère linguistique. La précédente définition retenait deux types de critères, économiques et linguistiques, mentionnés dans la note de terminologie de la CNCL.

Cependant, le décret 90-66 précise dans son article 11 que, jusqu'au 31 août 1991, les oeuvres qui ont bénéficié du soutien financier de l'Etat à l'industrie des programmes audiovisuels, sont assimilées aux oeuvres audiovisuelles d'"expression originale française". Les oeuvres à considérer ne sont pas toutes les oeuvres éligibles au compte de soutien à l'industrie de programmes, mais uniquement celles qui en ont effectivement bénéficié.

Cette mesure dite transitoire est d'une importance capitale puisque aucun impératif linguistique n'est imposé par le CNC pour les coproductions internationales. Ainsi la situation actuelle est souple puisque dans le cas d'une coproduction internationale, la participation française doit être de 20 % selon les règles du CNC. Elle était fixée à 25 % par la CNCL dans sa note de terminologie.

a3) La définition de l'oeuvre originaire de la communauté économique européenne

La note de terminologie de la CNCL ne comportait pas de définition de l'oeuvre CEE. Une oeuvre produite par une société de production européenne était alors classée d'origine communautaire. Une oeuvre financée avec une participation française au moins égale à 25 % et qualifiée d'expression originale française, était tenue pour une oeuvre CEE.

**La nouvelle définition du décret 90-66 du 17 janvier 1990 fixe la participation CEE à 50 %.**

**L'article 6 du décret 90-66 stipule que constituent des oeuvres audiovisuelles originaires de la Communauté économique européenne les oeuvres qui :**

**1)- sont produites par une entreprise dont le siège est situé dans un Etat membre de la communauté économique européenne et dont le président, directeur ou gérant ainsi que la majorité des administrateurs sont ressortissants d'un de ces Etats. Il faut aussi que cette entreprise prenne personnellement ou partage solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation des oeuvres considérées; Il faut enfin qu'elle en garantisse la bonne fin et qu'elle ne soit pas contrôlée, au sens de l'article 355-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 susvisée, par un ou plusieurs producteurs établis en dehors de la Communauté économique européenne.**

**2)- sont financées avec des participations au moins égales à 50 % de leur coût définitif apportées par des ressortissants d'Etats membres de la Communauté économique européenne ou par des entreprises ayant des sièges dans l'un de ces Etats.**

**3)- font l'objet, à raison des deux tiers au moins du coût définitif, des dépenses de production dans la CEE.**

**4)- sont réalisées avec la participation d'artistes-interprètes, de techniciens collaborateurs de création et d'auteurs, notamment réalisateurs, scénaristes, dialoguistes, musiciens, résidents d'un Etat membre de la CEE dans la proportion des deux tiers.**

**5)- font appel à des prestations techniques réalisées pour les deux tiers dans des studios de prise de vue, dans des laboratoires ou dans des studios de sonorisation situés dans la CEE.**

## **2. Les dispositions du décret "production"**

Le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 pris pour l'application du 3° de l'article 27 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication fixe dans son titre III les principes généraux concernant la contribution au développement de la production audiovisuelle ainsi que l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs.

**Son article 8 applique les dispositions de ce titre aux sociétés nationales de programmes A 2 et FR 3, ainsi qu'aux services de télévision autorisés diffusés en clair par voie hertzienne.**

**Sont donc exclus du champ d'application Canal Plus, les chaînes diffusées par câble ou par satellite.**

Pour les oeuvres audiovisuelles, l'article 9 prévoit que les sociétés concernées avaient la possibilité, avant le 31 mars 1990 et pour l'année considérée :

- soit de consacrer 15 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres audio d'EOF et diffuser au moins 120 heures d'EOF en première diffusion en clair en France avec un début de programme entre 20 et 21 heures ;
- soit de consacrer 20 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres originaires de la C.E.E. et au moins 15 % de ce même chiffre d'affaires à la commande d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française.

**L'article 10 organise l'aide aux producteurs indépendants.**

**Les commandes d'oeuvres audiovisuelles françaises ou d'origine communautaire doivent, à concurrence de 10 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent, être passées à un producteur indépendant de la chaîne concernée.**

Le terme "indépendant" s'applique si la chaîne "ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 5 % du capital social", si "un actionnaire ou un groupe d'actionnaires de la chaîne détenant plus de 5 % du capital de cette société ne détient pas plus de 20 % du capital social" de la maison de production, si le producteur ne détient pas "directement ou indirectement plus de 5 % du capital de la chaîne", si la société de production et la chaîne n'ont pas "de liens constituant une communauté d'intérêts durables". (Article 11)

**Deux autres conditions doivent également être remplies :**

1) la société ou le service ne peut prendre personnellement ou partager solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation des oeuvres considérées et en garantir la bonne fin ;

2) la durée des droits de diffusion exclusifs cédés à la société ou au service n'est pas supérieure à quatre ans à compter de la livraison de l'oeuvre ; elle peut être de cinq ans au total lorsque plusieurs sociétés ou services participent au financement de l'oeuvre.

Les obligations de production étaient déjà inscrites dans les décisions d'autorisations des chaînes privées :

**TF 1 :** "La société s'engage à consacrer à partir de 1988 au moins 15 % de son chiffre d'affaires net à la production de ses oeuvres d'expression originale française".

**La Cinq :** "La société s'engage à dépasser le seuil de 15 % de son chiffre d'affaires annuel consacré à la production d'oeuvres d'expression originale française".

**M 6 :** "La société s'engage à dépasser le seuil de 15 % de son chiffre d'affaires consacré à la production d'oeuvres d'expression originale française en y affectant 38 % de son chiffre d'affaires pour la première année".

**Cette obligation selon ces nouvelles modalités est donc étendue aux chaînes publiques.**

**C'est en effet le chiffre d'affaires annuel net qui sert d'assiette aux différents quotas prévus par le décret.**

**Sont cependant exclus du chiffre d'affaires annuel net :**

- la T.V.A.
- les commissions et frais de régie publicitaires

- la taxe au profit du compte de soutien
- la part consacrée à la programmation d'émissions sur une zone géographique dont la population est inférieure à 6 millions d'habitants.

Cette dernière disposition permet d'exonérer d'obligations les télévisions locales mais aussi d'alléger l'assiette de FR 3 (émissions régionales) et de M 6 (décrochages locaux).

Les dispositions de ces décrets plus rigoureuses que celles adoptées au niveau européen ont donné lieu à un contentieux avec la Commission puis une modification de la loi de 1986.

### 3. Le compromis de Bruxelles

La Commission des Communautés européennes avait engagé un « précontentieux » portant sur quatre dispositions des décrets n° 90-66 et n° 90-67 du 17 janvier 1990, jugées non conformes au droit communautaire et à la directive sur la télévision sans frontières :

1) pour ce qui concernait la définition des oeuvres d'expression originale française (article 5 du décret n° 90-66), la Commission critiquait l'exigence de rédaction du scénario et des dialogues en langue française allait au-delà des seuls critères linguistiques admis par la directive et constituait une discrimination à l'égard des scénaristes ou dialoguistes étrangers.

2) quant au mode de calcul des investissements des chaînes de télévision dans les coproductions cinématographiques (1° de l'article 6 du décret 90-67), la Commission estimait que la méthode de comptabilisation des dépenses pour les coproductions internationales défavorisait celles-ci au profit des productions françaises.

3) pour l'obligation de diffuser 120 heures d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française en début de soirée (article 9a) du décret 90-67), la Commission décidait que cette disposition limitait excessivement les possibilités d'échanges intra communautaires pour les fictions lourdes.

4) enfin, et surtout, pour définir l'oeuvre audiovisuelle (article 4 du décret n° 90-66), la Commission condamnait la définition française de l'oeuvre audiovisuelle, plus étroite que celle de la directive (qui considère comme des oeuvres, outre les fictions, les dessins animés et les documentaires, les émissions de plateau, les variétés et les magazines d'information). Ainsi conjuguée avec un quota de 50 % d'oeuvres d'expression originale française la réglementation française ne laissait pas une place suffisante aux productions des autres Etats membres. De ce fait le principe de proportionnalité entre les dispositions portant sur le quota linguistique et l'objectif de libre circulation n'était pas assuré.

A la suite de nombreux entretiens, le Ministre de la Culture et de la Communication, porte-parole du Gouvernement et le Ministre délégué à la Communication ont pu parvenir le 31 juillet 1991 à conclure avec la Commission un accord mettant fin à ce pré-contentieux.

#### **Le Gouvernement français s'engageait à :**

1) modifier la définition des oeuvres d'expression originale française en supprimant à l'article 5 du décret 90-66 la référence aux scénarios et dialogues

2) aménager le mode de calcul des investissements des chaînes dans les coproductions cinématographiques en supprimant à l'article 6 du décret n° 90-67 la mention «ou de la moitié de la part française dans le financement des oeuvres de coproduction internationale».

3) assimiler les oeuvres européennes aux oeuvres d'expression originale française dans l'obligation faite à certaines chaînes de diffuser 120 heures d'oeuvres audiovisuelles originales en début de soirée.

4) fixer à 40 % le seuil du quota linguistique de diffusion d'oeuvres d'expression originale française.

En contrepartie, la Commission reconnaissait la validité, au regard du droit communautaire, de la définition stricte de l'oeuvre audiovisuelle inscrite à l'article 4 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 et accepté de classer le contentieux.

**En application de cet accord, le Gouvernement :**

1)- a adopté un décret (n° 91-822 du 29 août 1991) modifiant l'article 11 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 afin de proroger jusqu'au 31 décembre 1991 l'assimilation de certaines oeuvres aux oeuvres d'expression originale française.

2)- a préparé un projet de loi modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication ;

3)- a préparé un projet de décret modifiant les décrets 90-66 et 90-67 du 17 janvier 1990.

Il convient d'examiner ces deux textes.

**4. La modification de la loi en date du 18 janvier 1992**

*a) La discussion du projet de loi modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 Septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.*

Comme l'avait indiqué M. Jack Lang, Ministre de la Culture et de la Communication au Sénat le 14 novembre 1991,

*«Ce projet de loi a un objet modeste. Il vise à mettre notre loi en harmonie avec le droit communautaire»*

Ces adaptations étaient parfaitement résumées dans l'exposé des motifs du projet et visaient essentiellement deux objectifs :

1)- abaisser à 40 % le quota de diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles d'expression originale française applicable aux secteurs public et privé de la communication audiovisuelle;

2)- substituer la notion d'oeuvre européenne à celle d'oeuvre d'origine communautaire pour l'application du quota de 60 %.

Par ailleurs, ce texte de loi :

1)- comblait un vide juridique en matière de parrainage en réaffirmant la compétence du pouvoir réglementaire du Gouvernement ;

2)- prévoyait la possibilité d'édicter des obligations différentes selon que la diffusion a lieu par voie hertzienne terrestre ou par satellite, selon qu'elle a lieu en clair ou qu'elle fait appel à une rémunération de la part des usagers, ou selon l'étendue de la zone géographique desservie ;

3)- appliquait les règles limitant le nombre de films autorisés à la télévision aux seules oeuvres cinématographiques de longue durée (c'est-à-dire supérieure à une heure), de façon à permettre une plus grande diffusion des courts métrages à la télévision.

**Votre rapporteur estime que ce texte faisait surtout le bilan des occasions manquées.**

**Le Gouvernement n'a finalement pas souhaité qu'à l'occasion de l'adaptation nécessaire de nos règles à celles posées par la directive «télévision sans frontières», un débat plus large s'instaure et que puissent être débloqués un certain nombre de verrous de notre système audiovisuel.**

Cette position «peureuse» du Gouvernement s'est retrouvée à l'Assemblée Nationale où la majorité n'a pas su proposer, par voie d'amendement, une ouverture réclamée par les chaînes privées sous le titre volontairement dramatique de «la dernière chance».

**On constate que des deux signataires de cet appel, la Cinq et M6, la première a désormais disparu.**

Les seules modifications apportées prévoient :

1)- l'introduction d'un article 2 modifiant l'article 28 de la loi de 1986 et prévoyant que des conventions passées entre les radios privées et le C.S.A. pourront comporter l'obligation de diffuser une proportion de musique consacrée à de nouveaux artistes français et francophones ;

2)- la prise en compte de la notion d'heures d'écoute significatives. Cette modification de l'article 27 de la loi de 1986 permet au C.S.A. de substituer aux «heures de grande écoute» des «heures d'écoute significatives» à déterminer annuellement, pour chaque chaîne privée, en fonction notamment des caractéristiques de son audience, de sa programmation et de l'importance et de la nature de sa contribution à la production. Cette modification législative était conforme aux vœux du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

Saisi d'un recours contre ce texte par soixante sénateurs, le Conseil constitutionnel a jugé que le pouvoir de modulation des quotas conféré au C.S.A. n'était pas contraire à la Constitution. La décision rejetant le recours trace cependant les limites dans lesquelles ce pouvoir peut s'exercer : seules peuvent en bénéficier les chaînes privées dont les caractéristiques de l'audience, de la programmation et de la contribution à la production audiovisuelle diffèrent franchement de celles des chaînes publiques (astreintes par la loi à respecter les quotas aux heures de grande écoute).

Votre rapporteur avait déjà observé que la notion d'«heures d'écoute significatives» allait rendre nettement plus complexe le système en raison de son caractère variable. Il se félicite toutefois que l'une de ses propositions, visant à donner au C.S.A. un pouvoir contractuel de modulation des règles en fonction de la situation particulière des chaînes, ait pu ainsi trouver un début d'application.

La Commission des Affaires Culturelles du Sénat, saisie au fond de ce projet de loi avait justifié sa position de prudence.

*«L'examen du projet de loi déçoit : si pragmatisme et réalisme il y a, ils ont échappé à votre commission.*

*Si elle a renoncé à vous proposer d'amender ce texte, ce n'est pas qu'elle considère qu'il s'agit d'un bon projet de loi : elle a estimé que les problèmes posés dépassaient largement le cadre de ses dispositions et que les remèdes proposés s'apparentaient à des solutions de «bricolage» qui ne mettraient pas la réglementation à l'abri d'une impression de contestation permanente.*

*Votre commission est convaincue que la modulation des obligations est le seul moyen de concilier exigence culturelle et réalités économiques, de tenir compte de la diversité et du caractère évolutif des situations. Cet effort permanent d'adaptation ne peut être réalisé, ni par la loi, ni par décret. Il faut, pour l'organiser, s'appuyer sur une autorité de régulation forte, incontestable et réellement indépendante. Ces conditions ne sont pas actuellement remplies : le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel est tenu en suspicion par bon nombre de professionnels du secteur. » Rapport n° 73 (91-92) de M. Adrien Gouteyron.*

**Votre rapporteur ajoute qu'il eut été délicat pour l'opposition parlementaire de rentrer dans le jeu des conflits internes au Gouvernement et de prendre parti pour un ministre contre d'autres !**

**Il appartenait au Gouvernement d'user de son pouvoir de proposition. Il ne l'a pas fait, c'est regrettable !**

**Il est vrai que pour M. Jack Lang aucun problème ne se posait alors puisque, selon lui, notre pays « ne se soumet pas et n'entend pas se soumettre à la loi du nivellement et du rabotage ».**

**A ces arguments votre rapporteur avait à la Tribune du Sénat répondu en ces termes :**

**« Qui est responsable du marasme de l'audiovisuel français ? »**

**Réponse : Plusieurs gouvernements depuis plusieurs années et plusieurs ministres depuis plusieurs années, en raison de mesures législatives incohérentes et inadaptées.**

**« Qui est responsable du manque d'argent pour la création française ? »**

**Réponse : Plusieurs gouvernements depuis des années, plusieurs ministres depuis des années, par une générosité sociale automatique et mise à la charge du secteur public. L'heure de vérité doit maintenant sonner.**

**Tout de même, messieurs les ministres, (M. Lang et M. Kiejman) nous dénonçons ici, depuis longtemps, les incohérences législatives, la mauvaise gestion des fonds publics, l'envahissement de nos écrans par les séries américaines. Nous avons dénoncé ces défauts, je les ai dénoncés. Monsieur le Ministre de la Culture, vous les avez dénoncés vous-même. Or, vous êtes ministre depuis huit ans !**

*Qui est responsable ? C'est celui qui a la charge des affaires du pays : il en est responsable devant le Chef de l'Etat et devant la Nation. Nous sommes ici un certain nombre de maires, de présidents de conseils généraux, de présidents de conseils régionaux à savoir ce que signifie être responsable. Nous ne cherchons pas d'autres responsables que nous-mêmes. Quand une situation est mauvaise, nous prenons les mesures nécessaires pour la réformer. Nous prenons les décisions qui s'imposent et nous les faisons appliquer à l'évidence.*

*M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles : Voilà !*

*Messieurs les Ministres, pendant huit ans, de 1981 à 1986 et depuis 1988, votre majorité vous a été fidèle. Votre opposition a fait son devoir, devoir de critiques et de propositions. Or, nous en arrivons à la situation actuelle et la courtoisie qui préside aux débats du Sénat n'empêchent pas la lucidité. On ne peut que relever une contradiction entre, d'une part, les positions que vous venez de défendre à la tribune, défense de la création, des créateurs, des artistes et, d'autre part, les actes de votre Gouvernement.*

*Je veux parler des actes qui ont privé le secteur public de plus de 2 milliards de francs en 1991 au titre des exonérations de redevances non remboursées, ce qui représente depuis neuf ans plus de 10 milliards de francs, à quoi il faut ajouter les erreurs des gouvernements successifs, qui ont coûté plus de 20 milliards de francs pour le câble et plus de 3 milliards de francs pour des satellites dont chacun sait ici à quoi ils servent ! C'est-à-dire à rien !!!*

*Voyez-vous, Messieurs les Ministres, avant de prononcer des imprécations ou de lancer des philippiques, il faut balayer devant sa porte.(...)*

*Faut-il penser pour autant, au nom d'un romantisme vertueux, que le fait de disposer d'une fréquence offre des avantages tels qu'ils rendent normaux et acceptables des déficits cumulés qui vont atteindre plusieurs milliards de francs cette année ? Je ne le pense pas.*

*A cet égard, lorsque, tout à l'heure, Monsieur le Ministre de la Culture, vous parliez de rapprochement entre tel ou tel, je me faisais une réflexion : si une ou deux des chaînes que vous évoquiez venaient à disparaître, ce n'est pas une entreprise de plus qui déposerait son bilan, c'est un pourcentage important de téléspectateurs français dont on ne tiendrait pas compte. Or il s'agit là de l'expression d'une différence dont, en matière de presse, on se plaît justement à remarquer qu'elle est celle du pluralisme, contribuant ainsi à l'exercice normal de la démocratie. (1)*

**Le débat était donc clairement entamé. Mais votre rapporteur ne reçut, ce soir là, aucune réponse de l'un et l'autre ministre ! Curieuse conception du rôle du Parlement qui est celle du Gouvernement.**

*b) La modification des décrets de 1990*

Le décret n° 92-279 du 27 mars 1992 modifiant le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 fixait les principes généraux concernant la diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles.

Ce décret tire les conséquences des modifications législatives adoptées par la loi n° 92-61 du 18 janvier 1992 :

**A ce titre, il est d'abord proposé, aux articles 7 et 8 du décret du 17 janvier 1990, de fixer désormais respectivement à 60 p.100 et 40 p. 100 les proportions minimales d'oeuvres européennes et d'oeuvres d'expression originale française que les diffuseurs sont tenus de respecter dans leur programmation d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles.**

**Il est en outre précisé, dans un article 9-1 nouveau, que les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel fixant les heures d'écoute significatives de certains services porteront effet pour l'année civile et devront intervenir au plus tard le 30 novembre de l'année précédente.**

(1) Voir JO des débats officiels du Sénat du 14 Novembre 1991

Le décret a, en second lieu, pour objet d'assurer la transposition en droit interne de la directive du Conseil des communautés européennes du 3 octobre 1989 précitée et de transcrire parallèlement certains engagements souscrits auprès de la Commission des communautés à la suite de réserves émises par celle-ci quant à la comptabilité du décret antérieur avec le droit communautaire.

Ainsi, la transposition de la directive «Télévision sans frontières» impose de remplacer, dans toutes les dispositions du décret du 17 janvier 1990, la référence aux oeuvres «originaires de la communauté économique européenne» par une référence aux oeuvres «européennes» et d'introduire à l'article 6 la définition de ces oeuvres, qui inclut, sous différentes conditions, outre les oeuvres originaires des Etats membres de la Communauté économique européenne, certaines oeuvres en provenance d'autres Etats européens.

Par ailleurs, la Commission des communautés ayant contesté la compatibilité avec le droit communautaire de la définition de l'oeuvre d'expression originale française fixée à l'article 5 du décret, il a été décidé de supprimer l'exigence de rédaction en langue française du scénario original et du texte des dialogues pour les oeuvres non intégralement tournées en français.

En troisième lieu, il est apparu utile de procéder, conformément aux suggestions des différents opérateurs et administrations concernés, à quelques ajustements du décret du 17 janvier 1990 sur quatre points :

En ce qui concerne la définition des oeuvres cinématographiques (art. 2 du décret), il est proposé d'exclure les documentaires qui ont obtenu un visa en vue d'une exploitation limitée en salles après avoir fait l'objet d'une première diffusion à la télévision, afin de ne pas soumettre les quelques rares oeuvres de prestige concernées aux lourdes contraintes inhérentes à la diffusion des films.

De plus, il est prévu que soient incluses dans cette définition les oeuvres étrangères qui ont fait l'objet d'une « exploitation cinématographique commerciale dans leurs pays d'origine », et non, comme le prévoyait le texte antérieur d'une exploitation « commerciale significative hors de France », le contrôle de ces dernières conditions s'étant avéré particulièrement difficile.

En ce qui concerne la définition des oeuvres d'expression originale française, il est proposé d'assimiler aux oeuvres réalisées en langue française celles qui sont tournées dans une langue régionale en usage en France.

Pour la qualification d'oeuvre européenne ou d'oeuvre d'expression originale française, il est prévu dans un nouvel article 6-1 que, pour les oeuvres ayant fait l'objet d'une demande d'admission au bénéfice des comptes de soutien, le Conseil supérieur de l'audiovisuel se prononce au vu d'un avis consultatif du directeur général du Centre national de la cinématographie. Cette disposition, qui permet de réduire les risques de divergences d'appréciation entre ces deux autorités, a pour objet de renforcer les garanties de sécurité juridique des producteurs et diffuseurs quant à la classification des oeuvres produites.

Quant à l'application des quotas de diffusion aux heures de grande écoute (art. 9 du décret), il est proposé, dans un souci d'harmonisation avec les dispositions du décret n° 87-36 du 26 janvier 1987, et dès lors que les oeuvres cinématographiques de longue durée font l'objet d'un décompte en nombre et non en durée de programmation, de considérer comme programmés aux heures de grande écoute les films dont la diffusion intervient en tout ou partie entre 20 h 30 et 22 h 30.

Enfin le législateur ayant entendu, au 2° nouveau de l'article 70 de la loi, réserver l'application des quotas de diffusion d'oeuvres cinématographiques européennes ou d'expression originale française aux seules oeuvres de longue durée, il est proposé, dans un souci de cohérence et de simplification de la réglementation, d'intégrer désormais les courts métrages dans la définition des oeuvres audiovisuelles figurant à l'article 4 du décret.

2.2 Le décret n° 92-281 du 27 mars 1992 modifiant le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 fixant les principes généraux concernant la contribution au développement de la production cinématographique et audiovisuelle ainsi que l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs.

**Les modifications proposées ont un triple objectif :**

- D'une part, assurer la transposition dans le droit interne de la directive du Conseil des communautés européennes du 3 octobre 1989, dite «télévision sans frontières» ;

- d'autre part, transcrire les engagements souscrits auprès de la Commission des communautés européennes par le ministre de la culture et de la communication et le ministre délégué à la communication, à la suite de certaines réserves émises quant à la compatibilité de deux dispositions du décret antérieur avec le droit communautaire ;

- enfin, procéder, conformément aux suggestions des différents opérateurs et administrations concernés, à quelques ajustements du dispositif réglementaire en vigueur.

Au titre de la transposition de la directive «télévision sans frontières», le décret remplace, au b de l'article 9 et à l'article 10 du décret du 17 janvier 1990, la référence aux «oeuvres originaires de la Communauté économique européenne» par la référence nouvelle aux «oeuvres européennes» prévue par cette directive.

Au titre de la transcription des engagements souscrits auprès de la Commission des communautés européennes, le décret supprime d'abord les dispositions du 1° de l'article 6 du décret du 17 janvier 1990 prévoyant un mode de comptabilisation des dépenses des diffuseurs spécifique aux coproductions internationales, qui pouvait être, selon la commission, de nature à défavoriser ces dernières au profit des productions françaises.

De plus, la Commission ayant estimé que le régime optionnel d'investissement des chaînes prévoyant la diffusion en première partie de soirée de 120 heures d'oeuvres d'expression originale française limitait excessivement les possibilités d'échanges intracommunautaires de programmes, le a de l'article 9 du décret est modifié pour permettre la prise en compte, au titre de cette obligation, de la diffusion d'oeuvres européennes.

Au titre des divers ajustements de la réglementation antérieure, un nouvel article 12-1 est introduit dans le décret du 17 janvier 1990 pour permettre d'intégrer dans le décompte des obligations de production, dans la limite de 2 p. 100 du chiffre d'affaires annuel net de chaque chaîne, les sommes consacrées à l'acquisition de droits de diffusion d'oeuvres audiovisuelles afférents à la première diffusion de chaque oeuvre par la société ou le service concerné. Ces dispositions sont destinées à favoriser le développement du marché de la rediffusion de ces oeuvres.

Dans le souci de faciliter la programmation d'émissions à diffusion régionale, le plafond de population prévu au 5° du II de l'article 1er du décret est relevé de 6 à 10 millions d'habitants.

En outre, il est précisé, au a de l'article 9 précité, que peuvent désormais être prises en compte au titre des 120 heures d'oeuvres européennes ou d'expression originale française diffusées en première partie de soirée toutes les oeuvres n'ayant pas fait l'objet antérieurement d'une diffusion en clair sur un réseau hertzien terrestre à caractère national. Cette nouvelle rédaction permettra en effet de ne pas exclure de cette comptabilisation les oeuvres ayant déjà été distribuées sur le réseau câblé, diffusées par satellite, ou programmées sur une chaîne hertzienne locale.

Enfin, une modification rédactionnelle est apportée à l'article 10, en vue de préciser que l'obligation de commandes d'un montant de 10 p. 100 du chiffre d'affaires annuel net en faveur de la production indépendante ne constitue en aucun cas un plafond, mais un minimum.

### *c) de l'efficacité des modifications*

#### **Deux constatations s'imposent :**

- la première tient à la mise en conformité de notre droit avec les dispositions de la directive. Il est inutile de rappeler ici le débat profond et argumenté qui s'est déroulé depuis 1989 sur cette question des quotas.

Votre rapporteur constate l'antériorité de la directive du 3 octobre 1989 par rapport aux décrets du 17 janvier 1990.

Le principe de la primauté du droit communautaire très largement établi depuis l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Costa de 1964 a été progressivement reconnue par la jurisprudence judiciaire puis administrative française :

- l'arrêt Nicolo du 28 octobre 1989 reconnaît la primauté du droit communautaire sur la loi même postérieure, ce qui constituait un retournement de jurisprudence.

- l'arrêt Boisdet va plus loin en 1990 en constatant l'inapplicabilité d'une disposition législative contraire à un règlement communautaire,

- enfin, très récemment le 28 février 1992, dans un arrêt Rothman le Conseil d'Etat déclarait une disposition réglementaire inapplicable pour avoir été prise en application d'une loi contraire à une directive communautaire.

Le seul point sur lequel le Conseil d'Etat se déclare encore incompetent est le cas du conflit entre la norme constitutionnelle et le droit communautaire. Le juge administratif se retranche, en effet, derrière l'existence du contrôle de constitutionnalité prévu à l'article 54 de la Constitution.

**Or, il faut rappeler que l'administration a elle-même le droit et le devoir d'écarter l'application de la loi contraire à un engagement international.**

**Cette disposition peut sembler assez largement théorique mais elle n'en a pas moins une incidence importante dès lors qu'on se place sur le terrain de la responsabilité.**

Le juge pourrait être amené à reconnaître la responsabilité de l'Etat à l'occasion de la contestation d'un règlement conforme à une loi mais, celle-ci était contraire au droit communautaire.

C'est ce qu'a fait le Conseil d'Etat dans l'arrêt Rothman précité en condamnant l'Etat à des dommages et intérêts vis-à-vis des sociétés plaignantes. Certes, pour établir le montant du dommage le Conseil a recherché si l'administration n'aurait pas pu aboutir au même résultat en employant la réglementation existante. Ayant répondu par l'affirmative, le juge a considérablement réduit l'indemnisation des requérants.

**La portée théorique de l'arrêt Rothmans n'en est pas moins considérable.**

Dans ce contexte, et tout en reconnaissant que ce n'est qu'en octobre 1991 que la directive devrait être pleinement intégrée dans le droit interne, votre rapporteur s'étonne de la « légèreté » des rédacteurs des décrets du 17 janvier 1990. Dès l'origine, en effet, le problème de leur conformité au droit communautaire avait été évoqué.

C'est du reste pour éviter un contentieux sur la plainte de certaines chaînes et de certains producteurs français, que le Gouvernement Français a accepté le compromis de Bruxelles.

La seconde constatation tient à l'applicabilité des textes adoptés et notamment des quotas de diffusion.

Votre rapporteur croit utile de rappeler les conclusions d'une étude dont il avait rendu compte dans le rapport budgétaire n° 92 (91-92) sur le projet de loi de finances pour 1992 :

#### **Résultats de l'étude de Téléscoop :**

1. L'application pure et simple des décrets du 17 janvier 1990 condamne au moins 10 % de la production française actuelle de fiction, si l'on prend comme critère la durée des oeuvres. Le pourcentage est sans doute plus important si l'on prend comme critère le montant des budgets ou les seules heures de "production haut de gamme".

Ces textes n'ont aucun sens pour l'animation ou le documentaire.

2. La réduction du quota de diffusion atténuera légèrement l'impact de la nouvelle définition de l'expression originale française. Elle semble nécessaire, ne serait-ce que pour convaincre la Commission de Bruxelles de notre bonne volonté.

De toute façon, le quota de diffusion, s'il est une contrainte pour les chaînes, n'est en rien une garantie pour la "création" française, puisque les chaînes peuvent modifier le dénominateur (en remplaçant des fictions non communautaires par des non-oeuvres, comme les variétés, les jeux ou les talks-shows) et le numérateur (en multipliant les rediffusions).

3. La suppression de la prise en compte du scénario français dans la définition de l'EOF, contrairement à ce que l'on pouvait penser, ne change pratiquement rien : près de 30 % de la production française restent condamnés.

4. La seule obligation qui a un réel impact pour la création française est l'obligation d'investir 15 % du chiffre d'affaires des chaînes dans le pré-financement de la production française.

La question est de savoir comment, dans la cadre de la directive européenne, faire en sorte que ces investissements puissent continuer à porter sur l'ensemble des coproductions internationales qui associent des producteurs français.

Une définition, purement linguistique, ne le permet pas. Il faut donc étudier d'autres critères comme, par exemple, celui des "points" donnés à chaque élément créatif français. Un tel aménagement sera peut-être plus facile à négocier à Bruxelles pour peu que nous acceptons de diminuer notre quota de diffusion.

L'une des solutions préconisées par votre rapporteur est de ne retenir que le quota de diffusion prévu par la directive et de négocier avec la profession un quota de production qui assure une efficacité optimale pour le secteur de l'industrie audiovisuelle.

## **B. LA DIRECTIVE «HAUTE DEFINITION»**

### **1. La directive du 3 novembre 1986 relative à l'adoption de spécifications techniques communes de la famille «Mac Paquets» de norme pour la diffusion directe de télévision par satellite**

Cette directive est arrivée à échéance le 31 décembre 1991. Il a néanmoins paru intéressant d'en décrire le contenu pour mieux comprendre l'évolution de la politique européenne en matière de Haute définition.

En fait, les considérants de cette directive pourraient être presque intégralement repris aujourd'hui tant les choses ont peu évoluées. Entre temps, en effet, les satellites de télévision directe TV SAT et TDF 1 et 2 ont connu les déboires que l'on sait. Le satellite BSB qui ambitionnait de diffuser en D2 MAC a connu un échec économique retentissant ; quant aux nouvelles générations de satellites de Télécommunication de moyenne puissance de type ASTRA elles ont sagement choisi les normes existantes (PAL ou SECAM) plutôt que la norme du futur (D2 MAC).

De plus, le marché des antennes paraboliques, des décodeurs et des écrans 16/9ème n'a pas connu les développements qu'on lui prédisait.

Enfin, les producteurs ne trouvant pas de débouchés n'ont pas produit dans cette norme.

Bref, la lecture rétrospective de la directive de 1986 fait mieux prendre conscience du chemin qui n'a pas été parcouru.

Cette vision quelque peu pessimiste doit cependant être nuancée.

Il faut rappeler le contexte de l'époque marquée par le sursaut européen tentant d'enrayer l'offensive japonaise qui avait pour objectif d'imposer la norme MUSE au niveau international.

## Balayage

Une image animée est bien reproduite pour l'oeil par 25 images par seconde. Pour un bon confort visuel l'écran est éclairé 50 fois par seconde. Toutefois pour des raisons d'économie en fréquence on ne produit que 50 trames par seconde, une trame étant constituée par 312 lignes de rang pair ou impair. C'est ce qu'on appelle le balayage entrelacé. Ce balayage de 625 lignes se fait tant en Pal/Secam qu'en D2 Mac. Il passera en 1 250 lignes en HD Mac. Ce doublement assure la compatibilité. Les téléviseurs du parc actuel Secam et D2 Mac pourront recevoir les émissions en HD Mac en recevant une ligne sur deux. Les améliorations intermédiaires seront le doublement des lignes, puis de 1 250 lignes à balayage entrelacé (trame de 625) et enfin le 1 250 lignes à balayage progressif (c'est à dire balayage de toutes les lignes). Dans tous les systèmes de télévision le balayage d'une ligne dure 64 micro seconde.

## Codage

Les différences de codage D2 Mac expliquent l'amélioration apportée à l'image : les signaux du son et de synchronisation de la couleur et de l'image noir et blanc sont séparés et se succèdent, ce qui rend toute interférence impossible ; au contraire des standards Secam où la couleur n'occupe qu'une bande de 1,6 MH, incluse dans la bande de 6 MH du noir et blanc. Dans le D2 Mac les signaux à transmettre sont plus nombreux et doivent être transmis dans un temps plus court. Les informations doivent donc être comprimées ; ce qui n'est possible qu'à l'aide de techniques numériques : les signaux vidéo-analogiques sont convertis en signaux numériques puis reconvertis en signaux analogiques. Pour le son l'amélioration est très importante : son stéréo et haute fidélité (qualité disque compact) et possibilité de diffuser un programme en plusieurs langues.

## D2 Mac Paquet

D signifie duobinaire. C'est en codage numérique réduisant de moitié l'espace occupé par le signal numérique du son et des données -on utilise 3 niveaux (0, +1, -1). 2 signifie débit des informations numériques réduit de moitié.

MAC : Multiplexage analogique des composants : luminance et chrominance.

PAQUET : Organisation par paquets des sons et données numériques.

Chaque ligne sera allongée pour passer au format 16/9.

## HD Mac

HD Mac : Balayage progressif sur 1 250 lignes

Nombre de points par ligne doublé.

## MAC

*Multiplex Analog Components (Composants analogiques multiplexés)*

Mise au point par des sociétés de la Communauté Européenne dans les années 1980, MAC est une famille de normes améliorées (D2-MAC) ou haute définition (HD-MAC). La norme HD-MAC, utilisée pour la télédiffusion des Jeux olympiques, permet l'émission d'images de 1 250 lignes, rafraichies à la fréquence de 50 images par seconde.

## **MUSE**

### ***Multiple Sub-Nyquist Encoding (Codage sub-Nyquist multiple)***

L'étude du système MUSE commença au Japon dans les années 1970. C'est également une famille de normes décrivant la transmission d'images de 1 125 lignes rafraichies à la fréquence de 60 images par seconde. Le Japon diffuse huit heures de programmes MUSE par jour depuis le 25 novembre 1991.

## **NTSC**

### ***National Television Systems Committee (Comité des systèmes de télévisions nationales)***

Mise au point aux Etats-Unis et adoptée dans quelques pays, dont le Japon et le Canada, la norme NTSC correspond à la transmission d'images de 525 lignes rafraichies à la fréquence de 60 images par seconde. La norme NTSC était initialement conçue pour la transmission d'images en noir et blanc ; plus tard, on y adjoignit un signal couleur. Elle est utilisée aux Etats-Unis depuis 1941.

## **PAL**

### ***Phase Alternation Line (Ligne d'alternance de phase)***

Cette norme largement adoptée en Europe y fut mise au point en raison de la différence de fréquence du secteur (50 au lieu de 60 hertz). Les systèmes PAL affichent des images de 625 lignes rafraichies 50 fois par seconde. En 1995, une version améliorée, nommée PAL-plus, transmettra des images sur grand écran.

## **SECAM**

### ***Système électronique couleur avec mémoire***

Dans les années 1960, la France a proposé le système SECAM, qui fut adopté par l'URSS et de nombreux pays de l'Est. De même que PAL, SECAM transmet des images de 625 lignes rafraichies 50 fois par seconde. La diffusion commença en 1967.

Face à ce danger une indéniable mobilisation humaine et industrielle eut lieu ; en témoignent le programme EURÉKA AUDIOVISUEL ainsi que les accords Thomson-Philips.

L'article premier de la directive était ainsi rédigé :

« Pour la diffusion opérationnelle directe de programmes de télévision par satellite et leur redistribution par câble, les Etats membres prennent toutes les mesures législatives, réglementaires et administratives pour faire en sorte que seuls les systèmes suivants soient utilisés :

- Pour la diffusion directe de programmes de télévision par satellite, les systèmes MAC/PAQUETS visés au premier tiret et à la note 2 de la recommandation AE/650 du CCIR intitulée *Télévision Standard for Satellite Broadcasting in the channels defined by Warc BS-77 and RARC SAT-83*, approuvée à la seizième assemblée plénière à Dubrovnik en mai 1986 (*c'est-à-dire le système C-MAC/PAQUETS ou le système D2-MAC/PAQUETS*),

- Pour la redistribution de ces programmes par câble, la préférence doit être donnée au système MAC pour câble correspondant au système de diffusion par satellite. Toutefois la redistribution par câble pourra continuer à se faire au moyen des techniques existantes, le transcodage des signaux qui proviennent du système MAC/PAQUETS utilisé par la liaison de la diffusion par satellite étant effectué au terminal de réception établi en tête de réseau câblé,

- Tout système découlant des systèmes MAC/PAQUETS visés aux premier et deuxième tirets, qui est défini par la suite par les organismes européens de normalisation et/ou les organismes internationaux compétents et qui, sur le plan opérationnel, est compatible avec eux.

Chaque Etat membre choisit le ou les systèmes de la famille MAC/PAQUETS qui est ou sont les plus adaptés à la structure présente ou future de ses réseaux de diffusion directe par satellite ou de distribution par câble, et informe la commission de son choix».

## **2. La décision du Conseil du 27 avril 1989 relative à la TV HD**

Après la présentation à Brighton, en septembre 1988 à l'occasion de la convention internationale de radiodiffusion, d'un prototype fonctionnant selon la norme élaborée dans le cadre du programme EURÉKA, le Conseil a jugé urgent et indispensable «de préparer une stratégie et un plan d'action pour le lancement des services de TV HD à l'échelle européenne à laquelle participeraient tous les Etats membres et les divers intervenants, industriels, diffuseurs et prestataires».

Cinq objectifs suivants furent adoptés le 27 avril 1989 pour l'introduction des services de télévision à haute définition (TV HD) en Europe ; ils constituaient la base d'une stratégie globale :

**Objectif 1** : Mettre tout en oeuvre pour que l'industrie européenne développe en temps utile toute la technologie, ainsi que tous les composants et équipements nécessaires pour le lancement des services de TV HD.

**Objectif 2** : Promouvoir l'adoption de la proposition européenne reposant sur les paramètres 1 250 lignes, 50 images complètes par seconde selon l'analyse séquentielle ligne par ligne comme norme mondiale unique pour la production et l'échange de programmes TV HD.

**Objectif 3** : Encourager l'utilisation la plus large possible du système européen de TV HD partout dans le monde.

**Objectif 4** : Promouvoir l'introduction le plus tôt possible, et selon un calendrier adéquat commençant en 1992, des services de TV HD en Europe.

**Objectif 5** : Mettre tout en oeuvre pour que l'industrie européenne du cinéma et de la télévision acquière la capacité, l'expérience et les dimensions requises pour être concurrentielle sur le marché mondial de la TV HD, afin de permettre aux Etats membres d'apporter leur contribution culturelle propre.

Afin d'atteindre les objectifs ainsi définis, un plan d'action pour l'introduction de la TV HD était préparé dans le cadre d'une étroite coordination au niveau communautaire entre la Commission et les Etats membres, -le cas échéant par le biais de mécanismes nationaux- en consultation, notamment, avec :

- les diffuseurs terrestres,
- les diffuseurs et distributeurs de programmes de télévision par satellite,
- les exploitants du câble,
- les fabricants d'équipements électroniques professionnels et grand public,
- l'industrie de la télévision et du cinéma,
- les instituts audiovisuels et les instituts techniques d'enseignement supérieur,
- les organisations des consommateurs, de toute la Communauté, et de toute l'Europe, dans le cadre d'une complémentarité entre les acteurs et les coordinateurs du projet EURÉKA en matière de TV HD.

L'idée d'associer l'ensemble des intervenants reposait sur l'espoir que les convergences -qui paraissaient évidentes- l'emporteraient sur les divergences.

Cet espoir, qui aboutira dans les faits au Memorandum of understanding, le fameux MOU, accompagnant le projet de directive remplaçant le texte datant de 1986, devait être démenti par les faits. Les intérêts à court terme des uns et des autres l'emportant sur l'intérêt commun, rendu il est vrai plus incertain par la poussée américaine en faveur du tout numérique.



**3. La décision du Conseil du 7 décembre 1989 concernant l'action commune à mener par les états membres en faveur d'une norme mondiale unique de production de TV HD.**

Afin de préparer une position commune de l'Europe à la réunion du Comité consultatif international des radiocommunications en 1990, le Conseil affirme dans cette décision que l'action commune des Etats membres au CCIR doit reposer sur la proposition de norme définie par le projet Euréka 95.

**4. La proposition de directive relative à l'adoption de normes pour la diffusion par satellite de signaux de télévision.**

Ce texte a fait l'objet d'une première version en date du 15 juillet 1991 puis d'une version modifiée le 6 décembre 1991.

Votre rapporteur a déjà indiqué que l'idée de faire participer les divers intervenants à l'élaboration de ce que l'on espérait être un consensus, a connu bien des vicissitudes.

Par une faute «freudienne» de frappe la première version du texte publiée au JOCE du 25. 7.91 n° C 194/21 indique qu'«il est nécessaire de nier une convergence des systèmes par l'adoption en parallèle d'une mesure réglementaire et un accord entre les principaux acteurs concernés par ce marché».

L'emploi du verbe «nier» au lieu de «créer des convergences» dit assez les difficultés de la négociation.

Outre cet «acte manqué» particulièrement révélateur l'examen comparé des deux textes permet de prendre la mesure des oppositions qui se sont manifestées.

a) <sup>1</sup> Les considérants

Texte du 25 juillet 1991	Texte du 21 décembre 1991
<p>considérant que la directive 86/529/CEE <sup>(1)</sup> du Conseil prévoit des dispositions en vue d'une révision de celle-ci ;</p>	<p>sans modification</p>
<p>considérant que la Communauté par les décisions 89/337/CEE <sup>(2)</sup> et 89/630/CEE <sup>(3)</sup> du Conseil reconnaît l'importance stratégique de la télévision haute définition (TV HD) pour l'industrie européenne électronique grand public et pour les industries européennes du cinéma et de la télévision et établit la base d'une stratégie globale pour l'introduction des services TV HD européenne ;</p>	<p>sans modification</p>
<p>considérant que la directive 86/529/CEE, notamment son article 2, a établi un double régime en limitant une seule classe de satellites ; qu'en conséquence un double marché s'est développé, avec l'utilisation des systèmes Mac/Paquets pour les satellites de radiodiffusion (BSS) et principalement PAL et SECAM pour les satellites de télécommunications (FSS) ;</p>	<p>considérant que la directive 86/529/CEE, notamment son article 2, a établi un double régime en limitant à un seul type de satellites ; qu'en conséquence un double marché est apparu, avec l'utilisation des systèmes Mac/Paquets pour les satellites de radiodiffusion (BSS) et principalement PAL et SECAM pour les satellites de télécommunications (FSS) ; et considérant que ce double régime devrait être évité à l'avenir afin de prévenir une division du marché des satellites.</p>
<p>considérant que, pour atteindre les objectifs de la Communauté fixés par les décisions 89/337/CEE et 89/ 630/CEE et contribuer à l'achèvement d'un marché unique de la diffusion par satellite de signaux de télévision comme prévu à l'article 8 A du traité, il est nécessaire d'entreprendre des actions pour nier une convergence des systèmes par l'adoption en parallèle d'une mesure réglementaire et un accord entre les principaux acteurs concernés par ce marché ;</p>	<p>considérant que, pour atteindre les objectifs de la Communauté fixés par les décisions 89/337/CEE et 89/ 630/CEE et contribuer à l'achèvement d'un marché unique de la diffusion par satellite de signaux de télévision comme prévu à l'article 8 A du traité, il est nécessaire d'entreprendre des actions pour créer une convergence des systèmes par l'adoption en parallèle d'une mesure réglementaire et un accord entre les principaux acteurs concernés par ce marché ;</p>
<p>considérant qu'il est dans l'intérêt des consommateurs européens d'évoluer vers la TV HD sur la base de critères de compatibilité et d'évolution, pour éviter les discontinuités et les doubles investissements.</p>	<p>sans modification</p>

Texte du 25 juillet 1991	Texte du 21 décembre 1991
<p>considérant que HD-MAC a été développé comme système de diffusion européen pour les services de TV HD basé sur les critères de compatibilité et d'évolution et que le système D2-MAC est la meilleure voie existante vers le développement de la TV HD, le D2-MAC écran large 16/9 constituant le pas le plus important dans cette direction ;</p> <p>considérant qu'il est nécessaire d'établir des normes communes pour la diffusion par satellite comme élément permettant un marché de libre concurrence effective compte tenu du fait que ces normes favorisent la compétitivité par la réduction de des coûts de production, qu'elles forment les préférences des consommateurs en les familiarisant avec les produits et qu'elles permettent l'émergence de nouveaux marchés, en particulier pour le développement de nouvelles technologies, lorsque celles-ci sont un préalable pour la production industrielle ou le marketing ;</p> <p>considérant que les services mis en place conformément aux dispositions de la directive 89/529/CEE pendant sa période d'application ne devraient pas être contraints à changer ou à arrêter leurs activités ; que toutefois des mesures complémentaires de soutien peuvent être prises pour assurer l'emploi en parallèle des systèmes MAC, notamment par le biais d'émissions simultanées (simulcast) ;</p>	<p>sans modification</p> <p>sans modification</p> <p>considérant que les services de diffusion de programmes de télévision par satellite au format 4/3 ne devraient pas être contraints à arrêter ou à changer leurs activités afin de ne pas détériorer le marché actuel et de ne pas porter préjudice aux usagers ; que, toutefois, des mesures complémentaires de soutien peuvent être prises au moyen d'un instrument légal en parallèle, pour assurer de façon additionnelle l'utilisation de la norme D2-MAC, spécialement au format 16/9, entre autres par le biais d'émissions simultanées (simulcast) ;</p>

Texte du 25 juillet 1991	Texte du 21 décembre 1991
<p>considérant qu'il est dans l'intérêt des consommateurs d'établir une norme commune pour les systèmes d'accès conditionnel pour les services en D2-MAC et en TV HD ;</p> <p>considérant que les réseaux câblés et les <b>antennes collectives (SMATV)</b> constituent un élément significatif de l'infrastructure de distribution de la télévision de nombreux Etats membres et seront très importants pour les futurs services en TV HD ;</p> <p>considérant que la décision 89/337/CEE prévoyait l'élaboration d'un plan d'action pour l'introduction de la TV HD dans le cadre d'une étroite coopération au niveau communautaire entre la Commission, les Etats membres et l'industrie européenne ;</p>	<p>considérant qu'il est indispensable d'assurer une disponibilité adéquate, aussi bien en termes qualitatifs que quantitatifs de programmes audiovisuels adaptés au nouveau format 16/9 ; qu'il est dès lors opportun, à cette fin, de prévoir un financement communautaire incitatif au moyen d'un instrument juridique en parallèle ;</p> <p>considérant que, à moyen terme la capacité des systèmes de satellites est limitée et que, en conséquence, la possibilité de diffuser des programmes simultanément dans différentes normes est aussi limitée, et qu'il sera nécessaire de faire une sélection des programmes pour ces diffusions ;</p> <p>considérant qu'il est dans l'intérêt des consommateurs d'établir un système d'accès conditionnel commun compatible avec D2-MAC et HD-MAC, <b>sans paralyser pour autant l'évolution technologique de ces systèmes et qu'un système composé d'une boîte d'accès commun, à laquelle une ou deux cartes intelligentes peuvent être ajoutées, constitue la meilleure solution ;</b></p> <p>considérant que les réseaux câblés constituent un élément significatif de l'infrastructure de distribution de la télévision de nombreux Etats membres et seront très importants pour les futurs services en TV HD ;</p> <p>considérant que la décision 89/337/CEE prévoyait un plan d'action pour l'introduction de la TV HD à préparer en étroite coopération au niveau communautaire entre la Commission, les Etats membres et l'industrie européenne ;</p>

Texte du 25 juillet 1991	Texte du 21 décembre 1991
<p>considérant que les diffuseurs, les opérateurs de satellites, les industriels et les opérateurs de câble soutiennent pleinement l'introduction rapide des services en D2-MAC au format écran large 16/9 conformément aux objectifs définis dans la décision 89/337/CEE et, en conséquence, ont affirmé leur intention de conclure un protocole d'accord (MOU) auquel la Commission sera également partie ;</p> <p>considérant que le protocole d'accord fixe les obligations des parties contractantes pour le développement et la promotion en Europe des services en D2-MAC au format écran large 16/9 ; selon les dispositions de la présente directive et qu'il fera partie intégrante de la stratégie globale pour l'introduction de la TV HD ;</p> <p>considérant que les efforts européens de recherche doivent rester à l'avant-garde de tous les développements significatifs comme la diffusion numérique de télévision et que l'Europe doit renforcer son effort de recherche dans la collaboration ;</p> <p>considérant que, au vu des progrès techniques prévisibles dans ce secteur, il faut prendre en compte les développements futurs des systèmes existants et prévoir un mécanisme de révision de la présente directive ;</p> <p>considérant qu'il est dans l'intérêt tant général que des acteurs principaux sur le marché que la présente directive soit mise en oeuvre dans les plus brefs délais ;</p>	<p>considérant qu'il est essentiel qu'il existe un accord total entre les diffuseurs, les opérateurs de satellites, les industriels et les opérateurs de câble pour l'introduction le plus rapidement possible des services en D2-MAC au format écran large 16/9 conformément aux objectifs définis dans la décision 89/337/CEE et que cet accord pourrait être atteint sur la base d'un protocole d'accord ; (abandon du MOU)</p> <p>considérant que le protocole d'accord fixera les obligations des parties contractantes pour le développement et la promotion en Europe des services en D2-MAC au format écran large 16/9, selon les dispositions de la présente directive et qu'il fera partie intégrante de la stratégie globale pour l'introduction de la TV HD ; (passage au futur)</p> <p>considérant que les efforts européens de recherche doivent rester à l'avant-plan de tous les développements significatifs tel que la diffusion numérique de télévision et que l'Europe doit renforcer son effort de recherche par la collaboration et au sein des programmes communautaires de recherche ;</p> <p>considérant qu'une stratégie pour l'introduction de la télévision à haute définition a été établie au niveau communautaire et que des entreprises européennes ont fait des investissements considérables mettant en jeu de nombreux emplois ;</p> <p>sans modification</p> <p>sans modification</p>

**Les articles**

**Article premier**

Les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir et faciliter l'introduction et le développement des services avancés de télévision diffusée par satellite, utilisant la norme HD-MAC pour la diffusion de la télévision haute définition (TV HD) et la norme D2-MAC pour les autres diffusions en format 16/9.

**Article 2**

1. Pour toute diffusion de service de TV HD, seule la norme HD-MAC peut être utilisée.

2. Pour toutes les émissions de télévision diffusées par satellite à 625 lignes qui peuvent être reçues par l'utilisateur à l'aide d'équipements domestiques de réception des satellites et même si ces émissions sont destinées à la redistribution via des réseaux câblés, seule la norme D2-MAC peut être utilisée :

- pour la diffusion de tout programme au format 16/9,
- pour tout service transmis par un satellite utilisant les fréquences BSS (11,7 à 12,5 GHz),
- pour tout service transmis par satellite commençant après la date de mise en oeuvre de la présente directive ou utilisant un satellite mis en service après la date de mise en oeuvre de la présente directive.

**Article premier**

Les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir et faciliter l'introduction et le développement des services avancés de télévision diffusés par satellite, utilisant la norme HD-MAC pour les diffusions non entièrement numériques de la télévision à haute définition et la norme D2-MAC pour les autres diffusions non entièrement numériques en format 16/9.

**Article 2**

1. Pour toute transmission de service de télévision à haute définition non exclusivement digitale, seule la norme HD-MAC peut être utilisée.

2. Pour toute transmission d'un service de télévision diffusé par satellite à 625 lignes qui peut être capté par les utilisateurs à l'aide d'équipements domestiques de réception de satellites et même si de telles transmissions sont destinées à la redistribution via des réseaux câblés :

- pour tout service au format 16/9, seule la norme D2-MAC peut être utilisée. La Communauté participera au financement,
- pour tout autre service commençant après le 1er janvier 1995, la norme D2-MAC doit être utilisée. La Communauté participera au financement.
- pour tout autre service commençant après le 1er janvier 1995, la norme D2-MAC doit être utilisée. La Communauté participera au financement. Ces services pourront aussi être diffusés simultanément en PAL, SECAM ou D-MAC,
- pour les services existant avant le 1er janvier 1995, les normes PAL, SECAM, et D-MAC pourront continuer à être utilisées aussi longtemps que le prestataire du service le souhaite. A partir du 1er janvier 1995, ces services doivent aussi être transmis en utilisant la norme D2-MAC. La Communauté participera au financement.

<p style="text-align: center;"><b>Article 3</b></p> <p>Les services de télévision par satellite en exploitation au 31 décembre 1991 et utilisant les normes D-MAC, PAL, ou SECAM peuvent, après la date de mise en oeuvre de la présente directive continuer à utiliser la-même norme pour les programmes en 625 lignes au format 4/3, nonobstant les dispositions prévues à paragraphe 2 troisième tiret de l'article 2.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 3 supprimé</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>Article 4</b></p> <p>Les Etats membres prennent toutes les mesures pour assurer que, à partir du 1er janvier 1993, tous les nouveaux récepteurs de télévision dont l'écran a une diagonale supérieure à 52 centimètres et tous les nouveaux récepteurs satellites commercialisés dans la Communauté soient équipés des moyens nécessaires pour recevoir les signaux en D2-MAC.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 4</b></p> <p>Les Etats membres prennent toutes les mesures pour assurer qu'à partir du 1er janvier 1994 tous les nouveaux récepteurs de télévision et tous les nouveaux récepteurs satellites domestiques vendus ou loués dans la Communauté :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- s'ils sont au format 16/9, possèdent un décodeur D2-MAC</li><li>- s'ils ne le sont pas, qu'ils possèdent au moins une prise normalisée grâce à laquelle un décodeur D2-MAC peut être connecté permettant une norme d'interface ouverte.</li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>Article 5</b></p> <p>Les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- tout nouveau système de redistribution télévisuelle terrestre, ou tout système de redistribution télévisuelle terrestre existant et ayant les capacités techniques nécessaires, soient conçus de telle manière que les signaux HD-MAC puissent être transmis via le réseau, de la tête du réseau aux particuliers : dans le cas des réseaux câblés et des antennes collectives (SMATV), des canaux de 12 MHz dans l'hyperbande (300-450 MHz) doivent être attribués à cet effet. Les systèmes de redistribution télévisuelle terrestre existants ne disposant pas des capacités techniques nécessaires doivent être conçus comme indiqué ci-avant lorsque leurs opérateurs décident de procéder au réaménagement technique du réseau,</li></ul>	<p style="text-align: center;"><b>Article 5</b></p> <p>Les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- tout nouveau système de redistribution télévisuelle terrestre ou tout système de redistribution télévisuelle terrestre existant et ayant les capacités techniques nécessaires, soient conçus de telle manière que les signaux HD-MAC puissent être transmis via le réseau, de la tête du réseau aux particuliers,</li><li>- si les opérateurs de réseaux câblés décident de redistribuer par câble des programmes qu'ils reçoivent dans le format 16/9 et la norme D2-MAC ou HD-MAC, ces opérateurs redistribueront ces programmes également dans le format 16/9 et la norme D2-MAC ou HD-MAC.</li></ul>

**Article 5 (suite)**

- si les opérateurs de réseaux câblés décident de redistribuer par câble des programmes qu'ils reçoivent dans le format 16/9 et la norme D2-MAC ou HD-MAC, ces opérateurs redistribueront ces programmes également dans le format 16/9 et la norme D2-MAC ou HD-Mac.

**Article 6**

Dans le cas de tout service encrypté utilisant la norme D2-MAC et un système de contrôle d'accès, les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer que seul soit utilisé un système de contrôle d'accès totalement compatible avec la norme D2-MAC et normalisé comme tel par un organisme européen de normalisation à la date de mise en oeuvre de la présente directive.

**Article 7**

La présente directive est applicable jusqu'au 31 décembre 2001. Tous les deux ans, la Commission soumet au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social, un rapport sur l'application de la présente directive et, si nécessaire, fait des propositions pour l'adapter aux développements dans le domaine de la diffusion de la télévision par satellite.

**Article 6**

Dans le cas de tout service encrypté utilisant la norme D2-MAC et un système de contrôle d'accès, les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer que seul soit utilisé un système de contrôle d'accès totalement compatible avec la norme D2-MAC et normalisé comme tel par un organisme européen de normalisation au 1er janvier 1993.

**Article 7**

1. La présente directive est applicable jusqu'au 31 décembre 1999.

2. Avant le 1er janvier 1994 et par la suite tous les deux ans, la Commission soumettra au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social, un rapport sur l'application de la présente directive, l'évolution du marché ainsi que l'emploi du financement communautaire. Si nécessaire, la Commission fera des propositions pour adapter la présente directive aux développements dans ce domaine, spécialement dans le but de confirmer ou amender les obligations stipulées à l'article 2 paragraphe 2 troisième tiret.

3. Avant la date d'expiration de la présente directive, la Commission présentera, si nécessaire, des propositions au Conseil sur une politique de normalisation pour la TV HD, en tenant compte de l'objectif d'une normalisation complète de tous les moyens de diffusion de télévision, tant analogiques que numériques ou par satellite, câble ou redistribution terrestre. Ces propositions tiendront compte des résultats de la collaboration européenne dans le domaine de la recherche et du développement ainsi que des travaux des principaux organes de normalisation en Europe.

<p style="text-align: center;"><b>Article 8</b></p> <p>1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard trois mois après la date de notification de la présente directive. Ils en informent immédiatement la Commission.</p> <p>Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.</p> <p>2. Les Etats membres communiquent à la Commission les textes des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans les domaines régis par la présente directive.</p> <p>Les Etats membres sont destinataires de la présente directive.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 7 bis</b></p> <p>La réglementation prévue dans la présente directive sera accompagnée de mesures parallèles d'ordre financier visant à favoriser la création d'un marché européen pour les normes D2-MAC, 16/9 et HD-MAC et par des mesures commerciales reposant sur la signature, par les parties concernées, d'un protocole d'accord coordonnant les actions des différents signataires dudit accord.</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 8</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Sans modification</b></p>
--	--

*c) Un camouflet pour la France*

**La comparaison entre ces textes fruit d'un nouveau «compromis de Bruxelles» fait apparaître un véritable coup d'arrêt à l'arrivée de la télévision haute définition.**

C'est également un véritable camouflet pour la France qui a eu bien du mal, par la voix du ministre des postes et télécommunications, M. Jean-Marie Rausch, à expliquer qu'il s'agit d'un accord satisfaisant.

C'est enfin, la victoire des diffuseurs sur les industriels.

Le principal point d'achoppement était la fixation de la date à partir de laquelle les programmes ne pourraient plus être diffusés qu'en D2 Mac.

L'accord, conclu cette fois-ci à l'unanimité, rend obligatoire dès le 1er janvier 1995 l'utilisation du D2 MAC, norme européenne de transition de la télévision à haute définition, par tous les services (chaînes de télévision et satellites créés à cette date et diffusant des programmes en haute définition en format 16/9ème, proche du cinéma). Tous ces services pourront toutefois être diffusés simultanément en D2 MAC et dans les normes existantes, le PAL ou le SECAM, selon le principe du Simulcast, afin de ne pas léser les téléspectateurs qui ne pourraient s'offrir en temps utile les nouveaux équipements encore très onéreux.

Le compromis porte essentiellement sur les services existants avant 1995. La France demandait que leur soit également imposée l'obligation de diffuser simultanément en D2 MAC et en PAL ou en SECAM. Devant l'opposition de plusieurs Etats membres, notamment la Grande Bretagne, le Luxembourg, le Danemark et l'Irlande, la solution retenue a été de «rechercher dès 1992, avec des incitations financières, une généralisation à partir de 1995 des transmissions en D2 MAC, avec une part croissante de 16/9ème».

«La France a accepté un assouplissement sur le principe du Simulcast en renonçant à l'imposer pour les services existants, mais elle a obtenu que des incitations très fortes soient mises en oeuvre, ce qui est pour nous pratiquement équivalent», a souligné M. Rausch.

Les raisons de ce recul se retrouvent dans les considérants : il s'agit de ne pas détériorer le marché actuel et de ne pas porter préjudice aux usagers.

Les diffuseurs ont par ailleurs verrouillé le dispositif en obtenant d'inclure dans le texte la précision «qu'il est essentiel qu'un accord total existe» pour l'introduction des services en D2 MAC. C'est donner aux intervenants un véritable droit de veto lors de la négociation à venir du protocole d'accord (MOU).

Le problème du financement du projet de TV HD demeure toutefois sans solution. «Aucune décision définitive n'a été prise sur les obligations financières» a déclaré le ministre allemand des télécommunications Christian Schwarz-Helling après l'adoption du compromis de Bruxelles, le 20 décembre 1992..

La Commission européenne a été chargée de présenter avant avril 1992 et... au plus tard le 31 décembre 1992, des propositions financières qui devront faire l'objet d'un accord à l'unanimité des ministres de la CEE. Le commissaire européen en charge du dossier, M. Filippo-Maria Pandolfi a évalué le coût financier du projet pour le budget communautaire à 1 milliard d'écus (7 milliards de FF) sur 5 ans, mais il n'a jusqu'à présent fourni aucune indication précise sur l'origine des pourvoyeurs de ces fonds ni sur leur date de déblocage.

Les Douze ont en outre prévu de se prononcer tous les deux ans à partir de 1994 sur des rapports qui prendraient en compte l'évolution du marché de la TV HD. Ils se donnent ainsi la possibilité de «peaufiner» le projet, a-t-on souligné de bonne source.

Conformément à cet engagement la Commission européenne a annoncé qu'elle allait proposer un plan d'action de 850 millions d'Ecus, (6 milliards de F. F.) pour promouvoir la télévision haute définition en Europe à travers la norme D2 MAC. Le commissaire européen pour l'audiovisuel et la culture, a précisé que cette aide devrait être débloquée sur quatre ans, jusqu'au 31 décembre 1996. Par cette dotation, la Commission entend contribuer à «pallier les surcoûts» inhérents à l'introduction de services télévisuels de la norme D2 MAC et au format 16/9ème (écran large). Dans cet esprit, 60 % des crédits débloqués devraient aller aux diffuseurs, 25 % aux producteurs, et 15 % aux câblo-opérateurs. «Nous avons l'intention de servir à la fois l'industrie européenne et la culture européenne» a commenté M. Dondelinger qui a souligné l'importance de l'aide aux petits producteurs de programmes qui sont «souvent les plus créatifs», et la nécessité d'adapter les programmes existants au 16/9ème.

Cette directive devait être formellement adoptée par le Conseil des ministres de la CEE à la fin du mois d'avril. Par la même occasion, les douze Etats membres de la CEE devront se prononcer sur cette enveloppe de 850 millions d'Ecus adoptée le 14 avril 1992 par la Commission. Dans les deux cas, leur décision devra être prise à l'unanimité.

Dernier volet du dispositif mis en place par la Commission pour positionner l'Europe dans la course à la «télévision avancée», aux côtés des Japonais qui développent leur propre système «Muse», et des Américains qui se sont résolument engagés dans la filière numérique, un «MOU» (memorandum of understanding) doit associer pleinement l'ensemble des acteurs de la télévision haute définition en Europe. Par cette déclaration d'intention, les opérateurs économiques concernés -industriels fabriquant les nouveaux téléviseurs, télédiffuseurs, opérateurs par satellites et par câble -devront «prendre des engagements réciproques, juridiquement contraignants, pour développer et promouvoir sur le marché des services et équipements aux nouvelles normes», a précisé M. Filippo Maria Pandolfi, vice-président de la Commission chargé des nouvelles technologies. Cette MOU devait être finalisée le 23 avril prochain.

Reste à savoir si l'ensemble des diffuseurs, aux intérêts souvent divergents, accepteront de signer ce texte : la menace des Etats-Unis qui vont sans doute chercher à imposer leur système numérique au reste du monde pourrait lever les dernières résistances.

Votre rapporteur observe, en effet, que le terme TV HD a été remplacé par le terme, plus précis, de «diffusions non entièrement numérique» ou «non exclusivement digitale».

Cette précision de vocabulaire est particulièrement importante car elle reconnaît implicitement la solution du tout numérique choisie selon toute vraisemblance par la FCC pour le marché nord-américain.

Comme le note M. Murat Kunt de l'école polytechnique de Genève la faiblesse du HD MAC comme du D2 MAC c'est le «A» de ces sigles qui signifie analogique. De fait cette technologie analogique pour MUSE, et en partie analogique pour le D2 MAC est technologiquement dépassée.

Sur tout cela l'ensemble des experts sont d'accord. La question est de savoir quand cette technologie sera réellement dépassée. Les mêmes experts pensent que ce sera en 2000-2010. Mais l'évolution fulgurante du progrès technologique peut faire mentir cette prévision. Quoiqu'il en soit, ce qui compte n'est pas le prototype mais la série industrielle.

Très concrètement, puisque les matériels en norme D2 MAC 16/9ème arrivent aujourd'hui sur le marché la question est de savoir si les industriels disposent du laps de temps nécessaire pour amortir les investissements considérables qui sont encore nécessaires en recherche et en développement du processus industriel.

Sur ce dernier point, la Federal communications commission (F.C.C.), -autorité de tutelle version US-, vient d'arrêter un calendrier de mise en place des émissions utilisant la nouvelle norme numérique : ainsi, l'ensemble des chaînes hertziennes américaines devraient basculer du système actuel NTSC vers le numérique d'ici l'an 2008. Les Américains se réservent malgré tout le droit de réviser cette échéance un peu lointaine en 1998, dans l'hypothèse où les Européens avec leur HD-MAC ou les Japonais avec MUSE, brûleraient les étapes. Il s'agit en effet d'un fabuleux marché évalué à 300 milliards de francs (il s'agit à terme de remplacer 700 millions de téléviseurs dans le monde). D'ailleurs, la F.C.C. a également pris des mesures pour que les chaînes de télévision puissent diffuser des émissions dans la nouvelle norme à partir de 1996 avec un démarrage à grande échelle escompté à partir de 1998.

Ces dernières dates, si elles sont tenues, laissent peu de chance au D2 MAC européen.

Votre rapporteur constate enfin que le camouflet qu'a reçu la France à Bruxelles a été en partie rendu possible par les importantes divergences franco-françaises sur le D2-MAC.

Le Gouvernement français a pris une position de principe pour le choix de la norme D2 MAC sur le satellite Télécom 2A. Celui-ci, opérationnel depuis le 15 avril 1992 tourne -comme les autres français- à vide. Le seul opérateur susceptible d'utiliser ses canaux, Canal Plus, a fait savoir par la voix de son président M. Rousselet, son opposition au D2-MAC 4/3 avec des arguments il est vrai pertinents.

La conclusion de ces péripéties dont l'Europe ne sort pas grandie tant elles mettent en valeur les dissensions, revient à l'hebdomadaire l'Expansion du 23 janvier 1992 qui notait :

*«en repoussant aux calendes grecques l'introduction de la norme D2 MAC qui n'est elle-même qu'une intermédiaire l'Europe a définitivement décroché de la course à la TV HD, dont on nous serine depuis 10 ans qu'elle est la dernière chance de l'électronique européenne.» (...) «Lâchée par les diffuseurs qui n'y ont jamais cru, puis par les pays qui n'ont pas d'industrie électronique à défendre, la norme européenne est aujourd'hui dénoncée au sein même des états-majors de Philips ou de Thomson.»*

L'auteur de l'article rappelle que ce retard rend toutes ses chances à la télévision numérique dont la FCC américaine doit choisir le leader.

*«Si après avoir été trahis par Bruxelles, Thomson et Philips échouent à Washington, l'électronique européenne peut faire sa prière» conclut il.*

## **C. LA DIRECTIVE «DROITS D'AUTEUR»**

### **1. Présentation des projets**

L'évolution internationale du droit de la propriété littéraire et artistique peut être retracée au regard des travaux d'experts et des négociations engagés dans le cadre :

- de la Communauté européenne,
- de l'Association Européenne de Libre Echange (A.E.L.E.),
- du Conseil de l'Europe,
- du General Agreement and Trade and Tariffs (GATT).

#### *a) L'harmonisation communautaire des législations de la propriété littéraire et artistique*

Amorcée en 1988 par la publication du Livre vert sur «le droit d'auteur face au défi technologique» l'harmonisation des régimes juridiques nationaux de droits d'auteur et de droits voisins pose un problème général de compétence. Le domaine culturel n'ayant pas été inscrit par le Traité de Rome dans le champ de la compétence communautaire, on doit s'interroger sur la justification des initiatives de la Commission des Communautés européennes pour une harmonisation de régimes juridiques dont la finalité -la protection et le développement de la création- est philosophiquement culturelle.

Votre rapporteur observe que cet «oubli» du Traité de Rome a été rectifié, sous réserve de sa ratification, dans le Traité de Maastricht puisque son titre II modifiant le traité instituant la CEE insère à celui-ci un Titre IX Culture-article 128 dans lequel l'audiovisuel fait explicitement partie des secteurs qui reçoivent une action complémentaire et un appui de la Communauté.

C'est bien d'ailleurs au titre de la concurrence et de la libre circulation des biens et services que la Commission est intervenue en premier lieu dans ces matières, efficacement soutenue par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes.

Encore fallait-il éviter que la propriété littéraire et artistique soit réduite aux produits matériels à la réalisation desquels les créateurs contribuent. C'est dans cet esprit que le Gouvernement français, ainsi que le Gouvernement Fédéral allemand, ont critiqué la conception excessivement technologique et commerciale du Livre vert de 1988. Dans le même esprit, les représentants des auteurs, des interprètes et des producteurs se sont opposés à de telles conceptions communautaires avec une fermeté qui a conduit le président Jacques Delors à préciser publiquement au cours des Assises Européennes de l'Audiovisuel réunies à Paris en novembre 1989 que les «œuvres de l'esprit ne sont pas des marchandises comme les autres et que la Commission avait eu tort de les traiter comme telles».

Se référant à cette formule -sans doute évidente mais néanmoins nécessaire à l'égard des services de la Commission- le ministre français de la culture et de la communication a attiré l'attention de ses collègues ministres européens de la culture sur la nécessité de traiter du droit d'auteur en fonction, d'une part, des objectifs des politiques culturelles et, d'autre part, des caractères spécifiques de chaque secteur de la création. C'était au cours de l'année 1990.

Le premier exercice effectif d'harmonisation communautaire n'a pas posé de telles questions puisqu'il portait sur la protection juridique des programmes d'ordinateur qui relève du droit d'auteur tout en présentant des spécificités techno-industrielles très affirmées. A la suite de longs travaux d'experts réalisés de la mi-1989 à la fin 1990, et de débats animés au Parlement européen, fut approuvée en Conseil et publiée le 14 mai 1990 la directive n° 97/250/CEE qu'il convient de transcrire en droit national d'ici le 31/12/1992.

Sensible aux positions des titulaires de droits exprimées au cours de deux colloques tenus successivement à Rome en octobre et Aix-en-Provence en novembre 1990, qui relayaient largement les positions exprimées par le Gouvernement français, la Commission a approuvé et publié un programme d'actions en matière de droits d'auteur et de droits voisins dont il est utile de rappeler l'essentiel.

## **ACTIONS PROPOSÉES PAR LA CCE EN MATIÈRE DE DROIT D'AUTEUR ET DE DROITS VOISINS**

### **I - ACTIONS DE NATURE LÉGISLATIVE À EFFECTUER AVANT LE 31 DÉCEMBRE 1990**

(I) Proposition de décision visant à ce que les Etats membres ratifient ou adhèrent et se conforment avant le 31 décembre 1992 aux conventions de Berne (Acte de Paris de 1971) et de Rome du 26 octobre 1961,

(II) Proposition de directive relative au droit de location et de prêt et à certains droit voisins,

(III) Proposition de directive concernant la copie privée des fixations sonores et audiovisuelles,

(IV) Proposition de directive concernant l'harmonisation de la protection juridique des bases de données,

(V) Proposition de directive concernant l'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins,

(VI) Proposition de directive concernant le droit d'auteur et les droits voisins dans le domaine des émissions par satellite et des retransmissions par câble.

### **II - ANALYSE À EFFECTUER AU PLUS TARD AVANT LE 31 DÉCEMBRE 1992**

(I) Droit moral des auteurs,

(II) Reprographie,

(III) Droit de suite,

(IV) Gestion collective du droit d'auteur et des droits voisins et sociétés de gestion collective.

### **III - AUTRES ACTIONS ENVISAGÉES AVANT LE 31 DÉCEMBRE 1992**

(I) Consolidation du rôle de la Communauté dans les relations extérieures multilatérales et bilatérales,

(II) Etablissement d'un inventaire de la situation en matière de propriété intellectuelle dans certains pays tiers.

La mise en oeuvre de ce programme a été précédée de consultations de professionnels (auditions sur la protection des banques de données, sur les transmissions par satellite et câble, sur la reprographie et sur les durées de protection et prochainement sur le droit de suite et la copie privée) qu'elle a nécessité l'examen par un groupe d'experts nationaux des projets de textes nécessaires :

- le premier a été présenté par la commission comme étant la base de son programme : il s'agit de l'obligation qui serait faite par le Conseil à tous les Etats d'adhérer aux Conventions de Berne (acte de Paris) et de Rome. Si l'objectif de cette initiative est satisfaisant dans la mesure où celle-ci permettrait d'élever le niveau de protection dans les Etats qui n'ont pas adhéré à ces conventions (Irlande et Belgique, en ce qui concerne Berne ; Belgique, Espagne, Grèce, Pays-Bas et Portugal en ce qui concerne Rome) la procédure de la décision prise a pu susciter des réserves en raison de ses conséquences sur la compétence des Etats membres concernant l'interprétation des conventions internationales.

- le deuxième porte directive sur le droit de location et de prêt ; les discussions engagées devraient permettre de donner satisfaction à l'ensemble des professionnels français.

- un troisième projet de directive, parvenu aux Etats membres en juillet 1991, concerne « la radiodiffusion par satellite et la transmission par câble ».

Ce thème, après avoir été abordé lors de la réunion des ministres tenue à Blois en novembre 1989 à l'invitation de M. Jack Lang a fait l'objet des conclusions suivantes lors du Conseil européen Culture de juin 1991 :

- Le Conseil et les Ministres de la Culture réunis au sein du Conseil se référant au « Livre Vert sur le droit d'auteur et le défi technologique » publié par la Commission en 1988 aux fins de discussion par les Etats membres et par les milieux professionnels concernés,

- ayant présent à l'esprit leur souhait exprimé tant à la réunion informelle des Ministres de la Culture, qui s'est tenue à Blois le 2 novembre 1989, qu'au Conseil du 19 novembre 1990, que la Commission propose une réflexion d'ensemble sur les questions relatives aux droits des auteurs, des artistes et des producteurs dans la Communauté, dans la perspective de l'achèvement du marché unique le 1er janvier 1993,

- rappelant leur point de vue que les biens et les services culturels ne peuvent pas être traités sans que l'on tienne compte de leur nature spécifique,

- exprimant par conséquent leur souci que la réalisation du marché unique ne constitue pas une menace pour les identités culturelles et la diversité qui fait la richesse de l'Europe et que, compte tenu de la dimension culturelle des droits d'auteur, l'harmonisation interne en la matière au niveau de la Communauté soit mise en oeuvre uniquement dans les domaines affectant l'établissement ou le fonctionnement du marché commun,

- considérant que la Commission, en approuvant le 5 décembre 1990 son programme de travail en matière de droits d'auteur et de droits voisins sous forme d'une communication intitulée «Suites à donner au Livre Vert», a ouvert des perspectives concrètes à cet égard pour la réalisation du marché unique,

- ayant pris connaissance des trois premiers documents présentés par la Commission :

1)- la proposition de décision du Conseil concernant l'adhésion des Etats membres à la Convention de Berne (acte de Paris) du 24 juillet 1971 et à la Convention de Rome du 26 octobre 1961,

2)- la proposition de directive sur le droit de location, le droit de prêt et certains droits voisins,

3)- le document de réflexion intitulé «Radiodiffusion et droits d'auteur dans le marché intérieur», relatif aux émissions par satellite et à la retransmission par câble,

- se réjouissant que, dans son programme de travail, la Commission ait adopté une approche globale sur l'harmonisation des droits d'auteur et des droits voisins,

- expriment leur satisfaction que la Commission ait manifesté clairement son souci de rechercher, dans la perspective du marché unique, un haut niveau de protection des auteurs, des artistes et des producteurs dans toute la Communauté,

- rappellent que l'intérêt porté aux industries culturelles ne doit pas reléguer au second plan l'attention prioritaire à consacrer aux problèmes spécifiques rencontrés par les professionnels,

- rappellent en outre que la libre circulation des marchandises ne doit nuire à aucun moment au respect des droits moraux et des droits à l'exploitation économique liés aux différentes formes de présentation des oeuvres au public,

- demandent que, dans le cadre de l'harmonisation des droits d'auteur et dans le respect des dispositions du Traité de Rome, il ne soit pas porté atteinte à la capacité des Etats membres de préserver l'équilibre des activités créatives et artistiques, particulièrement dans les limites de diffusion géographique ou linguistique,

- demandent que soient prises en compte les conséquences qu'aurait l'adoption de mesures normatives sur les conditions de l'exercice des droits consentis pour les titulaires de ces droits,

- invitent la Commission à étudier à bref délai les conditions de la gestion de ces droits,

- demandent que dans les négociations avec les tiers (notamment dans le cadre de l'Espace économique européen et avec les pays d'Europe centrale et orientale, sans oublier les autres régions du monde), il soit tenu compte du contenu culturel des droits d'auteur et des droits voisins,

- invitent la Commission à veiller à une concertation renforcée avec le Conseil de l'Europe dans ce domaine.

*b) La position communautaire dans les négociations de l'AELE*

Dans le cadre de la négociation ouverte pour la création de l'Espace économique européen (E.E.E.), la Commission a reçu mandat du Conseil d'inclure un dispositif concernant la propriété intellectuelle afin d'assurer le respect des principes fondamentaux du droit d'auteur et des droits voisins afin d'assurer la promotion d'un haut niveau de protection dans un espace européen élargi.

*c) La position communautaire dans les négociations du GATT.*

Dans la partie du futur accord GATT qui concerne le commerce dans ses liens avec la propriété intellectuelle (TRIPS) la proposition de la CEE a été largement retenue qui consacre les principes fondamentaux de la Convention de Berne pour la protection des auteurs et la lutte antipiraterie.

Les discussions se poursuivent ; elles permettront certainement d'aplanir les points encore au litige notamment avec les Etats-Unis ; ceux-ci tiennent au respect du droit moral et aux droits des artistes-interprètes en ce qu'ils sont liés à des traditions juridiques différentes.

*d) Le Conseil de l'Europe a abordé le domaine de la propriété littéraire et artistique dans ses rapports avec les moyens de communications de masse.*

L'élaboration du « projet de convention européenne concernant les questions de droits d'auteur et de droits voisins dans le cadre de la radiodiffusion transfrontières par satellite » a fait et fera l'objet de nombreuses réunions d'experts. Ces travaux sont d'autant plus difficiles que les représentants français ont constaté que la majorité des Etats membres de la Communauté européenne ne composaient pas leur représentation à Strasbourg comme ils le faisaient pour les discussions communautaires à Bruxelles. En outre ils ont noté que les organisations d'ayants droit n'étaient pas en mesure de s'exprimer aussi largement que les organismes de radiodiffusion qui exploitent leurs oeuvres.

La position française apparait isolée sur plusieurs points importants pour les auteurs, les interprètes et les producteurs (notion de siège effectif déterminant la loi applicable, priorité de l'acquisition contractuelle des droits sur la pratique scandinave des accords collectifs étendus, protection des droits voisins).

Le représentant français à la réunion des ambassadeurs représentants les ministres tenue le 30 août 1990 a reçu pour instruction de refuser l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de la Conférence ministérielle prévue à NICOSIE en octobre 1990 et d'insister pour que les travaux d'experts se poursuivent en coordination avec les négociations communautaires engagées sur le même sujet par la Commission en vue d'un projet de directive dont les dispositions seraient plus satisfaisantes.

## **2. La proposition de directive sur les droits de location, de prêt, et certains droits voisins, du 28 novembre 1990**

Comme votre rapporteur l'a déjà souligné cette directive vient renforcer la volonté de la Commission de voir les Etats membres adhérer, au plus tard le 31 décembre 1992, à la convention de Berne pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques dans sa version révisée de Paris de 1971 ainsi qu'à la convention internationale de Rome sur les droits des artistes interprètes ou exécutants des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion du 26 octobre 1961.

**Cette adhésion constitue, en effet, le minimum sur lequel une législation communautaire peut s'appuyer.**

La démarche de la Commission repose sur une volonté d'harmonisation et de rapprochement des législations nationales telle qu'elle est prévue à l'article 100 A du Traité de Rome et sur la constatation de l'importance croissante de cette activité, tant sur le plan économique que sur le plan culturel. On a pu estimer le chiffre d'affaires annuel des droits d'auteur à un chiffre compris entre 150 et 250 milliards de francs soit de 3 à 5 % du PIB de la Communauté.

Ces adhésions, indispensables, ne sauraient toutefois suffire pour satisfaire aux exigences d'un marché intérieur tel que le définit l'article 8 A de l'Acte Unique Européen :

*« un espace sans frontières intérieures dans lequel est assurée la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. »*

C'est pourquoi il était nécessaire d'aller plus loin et de proposer une harmonisation en matière de location et de prêt.

Cette directive a également pour objet de mieux prendre en compte l'évolution des supports, que ce soit le disque compact laser ou les cassettes vidéo qui peuvent être facilement dupliqués sans perte de qualité.

Il est évident que la location -aux fins de copie- entraîne un manque à gagner considérable qui, à son tour, a de mauvais effets pour les auteurs, les artistes interprètes ou exécutants et les producteurs de phonogrammes, voire pour l'ensemble des prestataires de services culturels comme le note fort justement la Commission dans son exposé des motifs.

De même, le prêt, visant alors principalement les bibliothèques publiques s'étend, au-delà du livre, à de nouveaux médias. La difficulté est, tout en tenant compte du caractère non commercial de ces prêts à objectif culturel, de permettre une rémunération adéquate des auteurs.

#### *a) Les bénéficiaires de la protection*

Après avoir défini l'objet de l'harmonisation : «accorder un droit d'autoriser ou d'interdire la location et le prêt d'originaux et de reproductions d'oeuvres protégées par le droit d'auteur» l'article premier de la directive définit clairement la location et le prêt :

- la location est la mise à disposition pour un temps limité dans un but lucratif,

- le prêt est la mise à disposition pour un temps limité et dans un but non lucratif, lorsqu'elle est effectuée par des institutions accessibles au public, notamment par des bibliothèques publiques, des bibliothèques de recherche, des bibliothèques spécialisées, des bibliothèques d'école, des bibliothèques ecclésiastiques, des médiathèques, des artothèques, des bibliothèques d'entreprises et d'autres collections d'objets mentionnés à l'article 2 paragraphe 1.

La principale proposition consacre en faveur des auteurs, des artistes-interprètes et des producteurs un droit exclusif d'autoriser et d'interdire la location et le prêt respectivement de leurs oeuvres et des fixations de leurs prestations.

C'est l'objet de l'article 2 intitulé «premier titulaire et objet du droit de location et de prêt».

1. Le droit d'autoriser ou d'interdire la location et le prêt appartient :

- à l'auteur, en ce qui concerne l'original et les reproductions de son oeuvre,

à l'artiste interprète ou exécutant, ce qui concerne les fixations de son exécution,

- au producteur des premières fixations de séquences animées d'images et d'oeuvres cinématographiques, en ce qui concerne ses enregistrements visuels et audiovisuels.

2. Le droit ne s'étend ni à la location ni au prêt d'oeuvres d'architecture et d'oeuvres des arts appliqués.

3. Les dispositions de la présente directive n'affectent pas celles de la directive qui concerne la protection juridique des programmes d'ordinateur.

La formulation retenue par la Commission tient compte d'une évolution sensible par rapport au contenu du Livre Vert sur les droits d'auteur. Il n'existe, en effet, plus de confusion entre le producteur de films et le producteur de vidéogrammes qui se contente de fabriquer des reproductions, lesquelles ne sont pas protégées par les dispositions de la directive.

Sont protégés -comme d'ailleurs dans la législation allemande-, non seulement le producteur d'oeuvres au sens du droit d'auteur mais aussi le producteur des premières fixations d'images animées, ce qui permet d'inclure notamment les producteurs de reportages d'actualité.

Cette innovation, audacieuse par rapport à la majorité des droits existants, paraît légitime à votre rapporteur à un moment où la qualité en télévision se réfugie bien souvent dans le reportage ou le documentaire.

Par contre on observe une certaine «défausse» du texte de la directive qui, pour la définition du titulaire des droits, renvoie aux conventions de Berne et de Rome.

**La question des divergences légales entre la tradition anglosaxonne qui autorise des personnes morales à être titulaires du droit d'auteur et la tradition latine qui s'attache à une conception naturelle de l'auteur, donc à la personne physique qui a créé l'oeuvre, n'est donc pas tranchée.**

De même, les dispositions de la Convention de Berne modifiées à Stockholm en 1967, pour prévoir le cas d'oeuvres composites ne sont pas entièrement satisfaisantes.

Comme le souligne M. Georgios Anastassopoulos député européen dans le rapport qu'il a présenté au nom de la commission juridique et des droits des citoyens sur le projet de directive (document A3-0049/92 du 29 janvier 1992) :

*«La convention de Berne réserve en principe aux législations nationales la détermination des titulaires du droit d'auteur sur l'oeuvre cinématographique. Il précise, et c'est là le plus intéressant dans notre contexte, que, lorsque les auteurs des contributions apportées à l'oeuvre cinématographique sont considérés comme titulaires, seuls les principaux d'entre eux - sont nommément cités les auteurs des scénarios, des dialogues et des oeuvres musicales ainsi que le «réalisateur principal», c'est-à-dire le metteur en scène- jouissent de la plénitude des prérogatives attachées au droit d'auteur, alors que les autres «ne pourront, sauf stipulation contraire ou particulière, s'opposer à la reproduction, la mise en circulation, la représentation et l'exécution publiques, la transmission par fil au public, la radiodiffusion, la communication au public, le sous-titrage et le doublage des textes, de l'oeuvre cinématographique» .*

Cette réglementation est loin d'être idéale, soulevant nombre de problèmes d'interprétation et d'application. Elle n'en présente pas moins l'avantage d'aborder le sujet sous sa juste perspective : la réalisation composite, représentée en l'occurrence par l'oeuvre cinématographique, revêt un caractère spécifique, lequel doit être pris en compte par toute réglementation se voulant viable. La question qui se pose est claire : quelles sont les possibilités de création et d'exploitation d'une oeuvre composite dès lors que les divers premiers titulaires peuvent décider d'exercer le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la location et le prêt de l'oeuvre que leur confèrent les articles premier et 2 de la directive proposée? La réponse ne l'est pas moins : l'abus de ce droit exclusif aura des effets dissuasifs en ce qui concerne la création d'oeuvres composites et entravera considérablement l'exploitation de telles oeuvres.

Certes, les législations de tous les Etats membres comportent des dispositions interdisant l'exercice du droit précité lorsque cet exercice outrepassé les limites qu'imposent la bonne foi, la probité ou encore l'objectif social ou économique de ce droit. Mais il est indubitable que le recours à de telles dispositions ne constitue qu'un pis-aller ; nous pensons qu'une réglementation a priori, directe, aurait l'avantage de fixer les limites dans lesquelles l'exercice du droit exclusif de prêt et de location serait conforme à l'objectif social et économique de ce droit et conciliable avec d'autres droits exclusifs, dans tel ou tel cas de concomitance.»

Enfin, votre rapporteur, souligne la très grande variabilité de la notion d'originalité d'une oeuvre entre les pays de «civil law» pour lesquels il est exigé un degré de créativité intellectuelle élevé et une projection de l'identité personnelle de l'auteur, et les pays de «commun law» où la notion d'originalité peut même être absente.

Il est donc évident que la jurisprudence aura à trancher ces questions puisqu'il est normalement dans l'esprit des directives de fixer les règles communes permettant l'harmonisation ce qui implique un certain degré de généralité inévitable.

*b) L'autorisation de location et de prêt (articles 3 et 4)*

L'article 3 de la directive pose le principe du droit exclusif accordé aux titulaires énumérés à l'article 2.

Il introduit par ailleurs le droit pour chaque titulaire d'obtenir à l'occasion de la location ou du prêt une part adéquate de la rémunération, sans préjudice d'une éventuelle transmission ou concession du droit de location ou de prêt.

Il est précisé que ce droit ne peut pas faire l'objet d'une renonciation mais que sa gestion peut être cédée.

**Votre rapporteur souligne le caractère fondamental de cet article qui réalise une immixtion dans le droit des contrats protecteurs des auteurs.**

On ne peut cependant que souligner le caractère ambigu de la notion de «part adéquate» qui renvoie aux droits nationaux.

L'article 4 de la directive introduit toutefois une dérogation au droit exclusif de prêt en faveur des Etats membres qui peuvent :

« pour des raisons culturelles ou autres, déroger au droit exclusif de prêt basé sur le droit d'auteur, visé à l'article 1er paragraphe 1, pour une ou plusieurs catégories d'objets, pour autant que :

- à tout le moins les auteurs reçoivent, par l'entremise d'organismes de gestion des droits, une rémunération équitable au titre du prêt

et

- ces mesures dérogatoires soient compatibles avec le droit communautaire et notamment avec l'article 7 du traité CEE.»

(L'article 7 est celui qui interdit toute discrimination en raison de la nationalité).

Cette dérogation traduit le rôle culturel éminent des bibliothèques publiques.

**Votre rapporteur s'étonne néanmoins que cette possibilité de dérogation ignore les droits voisins.**

*c) Les droits voisins (articles 5 à 8)*

Les droits voisins et leur limitation font l'objet du chapitre II de la directive.

Il s'agit - du droit de fixation, (article 5)

- du droit de reproduction, (article 6)

- du droit de distribution (article 7).

**Selon une forme voisine de l'énumération de l'article 2 la directive énumère les bénéficiaires auxquels les Etats membres accordent une protection pour ces droits voisins.**

### **1) Droit de fixation**

Les Etats membres accordent aux artistes interprètes ou exécutants le droit d'autoriser ou d'interdire la fixation de leurs exécutions. Ils accordent également aux organismes de radiodiffusion le droit d'autoriser ou d'interdire la fixation de leurs émissions.

### **2) Droit de reproduction**

Les Etats membres accordent le droit d'autoriser ou d'interdire la reproduction directe ou indirecte :

- pour les artistes interprètes ou exécutants, des fixations de leurs exécutions,

- pour les producteurs de phonogrammes, de leurs phonogrammes,

- pour les producteurs des premières fixations de séquences animées d'images et d'oeuvres cinématographiques, de leurs enregistrements visuels et audiovisuels,

- pour les organismes de radiodiffusion, des fixations de leurs émissions.

### **3) Droit de distribution**

Les Etats membres accordent un droit exclusif de mise à la disposition du public, pour un temps non limité, de ces objets, par la vente ou autrement, sous réserve des dispositions du paragraphe 2 :

- aux artistes interprètes ou exécutants, en ce qui concerne les fixations de leurs exécutions,

- aux producteurs de phonogrammes, en ce qui concerne leurs phonogrammes,

- aux producteurs de premières fixations de séquences animées d'images et d'oeuvres cinématographiques, en ce qui concerne leurs enregistrements visuels et audiovisuels,

- aux organismes de radiodiffusion, en ce qui concerne les fixations de leurs émissions,

Si l'un des objets visés au paragraphe 1 a été mis en circulation dans la Communauté par le titulaire ou avec son consentement, son importation dans un autre Etat membre ne peut pas être interdite sur base du droit visé au paragraphe 1.

Les limitations à ces droits voisins font l'objet de l'article 8 de la directive.

Celles-ci concernent l'usage privé tel qu'il est traditionnellement défini. La jurisprudence française a donné une définition stricte du «cercle de famille» :

*«La notion de cercle de famille doit s'étendre de façon restrictive et concerne les personnes parents ou amis très proches qui sont unis de façon habituelle par des liens familiaux ou d'intimité, la projection devant se faire sous le toit familial».*

(attendus de la 31 chambre correctionnelle de Paris du 24 janvier et 28 février 1984)

Les autres cas prévus par la directive concernent :

- l'utilisation de cours fragments à l'occasion du compte rendu d'un événement d'actualité,

- la fixation éphémère par un organisme de radiodiffusion par ses propres moyens et pour ses propres émissions,

- l'utilisation à des fins d'enseignement ou de recherche scientifique.

Le paragraphe 2 de l'article 8 prévoit pour les Etats membres l'application aux droits voisins de limitations prévues par la législation sur les droits d'auteur sur les oeuvres littéraires et artistiques.

Ce dispositif concerne notamment les licences obligatoires sous réserve de leur compatibilité avec la convention de Rome sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion.

Une précision importante est donnée au paragraphe 3 de l'article 8. Il stipule que les dispositions limitant la protection des droits voisins lorsqu'il s'agissait d'usage privé sont applicables sans préjudice des législations présentes ou futures sur la rémunération de la copie réalisée à des fins privées. La Commission travaille, en effet, à un projet de directive réglementant ce secteur.

Votre rapporteur rappelle l'exemple allemand dans lequel l'Etat a établi une obligation légale de rémunération pour les fabricants de systèmes de reproduction et de cassettes vierges, autre façon par l'augmentation à due concurrence de faire payer le consommateur.

Cela rappelle la taxe sur les magnétoscopes instituée puis abandonnée en France...

En 1990, cette rémunération a rapporté 136,3 millions de DM en Allemagne et 438 millions de francs en France.

*d) Durée des droits (chapitres III articles 9 et 10)*

Les articles 9 et 10 prévoient, en attendant l'intervention d'une directive spécifique dont le contenu est présenté ci-après, que ce sont les dispositions des conventions de Berne et de Rome qui s'appliquent.

**3. L'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et de certaines dispositions**

La commission a proposé le 23 mars 1992, (JOCE n° C 92/6 du 11 avril 1992) un projet de directive visant à l'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et des droits voisins.

En effet, les articles 9 et 10 de la proposition de directive 91/C53/04, précédemment analysée, renvoyaient aux conventions de Berne et de Rome, «sans préjudice d'une harmonisation future».

La directive abroge dans son article 7 ces dispositions ainsi que celles de l'article 8 de la directive 91/250/CEE du 14 mai 1991 concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur. Cette directive prévoit que les Etats membres protègent ces programmes par le droits d'auteur en tant qu'oeuvres littéraires au sens de la convention de Berne (Acte de Paris de 1971).

Les dispositions retenues s'appliquent aux droits qui ne sont pas échus au 31 décembre 1994 (article 6). Les Etats membres traduisent en droit interne les dispositons de la directive au plus tard le 31 décembre 1992. Tous les délais sont calculés à partir du 1er janvier qui suit leur fait générateur.

L'article 1er prévoit que le droit d'auteur d'oeuvres littéraires et artistiques dure toute la vie de l'auteur et 70 ans après sa mort, quel que soit le moment où l'oeuvre a été licitement rendue accessible au public. (Paragraphe 1)

Les dispositions de l'article prévoient les cas suivants :

- partage du droit d'auteur entre les collaborateurs éventuels de celle-ci (paragraphe 2)

- oeuvres anonymes ou pseudonymes (paragraphe 3)

- oeuvres publiées par volumes, parties, fascicules, numéros ou épisodes (paragraphe 5)

- oeuvres collectives et celui dont l'auteur est une personne morale (paragraphe 6).

L'article 2 traite des droits voisins des artistes interprètes ou exécutants dont il fixe la protection à 50 ans après la première publication de la fixation de l'exécution ou, à défaut de publication, après la première diffusion de l'exécution. (Paragraphe 1)

Les dispositions suivantes de l'article prévoient la même protection pour :

- les producteurs de phonogrammes (paragraphe 2)

- les producteurs de premières fixations d'oeuvres cinématographiques et de séquences animées d'images, (paragraphe 3)

- les organismes de radiodiffusion (paragraphe 4)

Les droits des photographes sont protégés à l'article 3 qui étend la protection minimale de 25 ans de la convention de Berne, à 70 ans.

L'article 4 traite des rapports avec les pays tiers ou les titulaires de droits qui n'appartiennent pas à la Communauté.

Enfin, l'article 9 institue un comité consultatif auquel la Commission soumettra les projets de mesures à prendre. Ce comité sera composé des représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission.

#### **4. Proposition de directive du Conseil relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins applicables à la radiodiffusion par satellite à la retransmission par câble.**

Cette proposition présentée par la Commission le 22 juillet 1991 et publiée au Journal Officiel des Communautés le 1er octobre de la même année trouve son fondement juridique dans le paragraphe 2 de l'article 57 du Traité de Rome qui habilite le Conseil à prendre des directives d'harmonisation concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci.

##### *a) L'analyse des considérants de la proposition de directive*

Le Conseil constate une certaine disparité dans les dispositions nationales sur le droit d'auteur ainsi qu'une certaine insécurité juridique dans le domaine de la diffusion internationale de programmes par satellites ainsi que dans celui de leur retransmission par câble.

Cette insécurité juridique lèse les auteurs et les titulaires de droit et constitue un obstacle manifeste à la libre circulation des programmes.

Dans un septième considérant le Conseil traite de la très délicate question du droit applicable et constate que d'importantes divergences subsistent :

« Considérant que la libre diffusion des programmes est en outre entravée par les incertitudes qui subsistent sur le point de savoir si, pour la diffusion par des satellites dont les signaux peuvent être reçus directement, les droits doivent être acquis dans le pays d'émission ou s'ils doivent également être acquis de façon globale dans l'ensemble des pays de réception ; que les satellites de télécommunications et les satellites de radiodiffusion directe sont assimilés dans le domaine du droit d'auteur ; que cette insécurité juridique concerne pratiquement tous les programmes transmis par satellite dans la Communauté ; »

Il est utile de rappeler que deux théories s'affrontent en ce domaine.

- La théorie de l'injection dans le circuit spatial qui considère qu'il y a représentation de l'oeuvre dès lors qu'il y a transmission de signaux. Cette théorie implique que le droit applicable est celui du pays émetteur.

- la théorie de Bogisch (du nom du directeur général de l'OMPI) selon laquelle la communication, à partir de satellite de radiodiffusion directe, a lieu dans tous les pays couverts par « l'empreinte » du satellite. Cette théorie implique que l'organisme émetteur doit respecter le droit de chaque pays atteint et que la rémunération sera fonction du nombre et de la taille du pays de réception.

La Commission aurait pu retenir une solution intermédiaire selon laquelle la diffusion par satellite met en cause non seulement le droit du pays d'émission, mais également les droits de tous les pays où l'émission peut être reçue par le grand public, ce qui aboutit à une responsabilité commune ou solidaire de l'organisme d'origine et du distributeur.

La directive ne tranche pas véritablement le débat. Elle privilégie le pays du lieu de l'acte de communication (considérant 14) tout en laissant ouverte la possibilité ultérieure d'appliquer le système de Bogsch (consérant 15).

«considérant que l'insécurité juridique relative aux droits à acquérir, qui entrave la retransmission nationale de programmes par satellite, sera écartée par la définition de la communication d'oeuvres protégées au public par satellite dans la Communauté qui précisera en même temps le lieu de l'acte de la communication ; qu'une telle définition est nécessaire afin d'éviter l'application cumulative de plusieurs législations nationales à un seul acte de radiodiffusion, qu'un acte de radiodiffusion a lieu uniquement dans l'Etat membre où l'organisme de radiodiffusion concerné prend la décision unique sur le contenu et la diffusion des signaux porteurs de programmes, à condition que la chaîne des émetteurs soit ininterrompue depuis l'endroit où cette décision unique a été prise jusqu'à celui où les signaux sont diffusés par satellite ;

considérant que lors de l'acquisition des droits, les intéressés devront tenir compte, pour déterminer la rémunération, de l'audience réelle ou potentielle sur l'ensemble de l'empreinte du satellite ;»

Selon ces considérants le lieu de l'acte relevant du droit d'auteur doit se situer «dans l'Etat membre où l'organisme de radiodiffusion concerné prend la décision unique sur le contenu et la diffusion des signaux porteurs de programmes».

Votre rapporteur observe que cette définition a le mérite de la cohérence avec la conception avancée dans la directive Télévision sans frontières et avec celle de la jurisprudence de la Cour de Justice.

Ayant tranché ce point, la directive traite dans ses considérants de la distribution par câble de programmes transmis par satellites.

Le Conseil constate que la diversité des législations crée, là aussi, des incertitudes juridiques puisqu'un câblo-distributeur ne peut être certain de détenir tous les droits par contrat. Une harmonisation est donc nécessaire.

Enfin, la directive n'entend pas aller au-delà de l'affirmation des grandes orientations nécessaires à l'harmonisation mais seulement «assurer et garantir une diffusion internationale libre et non perturbée des programmes par satellite ainsi que la retransmission par câble simultanée et inchangée de programmes de radiodiffusion provenant d'autres Etats-membres, sur des bases qui soient en pratique contractuelles.»

### *t) Définitions*

La directive pose dans son chapitre premier les définitions communes indispensables à l'harmonisation :

Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) «satellite» : tout satellite opérant sur des fréquences qui, en vertu de la législation sur les télécommunications, peuvent être librement captés par le public (satellites de radiodiffusion directe) ou sur des fréquences réservées à la communication individuelle non publique (satellites de télécommunications). Dans ce dernier cas, il est toutefois nécessaire que la réception individuelle des signaux se fasse dans des conditions similaires aux conditions de réception individuelle avec des satellites de radiodiffusion directe ;

b) «communication au public par satellite» : à l'intérieur de la Communauté, l'acte de prendre une décision unique sur le contenu et la diffusion des signaux porteurs de programmes par le radiodiffuseur. Cet acte a lieu dans l'Etat membre où l'organisme de radiodiffusion prend la décision unique sur le contenu et la diffusion des signaux porteurs de programmes. Lorsque les signaux porteurs de programmes sont diffusés sous forme codée, la communication au public désigne l'acte de prendre une décision sur le contenu et la diffusion des signaux porteurs de programmes par le radiodiffuseur sous condition que des décodeurs soient mis à la disposition du public par le radiodiffuseur ou avec son consentement. Toutefois, il n'y a pas communication au public par satellite lorsque la chaîne d'émetteurs est interrompue entre l'endroit où la décision unique est prise et la diffusion des signaux concernés par le satellite ;

c) «retransmission par câble» : retransmission simultanée, inchangée et intégrale d'une émission de radiodiffusion par câble ou par un système de diffusion par ondes ultra-courtes, à partir d'un autre Etat-membre ;

d) «**émission de radiodiffusion**» : émission initiale, sans fil ou avec fil, par ondes hertziennes ou par satellite, d'émissions de télévision ou de radio destinées à être captées par le public ;

e) «**société de gestion collective**» : communauté de membres chargée par ces derniers de l'administration de leurs droits d'auteur ou droits voisins.

*c) La radiodiffusion par satellite*

Les Etats membres établissent le droit d'autoriser ou d'interdire la communication au public par satellite d'oeuvres protégées par le droit d'auteur (article 2).

Ce droit est accordé par les Etats membres pour les droits d'auteur et les droits voisins :

. aux artistes interprètes ou exécutants (article 4)

. aux organismes de radiodiffusion (article 6)

La directive prévoit la rémunération des intéressés (artistes interprètes, exécutants ou producteurs) pour l'utilisation par les radiodiffuseurs des phonogrammes (article 5).

Ces droits exclusifs, dont l'article 3 prévoit qu'il ne puissent être acquis que par contrat, connaissent néanmoins un certain nombre de limitations (article 7) qui sont exactement les mêmes que celles de l'article 8 de la directive sur le droit de location et de prêt et à certains droits voisins précédemment analysés.

«**Limitation des droits**»

1) Les Etats membres ne peuvent autoriser une dérogation à la protection prévue aux articles 4 à 6 que dans les cas suivants :

- lorsqu'il s'agit d'une utilisation privée,

- lorsqu'il y a utilisation de courts fragments à l'occasion du compte rendu d'un événement d'actualité,

- lorsqu'il y a fixation éphémère par un organisme de radiodiffusion par ses propres moyens et pour ses propres émissions,

- lorsqu'il y a utilisation uniquement à des fins exclusives d'enseignement ou de recherche scientifique.

2) Sans préjudice des dispositions du paragraphe 1, tout Etat membre a la faculté de prévoir, en ce qui concerne la protection des artistes-interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion, des limitations de même nature que celles qui sont prévues par la législation concernant la protection du droit d'auteur sur les oeuvres littéraires et artistiques. Toutefois, les licences obligatoires ne peuvent être prévues que dans la mesure où elles sont compatibles avec la convention de Rome.»

Comme pour la directive «Télévision sans frontières», et pour les mêmes raisons, cette directive prévoit dans son article 8, que les Etats membres puissent prendre des mesures de protection supérieures à celles prévues aux articles 2 à 6.

Il est enfin précisé que si, au 1er janvier 1995 l'exploitation d'oeuvres protégées et d'autres prestations protégées fait l'objet d'un contrat, les articles 2 à 8 ne s'appliquent qu'après la fin du contrat et au plus tard le 31 décembre 1997.

#### *d) La retransmission par câble*

Les Etats membres veillent à ce que les retransmissions par câble d'émissions de radiodiffusion provenant d'autres Etats membres se déroulent, sur leur territoire, dans le respect des droits d'auteur et droits voisins en vigueur et sur la base des accords conclus entre les titulaires des droits d'auteur, les bénéficiaires des droits voisins et les distributeurs par câble.

Toutefois pour tenir compte du droit et des accords existants les Etats membres peuvent maintenir jusqu'au 31 décembre 1997 les licences légales existantes au 31 juillet 1991 ou rendues possibles à cette date en vertu d'une disposition légale.

L'article 11 pose un principe fondamental qui fixe que le droit d'interdire ou d'autoriser la retransmission par câble d'une émission radiodiffusée ne puisse être exercé que par des sociétés de gestion collective dont les Etats membres sont libres de réglementer les activités (article 17). L'établissement d'un exercice exclusivement collectif du droit d'autorisation vise à empêcher que des personnes extérieures, détenant des droits sur certains éléments de programmes, ne puissent mettre en cause, en faisant valoir leurs droits, le bon déroulement des accords contractuels ; que ces dispositions ne suppriment pas le droit d'autorisation, mais qu'elle délimitent seulement les modalités de son exercice, ce qui implique que la cession du droit d'autoriser une retransmission par câble demeure possible ; que la présente directive n'affecte pas l'exercice du droit moral ;

L'article 11 prévoit dans un paragraphe 2 que le titulaire d'un droit qui n'aurait pas confié sa défense à l'un de ces organismes de gestion collective peut néanmoins faire valoir ses droits mais à travers, et aux conditions prévues par une société ayant négocié la même catégorie de droits.

Toutefois ces dernières dispositions ne sont pas applicables aux droits exercés par un organisme de radiodiffusion à l'égard de ses propres émissions (article 12).

Le second principe fondamental posé par la directive dispose :

- que l'ensemble des droits nécessaires à la retransmission par câble doit, dans la mesure du possible, être acquis dans le cadre d'un accord global ; ensuite, que, tous les intéressés devront à tout moment pouvoir faire appel à un organe de médiation impartial qui apportera son aide pour la conduite des négociations et soumettra des propositions de décision non contraignantes ;

- qu'il faudra veiller à ce que les négociations contractuelles ne soient pas bloquées de façon abusive ou que la participation de certains titulaires de droits à ces négociations ne soit pas entravée de façon abusive ;

- qu'aucune de ces mesures favorisant l'acquisition des droits ne remet en question le caractère contractuel de l'acquisition des droits de retransmission par câble ;

C'est bien ce qui ressort des articles 13 et 14.

## Article 13

### Accord global

Les Etats membres veillent à ce que la partie demandant la conclusion d'un accord global soit tenue de soumettre une offre d'accord collective.

## Article 14

### Médiateurs

1) Lorsqu'il n'est pas possible de parvenir à un accord sur l'octroi d'une autorisation de retransmission par câble d'une émission de radiodiffusion, les Etats membres veillent à ce que toutes les parties concernées puissent faire appel à un ou plusieurs médiateurs tels que visés aux paragraphes 2 et 3.

2) Les médiateurs ont pour tâche de contribuer à la conduite des négociations. Ils peuvent également soumettre des recommandations non contraignantes aux parties concernées.

3) Les Etats membres veillent à ce que l'impartialité des médiateurs ne puisse pas être mise en doute.

Enfin, il est prévu que les Etats membres devront se conformer aux dispositions de la directive au plus tard le 1er janvier 1995.

## **CHAPITRE IV**

### **LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE L'AUDIOVISUEL**

#### **A. LA COMMUNICATION D'OCTOBRE 1990 DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN**

La Commission a présenté le 21 février 1990 au Conseil et au Parlement ses analyses sur la politique audiovisuelle.

Cette communication faisait suite aux orientations dégagées par les trois derniers Conseils européens, et notamment par le Conseil européen de Strasbourg des 8 et 9 décembre 1989 qui s'était prononcé en faveur d'un renforcement de l'action communautaire dans le secteur audiovisuel.

Elle faisait également suite aux recommandations formulées par les professionnels réunis à l'occasion des assises européennes de l'audiovisuel du 30 septembre au 2 octobre 1989 à Paris.

Plus précisément, ces propositions formalisaient l'analyse de la Commission à la suite d'une année 1989 marquée par plusieurs initiatives importantes en matière audiovisuelle :

- le lancement d'«Eureka audiovisuel» ;
- l'adoption de la directive «télévision sans frontière» ;
- la poursuite de la phase pilote du programme MEDIA ;
- la décision relative à la stratégie communautaire pour la TV HD.

Cette communication entendait répondre à la demande du Conseil européen de Strasbourg ayant estimé «indispensable, la consolidation des acquis récents» et souhaité «que les efforts en faveur de la TV HD européenne soient intensifiés mais aussi que le programme d'action de la Communauté dans le prolongement de MEDIA bénéficie du soutien financier nécessaire tout en assurant les synergies avec Eureka audiovisuel».

Il s'agissait donc d'un document d'orientation délimitant le cadre d'action global tout en annonçant les échéances pour chacun des trois volets du «tryptique audiovisuel» :

- règle du jeu ;
- industrie des programmes ;
- nouvelles technologies.

Cette communication constituait en quelque sorte la charte de la politique audiovisuelle européenne.

## 1. Le marché européen de l'audiovisuel

La commission dressait un état des lieux du marché européen qui dans un contexte mondial très concurrentiel, soumis à des mutations technologiques était toujours à la recherche de son développement.

Du fait de son caractère national l'audiovisuel européen était trop dispersé. Il nécessitait donc une recomposition dans laquelle la Commission entendait jouer un rôle moteur.

Le diagnostic, toujours valable, est inquiétant.

L'organisation du marché en Europe ne peut se développer en raison des contraintes structurelles qu'il doit subir. Ainsi, le cinéma et la télévision ont fonctionné traditionnellement comme activités séparées -voire concurrentes- malgré le nombre important de films programmés sur les chaînes télévisées. Dès le début, les chaînes européennes ont pris la forme d'organisations intégrées verticalement avec leurs propres studios de production et souvent leurs propres moyens de transmission. Il existait peu d'incitation pour ces diffuseurs à se lancer dans une activité internationale parce que leurs ressources et leurs objectifs avaient été à l'origine fixés d'une façon purement nationale par leurs autorisations d'émettre.

**Avec un débouché pour la production de programmes télévisés bloqué, l'industrie du cinéma est restée fragmentée.**

**Cette situation contraste avec celle des Etats-Unis pour lesquels un règlement de la "Federal Communications Commission" interdit aux «networks» de programmer leur propre production, à l'exception des informations et transmissions sportives. Les grands studios américains ont donc pu s'orienter vers la production de programmes télévisés, aidés en cela par l'émergence d'un second marché (de rediffusions) constitué par les stations locales. Ainsi existe-t-il toujours un équilibre entre producteurs et diffuseurs aux Etats-Unis, équilibre qui fait défaut en Europe.**

**En termes de structures, l'audiovisuel français et européen se caractérise par un grand nombre de petites et moyennes entreprises. Elles sont souvent dynamiques au stade de la production, mais elles subissent la loi de la distribution, tout particulièrement celle des chaînes de télévision. Cette concentration peut être issue, au moins en partie par le manque d'un second marché secondaire national pour les émissions télévisées en Europe, en raison même du maillage de stations locales ou de rediffusions. On constate aussi une insuffisance dans les liaisons entre les différents stades de la filière, nuisible à l'efficacité de l'ensemble.**

**Ces faiblesses structurelles se retrouvent logiquement sur le marché des programmes. Là aussi le diagnostic est sévère.**

**Il est en effet inutile, de décrire longuement le déficit européen en programmes. Celui-ci est dû en majeure partie à la multiplication des diffuseurs ainsi qu'à la hausse constante des coûts de production.**

**C'est un paradoxe déjà souligné, pour la France, par votre rapporteur. On a pu constater une hausse considérable de la masse financière globale affectée à la production télévisuelle sans que le nombre des productions suive à due concurrence. Cela signifie clairement qu'une partie très importante de cette manne financière, de cet accroissement de liquidité était absorbée par un accroissement des coûts et tout particulièrement frais de fonctionnement, charges diverses et coûts financiers.**

Concernant le seul marché français du cinéma -mais l'ordre de grandeur vaut pour la production télévisuelle- en francs constants, on est passé de 100 en 1980 à 197,9 en 1989. Cette croissance s'est traduite par une inflation des coûts plus que proportionnelle puisqu'elle est passée de 100 à 274,5 pendant la même période. Mais l'augmentation des coûts de production n'a pas correspondu à une augmentation de la qualité des films mis sur le marché.

Cependant, cette situation pourrait être en cours de redressement. Votre rapporteur veut espérer que la préférence des téléspectateurs pour les programmes nationaux et européens finira par l'emporter.

Le déficit des échanges, notamment avec les Etats-Unis, que l'on constate aujourd'hui, devrait donc diminuer. Il serait encore davantage diminué si la production européenne était encouragée à produire aussi pour le marché international. A cet égard la multiplication des coproductions, y compris avec les studios américains, pourrait être de bon augure.

**Montants des investissements en millions de francs**

*(chiffres CNC)*

Année	Investissements Français	Investissements étrangers	Total	Francs Constants
1980	645,70	162,88	808,58	100,0
1985	1 580,43	432,42	2 011,85	175,5
1988	2 040,53	479,58	2 520,11	181,4
1989	1 949,08	899,45	2 848,53	197,9

(+ 13 %) entre 1988 et 1989.



\*

\* \*

1)

**Evolution des coûts de production en millions de francs**

(chiffres CNC)

Année	Coût moyen films intégralement français	Coût moyen films de production	Coût moyen général	Coût moyen général en indice (100 en 1980) francs constants
1980	3,51	6,74	4,28	100,0
1985	11,35	17,96	13,22	195,4
1988	15,38	24,77	18,39	249,0
1989	17,00	24,60	21,00 (+ 14 %)	274,5

Entre 1980 et 1989, les investissements ont doublé en francs constants (indice 100 en 1980, 197,9 en 1989).

La Commission européenne fait, par ailleurs, le bilan en 1990 des forces et des faiblesses de l'Europe :

«L'audiovisuel européen possède un potentiel de développement élevé, un potentiel qui est néanmoins entravé par des faiblesses de type structurel.

Fragmentation du marché et structures mal adaptées ont conduit inévitablement à une rentabilité insuffisante de l'ensemble des filières audiovisuelles, malgré la hausse de la demande et la diversification des sources financières».

Ce bilan amène la Commission à mettre en valeur des enjeux prioritaires :

1 - surmonter la fragmentation actuelle notamment par la réalisation d'un espace européen sans frontières assurant la libre circulation des émissions et l'établissement d'un vaste second marché ;

2 - trouver le financement adéquat grâce à la création d'un cadre financier européen permettant la répartition du risque ;

3 - promouvoir les nouvelles technologies et notamment la TV HD européenne ;

4 - garantir la diversité en maintenant un marché ouvert et concurrentiel ;

5 - assurer la transparence du marché à l'aide d'informations cohérentes et fiables ;

6 - mettre en valeur la richesse dans la diversité des cultures européennes.

**Ces priorités, si elles sont respectées, pourraient permettre une politique communautaire globale.**

## **2. Une politique communautaire globale**

Après avoir reconnu le rôle primordial des Etats membres pour assurer le développement de l'industrie audiovisuelle, la Commission définit le cadre juridique de son intervention en rappelant qu'elle s'inscrit :

- 1 - dans le respect du principe de subsidiarité ;
- 2 - de celui de la valeur ajoutée communautaire ;
- 3 - et dans le respect des mesures nationales conformes au droit communautaire.

« Afin de tenir compte de la complexité et de la spécificité à la fois industrielle, technologique et culturelle du secteur, cette politique s'est articulée autour d'un triptyque que le Conseil européen de Rhodes a consolidé en fixant en 1988 les orientations politiques de base pour une action à l'échelle européenne en matière de l'audiovisuel :

1 - l'objectif global est de renforcer la capacité audiovisuelle de l'Europe ;

2 - cela requiert des efforts coordonnés dans les trois domaines les plus sensibles de l'audiovisuel que sont :

- les règles du jeu (libre circulation des programmes) ;
- la promotion des industries de programmes (création, production, distribution) ;
- la maîtrise des nouvelles technologies (notamment TVHD) ;

3 - cela requiert aussi une prise de conscience au niveau de la Communauté et par l'Europe afin de mettre en valeur la diversité des cultures européennes.

L'adoption de la directive «Télévision sans frontières», les développements de la phase pilote du programme MEDIA et la définition d'une stratégie pour la TV HD constituent la plateforme de la politique globale sur laquelle doit venir s'enraciner l'action future.»

A celle-ci sont fixés les objectifs suivants :

- 1 - compléter le volant réglementaire par une directive concernant la concurrence ;
- 2 - intensifier les efforts pour la TV HD ;
- 3 - affecter au programme MEDIA le soutien financier nécessaire ;
- 4 - assurer les synergies avec Eureka audiovisuel ;
- 5 - compléter la directive télévision sans frontières pour les droits d'auteur par une directive spécifique.

L'un des aspects les plus importants de la politique audiovisuelle de la Commission européenne est la création d'un corpus juridique commun qui fixe des règles du jeu susceptibles de favoriser un environnement stimulant la compétitivité des entreprises.

Outre, l'adoption fondamentale de la directive télévision sans frontières dont la transposition devra être effectuée dans les droits internes de chaque Etat, la poursuite de l'élaboration d'un cadre commun concernera les droits d'auteur et le droit de la concurrence.

*a) Les droits d'auteur*

Le cadre juridique établi par la directive européenne reste à compléter sur les droits d'auteur. A l'heure où la radiodiffusion sans frontières est devenue, par la technologie, une réalité et, par le droit, une liberté, son exercice doit s'accompagner d'une protection effective des droits d'auteur dans tous les Etats membres afin que les détenteurs de ces droits puissent bénéficier pleinement de la dimension européenne de la diffusion.

**Le principe de subsidiarité trouve ici une application évidente : à défaut d'une approche communautaire de cette question, le cloisonnement réglementaire et l'insécurité juridique dus à la disparité des systèmes nationaux de protection auront, toujours, un effet dissuasif sur les investissements qui pourraient intéresser la création. Pour les mêmes raisons seront limitées les possibilités d'exploitation des œuvres, sera favorisée la piraterie, et désavantagées ou avantagées, selon la nature du système juridique appliqué, certaines des parties intéressées. En cas d'inaction, l'espace audiovisuel européen s'organisera artificiellement au seul gré des opportunités juridiques laissées ouvertes, au détriment général, et de la création, en particulier. Il existe donc une telle communauté d'intérêt entre toutes les parties concernées que la question des droits d'auteur sera certainement traitée dans le cadre communautaire.**

La commission européenne entendait proposer ce projet de directive avant la fin de l'année 1990. La complexité du projet a conduit à repousser cette date. Ce n'est qu'en 1992 que ce texte sera examiné. Votre rapporteur vous en propose par ailleurs une analyse exhaustive.

**La construction jurisprudentielle de la concurrence et des positions dominantes ne suffit manifestement plus à répondre aux réalités et aux contraintes actuelles. C'est la raison pour laquelle une harmonisation des législations à travers une directive est très rapidement souhaitable.**

*b) Ententes et abus de position dominantes*

Des atteintes à la concurrence peuvent être relevées dans trois marchés :

*1) Production et distribution de films de cinéma et télévision*

Les faiblesses structurelles dans ce secteur ainsi que la très forte concurrence qu'exercent des opérateurs extracommunautaires font qu'une coopération entre entreprises de la Communauté peut se révéler nécessaire, que ce soit pour les coproductions ou la distribution.

Au cours des Assises de l'audiovisuel de septembre 1989, des recommandations furent formulées sur l'application du droit de la concurrence dans le secteur des médias. En particulier, il était souhaité l'élaboration d'un règlement d'exemption par catégories ou de lignes directrices pour certains accords de production et de distribution de films de cinéma et de télévision. La Commission s'est efforcée de répondre à cette demande par l'élaboration de lignes directrices en rappelant les principes suivants :

1) les articles 85, 86 et 90 du Traité CEE s'appliquent aux entreprises du secteur audiovisuel comme à toute autre branche de l'économie (*voir l'analyse effectuée par ailleurs par votre rapporteur*) ;

2) les efforts réalisés par la Communauté pour la création d'un marché unifié dans le secteur des produits et services ne doivent pas être remis en cause par la réintroduction de barrières, provoquée par des accords contraires aux règles de la concurrence ;

3) la situation économique difficile du secteur de la production et la mission culturelle qu'il assume, justifient une attitude favorable de la Commission à l'égard de la coopération inter-entreprises. La Commission doit toutefois veiller au respect de l'équilibre entre les mesures prises dans les différents Etats membres et à la non discrimination entre leurs ressortissants ;

4) la concession de droits exclusifs de télévision n'est pas anti-concurrentielle en soi ; cependant des accords -dont le champ d'application ou la durée sont excessifs, ou qui imposent aux parties des restrictions supplémentaires- peuvent tomber sous le coup de l'article 85 §1.

## *2) Marché des programmes radiodiffusés*

Dans ce secteur, le rôle principal de la Commission est de préserver l'ouverture des marchés et d'en garantir l'accès. La Commission désire notamment s'assurer que toutes les sociétés de radiodiffusion puissent accéder à des programmes attirants et elle s'efforcera par conséquent d'éviter que des programmes ne soient retirés du marché à la suite d'accords collectifs à long terme. Par ailleurs, la Commission est opposée aux accords conclus au sein de groupes de radiodiffuseurs visant à fixer conjointement les prix et conditions d'exploitation de leurs programmes par des tiers.

Les accords ou pratiques relatifs à l'acquisition ou la distribution en commun de droits de télévision tombent normalement dans le champ d'application de l'article 85 § 1. Une exemption est possible si l'acquisition ou la distribution en commun permet une rationalisation, à condition qu'elle n'érige aucun obstacle à l'accès des concurrents au marché. Lorsque les membres d'associations multinationales acquièrent des droits en commun, on doit s'assurer que les tiers peuvent accéder aux programmes en cause, notamment par le biais de limitations de l'exclusivité ou par la concession de sous-licences.

### *3) Marché des services de radiodiffusion par satellite*

La Commission est favorable à l'accroissement de l'offre dans ce secteur. Celui-ci représente de nombreux intérêts et tout particulièrement de favoriser l'essor du second marché. Par conséquent ce sont les mêmes principes que ceux qui s'appliquent aux deux secteurs précédents qui guideront son action dans ce domaine.

Partant du principe qu'un secteur audiovisuel fort est nécessaire dans la Communauté, pour des motifs tant culturels qu'économiques, la Commission reconnaît que les aides d'Etat peuvent contribuer à développer ce secteur, et elle entend les maintenir.

Déjà, par le passé, la Commission a autorisé de nombreux régimes d'aides nationales en faveur de l'industrie du film, en vertu de l'exception prévue à l'article 92 § 3 c) du Traité CEE. Elle s'est cependant assurée, conformément à ce même article, que ces régimes d'aides n'affectent pas de façon excessive le commerce entre les Etats membres, et que les conditions qu'ils posent ne discriminent pas les ressortissants d'autres Etats membres, en vertu des articles 7, 48, 52 et 59 du Traité. La Commission a maintenu son attitude favorable à l'égard des aides dans ce secteur, et elle a du reste précisé sa position en publiant en 1990 -après consultation des Etats membres- un encadrement des aides d'Etat au secteur audiovisuel.

Les aides retenues par la commission intéressent tous les types, y compris les incitations fiscales, prenant en compte la diversité des caractéristiques du secteur de la production cinématographique et audiovisuelle. Cet encadrement a largement contribué à garantir une égalité de chances aux entreprises du secteur, tout en indiquant clairement la volonté de la Commission de permettre que se développe la production audiovisuelle en Europe.

*c) Pluralisme et concentrations*

Au regard du développement, déjà souligné, des phénomènes de concentration dans le secteur des médias, la Commission estime que l'organisation de l'espace audiovisuel européen ne procède pas uniquement de la volonté de promouvoir une industrie audiovisuelle mais aussi de l'attachement de la Communauté aux exigences d'une société démocratique, comme, en particulier, le respect du pluralisme des médias et de la liberté d'expression. La politique audiovisuelle de la Communauté a donc également pour objet de faire en sorte que le développement du secteur audiovisuel ne se fasse pas au détriment du pluralisme mais, au contraire, qu'il contribue à le renforcer en favorisant, en particulier, la diversité des programmes offerts au public.

Alors que les activités des opérateurs dans le secteur des médias ont, de plus en plus, une dimension européenne, les réponses aux effets qu'elles risquent d'avoir, dans certains cas, sur le pluralisme n'ont, pour le moment, qu'une dimension nationale. Les législations nationales, existantes ou en projet, pourraient facilement être contournées. Elles ne suffisent donc pas à garantir, dans tous les cas, le pluralisme. En outre, cette situation, caractérisée par une multiplicité et une disparité des législations nationales pourrait avoir pour effet inverse de limiter l'activité des opérateurs susceptibles de contribuer à une amélioration du pluralisme dans les pays membres.

L'application du droit communautaire de la concurrence, en particulier des articles 85 et 86 du Traité, ne peut, non plus, couvrir toutes les situations dans lesquelles le pluralisme pourrait être menacé, notamment en cas de propriété multimédia. De même, le règlement sur les concentrations, adopté le 21 décembre 1991, ne vise que les concentrations importantes qui affectent la concurrence sur le marché en cause. C'est ce qui explique que le règlement prévoit que les Etats membres peuvent continuer d'appliquer leurs dispositions nationales en matière de protection du pluralisme et de liberté d'expression en cas de silence de la Commission.

En raison de l'importance qu'elle accorde au maintien du pluralisme, la Commission européenne étudie ce dossier en vue d'une éventuelle proposition de directive dont l'objet serait d'harmoniser les principales règles des législations nationales dans ce domaine.

#### *d) Obstacles aux activités transnationales de production*

Pour que les activités de production de programmes audiovisuels puissent pleinement bénéficier des effets de l'achèvement du marché unique, il importe de vérifier si les pratiques et la mise en oeuvre effective des principes de libre circulation ne laissent pas subsister des obstacles aux activités transnationales.

La Commission européenne a porté une attention particulière à la mise en oeuvre de la libre circulation des équipes et des personnels de production ; il en est de même pour les équipements et les matériels audiovisuels.

### **3. L'action de soutien économique à la production de programmes**

#### *a) Le programme MEDIA*

##### *1) Historique*

Le programme tel que décrit dans la communication de la Commission et dans les deux projets de décision qui l'accompagnent constitue la « phase opérationnelle » d'un programme MEDIA qui a fait l'objet d'une phase expérimentale depuis 1987.

Au cours de cette phase expérimentale des projets pilotes ont été menés, financés par le budget de la Communauté (13,5 MECUS au total sur 1987, 1988 et 1989) et des apports financiers publics et privés (25 MECUS pour ces trois années).

Ces projets, qui ont pour objectif d'établir des « réseaux » entre les partenaires économiques, ont consisté en des expériences concrètes menées sur le terrain dans trois secteurs :

#### **- la distribution :**

- constitution d'EDFO <sup>(1)</sup>, association de distributeurs assurant des avances sur recettes ;
- promotion du multilinguisme par des aides à des films distribués dans plusieurs pays (BABEL) ;
- aide aux producteurs indépendants (EUROAIM) ;

1. Européen Film Distribution Office.

- encouragement aux coproductions (Media Venture) ;
- fonds de garantie (Media Guarantee) ;

**- la production :**

- aide au développement de scénarii (Script) ;
- aide à la création de structures d'aide à l'investissement (club d'investissement Media) ;
- aide à la production de films d'animation (CARTOON).

**- la formation :**

- aide à des rencontres et séminaires (EAVE).

Les résultats satisfaisants de cette expérience ont permis de passer à une phase opérationnelle du programme comme l'a souhaité le Conseil européen de Strasbourg afin de «faire bénéficier du soutien financier nécessaire le programme d'action de la Communauté dans le prolongement de MEDIA et d'assurer les synergies nécessaires avec Eureka audiovisuel».

## *2) Etat du dossier*

Ce programme s'inscrit dans le cadre de la communication de la Commission sur la politique audiovisuelle du 21 février 1990, dont il constitue le soutien effectif aux industries de programmes. Il s'agit d'un programme quinquennal (1991-1995) que la Commission propose de doter de 250 M ECUS.

La communication de la Commission rappelait son analyse du marché européen et proposait de créer des structures de coopération communautaire qui reprennent pour l'essentiel celles mises en place dans le cadre des projets pilotes.

Les actions envisagées se situent en amont et en aval de la production audiovisuelle.

Elles porteront sur la formation, la préproduction, le multilinguisme des programmes, l'utilisation des nouvelles technologies, les mécanismes de distribution et de promotion commerciales, la création d'un second marché, le développement d'activités dans les régions à moindre capacité audiovisuelle ainsi que l'amélioration du cadre financier.

La première proposition de décision du Conseil, fondée sur l'article 235 du Traité (qui requiert l'unanimité) concerne la mise en oeuvre d'actions destinées au développement de l'industrie audiovisuelle européenne (MEDIA) et serait doté de 235 M ECUS.

La seconde proposition de décision, fondée sur l'article 128 (majorité simple) porte sur la mise en oeuvre d'une action communautaire (5 ans) de formation professionnelle dans le domaine de l'audiovisuel et serait dotée de 15 M ECUS.

Les 250 M ECUS serviront à mettre en oeuvre quatre grands types d'actions dans lesquelles on retrouvera :

- les mécanismes de distribution (100 millions d'Ecus),
- une amélioration des conditions de production (90 millions d'Ecus),
- une stimulation des investissements financiers (15 millions d'Ecus),
- et un ensemble d'autres actions exploratrices (30 millions d'Ecus).

### *2.1) La distribution*

Tout d'abord un budget de 40 millions d'Ecus sera destiné à aider à la distribution cinématographique dans les salles. Ce budget se partagera entre le développement de l'action de l'EFDO (Européen Film Distribution Office) qui soutient la distribution transnationale des films européens dans les salles de cinéma, des actions de promotion des films européens en dehors de la communauté (bureaux de promotion film et TV, présence groupée dans les festivals etc...) et l'étude et la promotion du secteur de l'exploitation cinématographique.

Vingt millions d'Ecus iront à la distribution en cassettes vidéo et en diffusion télévisée qui prolongeront l'action d'EVE (Espace Vidéo Européen), système d'avance sur recettes pour promouvoir l'édition et la diffusion transfrontalière d'oeuvres européennes. De plus, seront mis en réseau des médiathèques et des bibliothèques publiques. Enfin, sera encouragée la diffusion par les chaînes de télévision de programmes produits par des producteurs indépendants européens.

La communauté économique européenne étant une mosaïque de langues, 10 millions d'Ecus seront consacrés au soutien du multilinguisme des programmes télévisés en étendant l'action de BABEL (Broadcasting Across the Barriers of European Language). Il s'agit de favoriser la circulation des produits européens conçus pour la télévision. Sera également soutenu le développement de chaînes TV multilingues en menant des actions de perfectionnement pour les journalistes et professionnels de l'audiovisuel travaillant en milieu multilingue.

L'aide à la distribution ne serait pas complète si n'étaient alloués des subsides destinés au développement de la production indépendante. C'est ce qui sera réalisé avec 30 millions d'Ecus. Ceux-ci renforceront l'action d'EURO-AIM, une structure de service qui organise les regroupements des producteurs indépendants dans les marchés internationaux.

## *2.2) L'amélioration des conditions de production*

L'objectif est d'aider au développement de la pré-production (25 millions d'Ecus).

L'aide à l'European Script Fund (encouragement au développement de scénarios et de la pré-production) sera renforcée en augmentant ses capacités d'interventions et en l'accompagnant de services professionnels tels que l'assistance pour l'écriture de scénarios et le financement de la production. Les sociétés présentant des «paquets» de programmes fiction se verront aidées dans leur développement et dans leur pré-production élargie aux documentaires de création.

Dans le cadre de SCRIPT, certains types de formations professionnelles seront proposées aux scénaristes européens.

Un secteur particulièrement sensible de la production, le film d'animation, pourra restructurer son industrie grâce à une allocation de 25 millions d'Ecus. Cette somme servira à «encourager» la mise en réseau des studios de production en cofinçant les frais de coordination et de gestion et en formant des animateurs, des directeurs de studio et des coordinateurs graphiques. Il sera ensuite indispensable de participer aussi bien à l'harmonisation et à l'informatisation des modes de production qu'à l'industrialisation des méthodes de travail.

Les réalisations de «pilotage» seront soutenues par une avance sur recettes et un système d'information spécifique à l'animation européenne.

A raison de 25 millions d'Ecus (toujours sur cinq ans), les fonds destinés à la production serviront à l'utilisation de nouvelles technologies européennes. Cet objectif, pour être atteint, nécessitera l'extension du Club d'Investissement MEDIA qui devra accroître le nombre de ses membres, lancer des appels d'offres pour "débusquer" des projets novateurs, aider à la promotion de la norme européenne de TV HD (avec Eurêka Audiovisuel et Vision 1250) et participera à l'initiation de professionnels aux nouvelles techniques (images de synthèse, TV digitale, haute définition...).

Enfin, 15 millions d'Ecus contribueront à la constitution d'un «second marché» fondé sur l'exploitation des archives. Le MAP-TV (mise en réseau des services d'archives européens) se verra renforcé tandis que sera valorisée la «mémoire collective» en rééditant des oeuvres ou en les utilisant pour fabriquer de nouvelles séries. Une recherche sera poursuivie afin de simplifier des droits qui «entravent l'utilisation des archives».

On établira des catalogues afin d'assurer la promotion de ces archives européennes.

### *2.3) Financement et actions diverses*

Le programme MEDIA se définit comme instigateur, dynamiseur de l'audiovisuel européen. Il favorisera avec près de 15 millions d'Ecus, la constitution et le développement de structures susceptibles de mobiliser et de stimuler les investisseurs (crations de fonds de capital-risque, de fonds de garantie, de pool d'investissements etc...)

Il est indispensable, pour stimuler l'audiovisuel européen en tant qu'entité harmonisée, de lancer des actions pratiques. Il convient également d'explorer de nouvelles possibilités en vue d'adapter ce programme aux évolutions rapides de ce secteur de pointe. Trente millions d'Ecus permettront de développer ce côté prospectif du programme MEDIA qui va des expériences de communication interactives au développement du potentiel de régions à moindre capacité audiovisuelle.

**Votre rapporteur tout en approuvant pleinement le programme MEDIA insiste sur l'utilité évidente d'assurer la complémentarité entre ce programme et l'initiative française EUREKA AUDIOVISUEL.**

Il convient en effet que la Communauté, grâce aux crédits MEDIA, puisse participer effectivement à des projets EUREKA.

**Les deux programmes visent à favoriser le renforcement de la capacité audiovisuelle en Europe selon deux logiques différentes mais complémentaires :**

**- MEDIA est un programme strictement communautaire à l'origine, administré selon les procédures communautaires, en particulier pour la sélection des projets ;**

**- EUREKA est un programme paneuropéen dans sa conception même et repose comme EUREKA Technologie sur l'initiative des professionnels.**

Dans ce contexte, il convient de s'assurer que MEDIA contribue à la mise en oeuvre des futurs projets EUREKA audiovisuel dont votre rapporteur a proposé de décrire le contenu.

#### *b) Le programme Eurêka audiovisuel*

Présentée par la France à ses partenaires lors du Conseil Européen de Hanovre en juin 1988, confirmée par les Chefs d'Etats et de gouvernements des Douze à l'occasion du Conseil Européen de Rhodes en décembre 1988, l'initiative EUREKA AUDIOVISUEL a pour ambition de mobiliser gouvernements et professionnels en vue de répondre avec souplesse et pragmatisme aux défis auxquels l'Europe se trouve confrontée en ce domaine.

L'idée présentée à Rhodes par le Président de la République M. François Mitterrand était donc d'appliquer à l'audiovisuel les mécanismes qui avaient fait leur preuve avec EUREKA.

Du reste le programme EUREKA lui-même dont la charte fut signée le 17 juillet 1985 relevait déjà d'une initiative française.

### **1) Les principes d'EUREKA AUDIOVISUEL**

Cette initiative répond à un constat, portant notamment sur :

- l'insuffisance notoire de la production audiovisuelle notamment dans le domaine de la fiction télévisée ;

- le déséquilibre croissant des flux d'échanges de programmes entre l'Europe et les Etats-Unis, la place encore marginale de l'Europe sur le marché mondial et la faiblesse des échanges intra européens. Ainsi, tandis que l'Europe importe -hors de son continent- plus de la moitié de ses programmes, les chaînes européennes ne diffusent que 8 % de programmes venus de pays voisins ;

- l'ampleur trop limitée des moyens mis à la disposition des initiatives européennes.

La Commission européenne a donc pour objectif de compléter le programme Média et le fonds Eurimages et d'améliorer la réponse apportée au problème de la production et de la circulation des programmes en Europe ;

L'expérience réussie du lancement d'EUREKA-Technologie en 1985 (plusieurs centaines de projets) constitue un utile modèle de référence pour assurer la mobilisation des gouvernements et des professionnels.

Les principes qui ont fait la force d'EUREKA-Technologie inspirent également EUREKA-AUDIOVISUEL :

- a) légèreté des structures administratives de gestion ;
- b) liberté de choix laissée à chaque pays ;
- c) initiative et suivi des projets relevant des professionnels eux-mêmes ;
- d) pragmatisme de financements à «géométrie variable» alliant, au cas par cas, fonds publics et privés, nationaux et multilatéraux ;
- e) ouverture à tous les pays Européens, au-delà de l'espace communautaire.

De plus, un certain nombre d'objectifs mobilisateurs ont été définis :

a) susciter la production et l'échange des programmes de qualité répondant aux attentes des publics européens et concurrentiels sur le marché national ;

b) surmonter les barrières linguistiques et culturelles qui séparent ces publics, par la mise en oeuvre de moyens techniques ou financiers adaptés ;

c) multiplier les contacts entre professionnels de l'audiovisuel, favorisant une meilleure connaissance des hommes, des structures et des marchés, conditions essentielles du développement des projets communs.

d) assurer à tous les niveaux la transparence et la circulation de l'information au plan artistique comme dans les domaines économiques et juridiques par la création notamment de banques de données européennes ;

e) développer la formation aux métiers de l'audiovisuel.

## *2) Structures et règles de fonctionnement*

EUREKA-AUDIOVISUEL ne concerne pas uniquement les pays de la CEE, mais l'ensemble des pays de l'Europe géographique, puisque seuls le Saint-Siège et l'Albanie n'en sont pas membres. La Commission des Communautés européennes en est membre tandis que le Conseil de l'Europe siège comme observateur.

Les règles de fonctionnement du comité des coordonnateurs d'EUREKA (Présidence, réunions, fonctionnement, programme de travail) et celles du Secrétariat d'EUREKA (statuts juridiques, principes de rotation des cadres, sièges, fonctionnement, budget 1,8 MF pour 1991) sont légères et souples.

La Présidence, jusque là française a été confiée en juin 1990 à l'Italie et depuis le 1er juillet 1991, elle est assurée par la Finlande.

Le Secrétariat européen à Bruxelles (juin 1990) constitue un réseau d'informations EUREKA-AUDIOVISUEL sur le modèle d'EUREKA-Technologie.

### **3) Les premiers résultats**

Depuis les Assises audiovisuelles d'octobre 1989 dix réunions du comité des coordonnateurs d'EUREKA-AUDIOVISUEL ont eu lieu.

Dès la date du 1er juillet 1991, vingt-quatre projets avaient reçu le label EUREKA-AUDIOVISUEL :

- neuf ont été labellisés à l'initiative de la France ;
- sept ont été labellisés avec le soutien de la France ;
- cinq ont été présentés par la France à la labellisation ;

Neuf autres projets s'y sont ajoutés le 10 septembre 1991.

**Ces projets peuvent être regroupés de façon thématique :**

- projets de production : documentaire tourné en TV HD sur les métiers d'art, projets d'émissions TV, etc... ;

- création de structures de coopération entre professionnels : accords généraux de production, création d'ateliers d'écriture, structure de distribution de documentaires de création, coopération entre écoles de cinéma, etc... ;

- fonds d'aide à la production ou à la distribution : Euro Média Garantie, GRECO, etc... ;

- soutien d'événements : Marathon Est/Ouest de dessins animés, salon des prestataires techniques, olympiades de la création vidéo ;

- projets de diffusion de films européens.

**Une mission de réflexion sur la création de l'observatoire européen de l'audiovisuel a été lancée. Elle pourrait avoir trois niveaux d'intervention :**

a) la publication annuelle d'un annuaire statistique et de données macro-économiques ;

b) la diffusion d'informations utiles aux professionnels ;

c) l'organisation d'études pour les besoins de la profession.

Parmi les projets en cours d'examen, on peut relever celui d'EURONEWS, initié par l'UER sur lequel votre rapporteur reviendra. Il s'agit d'un projet de chaîne de télévision par satellite, consacré à l'actualité. Celui-ci s'inspirerait du modèle américain de CNN en y apportant la "sensibilité" européenne. Sans activité de production, il bénéficierait d'images libres de droit, provenant des chaînes nationales publiques et qui soutiennent l'initiative.

Enfin, EUREKA-AUDIOVISUEL a accordé son parrainage à diverses manifestations ou structures : Académie CARAT, EUROVISIONNI, Forum Audiovisuel Européen.

Ainsi, catalyseur d'idées et d'énergies, EUREKA-AUDIOVISUEL doit contribuer à renforcer chez les professionnels européens le développement d'une attitude volontariste et résolument offensive à la mesure des enjeux et des défis lancés à l'Europe ; un tel comportement devrait être relayé par la puissance publique et les institutions internationales intéressées.

L'une des préoccupations majeures d'EUREKA-AUDIOVISUEL est bien évidemment l'avenir de la haute définition européenne.

#### *4) Le projet EUREKA TV HD*

L'effort de l'Etat pour soutenir l'effort engagé par les industriels dans le cadre d'une vaste coopération européenne a été significatif dès le début (1986). Cet effort s'est réalisé et se continue selon trois cadres juridiques principaux :

a) le projet EUREKA TV HD EU 95,

b) le contrat pluriannuel conclu avec Thomson (ce contrat comprenait, à partir du 1er juillet 1990, les aides attribuées à Thomson relevant d'EU 95 et de JESSI AE 10),

- le projet EUREKA JESSI TV HD AE 10.

#### 4.1) Le projet EUREKA TV HD EU 95

**TV HD : Télévision haute définition. L'objectif de ce projet est d'introduire en Europe une télévision liée à la norme D2 MAC Paquet et compatible avec les systèmes déjà existants, offrant une définition de 1 250 lignes sur un écran 16/9 et un son numérisé.**

**TV HD a démarré en 1986 ; sa durée est de 7 ans, son coût total de 5,2 milliards de francs. Répartition :**

- Pays-Bas (Philips) : 35 % ;
- France (Thomson) : 28 % ;
- Allemagne (Bosch; Gmbh) : 16 % ;
- Italie (Gisae) : 8 % ;
- Reste de l'Europe : 13 %.

Plus de 65 sociétés, centres de recherche, universités participent au projet. Les membres «A» du Directoire du projet sont : Bosch, Nokia, Philips, Thomson Consumer Electronics, un consortium italien et un consortium espagnol.

La première phase du projet, de mi-86 à mi-90, a permis de définir la proposition européenne de norme TV HD.

La deuxième phase du projet, de mi-90 à fin 92, va développer des prototypes de l'ensemble des équipements nécessaires au futur service de TV HD, dont l'exploitation commerciale est prévue en 1995.

Une expérimentation de service TV HD -grandeur nature- durant les Jeux Olympiques d'Albertville a eu lieu avec le succès que l'on sait. Votre rapporteur regrette cependant la confidentialité de la diffusion tout en saluant la réussite technique de l'équipe dirigée par M. Igor Barrère.

Cette expérience doit être poursuivie et amplifiée lors des jeux de Barcelone. Votre rapporteur souhaite qu'elle donne lieu, grâce à travers une multiplication des lieux publics de réception, à une véritable opération de promotion.

Dans le cadre d'EU 95, le Ministère de l'Industrie a aidé les sociétés ou organismes suivants :

- Thomson (à partir du 1er juillet 1990, ces aides sont incluses dans le contrat pluriannuel TV HD),

- PHILIPS-ELECTRONIQUE GRAND PUBLIC

- NOKIA CONSUMER ELECTRONICS - FRANCE

- ANGENIEUX

- CCETT

- SCHLUMBERGER

Le détail des aides accordées par sociétés et par année, en distinguant le cas échéant les Autorisations de Programme (AP) et les paiements est indiqué ci-dessous :

**FINANCEMENT PUBLIC FRANÇAIS AU PROJET EUREKA 95 (TVHD)**

Année d'engagement	1986	1987	1988	1989	1990	1990	1991	1991	1992	1992
Période	01.10.86 30.11.87	01.12.87 31.12.88	01.01.89 31.12.89	01.01.90 30.06.90	01.07.90 31.12.90	01.07.90 30.06.91	01.01.91 31.12.91	01.07.91 30.06.92	01.01.92 31.12.92	01.07.92 31.12.92
Taux	45 %	45 %	45 %	45 %	50 %	45 %	50 %	50 %	50 %	50 %
Thomsom AP	45	62	93,51	58,25	95,57		173,5		177	
Philips AP	6,71	14,85	13,78	6,6		25,03		29,38		14,5
NOKIA AP		1,71	1,66	1,35		7,7		11,75		5,3
ANGENIEUX AP		3,9	4,61	2,02		3,77		4,71		2,2
CCETT AP		6,68	5,62	2,7		4,52		5,83		1,7
SCLHUMBERGER AP								5,26		20
	51,71	89,14	119,21	70,92	136,59		230,43			220,70
<b>TOTAL</b>	1ère phase : 330,98 MF				2èmephase :				587,72	

**TOTAL PROJET EU : 918,70**

#### **4.2) Le contrat pluriannuel Etat/Thomson relatif à la TV HD**

Le contrat-cadre relatif au développement des techniques et des produits de télévision haute définition (TVHD) conclu le 18 octobre 1990 entre l'Etat et la société Thomson S.A. prévoit que le Ministère de l'industrie et du commerce extérieur (sous réserve de l'inscription des crédits correspondants en Loi de Finances) et sauf révision ou fin de contrat pour des raisons majeures (réalisations substantiellement différentes des prévisions, modifications de capital, etc...) apportera son soutien aux travaux de R & D réalisés en France par Thomson S.A. en matière de télévision haute définition sur la période 1990 à 1995.

Le total des travaux est évalué à 9,1 milliards de francs sur cette période, dont 6 milliards donnant lieu à un soutien prévisionnel du ministère de l'industrie et du commerce extérieur de 3 milliards de francs sous forme de subventions.

L'accord des pouvoirs publics est intervenu dans le contexte suivant :

1) conclusions d'un accord de coopération entre Philips et Thomson décrivant les travaux à mener durant cette période (pour un montant de 20 milliards de francs dont 9,1 milliards de francs correspondant à la part de Thomson) et prévoyant l'introduction de la TV HD en Europe selon un calendrier commun (joint au contrat cadre pluriannuel) : cet accord important doit permettre à la fois de partager certains coûts de R & D et de créer les conditions d'une offre coordonnée de produits TV HD à introduire sur le marché selon ce calendrier commun ;

2) prise en compte, par le Comité Consultatif International des Radiocommunications de Düsseldorf réuni en mai 1990, des propositions normatives européennes au même titre que la proposition japonaise : ce résultat, qui est l'aboutissement du projet EUREKA 95, phase 1, constitue une base suffisamment solide pour pouvoir envisager des développements industriels importants. Leur aboutissement conditionnera cependant l'usage effectif de la proposition européenne de norme de production.

Le contrat met un accent particulier sur l'acquisition des technologies de base indispensables à la réussite des programmes (tubes, écrans plats LCD, capteurs CCD, circuits intégrés, mécaniques, optiques). Celles-ci représentent 48 % des dépenses prévues. Les autres domaines d'intervention concernent les systèmes (9 % du programme), les produits grand public (7 %), les technologies de fabrication (13 %), les équipements de studio (13 %) ainsi que la promotion et l'usage expérimental.

Un comité interministériel est chargé du suivi du programme. Des procédures rigoureuses de contrôle des coûts et des dépenses, ainsi que d'expertises techniques ont été mises en place.

La répartition prévisionnelle des dépenses et des aides publiques est indiqué ci-dessous :

**PLAN THOMSON TVHD**  
**Répartition prévisionnelle des coûts**

*(millions de francs)*

Coût France	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total 1990-1995
Technologies de base .....	217	422	492	571	590	616	2.908
Systèmes .....	40	54	60	51	42	38	285
Développement produits ..	15	32	45	50	55	55	252
Technologie fabrication ...	10	40	110	165	225	250	800
Equipements studio .....	145	175	195	205	205	205	1.130
Expérimental .....	48	137	123	108	113	96	625
<b>TOTAL FRANCE .....</b>	<b>475</b>	<b>860</b>	<b>1.025</b>	<b>1.150</b>	<b>1.230</b>	<b>1.260</b>	<b>6.000</b>
<b>AIDES DE L'ETAT .....</b>	<b>237</b>	<b>430</b>	<b>513</b>	<b>575</b>	<b>615</b>	<b>630</b>	<b>3.000</b>

#### **4.3) Le projet JESSI AE 10 TV HD**

**Le programme EUREKA 95 permettant la définition d'un standard européen de télévision haute définition (production et transmission) et la réalisation de prototypes se déroule de façon satisfaisante. Cependant, la réussite à terme de la stratégie européenne dans le domaine de la TV HD passe également par la maîtrise des composants électroniques clés des futurs récepteurs.**

**C'est l'objet du projet «JESSI AE 10 HD TV» qui réunit Philips (CONSUMER ELECTRONICS et COMPONENTS), Thomson (CONSUMER ELECTRONICS et ST) et Siemens Components et qui représente un effort global de recherche d'environ 137 MEcus de 1990 à 1996.**

**L'enjeu de ce projet est la mise à la disposition des industriels -en 1995- de circuits intégrés pour récepteurs HD-Mac pour réception hertzienne terrestre ainsi que par satellite et réseaux câblés. Ces circuits devront être suffisamment intégrés pour être compatibles avec des matériels grand public.**

**Ces travaux sont d'importance stratégique pour le programme européen de TV HD. De leur réussite dépend largement le succès global de l'action européenne. En effet, une dépendance des Japonais pour les circuits intégrés risquerait d'anéantir les efforts des entreprises européennes de l'électronique grand public.**

**Pour leur part, les pouvoirs publics français apportent leurs concours aux sociétés suivantes :**

**1) Thomson-ST : ce programme est inclus dans le contrat pluriannuel TV HD,**

**2) Philips Composants : au titre de 1990-91, l'Etat apporte une aide de 8 millions de francs environ qui sera poursuivie en 1992.**

## **B. L'AUDIOVISUEL INSCRIT DANS LE TRAITE DE MAASTRICHT**

### **1. Position de la question**

Le traité signé à Maastricht par les Chefs d'Etats et de Gouvernement le 7 février 1992 insère, dans le texte du Traité de Rome, un Titre IX intitulé «Culture».

Votre rapporteur a indiqué que les activités culturelles n'étaient pas mentionnées, en tant que telles, par le Traité de Rome.

C'est donc la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés qui, par le biais de la prestation de service a permis au droit européen de traiter de la culture.

Cette lecture du Traité de Rome a du reste était contestée par certains Etats, les Pays-Bas notamment, qui considéraient que le domaine culturel ne relevait pas, par sa nature même, par ses spécificités nationales, de l'emprise du droit communautaire.

Le débat a été tranché comme en témoigne l'étendue de la réglementation européenne.

Personne aujourd'hui ne nie qu'en matière de rapprochement, de coordination ou d'harmonisation un travail utile soit en cours qui pose un corpus de règles communes minimal.

**On a pu néanmoins qualifier le droit communautaire de «droit mou» en ce qu'il permet à chaque Etat membre d'adopter des mesures plus restrictives ou plus protectrices que celles des directives. Ce qualificatif vise également les protocoles et autres déclarations qui, en s'appliquant pays par pays, dénaturent le texte initial tout en en restreignant les effets.**

Quoi qu'il en soit personne aujourd'hui ne conteste cette compétence communautaire pour peu qu'elle s'inscrive dans le principe de subsidiarité.

Un autre reproche que l'on a pu légitimement faire à l'approche jurisprudentielle de la notion de culture fut de commencer par les aspects économiques.

**La culture n'est pas, en effet, assimilable à l'économie qui la sous-tend.**

**Mais était-il possible pour la Communauté d'attaquer ce domaine si particulier par un autre aspect ?**

**Votre rapporteur souligne que cette approche «économique» est caractéristique de la démarche communautaire et qu'elle est respectueuse du contenu culturel propre à chaque génie national.**

**Introduire la culture dans le Traité de Maastricht ne va-t-il pas à l'encontre de cet esprit ? Telle est la question à laquelle il nous faut répondre.**

## **2. La culture dans le Traité de Maastricht**

**Le nouvel article 128 qui constitue le titre IX «Culture» du traité se subdivise en cinq paragraphes :**

### ***a) La «vocation» culturelle de la Communauté***

**Le premier paragraphe pose en principe la compétence ou, plus exactement, «la vocation» de la communauté qui «contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité tant nationale que régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun».**

**Cette construction paraît typique de l'esprit des négociateurs, notamment français, du traité. La démarche est finalement la même que pour la citoyenneté. Il s'agit, en effet, de construire une Europe fondée sur une approche économique néo-libérale, mais qui tiennne compte des hommes et des cultures.**

**La rédaction du nouvel article 128 redouble de précautions pour montrer que la Communauté n'a, en cette matière qu'un rôle d'appui venant toujours en second, après celui des Etats-membres.**

**b) Un champ d'application «en second»**

Le paragraphe 2 de l'article 128 précise bien que l'action de la Communauté a pour champ d'action principal :

- l'encouragement de la coopération entre Etats membres qui demeurent maîtres de leurs décisions,

et si nécessaire, l'appui ou le complément de l'action des Etats dans quatre domaines limitativement énumérés :

- l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens,

- la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne,

- les échanges culturels non commerciaux,

- la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel.

Votre rapporteur observe que l'audiovisuel se trouve ainsi abordé par le biais de la création. L'article 128 ainsi rédigé donne une base légale supplémentaire au programme MEDIA (pour ne prendre que cet exemple).

**c) Une décision qui fait appel à l'unanimité**

Cependant, la rédaction du 5ème paragraphe de l'article 128 ne se caractérise pas par un excès de clarté !

Ce paragraphe distingue en effet :

**i) les actions d'encouragement que peut adopter le Conseil - à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires - et selon une double procédure :**

elle de l'article 189 B qui implique une co-décision avec le Parlement Européen, et après consultation du nouveau Comité des Régions, ce qui relève donc en théorie de la majorité

- mais, cette règle est immédiatement annulée par une disposition prévoyant que tout au long de la procédure, visée à l'article 189 B, le Conseil statue à l'unanimité.

**2) les recommandations pour lesquelles l'unanimité est la règle.**

L'exégèse, très nécessaire, de ces dispositions montre que l'unanimité est la règle et ne supporte théoriquement pas d'exception.

Cette règle suffit à assurer le respect du principe de subsidiarité et l'impossibilité pour la Communauté d'avoir à un moment quelconque une compétence exclusive dans le domaine culturel même commun.

*d) Les rapports avec les tiers*

Le paragraphe 3 prévoit que la Communauté et les Etats membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture et, en particulier, avec le Conseil de l'Europe.

*e) Un dispositif favorable aux aides communautaires*

Là, également, le caractère elliptique de la disposition du paragraphe 4 doit être souligné. Il y est indiqué que :

«la Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité.»

La clé de lecture de ce paragraphe tient dans la nouvelle rédaction de l'article 92-3 relatif à la concurrence.

Cette disposition est, selon votre rapporteur, au moins aussi importante, sinon plus, que l'inclusion du titre IX nouveau. Est, en effet, introduit un d) nouveau ainsi rédigé :

*«d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun.»*

Cette disposition permet de reconnaître comme compatibles avec le marché commun les aides accordées par les Etats membres pour la culture et la conservation du patrimoine.

Il s'agit là d'une avancée importante ; elle est susceptible de fléchir et d'atténuer la rigueur traditionnelle prônée par la DG IV.

Votre rapporteur regrette cependant le caractère trop elliptique des règles posées à Maastricht pour la culture. Il est vrai qu'elles sont le reflet des réticences de certains Etats membres au moment des conférences inter-gouvernementales et ce jusqu'au dernier moment des négociations.

## CHAPITRE V

### L'EUROPEANISATION DE L'ECONOMIE DE L'AUDIOVISUEL

#### A. L'EUROPE DES PRODUCTEURS

L'Europe des producteurs est une nécessité. C'est presque une banalité de l'affirmer. Les raisons invoquées pour la justifier tiennent principalement à l'étroitesse des marchés nationaux au sein desquels il est difficile d'arriver à rentabiliser des oeuvres.

On retrouve naturellement au niveau européen la problématique du second marché national. Encore convient-il de ne pas se tromper sur l'Europe que les producteurs désirent. Cette réflexion réjouit celle que votre rapporteur a faite sur le leurre d'une Europe culturelle.

Le grand marché européen doit être également celui de la production. Non pour réaliser des séries «europudding» mais pour généraliser les co-productions de qualité, pour tenter de créer un second marché, pour utiliser au mieux talents et ressources.

Dans ce domaine il faut être pragmatique. Pierre Lescure, directeur général de Canal Plus, énonce clairement cette idée lorsqu'il dit : *«la seule réalité de la télévision européenne, c'est un réseau de professionnels qui sont capables de se mettre rapidement d'accord pour financer des oeuvres fabriquées dans un seul pays»*.

Donnons donc aux professionnels les moyens de tenir leur rang en Europe plutôt que de les transformer en comptable de leurs obligations réglementaires. Pensons que la liberté n'est pas nécessairement l'anarchie comme feignent de le croire les agitateurs d'épouvantails culturels.

Encore faut-il constater que les résultats du dernier MIP-TV de Cannes sont particulièrement décevants. On a pu y constater une affligeante médiocrité des programmes offerts ; ce qui n'augure rien de bon. La qualité des programmes devrait pourtant marquer les émissions du secteur public sur lequel l'Etat a au moins une influence minimale en ce sens qu'il peut lui donner les moyens de ne pas songer uniquement à la rentabilité.

Il faut sortir de cette hypocrisie des chaînes qui prétendent que c'est le téléspectateur qui demande des programmes médiocres. On en veut pour preuve l'audimat. Mais celui-ci mesure la réaction à l'offre et non la demande ! Quel contresens et quel défi au bon sens : mais c'est, hélas, une idée reçue !

La question a été très pertinemment étudiée dans le rapport de M. Alain Moreau, président de la Société Amaya production, intitulé «la violence ou l'harmonie : développer les programmes audiovisuels en Europe», réalisé en 1991, à la demande du ministère des affaires européennes.

M. Moreau y plaide pour l'harmonie, persuadé que «*la culture est vécue sur le mode de l'utopie d'un monde pacifié, libéré des contraintes du réel*».

Pourtant, le contexte actuel, qui se caractérise par la crise des télévisions publiques, l'émergence des entreprises japonaises et l'arrivée de nouveaux bouleversements technologiques, ne paraît pas se prêter à l'harmonie.

C'est pourquoi, le rôle de l'Etat est particulièrement important aujourd'hui. Il doit, en effet, maintenir et encourager une véritable mixité, publique-privée, du système audiovisuel dans lequel le pôle public, moins obnubilé par la recherche de la rentabilité, doit exprimer une différence marquée.

Le rôle de l'Etat-législateur est lui aussi vital. Il doit chercher à simplifier les règles, à assouplir le système afin d'atténuer et de maîtriser la brutalité des mutations.

## **1. Le rapport de M. Alain Moreau : développer les programmes en Europe.**

La démarche et l'analyse suivies par M. Moreau et que votre rapporteur approuve sont les suivantes :

### *a) de nouveaux rapports de force à l'échelle européenne et mondiale*

Le marché des programmes télévisuels en Europe est caractérisé par le réaménagement des rapports de forces et les bouleversements qui affectent l'ensemble du secteur de la télévision dans le monde : tendance à l'intégration au plan mondial, transformation profonde du métier des diffuseurs, incertitudes de la situation des producteurs.

Une tendance à l'intégration se manifeste clairement à l'échelle mondiale, sous l'influence de logiques nées hors du secteur télévisuel et impulsées par les groupes multimédias à la recherche de synergies avec leurs autres activités médiatiques, par les gestionnaires de réseaux vendeurs de temps de transmission, et plus encore par les industriels : fabricants de produits audiovisuels grand public et professionnels, de matériels ou de logiciels informatiques, acteurs de la révolution naissante des nouveaux matériels évolués.

Intégrant la diffusion des programmes au sein d'activités plus vastes, dans un climat de concurrence acharnée, ces nouveaux intervenants élargissent la logique commerciale. Les programmes trouvent ainsi de moins en moins leur finalité dans la distraction, la culture, l'information, ou l'éducation des spectateurs. Plus encore qu'autrefois ils servent essentiellement de vecteurs de vente d'audience à des annonceurs, d'abonnements ou d'heures de transmission, de matériels électrocinématiques ou de logiciels informatiques.

On est loin du tryptique classique « informer, distraire, éduquer » cher à M. Bourges.

Comme le souligne à juste titre M. Moreau :

*« les entreprises industrielles japonaises se donnent sur une grande échelle les moyens de dominer l'intégralité de la filière audiovisuelle, et par là, de se situer en position dominante à l'échelle du monde. »*

Parallèlement à cette stratégie japonaise de «rouleau compresseur», d'autres acteurs tentent de rentabiliser, chacun à leur manière, l'outil audiovisuel : grands groupes multimédias, gestionnaires de réseaux de transport de données, entreprises informatiques.

*Sous ces coups de boutoir, le secteur télévisuel apparaît en crise morale, financière, voire technologique, principalement parce qu'il ne peut «digérer» toutes ces nouvelles données en si peu de temps».*

Dans ce contexte très conflictuel, les programmes constituent un enjeu stratégique fondamental. L'audience, les abonnements ou les paiements à la consommation, comme les ventes de matériels, dépendent très étroitement de l'attractivité des émissions proposées sur les antennes. Le contrôle des programmes, base de la pyramide inversée que forment les activités liées à la télévision, fait ainsi l'objet des convoitises les plus vives.

En terme de volumes financiers, le marché de la production de programmes est somme toute restreint, mais ses implications sur les marchés qui lui sont liés, en particulier celui des matériels et des équipements engagent des montants beaucoup plus considérables. Ainsi pour la France, la production des programmes télévisuels tous types de programmes confondus n'excède pas 10 à 12 milliards de francs.

Dans le domaine de la production des programmes, les créateurs américains disposent d'une très forte position dominante. C'est la raison pour laquelle les entreprises industrielles japonaises s'efforcent de contrôler ce maillon essentiel du paysage audiovisuel international. Disposant d'un portefeuille considérable de programmes, elles pourraient imposer la vente de leurs matériels au monde entier, parachevant ainsi leur maîtrise de ce marché par une domination de l'intégralité de la filière.

Conséquence de cette guerre et de ces mouvements de concentration, la logique commerciale s'est étendue de manière irréversible ces dernières années.

L'analyse de M. Moreau est la suivante :

*« Dans une première logique commerciale, celle des chaînes financées par la publicité, le programme est avant tout le support de l'audience, vendue aux annonceurs. La masse et la puissance s'avèrent essentielles et conduisent par conséquent à une programmation qui cherche à fédérer les publics.*

*Avec le développement des chaînes financées par abonnements, cette logique s'infléchit sensiblement. Il s'agit d'assurer une programmation qui plaise suffisamment aux spectateurs pour les convaincre de s'abonner ou de renouveler leur abonnement. Le ciblage du public peut ainsi être plus précis : on ne s'adresse pas à une masse indifférenciée mais à un public défini (pour une programmation thématique) ou à des publics différents ou minoritaires, mais dont l'addition finit par constituer un ensemble important (pour une chaîne de type Canal Plus). Dans cette logique, la fonction du programme n'est plus de fédérer, mais au contraire de différencier le public.*

*La première logique commerciale comporte le risque d'une certaine banalisation des contenus. Pour fédérer l'audience, on est amené à gommer les contradictions ; pour rechercher le plus grand consensus, à n'exprimer que les désirs dominants.*

Roland Barthes analysait ainsi cette dérive.

*« La forme bâtarde de la culture de masse est la répétition honteuse : on répète le contenu, les schémas idéologiques, le gommage des contradictions, mais on varie les formes superficielles : toujours des livres, des émissions, des films nouveaux, des faits divers, mais toujours le même sens ». (1)*

*Cette télévision risque ainsi d'exclure la différence, et surtout de conduire au « portage » culturel d'un modèle de vie idéal :*

*« Quand vint le cinéma (on pourrait remplacer par télévision), la totalité du mode de vie américain devint, à l'écran, une interminable annonce.*

(1) Cité par Ignacio Ramonet : *Le chewing-gum des yeux*, Editions Alain Moreau, 1981.  
Marshall Mac Luhan, cité par Ignacio Ramonet, op. cit.

*Tout ce que les acteurs et actrices portaient, mangeaient ou utilisaient devenait une annonce comme on n'aurait jamais espérer en inventer.» (2)*

*C'est là en quelque sorte une maladie maligne de la télévision.*

*Pour autant, il faut se garder d'assimiler diffusion commerciale et qualité médiocre ou recherche délibérée du nivellement par le bas. Le souci d'une image de marque, alliée à un professionnalisme souvent vérifié, conduit nombre de ces sociétés à diffuser des programmes de bonne tenue.*

*La deuxième logique commerciale soulève le problème de la sélection par l'argent : pour accéder au programme il est nécessaire de payer. On entre alors dans le débat sur les places respectives à accorder à l'économie marchande et à l'économie non-marchande dans la société, qui constitue autant de choix politiques, idéologiques, philosophiques.»*

Face à ces développements que connaît la France mais aussi les différents paysages audiovisuels européens, votre rapporteur affirme que la logique d'un secteur public, qui devrait redevenir un service public, se justifie pleinement.

Le rôle de l'Etat est de faire échapper la télévision publique en partie, mais en partie seulement, aux contraintes du court terme et donc à la rentabilisation obligée de sa programmation.

M. Kiejman, alors qu'il était ministre délégué à la communication, avait déclaré devant le Sénat, le 20 juin 1991, lors d'une audition de la Commission des affaires culturelles : «l'équilibre budgétaire n'est pas un but en soi pour l'audiovisuel public».

Votre rapporteur soutient tout à fait cette affirmation qui ne doit pas conduire cependant au laxisme. Tout au contraire comme le souligne M. Moreau :

*«Ces perspectives rendent encore plus nécessaire l'exigence d'une juste appréciation des coûts, d'un allègement des charges de structure, de modes de fonctionnement plus efficaces et plus transparents, ainsi qu'une définition affirmée des stratégies de programmation.*

*Le service public pourrait alors permettre de corriger un des inconvénients fondamentaux de l'économie de marché : sa myopie, son attention trop soutenue en faveur des horizons de court terme.*

*Aujourd'hui la nécessité se fait sentir d'une véritable économie mixte télévisuelle, tant la logique commerciale semble dominante pour l'heure. En confortant ou en réinventant son positionnement, le Service Public doit redécouvrir une «logique de programmes», qui se fixe le contenu des programmes comme sa propre fin, hors de l'influence de la publicité, de la vente de temps de transmission ou de la distribution de produits électroniques ou informatiques.*

#### *b) la place des sociétés de production*

Les analyses de la production audiovisuelle française en 1990 et 1991, telles qu'elles émanent du CSA ou du CNC confirment, hors impact de la disparition de la Cinq, que «la production apparaît comme une activité nouvelle et en croissance».

Pourtant, en dépit de ce fait global, le secteur de la production audiovisuelle est un secteur fragile qui se caractérise notamment par un grand nombre de de petite taille se livrant à une concurrence acharnée et à une sous-capitalisation chronique.

Les gains de productivité susceptibles d'être réalisés en matière audiovisuelle sont néanmoins limités. Certes des économies relatives de personnel ou de savoir faire se constatent avec l'augmentation de taille de l'entreprise.

Pourtant, selon M. Alain Moreau deux tendances contrecarrent les effets vertueux de la grande taille : l'insuffisante décroissance des coûts marginaux, la relative pénurie d'acteurs et d'auteurs locomotives.

#### *b1) Insuffisante décroissance des coûts marginaux*

En règle générale, une unité supplémentaire -marginale- a un coût inférieur à l'unité moyenne : chaque unité supplémentaire est de moins en moins onéreuse. Cette règle ne fonctionne qu'imparfaitement dans l'activité de production audiovisuelle.

La facturation des prestations effectuées par les industries techniques se fonde en partie sur un prix moyen. Le prix de location d'un studio, par exemple, n'est que peu dégressif selon le volume, malgré certains accords cadres passés quelquefois entre producteurs et prestataires.

Cette caractéristique s'explique par la nature de l'activité de production, industrie de produit unique, par les spécificités des industries techniques, notamment la rapidité de l'obsolescence des équipements, et par la combinaison de l'irrégularité des cycles productifs et d'une certaine faiblesse des marges qui exerce un effet spécifique d'alourdissement des charges fixes.

La liaison croissance des volumes cumulés/décroissance des coûts ne fonctionne pas. Le coût marginal reste proche du coût moyen ; cette relation demeure pratiquement stable quel que soit le niveau de l'activité. L'accroissement du volume n'exerce alors qu'un effet quasiment neutre sur la variation du prix.

#### *b2) Relative pénurie d'acteurs et d'auteurs « locomotives »*

Dans cette situation, la relation quantité/prix est inverse à l'évolution habituelle : plus on produit, plus les coûts unitaires s'élèvent, ou pour reprendre le langage économique, le coût marginal tend à être supérieur au coût moyen.

Différents facteurs concourent à cette relation :

- les programmeurs écartant le risque, élément d'incertitude pour l'audience et donc pour les recettes publicitaires, les producteurs choisissent de rassurer leurs clients en s'assurant de la présence d'acteurs renommés.

- Comme le nombre d'acteurs « locomotives » est restreint, leur coût en est d'autant plus élevé.

- Comme leur disponibilité n'est pas élastique, et la demande sans cesse croissante, la rareté de cette « matière première », conduit à un fort accroissement des coûts.

- Plus on produit, plus on aggrave la rareté donc plus les coûts augmentent. C'est un cas classique de déséquilibre entre une offre restreinte et une demande forte, avec pour variable d'ajustement, le prix.

- Les programmeurs pour fidéliser leur audience, et au-delà les annonceurs, privilégient les séries longues. Plus une série est longue, plus les acteurs deviennent porteurs, ce qui conduit à une hausse du prix de leur prestation. On retrouve la liaison : hausse des volumes, hausse des prix unitaires.

- Cette tendance semble tirer vers le haut les prix de la plupart des prestations, comme s'il existait une grille reliant les prestations des différents intervenants. Même si cela n'apparaît guère justifié pour certains métiers, du moins en fonction d'une relation offre/demande, on perçoit une nette tendance à l'accroissement général des prix. Un mécanisme similaire joue également pour l'écriture. On entre dans une spirale d'inflation. Cette tendance se répercute également sur la chaîne des ayants-droit, rendant problématique les rediffusions.

L'évolution de la répartition des coûts dans la production audiovisuelle fait apparaître une rétraction des coûts techniques, une stabilisation des frais généraux, et une augmentation notable des coûts artistiques, dans un profil typique d'industries utilisant des «matières premières» rares.

L'Europe des producteurs est ainsi peu apparente sous l'effet de deux mouvements :

- La demande nationale est culturellement typée. Comme votre rapporteur le soulignait en introduisant ce chapitre, les tentatives de séries «européennes» qualifiées «d'europadding» ont été des échecs. Par contre, des rapprochements financiers que ce soit pour les producteurs ou pour les diffuseurs existent.

- La fragilité des sociétés et leur petite taille n'encourage pas de prises de participation internationales. On peut citer que quelques noms parmi lesquels HAMSTER de Pierre Grimblat, le groupe ou pour le secteur public, le cas de la S.F.P..

### *c) L'économie des programmes en Europe*

Le constat effectué par M. Alain Moreau est celui des faiblesses de l'économie des programmes en Europe et singulièrement en France.

*« Dans le réaménagement mondial des rapports de force, l'Europe occupe une place privilégiée, celle du meilleur client des échanges internationaux de programmes. Second marché solvable de la planète, elle a connu dans la dernière décennie une croissance formidable de sa programmation, par suite de l'extension de la durée journalière de diffusion et de la création de nombreuses chaînes privées. Incapable de répondre à ses besoins de programmes, par insuffisance de l'offre productive, mais tout autant par la faiblesse de ses échanges internes, elle s'est naturellement adressée à la première puissance productrice, les Etats-Unis, dont les exportations se sont accrues de façon spectaculaire.*

*Trop orientées vers la satisfaction étroite des marchés intérieurs, la plupart des productions européennes, et singulièrement la production française, par leur caractère souvent éphémère et la faiblesse de l'écriture des scénarios, s'avèrent peu aptes à circuler hors de leur espace national. Il s'en suit que les programmes européens non nationaux n'occupent qu'une faible place sur les antennes, et que les relations avec l'extérieur restent marquées par une asymétrie très forte au profit des productions américaines.*

*L'analyse du processus de production dans le cas de la France permet d'éclairer les origines de ce manque de fluidité et de cette étroitesse de la circulation de oeuvres européennes. En l'absence d'un marché secondaire intérieur, les producteurs ne peuvent guère assumer le risque de mise en production sans assurer la couverture préalable des charges par un préfinancement. La recherche de la plus forte rentabilisation de la part des diffuseurs conduit ces derniers à réduire leurs participations ou leurs parts antenne dans les productions.*

*La coproduction est alors plus conçue comme la recherche d'un complément de financement que comme l'élaboration en commun d'une création visant un marché plus vaste. Une optique de court terme tend à dominer le secteur de la production avec des produits très « autocentrés » dont les qualités à l'exportation restent faibles.»*

Les chiffres de ce déséquilibre entre l'offre et la demande de programmes sont connus.

La France et l'Europe enregistrent des déficits massifs de programmes. Pour l'ensemble des programmes audiovisuels -y compris les films cinématographiques- quand la France exporte 1 franc, elle importe 4 francs. Pour les seuls programmes télévisuels quand l'Europe exporte 1 franc, elle importe 3,9 francs et la France 4,4 francs.

La France et l'Europe constituent ainsi l'ensemble géographique le plus déficitaire du monde, en taux de couverture, mais plus encore en valeur absolue, premier marché importateur mondial, meilleur client des Etats-Unis.

**Balance commerciale (hors coproductions)  
des programmes télévisuels en 1989  
(en millions de francs et en pourcentages)**

Pays	Exportations	Importations	Solde	Import/Export	Export/Import
France	160	710	- 550	440 %	22,5 %
Europe	1 183	4 627	- 5 100	390 %	25,5 %
Amérique du Nord	6 340	1 115	+ 5 225	17 %	569,0 %
Japon	448	1 348	- 900	300 %	33,2 %
Reste du Monde	454	1 363	- 909	300 %	33,3 %

Source : TV Marketing International - BIPE - publiée dans le rapport de la SOFIRAD : «Exporter...»

Concrètement en pourcentage des volumes horaires annuels de fictions diffusées en France en 1989, 47 % étaient d'origine américaine, 35 % d'origine nationale et 9 % d'origine européenne.

*«Le diagnostic paraît donc clair : les diffuseurs européens, de façon structurelle, s'intéressent peu aux productions de leurs voisins, et cette absence d'intérêt ne paraît pas évoluer de façon sensible. Pour la fiction, qui constitue le type de programme le mieux étudié et celui dont l'importance financière dans les échanges est la plus forte, la production américaine l'emporte de loin.»*

Si le diagnostic porté dans le rapport de M. Alain Moreau est clair, l'explication de cette situation ne l'est pas moins. Elle résulte de facteurs structurels renforcés par la mutation récente de l'audiovisuel européen.

*«Les fondements structurels de ce déficit des programmes :*

- hétérogénéité des besoins des diffuseurs nationaux liés à la fragmentation culturelle européenne,*
- attractivité des productions américaines liée à la fascination exercée par le mode de vie d'Outre-Atlantique,*
- le professionnalisme des productions,*
- et leur prix longtemps compétitif -ont été renforcés par la mutation qu'a connue l'audiovisuel européen dans la deuxième moitié des années 1980.*

*Même si dans la période récente la situation a commencé à se modifier sensiblement, avec une certaine détérioration du rapport coût-efficacité des productions américaines en faveur des productions nationales, les éléments fondamentaux de la puissance des productions américaines n'ont pas, loin s'en faut, disparu.*

*Plus encore, l'intensité de la concurrence et la contrainte accrue de la rentabilité rapide portent les diffuseurs européens à préférer les produits les plus éphémères ou les productions destinées avant tout aux marchés nationaux.*

*L'analyse du processus de production montre que dans cette activité de produit unique, la faiblesse des gains de productivité liée à la non-reproductibilité des productions ne permet pas de contrecarrer les tendances à l'inflation des coûts. En l'absence d'un marché secondaire intérieur, les producteurs ne peuvent guère assumer le risque de mise en production sans assurer la couverture préalable des charges par un préfinancement, dans lequel le diffuseur principal est placé dans la situation d'un quasi-commanditaire. La majeure partie des productions télévisuelles n'est ainsi pas produite, puis vendue, mais produite parce que vendue. La recherche d'une forte rentabilisation de la part des diffuseurs les conduit à réduire leurs participations ou leurs parts-antenne dans les productions.*

*Dans ce marché très limité, les diffuseurs en position d'oligopsonie où le client fait le prix et le fournisseur l'accepte, exercent un très fort pouvoir de marché sur des producteurs handicapés par leur petite taille et l'étroitesse de leur assise financière. Cette situation conduit à une moindre recherche de productions d'ampleur internationale.*

*Dans ce cadre, la coproduction est plus conçue comme la recherche d'un complément de financement que comme l'élaboration en commun d'une création visant un marché plus vaste. Lourde à mettre en oeuvre, elle reste une formule de compromis dont les résultats sont rarement à hauteur des ambitions, et qui présente par ailleurs l'inconvénient de rendre impossible l'exportation ultérieure sur le marché du coproducteur.*

*Une optique de court terme tend ainsi à dominer le secteur, qui aboutit à produire des programmes très «autocentrés» et qui présentent souvent des faiblesses manifestes d'écriture faute d'investissements suffisants en ce domaine clé. Leurs qualités pour l'exportation restent faibles.*

*Au total, c'est la rareté des productions d'ambition internationale qui constitue la base de la faiblesse des échanges intrinsèques à l'Europe, et plus généralement de ses exportations sur le marché international.*

*Si l'on ajoute que l'économie particulière de la production télévisuelle place la commercialisation du produit fini dans un rôle second, la vente n'apportant qu'un complément de ressources dont l'absence ne met généralement pas en danger l'avenir de l'entreprise de production, on mesure les obstacles qui s'opposent aux efforts nécessaires à la réduction du déficit des programmes.»*

## **2. Synthèse des propositions et des recommandations du rapport Moreau**

Le marché des programmes est caractérisé aujourd'hui par la puissance des diffuseurs, très concentrés, sur les producteurs très atomisés. A terme, les rangs des sociétés devraient s'éclaircir et une concentration s'opérer.

Dans cette hypothèse le rééquilibrage des relations fournisseurs-clients qui s'ensuivrait s'effectuerait toutefois dans un contexte de dégradation du contenu des programmes -les producteurs étant contraints d'ajuster la réduction relative du financement des chaînes par une baisse de la qualité- et de détérioration de la balance des échanges extérieurs par suite du mouvement évoqué plus haut. Le seul jeu du marché ne paraît donc pas suffisant pour résister à la domination américaine et japonaise.

Pour corriger les faiblesses européennes il serait vain de ne porter l'effort que sur le seul développement des échanges sans considérer plus à l'amont l'amélioration de la base productive. Chacun des pays européens doit s'efforcer d'encourager le développement de ses propres productions tout autant que de développer les coproductions avec ses partenaires européens.

Il paraît ainsi indispensable d'agir dans deux grandes directions complémentaires :

- mettre l'offre des différents pays européens en situation de mieux répondre à la demande. Cela pose en particulier la question des ressources consacrées à la production ;

- rendre plus fluide le marché européen, pour développer les échanges internes. Cela pose notamment le problème de la circulation des oeuvres.

La situation financière des chaînes françaises, effectivement médiocre dans l'ensemble, n'est qu'en partie responsable de leur tendance au désengagement dans la production, liée pour l'essentiel au développement de la logique de marché dans l'audiovisuel.

Une augmentation des ressources des chaînes apparaît souhaitable, mais la déréglementation de la publicité risque d'engendrer des effets pervers importants, en particulier de renforcer le diffuseur dominant qui verrait sa puissance de marché considérablement accrue.

En conséquence, s'il peut être envisagé d'assouplir la collecte publicitaire sous condition liée de réalisations plus importantes en production, l'accroissement des ressources des sociétés publiques apparaît plus facilement réalisable, en contrepartie d'améliorations significatives de leur gestion, et en liaison avec une plus grande stabilité des équipes dirigeantes.

La charge des frais financiers supportés par les producteurs au titre des délais de règlements doit en outre être allégée, par réduction des délais de versement du CNC, institution d'un fonds de trésorerie finançant l'escompte à taux privilégié, et possibilité de tirage auprès du compte de soutien pour éteindre certaines dettes.

En matière de circulation des oeuvres, l'amélioration de l'écriture des scénarios s'avère impérative, à la fois pour prendre en compte le plus à l'amont possible les exigences du marché international, comme pour améliorer la qualité sur le marché intérieur. La procédure SCRIPT du programme communautaire Média incite efficacement à développer l'écriture en commun des scénarios par des auteurs d'origine nationale différente, mais l'accroissement de l'investissement en écriture reste nécessaire. Celui-ci, qui passe par l'amélioration de la structure financière des producteurs, pourrait également être accrue par l'ouverture d'une ligne spécifique du compte de soutien, d'une amélioration du régime d'amortissement pour ces investissements calqué sur celui des logiciels et la mise en place d'un crédit d'impôt-recherche pour l'écriture.

L'inclusion dans les quotas de production d'une partie des achats de droits de produits déjà diffusés, et la renégociation de la convention des artistes-interprètes pour mieux répartir les rémunérations dans le temps seraient également susceptibles de stimuler le développement du second marché.

Le développement des échanges extérieurs doit prendre en compte non seulement les ventes, mais aussi le mouvement des coproductions.

Un plan destiné à faciliter ces flux doit être élaboré par les professionnels eux-mêmes, avec l'appui de l'Administration. Cherchant à mieux utiliser les procédures et les moyens existants, et à les développer (COFACE, ACTIM, CFCE ; personnels des ambassades et des postes d'expansion économique à l'étranger), il assurera une coordination plus étroite, une meilleure impulsion et un suivi plus efficace.

La mise à l'étude d'aides financières au doublage, sous-titrage, aux outils promotionnels et aux distributeurs eux-mêmes, sous forme de crédits remboursables peut être envisagée.

Enfin, l'observation des actions communautaires doit être développée, grâce à l'accélération de la mise en place d'un observatoire formé d'experts et de spécialistes, complété par une table ronde composée des présidents des principales sociétés européennes de production.

Ces actions communautaires doivent être développées par la mise en oeuvre du programme GRECO destiné à développer les coproductions entre opérateurs européens. Pour faciliter la transition, et ne pas rompre brutalement les liens de coproduction, l'application des décrets sur la définition de critères linguistiques pour les oeuvres d'expression françaises devrait être reportée d'une année.

D'un point de vue général, il s'agit de privilégier toutes les formes d'action mises en oeuvre à l'initiative des professionnels eux-mêmes, plutôt que des mesures réglementaires ou des aides financières. Pour ces dernières, les aides remboursables seront préférées.

Il faut souligner enfin combien le développement de la base productive de chacun des pays doit être stimulée, par la mise en oeuvre de mécanismes diversifiés et évolutifs d'aides, sur la base desquels une politique communautaire de plus grande ampleur pourra être construite. Cela suppose que la Commission ne se limite pas à une défense technique de la concurrence, mais fasse preuve de compréhension des volontés nécessaires pour bâtir une véritable industrie télévisuelle européenne.

### **3. L'action de la coordination européenne des producteurs indépendants (CEPI) :**

Afin de mieux défendre leurs intérêts auprès de la Commission de Bruxelles les producteurs ont créé «la coordination européenne des producteurs indépendants, la CEPI en août 1988.

L'action récente de celle-ci s'est portée sur deux domaines principaux :

- la télévision haute définition,
- la circulation des oeuvres audiovisuelles en Europe.

*a) Les producteurs indépendants et la TV HD*

Votre rapporteur a maintes fois indiqué que ce qui manquait le plus au développement de la haute définition ce sont les programmes.

Tant qu'on ne pourra offrir au téléspectateur un ensemble d'émissions, de retransmissions ou de fibres au format 16/9ème, en son stéréophonique, il n'y aura pas d'incitation à l'acquisition d'un récepteur encore très onéreux, ni d'incitation pour les industriels à baisser leurs prix.

Cette analyse de simple bon sens est partagée par les producteurs dont l'action en la matière prend les formes suivantes :

- demande de mise à disposition, dans le cadre du GEIE Vision 2000, de matériels de tournage et de post production permettant d'acquérir le savoir-faire nécessaire,

- aides au tournage en format 16/9ème, 35 mm ou autre qui permette de constituer un fonds récupérable. Ces aides sont destinées à compenser les surcoûts de tournage. La commission européenne a décidé le 15 avril 1992 d'attribuer 850 millions d'Ecus à la diffusion et à la production en simulcast c'est-à-dire dans la norme actuelle et dans la norme du futur,

- aides à la conversion de programmes, de fictions ou de films existants dans un format compatible 16/9ème,

- prise de position concernant la directive haute définition et le mémorandum of understanding (MOU) qui l'accompagne.

C'est dans ce dernier domaine que l'action des producteurs a été la plus importante pour faire prévaloir des solutions de simple bon sens.

Le CEPI insiste à juste titre sur l'importance de la phase de transition entre le format 4/3 et le format 16/9ème. Votre rapporteur souligne que cette phase va être d'autant plus importante que la directive haute définition a reporté au 1er janvier 1995 l'entrée en vigueur de la norme haute définition.

C'est dans cette perspective qu'il est proposé que le MOU concerne les points essentiels suivants :

- permettre la double masterisation (4/3 et 16/9) rendue indispensable par la disparité actuelle des politiques de diffusion ;

- favoriser les programmes TV de stock (fiction, animation, documentaire) ;

- favoriser la production en 16/9 de programmes de flux par la mise à disposition de matériel de production électronique (caméras CCD) ;

- favoriser la recherche et le développement dans ce nouveau format (écriture, décors, cadrages, intégration et valorisation des images d'archives par exemple) ;

- permettre aux investisseurs (producteurs, distributeurs) les investissements technologiques (passage du 16 au super 16 ou 35 mm, son stéréo, frais de post production, double masterisation obligatoire) dont la rentabilité ne sera pas pourtant immédiate et que les marges commerciales actuelles ne permettent absolument pas ;

- centrer l'effort sur les programmes qui circulent et qui seront rediffusables dans 4 ou 5 ans afin d'éviter la très vive concurrence des stocks 35 mm (ou HD) américains et japonais ;

- tenir compte du fait qu'une part croissante des investissements est faite aujourd'hui par les producteurs dans des catalogues d'oeuvres qui circulent. La politique des droits longs pratiquée encore par les diffuseurs sur les principaux marchés européens est pour l'instant incompatible avec une circulation accélérée des oeuvres, et donc une récupération rapide des investissements. Un surinvestissement dans les nouvelles technologies n'a donc, dans ces conditions, que d'infimes possibilités d'amortissement.

Ces arguments de bon sens ont été pris en compte par la commission sur au moins un point fondamental : l'aide au simulcast et à la promotion du D2 MAC de 850 Millions d'Ecus, sera répartie entre producteurs et diffuseurs selon une clé qui reste à déterminer.

Alors que les diffuseurs, notamment allemands, freinent encore à l'adoption définitive du MOU, l'Allemagne et la France ont rappelé le 22 mai 1992 à l'occasion du 59ème sommet franco-allemand de La Rochelle, leur soutien à la politique européenne en faveur de la TV HD.

Les deux pays ont souhaité que l'aide financière apportée par la communauté soit disponible dès le deuxième semestre de 1992.

*b) La circulation des oeuvres audiovisuelles en Europe : le programme GRECO*

Initié par le CEPI, le fonds GRECO a pour objectif de favoriser la circulation en Europe et dans le monde de la fiction télévisuelle de qualité.

GRECO permettra aux producteurs de mieux faire face aux surcoûts de développement, de distribution et de commercialisation des fictions européennes. En centrant le mécanisme sur le producteur indépendant, GRECO est conçu pour être un des facteurs de renforcement de la production et de la distribution indépendantes en Europe en permettant aux producteurs de s'assurer la constitution de catalogues de droits d'exploitation durables. Au-delà des droits acquis par les diffuseurs initiaux, GRECO est donc capable de favoriser un véritable second marché européen.

Ce programme s'adresse aux producteurs indépendants de la Communauté ainsi qu'à ceux des pays associés qui contribueront au financement du fonds (pays associés à EUREKA Audiovisuel, ou autres pays associés). Ces producteurs devront garantir les apports d'au moins trois diffuseurs de trois zones linguistiques différentes et posséder durablement les droits d'exploitation des oeuvres aidées, soit pour les périodes postérieures à celles de la durée des droits acquis par les premiers diffuseurs ou sur d'autres territoires que ceux des diffuseurs initiaux.

Les dossiers seront choisis par un Comité d'experts indépendants. Le soutien GRECO ne sera attribué qu'à des projets livrables en trois versions linguistiques (version originale et doublage et/ou sous-titrage) et qui auront le nombre de points nécessaires selon la grille retenue.

Le montant maximum de l'aide attribuée à un producteur est de 12,5 % du budget de l'oeuvre dans la limite de 2,5 M ECU.

Ces sommes sont remboursables au premier franc par un pourcentage d'au moins 5 % sur les recettes nettes du producteur. Ce pourcentage est majoré d'un bonus de 5 % qui favorisera la réalimentation du fonds. Au-delà de la phase pilote (jusqu'en décembre 1992), GRECO deviendra un mécanisme quasi-automatique. Dans la phase pilote (jusqu'à fin 1992), compte-tenu du financement de GRECO, le montant maximum à atteindre est de 0,5 M ECU. Durant cette phase, un seul projet par société pourra être accepté.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter des mécanismes de ce type apportant une aide ciblée et remboursable aux intéressés.

## **B. L'EUROPE DES DIFFUSEURS**

Votre rapporteur ne peut que constater le caractère très limité des développements internationaux des diffuseurs. Cela se comprend du reste aisément.

Concernant les télévisions publiques, la coopération européenne prend la forme de l'Union européenne de radiodiffusion (UER) avec l'Eurovision, le programme BABEL ou encore la chaîne européenne d'information Euronews.

Concernant les télévisions commerciales, les stratégies de groupe comme celle du groupe Berlusconi, celle de la Compagnie luxembourgeoise de télévision (CLT) ou de Canal + sont rares.

Les principales données sur les chaînes de télévision en Europe ne font même pas l'objet d'un recensement officiel. Deux documents relativement récents permettent néanmoins d'en trouver les principales grandeurs. Il s'agit :

- Les chiffres clés de la télévision en Europe (dossier INA n° 34 de novembre-décembre 1990) ;
- Le guide des télévisions en Europe (Hors série de Média pouvoirs édition 1991).

### **1. La stratégie des opérateurs privés en Europe**

La libéralisation du secteur de la télévision en Europe est un mouvement très récent (à l'exception notoire de la Grande-Bretagne) qui remonte aux années 1980. C'est à partir de cette époque que les monopoles publics de diffusion se fissurent et qu'apparaissent des télévisions commerciales dont les seules ressources proviennent de la publicité.

Dès lors, la logique de ces modes de financement a fait naître des stratégies européennes et des mouvements capitalistiques auxquels les télévisions publiques échappent par nature.

Votre rapporteur se doit d'indiquer qu'une des difficultés de l'analyse des stratégies des télévisions commerciales tient à leur jeunesse même. Comme pour les groupes multimédias, la genèse des diffuseurs privés s'est faite dans un climat de prévisions très favorables, avec notamment un marché publicitaire très porteur qui portait à l'euphorie.

Depuis, un certain désenchantement et une prudence certaine prévalent. Il suffit pour cela de se rappeler les déboires des chaînes thématiques du câble où, bien évidemment, la débâcle financière de la Cinq en France.

L'une des causes de cette déception du privé tient en partie à ce que le mouvement de déréglementation qui lui a donné naissance, ne s'est pas poursuivi autant que ses opérateurs l'auraient souhaité. C'est ce qui explique aujourd'hui une forte revendication de ne voir s'appliquer que la réglementation minimale définie au niveau européen.

Dans ce contexte, deux types de stratégie peuvent être distingués :

- une stratégie qui privilégie les développements futurs et qui profitent de l'opportunité technologique offerte. C'est celle suivie par les groupes Bouygues, Maxwell, Bertelsmann. Ce fut celle du groupe hachette avec la Cinq ;
- une stratégie de spécialisation dans l'audiovisuel dès l'origine. C'est le cas de la CLT et de Canal +.

#### *a) Les stratégies opportunistes*

Ces stratégies reposent sur la constatation que l'audiovisuel est une industrie comme les autres répondant à une même logique marketing.

Votre rapporteur souligne que ces analyses ont été et sont toujours confortées par les opportunistes du développement que l'on prête au secteur de la communication au sens large du terme.

C'est cette analyse qui a poussé le groupe Bouygues à investir dans TF1. C'est la même analyse, mais marquée par une réussite moindre, qui a poussé le groupe Chargeurs à s'engager aux côtés de M. Berlusconi dans la Cinq en 1985.

Pourtant, même dans le cas de TF1, les résultats de ces investissements n'aboutissent qu'à une rentabilité médiocre bien que certaine comparée aux déficits des télévisions publiques.

Sur ce dernier point, M. Patrick Le Lay, président de TF1, indiquait à l'Express le 30 avril dernier, que la rentabilité de sa chaîne pourrait être double "si le carcan réglementaire et les obligations diverses, souvent inadaptées, qui s'y rattachent, ne pénalisaient par la Une en entraînant en réalité des prélèvements de presque 28 % de nos recettes. Un cas unique en Europe."

Votre rapporteur souligne avec Mme Catherine CONSO, consultante, que :

*"Il semble que l'audiovisuel soit une activité qui s'intègre mal dans un ensemble industriel constitué et d'importance. L'entrée dans l'audiovisuel apparaît alors comme une occasion offerte à un groupe de faire étalage de moyens financiers et d'opportunisme, sans que cette nouvelle activité trouve nullement sa place au sein d'une stratégie, dont la justification est ailleurs, ni pèse suffisamment lourd pour infléchir fortement un parcours industriel déjà tracé."*

Cette constatation permet de remarquer que la logique de l'intégration dans un groupe de communication est ainsi plus porteuse en théorie.

Votre rapporteur indique "en théorie", puisque si l'exemple du groupe Bertelsmann en Allemagne plaide pour cette logique et cette continuité stratégique, l'exemple du groupe Hachette semble l'infirmier.

#### *b) Le cas particulier du groupe Hachette*

Il n'est pas inutile de rappeler ici que l'échec de la Cinq était en novembre 1990 l'hypothèse la plus probable moins d'un mois après la décision du CSA lui attribuant le cinquième réseau.

La Commission des finances avait analysé les conséquences de cette attribution sur l'équilibre du paysage audiovisuel français dans son rapport n° 85 (1990-1991) Tome III annexe 6 p. 63 à 68.

Votre rapporteur y avait analysé les conséquences de la réussite ou de l'échec de la Cinq version Hachette. Cette analyse reste toutefois valable avec le choix du gouvernement de préempter le cinquième réseau au profit de l'ARTE :

## **"LE PRIX DE LA REÜSSITE"**

*Le succès d'Hachette entraînerait une forte pression pour que le secteur public ne soit financé que par des fonds publics de manière à libérer la manne publicitaire pour le secteur commercial : ce serait, à terme, l'asphyxie du secteur public qui, faute d'élément de motivation et de comparaison, serait marginalisé. Il est également probable que M connaîtrait des difficultés croissantes et pourrait alors se rapprocher de TF1, nécessité faisant loi. On aurait alors :*

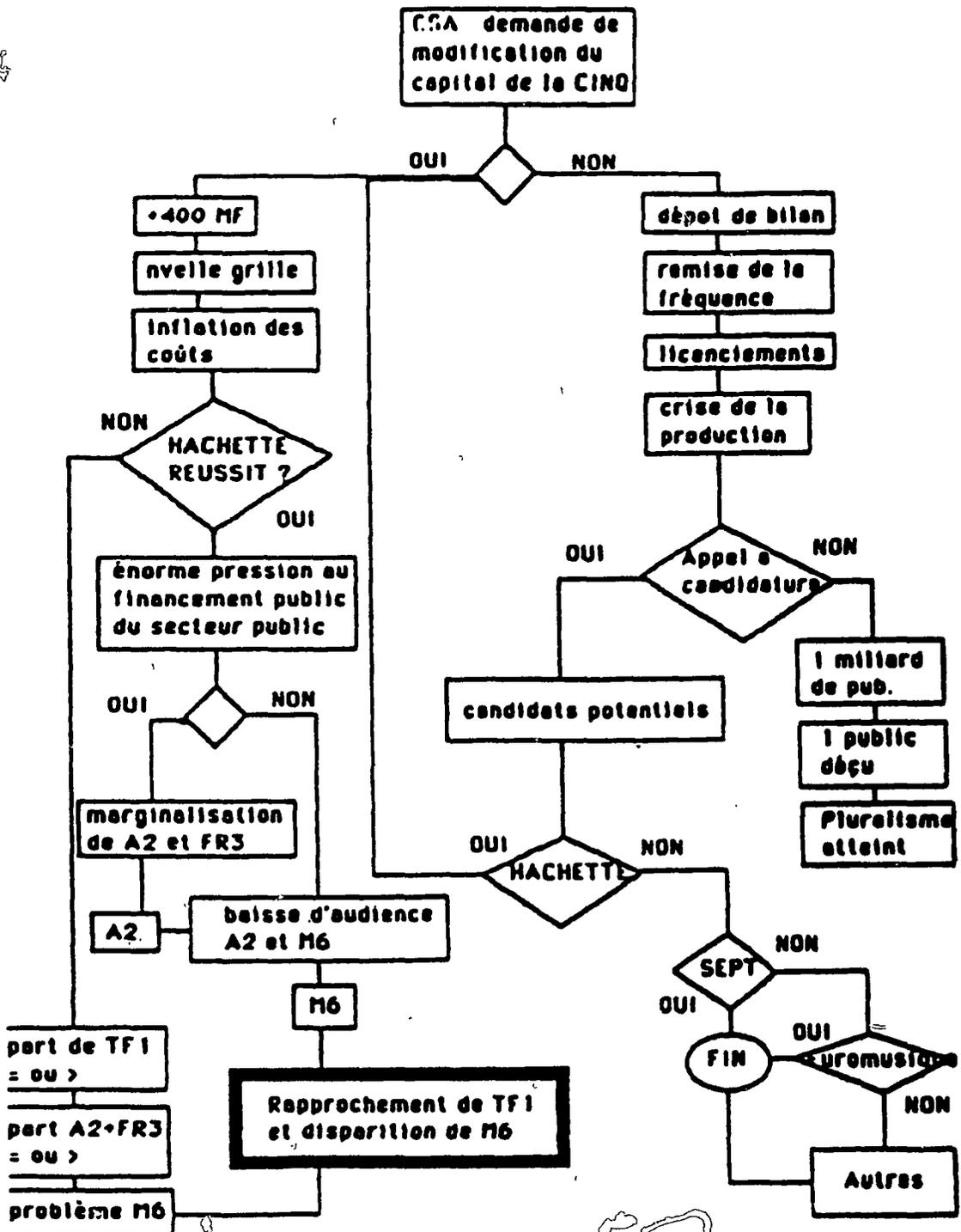
- *TF1 - M6 : avec 50 % du marché*
- *Cinq-Hachette : entre 20 et 30 %*
- *A2 - FR3 : entre 30 et 20 %*

*Le grignotage continuerait en défaveur d'un secteur public condamné à être pauvre, confidentiel et sans doute médiocre.*

*Votre Rapporteur pense que souhait émis par le C.S.A. de voir La Cinq et M6 se rapprocher n'est pas réaliste. Il participe d'une volonté politique de réduire le nombre des chaînes que votre Rapporteur n'approuve pas.*

Le grignotage continuerait en défaveur d'un secteur public condamné à être pauvre, confidentiel et sans doute médiocre.

Votre Rapporteur pense que le souhait émis par le C.S.A. de voir La Cinq et M 6 se rapprocher n'est pas réaliste. Il participe d'une volonté politique de réduire le nombre des chaînes que votre Rapporteur n'approuve pas.



## "LE PRIX DE L'ECHEC"

*Le risque existe cependant pour M. Lagardère comme pour M. Hersant de s'épuiser à vouloir jouer "dans la cour des grands" c'est-à-dire avec TF1.*

*Dans un marché oligopolitique de production, l'élimination du concurrent passe par la baisse des prix, le dumping épuisant le plus faible qui, une fois éliminé, permet au plus fort de fixer librement le prix de vente.*

*Dans un marché oligopolitique de diffusion ou de distribution, l'élimination passe par la hausse des coûts et la surenchère jusqu'à ce que celui qui a le moins de capacités contributives cède.*

*M. HERSANT a voulu suivre la même politique que TF1 sans en avoir les moyens sur le long terme et du fait que le public n'a pas suivi ses présentateurs vedettes d'une chaîne à l'autre.*

*Le même piège menace M. LAGARDERE.*

*Si donc, HACHETTE échoue, on est ramené au même point : la part de TF1 pourrait théoriquement progresser un peu, celle de M6 plus, le service public également selon une loi de partage des dépouilles.*

*Mais, dans l'intervalle, la concurrence sur le marché de la ressource publicitaire aura été telle que les perspectives d'équilibre des comptes se seraient éloignées. Le service public tiendra le choc du fait de son financement mixte mais M6 risque également de déposer son bilan ou, encore une fois, de se rapprocher de TF1.*

*Le risque est donc réel d'assister, au bout de peu d'années, à des disparitions, résultats d'une concentration brutale ; or, qui dit concentration, dit recul du pluralisme.*

*Alors quelles solutions ?*

*Au préalable : le C.S.A., seul compétent, ne peut qu'agir dans une totale transparence. Il veille à permettre ensuite l'exercice d'une concurrence réelle.*

*Le Parlement et le Gouvernement auront pour tâche de définir clairement les missions de service public sans remettre en cause le financement mixte ; et de faire en sorte que le financement du Paysage Audiovisuel Français soit rendu possible dans le respect des cahiers des charges et du pluralisme indispensable. La question du financement est donc centrale. A un paysage Audiovisuel Français constant, il est vraisemblable que l'on s'oriente vers une concentration du secteur de l'audiovisuel qui n'est souhaitable ni pour le pluralisme, ni pour la créativité.*

*Par conséquent, la France pâtit une fois de plus de son goût pour les solutions générales engoncées qu'elle est dans le carcan d'une réglementation technocratique et, pour tout dire, idéologique. Quant aux Gouvernements successifs, peut-être auraient-ils eu intérêt -c'est également valable pour le Gouvernement actuel- à se souvenir qu'il est toujours "mauvais pour l'intérêt général de céder aux corporatismes, aux modes, aux clans, à l'idéologie, mais aussi, qu'avant de décider, il est bon de mesurer les conséquences de ses décisions.*

*En bref, dans le système actuel et pour le public, il n'y a pas une chaîne de trop. Mais, plus réellement, force est de souligner la raréfaction des possibilités de financement conjuguée avec l'accroissement des obligations. C'est ce qui explique suffisamment que la France n'ait pu ni créer d'industrie de programme, ni réussir -pour ses productions- à assurer la qualité souhaitée par ses téléspectateurs."*

Malheureusement, il semble que les analyses de la Commission des finances du Sénat soient trop peu prises en compte.

### *c) Les stratégies de spécialisation*

Les intervenants de cette sorte sont peu nombreux en Europe. Il s'agit de la CLT, la compagnie Luxembourgeoise de télévision qui s'est constituée totalement sur l'audiovisuel, du groupe Berlusconi avec Fininvest et de Canal + auquel votre rapporteur a consacré une analyse plus étoffée dans le présent rapport.

Comparées aux stratégies opportunistes, les stratégies de spécialisation répondent à une véritable cohérence capitaliste.

Pourtant cette logique se heurte aux règles inhérentes à la concentration et à la concurrence qui prévalent dans chaque pays. On l'a vu tout récemment avec la limitation imposée par l'Italie au développement de la régie publicitaire du groupe Berlusconi, invité à contenir ses recettes publicitaires en provenance de la télévision en raison de sa position dominante sur le marché péninsulaire.

Ces règles anti-concentration, du respect des règles de la concurrence vont du reste être de plus en plus définies au niveau européen.

M. Dondelinger, commissaire européen, indiquait en février 1990 que la Commission serait prête à faire respecter les règles européennes en cas de concentration excessive. Il avait ajouté que pour l'instant ce n'était pas le cas.

C'est ce qui explique que pour l'instant la stratégie des groupes cités ci-dessus recherche une diversification géographique.

Récemment, dans le cadre de l'attribution des réseaux en Grande-Bretagne, M. Berlusconi a annoncé qu'il renonçait à racheter la "Cinq" britannique.

En sens inverse, la CLT va développer en Allemagne une nouvelle chaîne de fiction RTL L Plus avec un budget de 200 millions de DM.

Cette diversification géographique est pour l'instant exclusivement européenne sauf pour Canal + en matière de production. Cette dernière s'est en effet alliée avec Corolco aux États-Unis. Il s'agit d'une exception qui tient au rôle international de plus en plus important joué par Canal + dans le financement du cinéma.

## **2. Les diffuseurs et la diffusion en format 16/9ème**

Dans le chapitre consacré à la directive haute définition, votre rapporteur a longuement décrit la position des uns et des autres aboutissant au compromis de décembre 1991 et au report à 1995 d'une politique volontariste.

A cette date la F.C.C. américaine aura choisi la norme numérique qui devra remplacer la norme analogique actuelle. C'est dire qu'une très large partie de l'avenir sera alors engagée.

Certes, votre rapporteur n'ignore pas les difficultés techniques inhérentes à la mise au point des tubes équipant les téléviseurs 16/9ème. Selon certains, le manque de maîtrise de cette technologie reporterait à 2000/2010 l'introduction massive du tout numérique.

Dans une interview au Figaro du 25 mai 1992, M. Gaston Thorn, président directeur général de la C.L.T. résumait bien le débat en déclarant :

*«Le problème est de savoir si le laps de temps avant l'arrivée des normes numériques est suffisant pour imposer le D2 MAC. Si vous savez que, demain, vous aurez tous des avions à moteurs, est-ce que vous allez acheter beaucoup d'avions à hélice ?*

*En fait, si le D2 MAC n'a pas acquis droit de cité dans un an, alors il sera trop tard pour l'imposer».*

Les préventions des diffuseurs reposent sur des intérêts différents. Pour l'essentiel il s'agissait de ne pas de voir imposer une norme à laquelle ils ne croient pas, soit qu'ils considèrent comme les allemands qu'elle n'apporte pas de «plus» significatifs par rapport, par exemple, au PAL Plus, soit qu'ils pensent que les jeux sont faits en faveur du tout numérique, soit enfin que ces préventions reflètent des clivages entre petits et grands pays de la communauté ou entre pays volontaristes dont l'industrie est fortement impliquée comme la France avec Thomson ou les Pays-Bas avec Philips et les autres.

La politique des diffuseurs européens en matière de diffusion 16/9ème a fait l'objet d'une enquête réalisée à la demande de l'U.S.P.A. avant la tenue, le 16 décembre 1991, d'une journée de confrontations sur le passage du 4/3 eu 16/9ème.

Cette étude porte sur 30 diffuseurs (19 publics et 11 commerciaux) appartenant à 16 pays européens.

Votre rapporteur a jugé utile de reproduire les principales données de cette enquête et en premier lieu les moyens de transmission actuels de ces diffuseurs :

**MOYENS DE TRANSMISSION ACTUELS  
DES DIFFUSEURS CONSULTÉS**

	TERRESTRE	SATELLITE	CABLE	T. seul	S. seul	C. seul	T+S	T+C	S+C	T+S+C
ALLEMAGNE	RTL +	RTL +	RTL +							RTL +
	WDR (ARD)	WDR (ARD)	WDR (ARD)							WDR
	ZDF		ZDF					ZDF		
		3SAT	3SAT						3SAT	
AUTRICHE	ORF		ORF					ORF		
BELGIQUE	Canal + TVCF		Canal + TVCF					Canal + ..		
	RTBF		RTBF					RTBF		
CHYPRE	CBC			CBC						
DANEMARK	TV2			TV2						
ESPAGNE	TV3			TV3						
	Antena 3	Antena 3					Antena 3			
	TVE	TVE					TVE			
FINLANDE	YLE			YLE						
	YLE 2			YLE2						
GREECE	ERT			ERT						
ITALIE	Fininvest			Fininvest						
	RAI	RAI					RAI			
LUXEMBOURG	RTL	RTL	RTL							RTL
NORVEGE	NRK			NRK						
PAYS BAS	NOS3		NOS3					NOS3		
	NOB			NOB						
PORTUGAL	RTP			RTP						
ROYAUME UNI	BBC			BBC						
	Channel 4			Channel 4						
	ITV			ITV						
		BSkyB			BSkyB					
		Children's Ch.	Children's Ch.						Children's	
SUEDE	SVT		SVT					SVT		
		TV4			TV4					
SUISSE	RTSR		RTSR					RTSR		
<b>TOTAUX</b>	26	10	12	13	2	0	3	7	2	3

Le tableau ci-dessous est le plus indicatif de l'attitude actuelle des diffuseurs européens face au 16/9ème.

- Seule la ZDF, avec son programme 3SAT pratique «couramment» une diffusion 16/9ème dans les pays concernés.

- 9 autres diffuseurs, sur les 30 interrogés, déclarent envisager la diffusion 16/9ème dans un avenir proche, et sont à même de définir tout ou partie des principes qui présideront à la mise en place de cette diffusion.

- Sur ces 9 diffuseurs, 4 (et la ZDF) envisagent d'utiliser les possibilités offertes par le PAL+ pour une diffusion compatible 16/9-4/3 (horizon 1995), et 4 autres d'utiliser le D2 Mac pour la partie 16/9 de leur diffusion, en simulcast terrestre + satellite.

Les autres diffuseurs, soit la majorité de l'échantillon (19) déclarent n'avoir aucun plan clairement arrêté en matière de diffusion 16/9, soit que la question ne fasse encore l'objet d'aucune prise de décision centralisée, soit qu'ils énoncent clairement le souhait de voir le marché, à l'échelle nationale et européenne, indiquer le chemin à suivre.

**ATTITUDE DES DIFFUSEURS  
VIS-À-VIS DE LA DIFFUSION 16/9**

	DIFFUSEURS DIFFUSANT DÉJÀ EN 16/9	MODE DE DIFFUSION 16/9 ACTUEL	DIFFUSION 16/9 ENVISAGÉE	MODE DE DIFFUSION ENVISAGÉE	PAS DE PLANS POUR LE 16/9
ALLEMAGNE			RTL +	Digitalisé satellite D2 Mac	
			WDR (ARD)	satellite ASTRA PAL, TV SAT 2 D2Mac	
		ZDF: Programme 3 SAT		PAL + terrestre	
	3SAT	ASTRA PAL: KOPERNIKUS PAL: TV SAT 2 D2Mac			
AUTRICHE			ORF	PAL + terrestre, satellite	
BELGIQUE					Copal - TVCF. En attente
			RTBF	PAL +	
CHYPRE					CBC
DANEMARK					TV2
ESPAGNE					TV3
					Antena 3
					TVE
FINLANDE					YLE
					YLE2
GRECE (ERT)					ERT
ITALIE			RAI	D2 Mac	Fininvest A l'étude D2Mac & PAL +
LUXEMBOURG					RTL
NORVEGE					NRK
PAYS BAS			NOB	D2Mac s/c1/2/92	NOS3
PORTUGAL					RTP
ROYAUME UNI					BBC
					Channel 4
			ITV	PAL +	
			BSkyB	ASTRA, Standard a définir.	
SUEDE					Children s
					SVT
					TV4
SUISSE			RTSR	PAL +	
	2		9		19

Le tableau suivant précise, quand ceux-ci étaient formalisés partiellement ou totalement, les détails de la diffusion en 16/9 et entendaient mettre celle-ci en oeuvre.

On constate notamment :

- la priorité donnée d'une manière générale, pour les diffuseurs ayant atteint ce stade de leur réflexion, aux programmes de fiction d'origine extérieure à la chaîne pour la diffusion future en 16/9 ;

- la prise en compte directe de la HD pour les productions internes et de type «événementiel» de prestige (RAI, NOB) ;

- le fait que la prise en compte, dans les achats de programmes, d'une possible diffusion en 16/9 est effective pour seulement 6 diffuseurs ;

- le fait que les supports composantes, analogiques et/ou numériques sont, très logiquement, a priori retenus pour les copies destinées à l'exploitation 16/9 ;

- la position prise par 6 diffuseurs, déclarant clairement retenir a priori une diffusion s'effectuant à partir d'un support unique, suivant les filières techniques distinctes vers les moyens de transmission 4/3 d'une part, 16/9 d'autre part.

POLITIQUES DE DIFFUSION 16/9

	DIFFUSEURS	EXISTENCE D'UNE DIRECTION STRATEGIQUE 16/9 OU ND	PRISE EN COMPTE DU 16/9 DANS LES ACHATS DE PROGRAMMES	PROGRAMMES SUSCEPTIBLES DE DIFFUSION 16/9 EN PRIORITE	PRINCIPES D'ORGANISATION DE LA DIFFUSION	SUPPORTS D'EXPLOITATION
ALLEMAGNE	RTL +	Direction Technique	Non	Films	Simulcast, modes de transmission distincts. Actuellement 16/9 D2Mac cobaltite avec 4/3 terrestre full screen. Futur:	8SP
	WDR (ARD)	Non	Oui	Programmes achetés	Diffusion letterbox en 4/3. Support d'exploitation	8SP
	ZDF	Oui	Oui	Fiction (achats), "Drama" (prod. extérieure), Sports (prod. interne)	Simulcast, PAL & D2Mac sur satellite. PAL + terrestre. Support d'exploitation	DI, 8SP, autres.
	3SAT	sur	OUI	Programmes achetés, plus prod. extérieure, plus productions internes	Programmes d'origine 4/3, 4/3 full screen en PAL, overscan pour le 16/9. Programmes d'origine 16/9: diffusion d'après DI en 16/9 full screen en D2Mac, letterbox	DI ou autres composantes digitales 1/2"
AUTRICHE	ORF	Non	Oui	non défini	Simulcast satellite (16/9) et terrestre (4/3). Support d'exploitation	DI ou autres composantes digitales
BELGIQUE	CANAL +	Groupe de Travail				
	RTBF	Service Prospectives	Non	non défini	PAL - terrestre (compatibilité réception)	DI
CYPRÈ	CBC	Non				
DANEMARK	TV2	Non				

ESPAGNE	TV3	Non				
	Antena 3	Non				
FINLANDE	TVE	Direction de Planification Technologique				
	YLE	Non				
FINLANDE	YLE2	Direction Technique				
	ERT	Direction de l'Ingénierie et du Développement				
ITALIE	Fininvest	Direction Technique				
	RAI	Unité Opérationnelle Nouvelles	Oui	Film, programmes "live" en HD.	Programmes distincts.	DI
LUXEMBOURG	RTL	Non				
NORVEGE	NRK	Oui				
PAYS BAS	NOS3	sur				
	NOB	Oui	Oui	Films, plus Sport et Evénements internationaux (HDI), Drama (prod. externe ISD)	Films: bords coupés pour 4/3. Prod. : interne en 16/9 - 4/3L, interne et/ou bords coupés pour la diffusion 4/3.	DI
PORTUGAL	RTP	sur				
ROYAUME UNI	BBC	Non				
	Channel 4	Non				
	ITV	Mais le cadre d'ITVA	Non	non défini	PAL + terrestre (compatible réception). Support unique.	non défini
	BSkyB Children's	Non	Non	Films, Sport	Fonction des programmes d'origine 16/9 pour leur diffusion 4/3. Support	8SP
SUEDE	SVT	Comité de Surveillance				
	TV4	Non				
SUISSE	RTSR	Oui	Non	Fiction, Documentaires	PAL - terrestre (compatible réception). Support unique	8SP

Concernant la France, votre rapporteur renvoie notamment à la politique suivie par Antenne 2 en la matière.

### **3. L'Union Européenne de Radiodiffusion (UER)**

L'Union Européenne de Radiodiffusion a été fondée le 12 février 1950. Elle prenait la succession de l'Union Internationale de Radiodiffusion (1925-1950). Elle est une association professionnelle sans but lucratif qui compte 38 membres actifs, répartis dans 32 pays d'Europe occidentale et du bassin méditerranéen, et 62 membres associés dans 39 autres pays.

Tous ses membres actifs et associés sont des organismes de radiodiffusion qui assurent dans leur pays une couverture nationale ; leurs émissions comportent une programmation diversifiée dont ils assurent ou contrôlent eux-mêmes une part substantielle de la production.

#### Les objectifs de l'U.E.R. sont les suivants :

- 1) soutenir les intérêts de ses membres ;
- 2) établir des liens avec les autres exploitants de radiodiffusion ou leurs groupements ;
- 3) aider au développement de la radio et de la télévision ;
- 4) promouvoir l'échange de programmes et la mise en commun d'expériences ;
- 5) inciter ses membres au respect des prescriptions des accords internationaux dans le domaine de la radiodiffusion ;
- 6) les aider lors des négociations ou de négocier elle-même à leur demande et pour leur compte.

### a) L'Eurovision

L'Eurovision est sans doute l'activité la plus connue du grand public et l'une des plus importantes de l'Union. Elle permet la coordination et la mise en commun des moyens techniques et, surtout, de programmes. Elle offre aussi aux téléspectateurs européens des images d'actualité et des retransmissions d'événements sportifs, culturels ou autres, provenant de toute l'Europe et du reste du monde.

Le centre de contrôle (EVC), qui fait partie du centre technique, est le centre nerveux de l'Eurovision ; il a pour rôles de surveiller et de commuter les programmes en provenance de différentes origines. Actuellement opérationnel 16 heures par jour, l'EVC traite plus de 20 000 transmissions représentant 8 000 heures de trafic environ. Son importance dans le domaine des sports et des actualités est unique en son genre.

Grâce à son réseau de communications télévisuelles (13 800 km de liaisons terrestres et deux canaux sur le satellite ECS), l'UER a fait circuler plus de 10 000 sujets d'actualité et a assuré la transmission en direct ou en différé de 1 260 programmes représentant 2 527 heures d'émissions. Ces activités sont gérées par le département des programmes de télévision.

Les travaux de l'UER intéressent les sujets qui concernent l'avenir des médias au niveau européen. On peut notamment citer :

- le régime juridique d'exploitation des oeuvres audiovisuelles dans un contexte transfrontalier (l'UER a élaboré un « contrat-type » pour régler les questions de droits d'auteur dans le cas de transmission par câble) ;
- les contacts établis avec la profession cinématographique (BLEC) ou les fédérations d'artistes ; le rôle central de l'UER pour les achats des droits de retransmission de manifestations sportives d'intérêt majeur (exemple : jeux olympiques d'Albertville et de Barcelone) et de liaison avec les organismes promoteurs des événements sportifs ;
- l'élaboration enfin de nombreuses recommandations et décisions juridiques.

L'UER a également passé des contrats avec EUTELSAT pour l'utilisation de capacités de satellites de télécommunication ainsi qu'avec l'Agence Spatiale Européenne.

L'UER a favorisé l'écriture de scénarii ainsi que les actions de doublage et de sous-titrage.

Le 12 février 1988 se sont réunis à Bruxelles le Comité Directeur et le Comité des Experts du Fonds Européen pour le Multilinguisme Audiovisuel afin de fixer les principes de fonctionnement d'un Fonds Européen pour le Multilinguisme «BABEL».

*b) BABEL*

Ce fonds européen a été créé le 21 février 1988, à Genève sous la forme d'une association entre l'UER, le programme MEDIA de la Commission des Communautés Européennes et l'Alliance européenne pour la télévision et la culture. Il a pour objet le soutien financier au doublage, au sous-titrage et aux productions multilingues d'oeuvres audiovisuelles, aux recherches techniques et à la formation professionnelle en la matière.

Des avances sur recettes peuvent être attribuées pour le doublage ou le sous-titrage de programmes fabriqués par des producteurs indépendants ou des chaînes de télévision en vue de leur diffusion en d'autres langues que leur langue d'origine, ou encore de magazines et d'émissions d'information transfrontalières et multilingues résultant d'une coopération européenne. Les montants maximum alloués sont de 7 500 écus en cas de sous-titrage et 30 000 écus en cas de doublage. Dans ce cas, les contributions financières de BABEL sont au maximum de 50 % du coût du programme télévisé.

Pour 1991, le budget de BABEL a été de 1 Mécu.

*c) Le projet de chaîne européenne thématique : Euronews*

Le projet de chaîne de télévision d'actualité Euronews, est considéré par 23 membres de l'UER comme «la contribution des chaînes de service public européennes à la naissance d'un espace audiovisuel européen».

Le principe en a été décidé en 1989 lors d'une réunion de l'UER à Bruxelles (21-22 et 23 mars 1989).

Il s'agit, le plus rapidement possible, de proposer une information commune et indépendante faite par et pour les Européens. L'esprit de ce projet repose lui-même sur deux constats :

- l'information est devenue plus européenne : en effet les échanges économiques et politiques entre les Etats européens sont de plus en plus nombreux et rapides. Il est donc logique de confier l'information à une structure européenne ;

- l'Europe devient une entité politique et économique qui est dès maintenant, créatrice d'informations. : l'Europe est devenue alors sujet d'actualité.

Dans une logique pan-européenne, les responsables du projet ont la volonté de diffuser une information par et pour les européens. Il ne s'agit pas de limiter la présentation de l'information aux territoires européens, mais bien d'offrir aux téléspectateurs du bassin de réception «une information européenne libre et indépendante». Dans cette optique, l'"Euronews" sera une chaîne de télévision thématique multilingue dont le programme sera diffusé en cinq langues : allemand, anglais, espagnol, français et italien.

Le financement d'"Euronews" proviendra essentiellement des chaînes participant au projet et de la publicité. Une demande de financement auprès de la Communauté Économique Européenne est à l'étude actuellement.

En 1991, une nouvelle structure «Euronews Développement» a été chargée de conduire le projet Euronews à sa phase de réalisation. Ses principales missions englobent la révision de la grille de programmes, le réexamen des budgets de fonctionnement, la préparation des statuts juridiques, l'étude des recrutements et l'examen des candidatures des villes.

L'UER a présenté ce projet de chaîne Euronews le 6 mai 1991. Son lancement serait prévu pour le début de 1992 avec une diffusion de 9 heures par jour. Les 39 pays membres de l'UER ont accepté de mettre à disposition journaux, magazines, bureaux à l'étranger et envoyés spéciaux. Pour ce qui concerne le financement, outre une contribution technique de l'UER de 25 Millions d'Ecus, une dizaine de membres ont promis une contribution de 2,3 ME par an sur 1991-1996. Il reste 10 ME à trouver ; il sera donc fait appel à l'aide de Média ou d'Euréka. Le financement serait assuré à 54 % par les membres de l'UER, à 24 % sur fonds publics européens et à 22 % par la publicité et le parrainage. Euronews atteindrait dès 1992, 23 millions de foyers, 67 % des câblo-opérateurs se déclarant prêts à reprendre cette chaîne.

Pourtant, peu de temps après cette annonce en fanfare lors de la réunion de Genève de l'UER qui s'est terminée le 30 mars 1992, un certain nombre de doutes ont été émis.

La déconvenue est venue de l'Allemagne lorsque les deux chaînes publiques ARD et ZAR ont annoncé qu'elles ne participeraient pas au financement d'Euronews en 1993 pour des motifs à la fois politiques et juridiques.

Le fait que la ville choisie pour abriter le siège d'Euronews, Lyon, apporte en 1993 1,5 millions d'écus et qu'elle se soit engagée à équilibrer le budget de la chaîne dans les années suivantes, ne vient pas compenser la menace d'un retrait définitif des chaînes allemandes.

Cette menace semble à votre rapporteur d'autant plus réelle vive que l'Allemagne a lancé le 31 Mars 1992 sa «Deutsche Welle Fernsehen», une chaîne d'information multilingue à vocation mondiale plus particulièrement tournée vers les pays de l'Est. La DWF sera financé par l'Etat fédéral et devrait disposer d'un budget de fonctionnement de 320 MF environ la première année. Elle diffuserait deux heures par jour dans un premier temps. La nouvelle chaîne a repris les installations et les 220 employés de la télévision berlinoise RIAS. Comme l'indique clairement son directeur M. Wolfgang Krueger la décision d'engager de telles dépenses témoigne de la volonté de l'Allemagne de se désengager à terme de certains programmes de coopération télévisuelle comme Euronews ou ARTE-SEPT. Le Président du Conseil de surveillance M. Guenter Verheugen estime que la chaîne culturelle franco-allemande est «un joujou de politiciens» qui n'aura pas de téléspectateurs.

Si l'on ajoute à cela la «tentation» des chaînes publiques françaises de participer sur le réseau de l'ancienne Cinq à un projet de télévision «tout information», on ne peut que manifester une certaine inquiétude sur la pérennité d'Euronews.

#### **4. L'A.L.T. (Association des télévisions commerciales européennes)**

Pratiquement inexistantes il y a 10 ans, les télévisions commerciales privées sont en passe de devancer en Europe le secteur public. Aussi, ne souhaitant pas être exclues des décisions communautaires dans la perspective d'un marché unique, les cinq premières télévisions commerciales européennes - C.L.T. (Luxembourg), Fininvest (Berlusconi), S.A.T.1 (R.F.A.), TF1 (France) et I.T.V. (Grande-Bretagne) - se sont associées dans une structure commune dépassant les clivages de la concurrence, l'A.C.T. créée le 12 juillet 1989. Depuis lors la 5, M6, R.T.L. (T.V.1, R.T.L. PLUS, Première, TELEFUNF, B sky B, SUPER CHANNEL, V.T.M., Teleclub, Scansat et Telecinco ont rejoint l'A.C.T.

Constituée sous forme d'un G.E.I.E. (Groupement Européen d'Intérêt Economique, nouvelle forme juridique adoptée par la C.E.E. et applicable à compter du 1er juillet 1989), dont le siège est à Bruxelles, l'A.C.T., à l'image des «lobies» américains, entend être un groupe de pression capable d'influer sur les institutions nationales et européennes.

Conformément à sa «charte» de septembre 1989, l'A.C.T., ouverte à toutes les sociétés privées de télédiffusion européennes, se veut une force de réflexion, de proposition et d'action commune de l'initiative privée dans le secteur de la télévision. Ses membres étant soumis à des législations hétérogènes, l'Association entend tout en respectant les spécificités de chacun promouvoir une déontologie professionnelle commune, un environnement réglementaire harmonisé ainsi que des modes de programmation, de production et de financement cohérents.

Dès sa création, l'A.C.T. a critiqué les quotas de diffusion, leur reprochant de satisfaire à une logique quantitative favorisant les produits bas de gamme alors qu'il conviendrait, pour construire un véritable marché des programmes audiovisuels en Europe, d'adopter une stratégie qualitative.

Le 23 avril 1991, alors que la négociation sur le projet de directive haute définition était en cours, l'A.C.T. a pris position contre la norme D2 MAC.

M. Gaston Thorn, président de la C.L.T., rappelait alors que :

*«L'A.L.T. n'a rien contre la norme D2 MAC et souhaite son succès ; mais nous sommes opposés à toute obligation qui serait faite aux diffuseurs d'y recourir. Le D2 MAC est une voie parmi d'autres vers la T.V.H.D. Ce n'est pas la seule et ce ne saurait être un passage obligé».*

### **C. UNE CARENCE : L'EUROPE DES DISTRIBUTEURS**

Les carences de la distribution de programmes, en France comme en Europe, sont le fruit de l'absence de second marché. Les données du problème sont pourtant connues.

Deux rapports récents de 1990 et de 1991 traitent largement de cette question :

- le rapport de la SOFIRAD : "Exporter les programmes français de télévision présentés au MIP TV de Cannes en octobre 1990",

- le rapport du Conseil de l'Europe sur les producteurs, la distribution et la commercialisation d'oeuvres audiovisuelles européennes d'août 1991.

Cette profession est pourtant amenée à prendre une place de plus en plus importante. Le producteur n'est pas toujours le mieux armé pour vendre son programme. Dépendant encore des chaînes pour le financement de l'oeuvre, il se voit trop souvent imposer des conditions trop limitatives pour la "carrière" nationale ou internationale de sa production.

Votre rapporteur ne peut que constater que "l'impérialisme américain" en matière de programmes repose sur la distribution plutôt que sur la production.

Conscient de ces problèmes et de ces enjeux, les distributeurs tentent d'organiser leur profession à travers "L'Association des distributeurs européens de programmes audiovisuels". Ils partent du principe qu'aujourd'hui la distribution doit arriver le plus en amont possible de la production. Le distributeur pouvant, par sa présence sur les marchés, connaître les attentes, les prix, les formats, les techniques de package et diagnostiquer en amont les potentialités commerciales d'un programme.

## 1. La balance commerciale des programmes audiovisuels (hors coproduction)

1989	Exportation	Importation	Solde	Import/ Export	Export/ Import
FRANCE	160 MF	710 MF	- 550	440 %	22,5 %

Selon les estimations du BIPE réalisées pour le rapport de la SOFIRAD sur l'exportation des programmes audiovisuels français, les exportations de programmes audiovisuels français (tous types confondus, se sont élevés à 160 MF.

Cette cession de droits représente seulement 2 % du Marché mondial des programmes.

Si la modestie des résultats français à l'export trouve des équivalences dans d'autres pays européens (Allemagne, Espagne...), la Grande-Bretagne et l'Italie apparaissent beaucoup plus performantes à l'export (respectivement 370 MF et 500 MF de recettes à l'export).

Votre rapporteur ne peut donc que souligner cette faiblesse française qui apparaît tant à travers la géographie des échanges que dans la ventilation des ventes.

### *a) La géographie des échanges*

- Le principal débouché de nos programmes reste l'Europe (48 % de nos exportations se font dans cette zone, non pas strictement CEE), en particulier avec les pays francophones (Suisse, Belgique).

Les autres pays européens sont à l'inverse peu consommateurs de programmes français ; les chaînes publiques allemandes, italiennes ou britanniques consacrent 1 à 3 % de leur grille en moyenne à des programmes 100 % français.

- La France réalise 22 % de ses exportations avec le marché nord-américain, notamment, en raison de ses relations privilégiées avec le Québec.

Le marché des Etats-Unis demeure en revanche fermé aux produits européens et français.

Certains produits très spécifiques parviennent à être écoulés sur les chaînes thématiques payantes (Discovery Channel 1 - BRAVO...) ou dans les universités.

- L'Amérique du Sud absorbe 9 % de nos exportations (notamment le Brésil et l'Argentine), l'Australie 6 % et le Japon 3 %.

- Le reste du monde : avec le Moyen-Orient, l'Afrique Noire ou le Maghreb, la France écoule ses produits dans le cadre des accords de coopération qui la lient à ces pays. Les échanges commerciaux de programmes représentent des enjeux financiers très limités en valeur absolue avec cette zone géographique.

**BALANCE COMMERCIALE (hors coproductions)  
DES PROGRAMMES TELEVISUELS EN 1989**

*(en millions de francs et en pourcentage)*

1989	Exportations	Importations	Solde	Import/ Export	Export/ Import
France	160	710	- 550	440 %	22,5 %
Europe	1.183	4.627	- 5.100	390 %	25,5 %
Amérique Nord	6.340	1.115	+ 5.225	17 %	569,0 %
Japon	448	1.348	- 900	300 %	33,2 %
Reste du monde	454	1.363	- 909	300 %	33,3 %

Source : TV Marketing International - BIPE - publiée dans le rapport de la SOFIRAD : "Exporter..."

- Concernant les importations, la France importe 75 % des programmes d'Amérique du Nord (Etats-Unis, Canada) et 7 % d'Europe, une configuration des échanges qui exprime la domination américaine du marché mondial de l'Audiovisuel.

**LES IMPORTATIONS DE PROGRAMMES TÉLÉVISUELS EN 1989**

(en millions de francs)

Importateurs	Exportateurs			
	France	Europe	Japon	Amérique du Nord
France	-	50	25	600
Europe (sauf France)	75	-	200	3.500
Japon	4	20	-	1.300
Amérique du Nord	35	800	150	-

Source : d'après TV Marketing International - BIPE, publiée dans le rapport de la SOFIRAD : "exporter..."

**LES IMPORTATIONS DE PROGRAMMES TÉLÉVISUELS EN 1989**

(en pourcentage)

Importateurs	Exportateurs			
	France	Europe	Japon	Amérique du Nord
France	-	7,0 %	3,5 %	85 %
Europe (sauf France)	2,0 %	-	3,5 %	89 %
Japon	0,3 %	1,5 %	-	96 %
Amérique du Nord	3,0 %	72,0 %	13,5 %	-

Source : d'après TV Marketing International - BIPE, publiée dans le rapport de la SOFIRAD : "exporter..."

**b) La ventilation des ventes françaises par type de programmes**

- La fiction demeure le principal programme exporté et exportable, soit une valeur de près de 100 MF malgré les difficultés liées à l'exportabilité de ses contenus et de ses formats.

Le téléfilm de 90' se vend par exemple moins bien que la fiction de 26' plus proche des standards internationaux.

- Le documentaire : de plus en plus professionnelle, la production française du documentaire devient un atout pour l'exportation en Europe et dans les pays anglo-saxons.

Les sujets à caractère international et une diffusion en version originale contribuent à rendre ce genre plus facilement exportable.

. Les oeuvres d'animation : les problèmes de financement rendent les préventes et la coproduction décisives pour le montage d'un projet d'animation.

De ce fait, les ventes d'oeuvres d'animation ne représentent que 3 % au total des exportations de produits finis.

Reste que les dessins animés n'ont pas de langue originale, ce qui est un atout majeur à l'exportation.

• Les autres programmes recouvrent les magazines, jeux, émissions musicales et retransmissions culturelles, et représentent 17 % de nos exportations de programmes audiovisuels.

### *c) Géographie de coproductions internationales*

Pour les fictions, le nombre est passé de 26 à 39 films coproduits pour un budget de 842 MF en 1989 et 1.393 MF en 1990.

Cette progression du nombre s'est accompagnée d'une progression en valeur puisque le coût horaire moyen des coproductions de fictions est passé de 5,43 MF/heure en 1989 à 6,10 MF/heure en 1990.

Les deux graphiques ci-après montrent pour la fiction les investissements des pays coproducteurs et la présence des pays par opérations effectuées avec la France. Tous les apports financiers (coproductions et préventes) ont été pris en compte pour effectuer cette géographie des participations étrangères).

L'Italie, le Canada et la Grande-Bretagne sont très présents pour des opérations importantes en valeur.

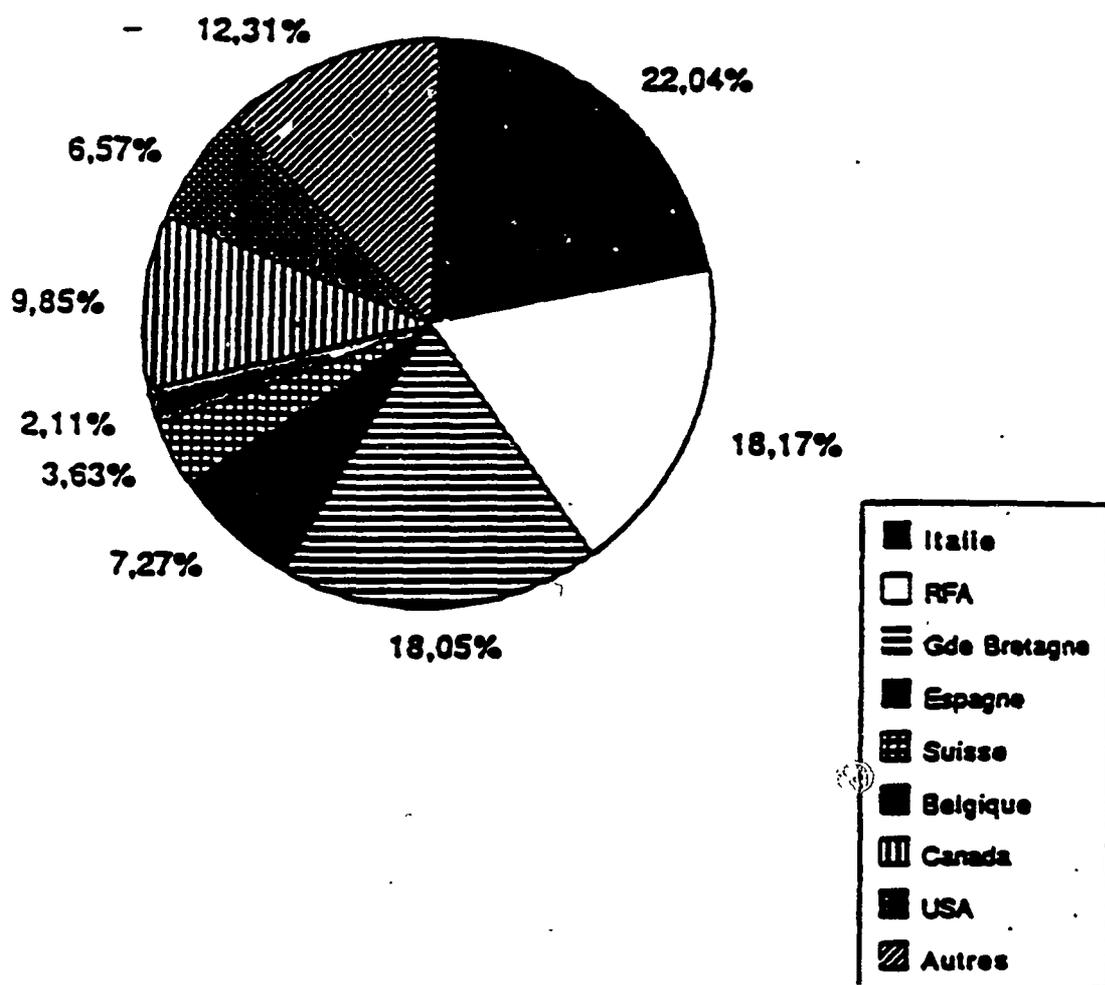
Les U.S.A. sont peu présents (2,92 % du volume des opérations) mais pour des montants importants (6,5 % des investissements). Votre rapporteur constate depuis près d'un an une volonté des producteurs américains de rechercher des partenaires européens et notamment français. Ce mouvement correspond toutefois à deux arrières pensées :

- la première est les difficultés rencontrées par le marché américain lui-même qui connaît, comme en Europe, une crise de financement ;

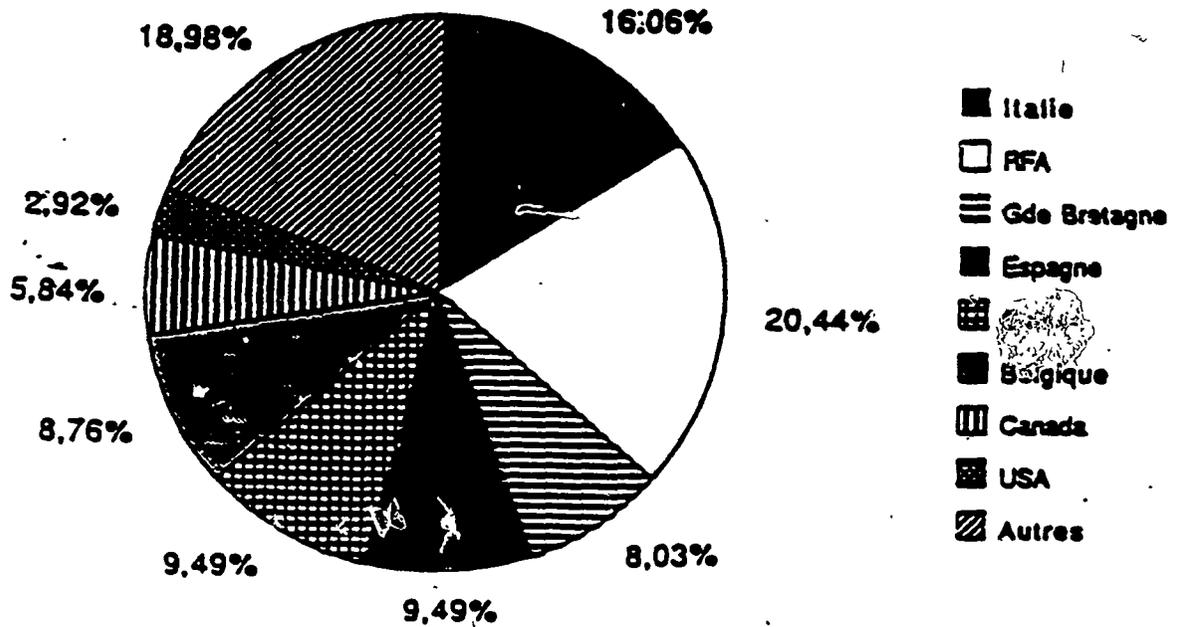
- la seconde est que la coproduction permet aux producteurs américains de "tourner de l'intérieur" une réglementation européenne et nationale et à profiter des aides correspondantes.

### INVESTISSEMENTS DES PAYS COPRODUCTEURS

1990



## PRESENCE DES PAYS PAR OPERATIONS 1990



Avec l'Espagne, la Suisse, l'Allemagne et la Belgique le volume des opérations en % réalisé avec la France est supérieur en % aux investissements en valeur, ce qui révèle qu'ils sont des partenaires disposés à travailler avec des français, mais pour des montants financiers de volume limité.

Dans le cadre du mini-traité franco-canadien, le Canada semble être un partenaire privilégié de la France.

## **2. Développer la distribution audiovisuelle française à l'étranger est une nécessité pour l'économie du secteur**

Dans une période de forte croissance de la production française, encore attestée par les dernières statistiques du C.S.A. et de CNC pour 1990 et 1991, les producteurs français sont confrontés à un déficit de financement des oeuvres dû en partie à la diminution de la part de financement des diffuseurs nationaux. Le "manque d'investissement" de 30 % du budget environ, conduit les producteurs à rechercher des financements étrangers (coproductions-préventes).

L'amortissement sur les marchés extérieurs qui concerne les produits finis et déjà financés, reste l'une des clefs de la bonne santé du secteur audiovisuel français.

Certains facteurs propres à la France freinent le développement des exportations de programmes audiovisuels :

- Les exigences de la demande internationale diffèrent de la demande nationale (format, genre du programme, rythme et casting...);
- Le cadre réglementaire ne favorise pas l'exportation.

### *a) Les programmes français*

Les programmes français sont souvent décrits comme bavards et sans rythme.

Les diffuseurs français hésitent à commander des séries longues ou collections qui sont des produits plus demandés sur les marchés internationaux que le format long 90'.

La langue constitue un obstacle majeur à l'exportation. Si pour les anglo-saxons, une version originale anglaise semble indispensable pour vendre un programme, une version internationale en langue anglaise constitue un outil indispensable pour faire la promotion d'un programme auprès des acheteurs des pays du Sud-Est ou des pays nordiques.

Or, les programmes français sont souvent privés de version internationale pour des raisons budgétaires.

*b) La distribution française est fragile*

Le système français de distribution des programmes français à l'étranger souffre de la structure artisanale de son tissu d'entreprense et de son implication financière trop limitée en amont de la production (à valoir distributeur) (les distributeurs réalisent  $\frac{1}{3}$  des ventes,  $\frac{1}{3}$  pour les producteurs et 28 % pour les diffuseurs).

Seule une petite dizaine de distributeurs français sont de véritables professionnels avec une connaissance approfondie du besoin de programmes des chaînes étrangères et du type de programmes qu'ils recherchent les acheteurs (genre, durée...).

Parmi eux, quatre ou cinq peuvent apporter à la production un complément de financement à travers des à valoirs distributeurs.

Par ailleurs, peu d'exportateurs de programmes consacrent un budget significatif à la promotion de leurs programmes (insuffisance du nombre des bandes demo doublées en anglais disponibles pour la démonstration, des plaquettes présentant le programme offert aux éventuels acheteurs des programmes doublés en anglais...).

*c) Le cadre réglementaire est contraignant*

La rémunération des ayants droit peut entraîner en cas de commercialisation à l'étranger des coûts de gestion des reversements aux ayants-droit qui, ajoutés aux droits considérés sont supérieurs aux recettes directes de la vente.

**3. Mesures envisageables pour permettre l'émergence d'un secteur de la distribution performant en France.**

Bien que l'exportation des programmes soit une nécessité pour amortir les productions déjà préfinancées et d'améliorer la rentabilité des sociétés de production françaises, il n'existe pour le moment aucun mécanisme français ou européen conçu pour soutenir l'exportation de produits audiovisuels.

La France a soutenu cependant en 1991 une initiative de représentation des producteurs français (USPA et ADPA) au NATPE (marché de la syndication de la Nouvelle-Orléans). En 1992, 160.000 F au moins devraient être débloqués sur le fonds de création pour louer un stand, imprimer un catalogue bilingue de présentation des programmes français en démonstration sur le marché, et réaliser une bande demo en HD d'extraits de programmes français.

A ce titre, diverses mesures sont envisageables pour dynamiser la distribution des programmes français à l'export :

- La meilleure connaissance des marchés et des interlocuteurs, la meilleure information sur les réglementations nationales sont des préalables indispensables à toute stratégie commerciale.

Le Centre Français du Commerce Extérieur pourrait participer à l'amélioration de la transparence du marché audiovisuel, en donnant par exemple son appui à la réalisation de dossiers pays pour les principaux pays acheteurs de programmes.

Des guides pratiques détaillant les secteurs du marché audiovisuel, les besoins des chaînes en matière de genre et format de programmes, devraient être rédigés et actualisés chaque année.

Une observation de stratégies des grands opérateurs étrangers (européens - japonais - américains) pourrait être assurée par le personnel administratif en poste à l'étranger et par des études ad-hoc.

- Des soutiens financiers sont envisageables.

La création de procédures COFACE (Compagnie Française d'Assurance Pour le Commerce Extérieur) est souhaitable.

Le C.N.C. envisage la création d'une aide à la distribution.

Dans le cadre du Séminaire C.N.C. sur le doublage et la double cession, des professionnels compétents se sont exprimés pour analyser les facteurs déterminants de la Commercialisation d'un programme sur le marché international.

Ils ont révélé que l'exportation d'un programme tient à la fois aux qualités intrinsèques du produit (rythme - casting - format - scénario...) qui doivent être en adéquation avec les exigences du marché international et à la mise à disposition d'un matériel de promotion (version internationale anglaise, plaquette de présentation, bande demo doublée en anglais...) sur les lieux du marché.

Sur la base de ces réflexions, le C.N.C. souhaiterait mettre au point un système d'avance remboursable aux distributeurs qui auraient consenti un à avaloir à une production française.

Ce mécanisme pourrait être financé sur la trésorerie du compte.

Votre rapporteur rappelle que la SOFIRAD avait également proposé de créer en France une Agence de promotion et d'aide à l'exportation des programmes audiovisuels français.

Selon les recommandations du rapporteur :

*«L'Agence trouvera son positionnement optimal et sa pleine reconnaissance professionnelle en s'inscrivant en parallèle de l'action des producteurs et des distributeurs, en accompagnant donc, en amont et en aval, leurs démarches internationales.*

*Dans cet esprit, la revendication de nombreux acteurs est de bénéficier d'un soutien d'information et de conseil, et d'aides financières et techniques : l'Agence sera avant tout une structure d'information, de conseil et de promotion.*

*L'Agence sera également une structure de rapprochement des acteurs.*

*L'Agence sera enfin une structure de représentation des professionnels français auprès des institutions nationales et internationales concernées.*

*15 interventions prioritaires concrètes que pourrait engager l'Agence dès sa création ont été identifiées, dans un souci d'efficacité répondant aux demandes urgentes des acteurs, et dans une logique lui permettant d'exister et d'agir sur le marché international des plus brefs délais.*

*Ces interventions portent sur la mise à disposition :*

- d'informations professionnelles internationales (guide international, étude de pays, ...)*

- *d'outils de formation*  
(séminaires juridiques, techniques, financiers...)
- *d'aides financières*  
(pour le doublage d'oeuvres ou de cassettes de démonstration, pour les outils promotionnels, pour les marchés et festivals, ...)
- *de techniques de promotion*  
(catalogue de la production française, représentation extérieure, bureau d'accueil à Paris, visionnages internationaux, ...)

*Le budget annuel prévisionnel de la structure est de 12 millions de francs, dont plus de 8 millions de francs consacrés au budget d'intervention.*

*Le budget de fonctionnement, 3,8 millions de francs, couvre l'ensemble des frais de structure et de personnel. L'équipe permanente nécessaire est évaluée à huit personnes salariées.*

*La forme juridique souhaitable de l'Agence est celle de la société anonyme.*

*Le capital serait détenu par la SOFIRAD, en sa qualité de holding public spécialisé dans les actions audiovisuelles internationales.*

*Le Conseil d'administration serait pour l'essentiel composé de représentants des ministères concernés et de la SOFIRAD.*

*Les objectifs, les missions et le programme général de travail seraient définis par un Comité d'Orientation réunissant les représentants des professionnels et des pouvoirs publics»*

*Force est de constater que depuis deux ans aucune mesure importante n'a été mise en place pour favoriser l'exportation des programmes français à l'étranger.*

## **D. UNE CONSTANTE : LE NATIONALISME**

Quoique l'on dise de la construction de l'Europe, celle-ci n'aboutira jamais à une sorte de volapück des cultures nationales.

Le danger en matière de culture audiovisuelle vient plutôt, on le sait, d'outre-atlantique. Les fictions comme le cinéma nord-américain, parce qu'il était autre qu'européen, a pu dans le sillage de l'après guerre imposer une sorte de modèle dans lequel l'homme européen peut se projeter.

A contrario, on a vu la difficulté pour une série allemande de s'imposer en France et inversement. C'est pourquoi votre rapporteur est persuadé qu'en matière culturelle l'Europe est un leurre. Cela est particulièrement vrai en matière audiovisuelle comme le souligne l'un des plus proches analystes de la question, M. Dominique Wolton.

### **1. La télévision européenne en question**

Dans son livre "éloge du grand public", M. Wolton remet en cause un certain consensus pour la télévision européenne.

Il remarque que ce consensus repose sur un certain nombre de contradictions :

- la première concerne le rôle politique que l'on veut faire jouer à la télévision dans la construction européenne. Il est, en effet, curieux que l'on affecte un objectif contre lequel n'a cessé de lutter le mouvement de libéralisation de la télévision ;

- la seconde est de vouloir faire de la télévision un média de masse alors que c'est précisément ce qu'on ne cesse de reprocher aux médias nationaux.

Votre rapporteur voudrait, avec Dominique Wolton, lutter contre cette sorte de terrorisme intellectuel qui veut que l'on ne puisse être européen si l'on est pas partisan d'une télévision européenne.

Il paraît à votre rapporteur évident que :

*« plus l'intégration européenne se fait sur le plan économique et politique à l'ouest, et demain peut-être à l'Est, plus il est nécessaire de maintenir des codes de références. »*

On ne peut qu'être frappé par le fait que les projets de télévision européenne se caractérisent à la fois par une absence de réflexion sur le statut de la culture et de l'identité européenne et par un volontarisme dont la décision de préemption du cinquième réseau français au profit de l'ARTE est le dernier avatar.

Il est pourtant simple de constater que les différences culturelles, esthétiques qui font la richesse des nations européennes sont incompatibles avec une unification culturelle.

Cette approche de la télévision européenne repose sur la conception de départ de la communauté économique. La construction européenne s'est faite par l'économie et c'est, comme on l'a vu, la jurisprudence qui a défini le concept de libre prestation de service audiovisuelle ou culturelle. Les conséquences en sont claires : l'audiovisuel, le culturel, est un produit comme un autre, susceptible d'une approche exclusivement économique d'une industrialisation. Il doit donc y avoir quelque part un marché unique audiovisuel.

Votre rapporteur, en reprenant les propos de M. Pierre Lescure, directeur général de Canal Plus qui affirmait que :

*« la seule réalité de la télévision européenne, c'est un réseau de professionnels qui sont capables de se mettre d'accord pour financer des oeuvres fabriquées par un seul pays »,*

a constaté que l'Europe des producteurs ne consistait pas à faire des séries "euro pudding" vouées à l'échec.

Aussi ne peut-on qu'approuver M. Wolton lorsqu'il affirme que "le nationalisme est probablement le *"cadavre dans le placard"* de l'Europe". Ce qui est valable aujourd'hui avec le réveil des nationalismes en Europe centrale, s'applique également au domaine audiovisuel.

Dominique Wolton indique :

*«L'hypothèse est que le nationalisme comme valeur indéniable forte et conflictuelle se réveillera avec l'intégration européenne, et qu'il faut désamorcer ce qu'il peut y avoir de violence dans ce réveil pour conserver une part de cette revendication dont la puissance émotionnelle interdit d'en faire un thème culturel parmi d'autres.»*

La question se pose donc de savoir si la télévision peut ou non prendre en charge cette résurgence de la question nationale?

Les conclusions de M. Dominique Wolton sont particulièrement intéressantes :

*«En réalité, les projets de télévision Européenne sont conçus dans deux perspectives finalement antagonistes et qui renvoient bien à la contradiction dans laquelle se trouve actuellement l'Europe. Ils sont d'une part pensés comme un "outil de communication" pour rapprocher les différents peuples d'Europe et d'autre part, comme le moyen de refléter les différentes cultures. Mais il faut choisir. Ou la télévision est plutôt un facteur d'intégration sociale et culturelle comme elle l'a presque toujours été dans tous les pays du monde, ou elle est un facteur d'expression des différences. Mais il faut toute la casuistique des eurocrates et des hommes politiques pour dire que les deux sont complémentaires ! Cette complémentarité est idéaliste au sens où tout sépare ces deux dimensions, l'intégration européenne et l'identité culturelle nationale. Et ce n'est pas en quarante ans, ni par l'intermédiaire des médias européens, que l'on résoudra des antagonismes et des contradictions qui sont au coeur de l'histoire de l'Europe depuis au moins deux siècles ! Pourquoi montrer la contradiction entre les deux objectifs apparemment complémentaires assignés à la télévision européenne ? Pour faire toucher du doigt qu'entre ces deux alternatives, les partisans de la télévision européenne et de l'Europe ont en réalité choisi. Ils ont évidemment privilégié l'aspect intégrateur tout en considérant que la dimension "différence culturelle" serait finalement un paramètre utile, complémentaire de la dimension intégratrice. Les différences culturelles sont vues évidemment comme une richesse, mais à condition d'être "bourgeoisement" acceptables, c'est-à-dire de ne pas remettre en cause le processus d'intégration. Oui à la différence culturelle, mais à condition d'être débarrassée de toute la violence dont elle a été porteuse dans l'histoire.»*

En réalité, cette longue et permanente référence à la diversité culturelle européenne, si fréquemment mise en avant traduit très bien cette "méthode Coué" : le désir désespéré qu'en disant les mots, on calmera l'Histoire.

Tel est le vrai défi de la télévision européenne. Comment arriver à favoriser l'intégration européenne en faisant semblant de croire qu'il sera facile de dépasser le nationalisme dont la seule dimension acceptée s'appelle aujourd'hui la diversité culturelle ? En définitive, l'Europe illustre, hélas au mieux, ce que nous avons constaté au plan national, à savoir que la télévision est largement un objet non pensé. En quarante ans, tout a changé en Europe, du plan Marshall à la guerre froide, au marché commun, à l'Europe politique et enfin à la libération de l'Europe de l'Est, et face à ces mutations la perspective de la télévision est restée identique, ballotée entre ces deux idéologies, technique et politique, qui dans tous les cas la réduisent à l'instrument de diffusion. Un peu comme si cette absence de réflexion théorique sur le statut de la télévision, et plus largement de la communication avait également l'avantage de faire écho au peu de réflexion sur la culture et l'identité européenne.

Mais attention à la communication. Fidèle outil de l'information et de la liberté depuis un siècle, elle joue aujourd'hui un rôle tellement considérable dans la constitution des représentations et des identités qu'il n'est plus possible de la limiter à une vision béatement libératrice.

Pour qu'il y ait communication, il faut des identités constituées, une volonté d'échange, une interaction, un langage et des valeurs communes. Par rapport à ces caractéristiques générales de la communication, la télévision présente l'originalité d'être une communication faiblement interactive permettant à des individus de se brancher et de se débrancher à distance comme ils le veulent dans un ensemble de programmes offert à tout le monde. La communication consiste donc autant dans la réception des images que dans ce système de participation à distance et c'est en cela que j'ai plusieurs fois insisté sur la dimension de lien social de la télévision. Elle est un moyen de participer à l'ordre social de chez soi. Cette caractéristique de la communication télévisuelle est tout à fait adéquate à la communication dans une société individualiste de masse, puisqu'elle a cette double dimension de "communication individuelle" et du "être

*ensemble collectif". Par contre, pour que cette communication opère, il faut un principe d'ouverture et de fermeture, les deux étant naturellement réunis dans le cadre d'un espace public national sans l'être dans celui de l'Europe. Depuis quarante ans, l'espace européen ne cesse de s'élargir, et encore plus depuis l'ouverture de l'Europe de l'Est, sans qu'apparaissent de nouveaux principes de fermeture. La critique de la télévision européenne découle du constat qu'il existe un principe d'ouverture mais pas de fermeture. L'hypothèse développée ici est que non seulement le principe de fermeture est indispensable mais que le meilleur dans cet ordre, reste le principe national, dans un contexte européen où il a changé de sens. Le nationalisme est aujourd'hui la condition de la communication au niveau européen car il n'y aura de communication européenne, principe d'ouverture, que s'il y a simultanément un principe de fermeture constitué par le nationalisme. S'il n'y a pas de communication sans identité, la seule qui existe au plan européen est pour le moment d'ordre national. C'est donc en regardant de chez soi, c'est-à-dire à partir de sa culture et de son identité nationale que l'on pourra progressivement admettre l'existence et l'intérêt des autres et donc de l'Europe. En d'autres termes, pour faire l'Europe de la communication, il ne faut pas d'abord dépasser le nationalisme mais au contraire d'abord l'assumer. Tel est le paradoxe et la condition de base à la mise en place d'un espace audiovisuel européen.»*

Cette approche sociologique reçoit une confirmation évidente dans l'étude du (primetime ?) en Europe qui montre que si ressemblance il y a, c'est dans les modes de financements et non dans le contenu culturel.

## **2. Le prime time en Europe**

L'INA et Corot TV ont réalisé en avril 1990 une étude sur le prime time en Europe.

Cette étude analyse l'offre de programmes dans cinq pays de la Communauté et son évolution du fait même de la concurrence introduite par la compétition, plus ou moins âpre et plus ou moins réglementée, entre chaînes publiques et chaînes privées.

Les pays étudiés (Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, RFA) ont été choisis pour leur importance respective dans le paysage audiovisuel européen. Ils ont des poids démographiques et des ressources comparables, et l'offre de télévision y est essentiellement nationale. Ils se caractérisent par l'existence d'un service public présent depuis l'origine de la télévision et par des degrés divers de développement du secteur privé.

L'enquête a porté sur le prime time, défini comme le moment, variable d'un pays à l'autre, où la fraction la plus importante du public est installée devant son récepteur pour la soirée. C'est en effet cette tranche horaire qui est reconnue naturellement comme l'enjeu majeur par les dirigeants de chaînes et qui se trouve affectée au premier chef par le développement de la concurrence.

Les principales conclusions de cette étude remarquablement menée par Mme Brigitte Charriac, responsable du groupe d'études socio-économique de l'INA sont les suivantes :

*a) Deux Europes de la programmation : le modèle courtois et le modèle concurrentiel*

On peut résumer ainsi le résultat majeur de l'étude : en matière de programmation, deux modèles s'opposent en Europe, le modèle courtois et le modèle concurrentiel. Même si ces "types-idéaux" ne se retrouvent à l'état pur dans aucun pays, ils dessinent un axe sur lequel chacun peut être ordonné. Le modèle courtois est représenté, d'ailleurs différemment, par la Grande-Bretagne, par l'Allemagne Fédérale et ensuite par l'Espagne (mise à part la Catalogne). Le modèle concurrentiel l'emporte en France, un peu moins en Italie, et enfin, en Catalogne.

Ce qui départage les deux modèles n'est lié ni à l'existence d'un cadre réglementaire contraignant, ni à la puissance du secteur privé. La France, pays fortement réglementé, se rapproche en effet de l'Italie où les obligations légales pèsent peu sur la programmation. La Grande-Bretagne, avec une télévision commerciale forte et ancienne, est du même bord que l'Allemagne Fédérale où domine un pôle public encore récemment en situation de monopole.

C'est plutôt le mode de financement des différents systèmes de télévision qui est déterminant, et plus précisément la façon dont se répartit le marché publicitaire : le modèle courtois règne tant que la vente d'espaces publicitaires ne fait pas l'objet d'une concurrence véritable, soit parce que le secteur privé en a le monopole, (ITV en Grande-Bretagne), soit parce que le pôle public, largement dominant, offre moins d'espaces que les publicitaires n'en demandent (ARD, ZDF) ou, plus curieusement encore, quand ce pôle public, même entièrement financé par la publicité, est en situation de monopole (Espagne hors Catalogne).

Le modèle concurrentiel perce dès que secteur privé et secteur public se trouvent en compétition pour commercialiser des écrans en grand nombre auprès des annonceurs. C'est le cas en Italie, bien que la recette publicitaire des trois chaînes publiques soit plafonnée, et en Catalogne où la TVE doit maintenant partager le marché avec la chaîne autonome TV3. En France, la privatisation de TF1 a brusquement mis fin à la suprématie du secteur public et en même temps à la rareté des espaces publicitaires qui était liée au plafonnement des recettes sur les chaînes publiques : l'offre des diffuseurs a tout d'un coup excédé la demande des annonceurs. Le système concurrentiel y est à son comble, avec trois chaînes commerciales et deux chaînes publiques se disputant la manne publicitaire.

Chacun des deux modèles voit dominer ses propres logiques de programmation qui induisent des physionomies de grilles bien typées, avec chacune leurs signes distinctifs en termes de format, de diversité des genres, de complémentarité sur un même créneau et de lien avec la production nationale. Toutefois, à l'intérieur d'un même pays dominé par un modèle, on peut trouver des chaînes qui se démarquent de ce modèle, empruntant l'essentiel ou quelques traits seulement au modèle opposé.

Le modèle courtois se caractérise par la grande diversité des genres présents au prime time et corrélativement par l'absence (ou la rareté) de la concurrence frontale entre chaînes principales. Les grilles sont complexes, avec peu de régularité quotidienne ou hebdomadaire et des formats très divers peuvent se retrouver à l'intérieur d'une même tranche horaire ; dans cette véritable "marquetterie", on n'observe pas de carrefour absolu ni de programme principal de la soirée. La logique de production (souvent interne et abondante) prime sur les stratégies de programmation.

Limite du genre, le sport fait l'objet d'une compétition acharnée entre les diffuseurs installés et les nouveaux entrants, avec en particulier une surenchère sur les droits de retransmission du football (RFA, Espagne).

Le modèle concurrentiel se distingue essentiellement par une grande régularité des grilles, s'accompagnant d'une sérialisation des programmes, par la spécialisation des formats et des genres selon la tranche horaire considérée et l'éviction des programmes moins compétitifs vers la fin de la soirée. L'access prime time, avec des formats courts et une programmation horizontale, y prend une place particulière, moment de la transition entre une réception plus ciblée (inactifs, femmes au foyer, enfants) et une réception familiale, entre une télévision de compagnie (day time) et une télévision de spectacle (peak time).

En France, comme en Italie et en Catalogne, les journaux télévisés des chaînes principales marquent la fin de l'access prime time, servant de charnière avec le programme principal de la soirée, en programmation verticale et en format long (90 mn ou plus) : film, fiction TV et variétés. La concurrence frontale est la règle et, corrélativement à un certain affaiblissement de la production nationale, les achats de fiction étrangère s'intensifient tandis que les rediffusions (film, fiction TV) se font à intervalles de plus en plus rapprochés.

*b) La programmation : une fonction de plus en plus décisive*

L'étude ne conclut pas sur la probabilité d'une uniformisation prochaine des traits principaux de la programmation en Europe, du fait de la victoire d'un modèle sur l'autre, mais plutôt sur une hypothèse moins réductrice où chacun des deux modèles se verra "contaminé", différemment selon les pays, par certains traits du modèle opposé.

Dans tous les pays étudiés, au fur et à mesure que la concurrence se fera plus menaçante, on peut prévoir une mutation de la fonction même de programmation depuis une conception "technique" jusqu'à une conception véritablement "stratégique", largement inspirée de l'exemple américain. Comme on l'observe déjà en France et en Italie, la grille est l'aboutissement d'une politique de programme et non le débouché de produits conçus ou acquis dans une logique autonome. La fonction du programmateur devient une fonction centrale qui commande l'ensemble des autres activités de la chaîne.

En conclusion, le rapprochement de ces deux études a paru particulièrement significatif à votre rapporteur. Les analyses des uns et des autres montrent qu'il en est de même de l'idée de télévision européenne ou de la construction européenne : ce n'est que dans le respect des nations et de leur spécificité que l'Europe peut se faire. L'aboutissement à une "homo europeanus" n'est ni souhaitable, ni possible. Les convergences qui apparaissent dans la programmation des télévisions en Europe se font dans la diversité de leur contenu.

## **CHAPITRE VI**

### **LE CAS PARTICULIER DE LA FRANCE**

#### **A. ANTENNE 2 ET L'EUROPE**

Le développement international et européen d'Antenne 2 -outre sa participation à l'UER- s'exerce principalement dans quatre directions :

##### **1. Politique d'Antenne 2 pour la TV HD**

Depuis le 1er janvier 1991, Antenne 2 diffuse l'intégralité de ses programmes sur le satellite TDF1/TDF2 dans la nouvelle norme D2-MAC. Votre rapporteur avait d'ailleurs dénoncé lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1992 une impasse budgétaire totale effectuée dans la précipitation et sous la pression de nos partenaires allemands (*rapport 85 (1990-1991) p. 150 à 154*). La possibilité offerte par cette norme de diffuser des programmes dans le nouveau format 16/9 et en stéréo, -deux composantes de l'image Haute Définition- a permis à Antenne 2 de s'engager dans le développement de la production et la diffusion d'émissions en Haute Définition.

L'activité de la chaîne en TV HD a été rendue possible grâce à la mise en place d'une infrastructure technique adaptée, et à la mise en oeuvre d'une politique de production de programmes au nouveau format.

*a) L'équipement technique*

Tous les investissements techniques financiers depuis fin 1989 ont privilégiés le standard composante, analogique ou numérique, standard compatible avec les normes de fabrication, de transmission et de diffusion au format 16/9 et en D2-MAC.

Les deux projets les plus importants réalisés dans ce domaine concernent *la Régie 20* et les *deux Régies de diffusion* :

*a1) La Régie 20*

Cette régie qui assure plus de 90 heures de retransmission technique par semaine, en particulier tous les journaux télévisés, a été réalisée en composantes numériques. Elle est donc totalement compatible avec les formats 16/9 et 4/3. Le montant de l'investissement a été de 17,8 MF.

Les récepteurs de contrôle de la régie sont commutables dans l'un ou l'autre format. La fabrication d'images dans le nouveau format nécessite comme seuls moyens complémentaires les caméras (à tube avec balayage modifié, ou CCD avec des optiques anamorphoseurs). Le matériel correspondant n'est encore pour l'instant disponible qu'à l'état de prototype et nécessite des investissements très lourds (plus de 1 MF pour une caméra HD).

*a2) Les régies de diffusion*

Le programme diffusé sur le canal du satellite TDF1-TDF2 pouvant être différent de celui diffusé sur le réseau terrestre (programmes de remplacement d'émission pour lesquelles Antenne 2 n'a pas les droits satellite, programmation spécifique de produits fabriqués en 16/9 et en stéréo), deux régies distinctes de diffusion ont été mises en place.

• Régie terrestre

Cette régie entièrement numérique (à l'exclusion du mélangeur et des magnétoscopes de la LMS, qui est un automate de diffusion, qui sont en composantes analogiques), équipée de récepteurs compatible 16/9-4/3, est en service depuis le 15 octobre 1990. Cette régie est reliée à la régie 20 par des liaisons numériques ce qui permet de préserver la qualité des images fabriquées par cette régie. La régie terrestre permet d'assurer la diffusion indifféremment dans les deux types de format.

• Régie satellite

La diffusion sur le canal satellite depuis janvier 1991 a conduit à mettre en place dès fin 1989 une régie satellite (dite provisoire), en composantes analogiques, permettant ainsi la diffusion de programmes en 16/9 et en stéréo. Le signal, codé en T-MAC en sortie de régie pour acheminement à Romainville, est alors codé en D2-MAC pour émission vers TDF1/TDF2.

La réalisation de la régie satellite définitive est actuellement en fin de réalisation. Celle-ci est complètement numérique, à l'exclusion des magnétoscopes de la LMS qui sont en composants analogiques. Elle est opérationnelle depuis octobre 1991. Sa conception est telle qu'elle permet, comme la régie terrestre, la double diffusion (16/9 et 4/3).

*b) Bilan de la diffusion d'Antenne 2 sur TDF1/TDF2*

Les premiers investissements techniques ont été réalisés dès 1990 pour installer la régie satellite provisoire. Quant aux programmes, les investissements ont été engagés à partir de 1991.

*b1) Sur le plan technique*

1990

La part d'investissement correspondant à la régie provisoire a été de 2,9 MF. Le financement a été assuré, à hauteur de 1,79 MF, par le Ministère de l'Industrie.

1991

Les investissements permettant de terminer la régie provisoire et de réaliser la régie définitive se sont élevés à 14,8 MF. L'investissement total en 1990 et 1991 a donc été de 17,7 MF financés à hauteur de 12 MF (incluant les 1,79 MF de 1990) par le Ministère de l'Industrie conformément à la décision du Gouvernement notifiée par le S.J.T.I. le 15 octobre 1990.

La location du canal satellite pour un montant prévisionnel de 35 MF par an est payable à terme échu le 1er janvier 1992 conformément à la décision du gouvernement notifiée par le S.J.T.I. en date du 15 octobre 1990.

1992

Pour l'achat des matériels complémentaires nécessaires à la production d'images en 16/9 une somme de 4 MF est prévue. Aucune ressource spécifique, bien qu'ayant été demandée en 1990 au gouvernement, n'a été, à ce jour, prévue.

La location du canal satellite est évaluée à 35 MF. Demandée au gouvernement en 1990, aucune décision gouvernementale n'a, à ce jour, été prise.

Des négociations sont actuellement en cours concernant le projet Pré-EUROPE SAT qui, compte-tenu des difficultés intervenues sur TDF1/TDF2, doit assurer à partir de fin 1993 la sécurité de fonctionnement des satellites français. Le financement, en cours de négociation avec le Gouvernement, correspond à un montant prévisionnel annuel de 38,5 MF valable pour une période de 12 ans.

#### *b2) Sur le plan des programmes diffusés*

La possibilité offerte par la norme D2-MAC de diffuser des programmes dans le format 16/9 et en stéréo a permis à Antenne 2 de s'engager dans le développement de la production de programmes au nouveau format et en Haute-Définition.

Durant le 1er semestre 1991, Antenne 2 a diffusé 158 heures au format 16/9 (dont 150 heures en stéréo). Elles se décomposent en 124 heures diffusées en D2-MAC (16/9) par la régie satellite, et 34 heures en HD-MAC transitant alors par le codeur de T.D.F. Il faut noter qu'Antenne 2 a été la première chaîne à assurer la diffusion d'un programme en Haute Définition en France.

Sur les 158 heures diffusées, 137 heures ont été produites par la chaîne. A l'exception d'une retransmission de 2 heures produites en 16/9 et en définition actuelle (625 lignes), 125 heures ont été produites en Haute Définition.

La différence entre les 158 heures diffusées et les 127 heures produites, -soit 31 heures- correspond à des produits achetés (50 % d'origine film, 50 % d'origine HD vidéo).

Pour ce qui concerne les ressources, le financement a été assuré en 1991 par le versement d'une subvention du Ministère des Affaires Etrangères pour un montant de 70 MF, conformément à la décision du gouvernement, notifiée par lettre du S.J.T.I. du 15 octobre 1990 et confirmée à nouveau par le S.J.T.I. le 22 juillet 1991. Le versement des premiers 35 MF, qui s'inscrit dans le cadre du collectif budgétaire 1990, n'avait pas encore été effectué en octobre 1991.

Pour l'année 1992, si des ressources spécifiques sont dégagées, Antenne 2 pourra développer sa politique de développement de programmes nouveaux, tous types confondus. En particulier la retransmission des Jeux d'Albertville tournés en Haute Définition par les moyens de VISION 1250 a permis d'assurer pendant toute cette période une programmation spécifique. Elle l'était sur le canal satellite avec des épreuves diffusées en D2-MAC en format 16/9 et en stéréo et pour une partie des programmes diffusés directement en HD-MAC.

**Votre rapporteur ne peut cependant que regretter le caractère trop confidentiel de cette diffusion.**

## **2. Diffusion d'Antenne 2 dans les pays du Maghreb**

Bien que le Maghreb n'appartienne pas géographiquement à l'espace européen, il a paru intéressant à votre rapporteur de rappeler cette diffusion pour mémoire.

La Tunisie est le seul pays du Maghreb qui a conclu des accords gouvernementaux avec la France afin qu'Antenne 2 puisse diffuser ses programmes. A ce titre, A2 est pratiquement devenue la deuxième chaîne « nationale » de Tunisie.

Antenne 2, comme d'autres chaînes françaises, est également reçue sur les territoires algériens et libyens, par débordement hertzien ou par reprise directe du signal satellite, sans qu'aucune convention ne régularise sa réception.

Phénomène social et culturel de grande ampleur, on estime à 9 millions le nombre de téléspectateurs algériens qui bénéficient de l'accès au satellite (et donc aux émissions d'A2). Ce «débordement» pourrait utilement être l'occasion de renforcer notre présence audiovisuelle à travers des conventions intergouvernementales.

Pour l'instant, cette action indirecte et involontaire d'Antenne 2 à l'intérieur de territoires maghrébins soulève des problèmes politiques, juridiques et financiers (puisque les «ayants-droits» n'ont pas donné leur accord de diffusion).

En ce qui concerne la Tunisie, à l'occasion de la visite officielle du Président de la République française à Tunis en juin 1989, la diffusion en direct d'Antenne 2 sur le territoire tunisien a été décidée, suite à un échange de lettres entre les deux Ministres des Affaires Etrangères. Cet acte, complété par un accord, définit les bases techniques, juridiques et financières de la diffusion :

- la sécurisation et l'extension du deuxième réseau sur lequel est retransmis le signal d'Antenne 2, acheminé par satellite, parallèlement à la modernisation de l'ensemble du réseau de TDT, (avec obligation de s'adresser à des entreprises françaises) est prise en charge en fonction d'un «don» de 150 MF.

- le remboursement, sur une base forfaitaire, des frais de fonctionnement de la TDT pour la diffusion des programmes d'Antenne 2.

- la mise en place d'une entité de droit tunisien sur une base conventionnelle qui gèrera la diffusion d'Antenne 2 sous-traitée à la TDT.

Afin de consolider ce «protocole de dons», un accord de coopération entre la RTT et A2, conclu le 24 septembre 1990 engageait les deux parties à favoriser la réalisation de co-productions télévisées et à faciliter les missions respectives des deux chaînes.

Deux ans après la signature de cet accord, un premier bilan peut être établi.

Déjà 142,6 MF (du «protocole de dons» de 150 MF) ont été engagés pour des commandes de matériels par la TDT

De plus, une somme de 9 MF, correspondant aux remboursements forfaitaires des frais de fonctionnement, a été versée, en 1990, pour la période allant du 1er juin 1989 au 31 décembre 1990. Ce montant est fixé à 10 MF pour l'année 1991 en assurant une diffusion intégrale des émissions à partir de 6 h 45.

En ce qui concerne la question des «ayants-droit», une entité de droit tunisien, l'ADAFT, a été créée. Elle assurera la responsabilité juridique et financière de la diffusion.

Cependant, l'ADAFT n'étant, pour l'instant, pas à même de négocier avec les «ayants-droit», Antenne 2 s'est chargé de répertorier les émissions effectivement diffusées et de déterminer le montant des royalties. De plus s'étant porté garant du paiement des «ayants-droit», le Ministère des Affaires Etrangères devrait verser prochainement une avance à Antenne 2, après que la convention en fixant le montant ait été signée. Ce versement s'élèvera à environ 9 MF pour la période allant du 1er août 1989 au 31 décembre 1990, et à 10 MF pour l'année 1991.

### **3. Les participations «européennes» d'Antenne 2 en 1990-91**

Ces participations, peu importantes, sont au nombre de 3 si l'on exclut FMI en cours de liquidation.

#### **- EURONEWS : chaîne européenne d'information**

Réuni le 8 novembre 1990 le Conseil d'Administration d'Antenne 2 a approuvé une participation financière au projet EURONEWS dans le cadre et selon les modalités exposées par le Président de l'UER dans sa lettre du 8 octobre, ceci dans la limite d'un engagement annuel maximum de 400 000 écus pendant six ans et sous réserve de l'obtention par l'UER des financements complémentaires auprès des institutions européennes. A la date de ce rapport (9 juin 1992) Antenne 2 n'est pas actionnaire.

**- FMI : société de commercialisation des programmes à l'étranger**

Cette société a accusé à nouveau des pertes importantes en 1990. Aussi le Conseil d'Administration d'Antenne 2, lors de sa séance du 7 février 1990, a-t-il entériné la proposition de retrait de la société du capital de FMI, dont elle détenait 13,3 %. A la suite d'un dépôt de bilan intervenu en janvier 1991, FMI est en liquidation judiciaire. Par conséquent Antenne 2 se trouve dans l'impossibilité de récupérer le montant de ses actions et pas davantage de ses créances sur FMI.

**- SATELLIMAGES : TV5**

GIE sans capital, constitué en novembre 1983 pour trente ans par TF1, Antenne 2, et FR3, SATELLIMAGE est devenu, le 14 septembre 1990, une société anonyme.

Le Conseil d'Administration d'Antenne 2 en date du 25 septembre 1990 a donné son accord pour une participation au capital de la société anonyme, «Satellimage-TV5», à hauteur de 100 000 F. La défection ultérieure de TF1 entraînant une modification de l'équilibre entre diffuseurs et non diffuseurs d'une part et diffuseurs français et non français d'autre part, une nouvelle répartition du capital a été proposée. Le 23 novembre 1990, le Conseil d'Administration d'Antenne 2 a donné son accord. La part de la chaîne est ainsi passée de 100 000 F à 150 000 F soit 16,46 % de capital et le nombre de sièges au Conseil pour A2/FR3 de 2 à 3, les diffuseurs français gardant 1/3 du capital et 1/3 des voix au Conseil.

**-TELE EUROPE : Société de production audiovisuelle**

A un capital de 6 MF, la participation d'Antenne 2 représente 4,37 %. La filiale accuse une perte de 537 546 F en 1990 due à une baisse du chiffre d'affaires qui est passé de 60,7 MF en 1989 à 56,1 MF en 1990. L'effort de restructuration et de modernisation qui a été entrepris ne se concrétisera véritablement qu'en 1991.

## **B. FR3 ET LE DEVELOPPEMENT DE LA COLLABORATION AVEC LES TELEVISIONS EUROPEENNES**

M. Jean-Noël Jeanneney, secrétaire d'Etat à la Communication l'a encore rappelé lors du débat sur la situation de l'audiovisuel et de la presse au Sénat le 12 mai 1992 :

*«S'agissant de FR3... son ambition européenne devra être non seulement préservée mais encouragée.»*

La nature de la «dimension européenne» de FR3 découle directement de sa spécificité régionale et de son appartenance au secteur public. Elle s'exprime :

- dans les magazines transfrontaliers,
- dans le développement des collaborations entre télévisions francophones en Europe,
- dans le projet Euronews de chaîne d'information européenne,
- dans la coopérative internationale de communication et d'organismes radiophoniques.

### **1. Les magazines transfrontaliers**

Depuis plusieurs années déjà, FR3 développe une politique de production de magazines transfrontaliers, le dernier examen au 25 mai 1992 en fait apparaître 7 :

- «Pyrénées-Pirinées» coproduit par FR3 Toulouse, FR3 Bordeaux et les télévisions régionales espagnoles de : Aragon, Catalogne, Navarre ainsi que du Pays Basque.
- «Alice» produit par FR3 Toulouse, en collaboration avec TVE de Catalogne, la RTBF de Bruxelles, la SSR de Genève, la SFB de Berlin et la JRT de Belgrade.
- «Euro-Sud» coproduit par FR3 Bordeaux, FR3 Poitou-Charentes et les télévisions espagnole et portugaise du Pays Basque et de Porto.

- «Euro 3» réalisé par FR3 Lille, la RTBF de Charleroi et TVS de Maidstone.

- «Dremmel ar gelted » produit par FR3 Rennes avec la RTE de Dublin et la BBC de Glasgow.

- «L'Arc Atlantique», une émission coproduite par FR3 Bretagne, FR3 Poitou-Charentes, FR3 Aquitaine avec plus de 10 télévisions régionales européennes de «l'Arc Atlantique».

- «Les gens d'à côté, magazine coproduit par FR3 Rhône-Alpes avec la Télévision Suisse Romande (TSR).

Généralement mensuel et d'une durée variable allant de 26' à 52', ces magazines traitent à la fois de l'activité économique, sociale, culturelle ou politique des régions considérées.

Votre rapporteur souligne la diversité de ces émissions puisque si «Alice» est aujourd'hui considéré comme le premier magazine des villes européennes, «les gens d'à côté» prend aujourd'hui la dimension d'une authentique émission franco-suisse avec la collaboration renforcée ponctuellement du côté français de FR3 Franche-Comté.

FR3 se doit de développer cette politique en favorisant la diffusion de ces magazines sur l'antenne nationale, dans le cadre du «Magazine des Régions» ainsi que dans «Continental» qui demeure la première émission européenne de FR3 et dont votre rapporteur se plaît à souligner la qualité.

## **2. Développement des collaborations avec les télévisions européennes francophones.**

Plusieurs projets de partenariat ont fait l'objet d'études au niveau national et régional. FR3 souhaite développer son action dans ce domaine par des coproductions avec la Belgique (RTBF) et la Suisse (TSR).

- Avec la RTBF ont été signés le 13 avril 1992 les statuts d'un Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE) nommé «EURO 3». Celui-ci a pour objet de concevoir et de développer un partenariat renforcé entre FR3 et la Télévision publique belge francophone dans 3 domaines :

- en matière de programmes par la mise en oeuvre de coproductions et d'échanges d'émissions,

- en matière d'information, par la mise en place de moyens communs,

- en matière d'équipements techniques, par la mise en commun d'outils de fabrication et de production.

- Avec la Télévision Suisse Romande, des coproductions et des coprogrammations de magazines économiques (Les gens d'à côté) et culturels associant FR3 Rhône Alpes et la TSR.

### **3. EURONEWS : Chaîne européenne d'information.**

Euronews sera une chaîne européenne de télévision par satellite consacrée à l'actualité, dont le lancement est prévu en 1992, à l'initiative de l'Union Européenne de Radiodiffusion. Dès le début FR3 et A2 s'y sont engagées. Elle sera diffusée en cinq langues (allemand, anglais, espagnol, français et italien) à l'intention des téléspectateurs de la zone européenne de radiodiffusion, qui s'étend de la Finlande au Maroc et de l'Irlande à la Turquie.

Euronews dont le siège est à Lyon, sera le premier programme d'actualités conçu par une équipe européenne pour un public européen. Il bénéficiera de l'expérience unique de coopération mise en oeuvre par les membres de l'UER dans leurs échanges de nouvelles tant au niveau de l'Eurovision qu'avec les autres unions de radiodiffusion (Europe orientale et centrale, continent américain, pays arabes, Afrique, région Asie-Pacifique).

Tous les membres de l'UER mettront à disposition d'Euronews leur matériel d'actualités et d'actualités magazine. C'est en effet exclusivement à partir de cette matière première que le programme sera composé afin de permettre, dès le lancement, 9 heures de diffusion quotidienne (16 h 00 - 01 h 00), puis un service 24 heures sur 24 à partir de la deuxième année d'exploitation.

En 1992, Euronews pourra être reçu dans plus de 23 millions de foyers ; en 1993, ce chiffre passera à 26 millions pour atteindre 30 millions de foyers en 1994-1995.

Les promoteurs du projet estiment qu'au-delà des efforts financiers qu'ils sont prêts à consentir (mise à disposition gratuite du matériel et subvention d'équilibre de 2.3 M Ecus par an pendant 6 ans), le service ne pourra être lancé que s'il bénéficie d'un important soutien financier de fonds publics européens.

#### **4. CIRCOM (Coopérative Internationale de communications et d'organismes radiophoniques)**

La CIRCOM est une association qui regroupe les stations de télévisions publiques ou privées des régions d'Europe. A ce jour, elle est composée de 207 TV régionales réparties dans 22 pays d'Europe, FR3 en a assumé la vice-présidence en 1990-1991.

Depuis sa création en 1983, plus de 200 projets de coproductions y sont nés. FR3 a participé à plus de 60 d'entre elles (une série sur les villes marchandes européennes, une série sur les vikings, etc...). La chaîne entend développer cette politique et favoriser le rapprochement entre les TV régionales européennes à travers des opérations d'échanges de programmes et de jumelage des stations. La prochaine conférence annuelle de la CIRCOM s'est tenue à Valence du 2 au 5 juin 1992.

Par ailleurs, des discussions sont en cours avec les espagnols pour intégrer dans le cadre du programme « Média » de la CCE, et en collaboration avec la CIRCOM, un système d'aide et d'incitation à la distribution et à la coproduction pour les TV régionales européennes.

Compte tenu de la spécificité de l'activité régionale de FR3, trop souvent méconnue, votre rapporteur entend approfondir cette étude dans le rapport sur la loi de finances pour 1993.

## **C. LA DIFFUSION DE LA SEPT EN EUROPE**

### **1. Historique des relations internationales de la Sept.**

Le développement international de la Sept a pris, depuis sa création, quatre directions :

- a. La chaîne culturelle Franco-Allemande
- b. La prospection de partenaires pour la chaîne culturelle européenne et l'établissement de liens privilégiés avec certaines sociétés de télévision européenne.
- c. Les accords de diffusion en Europe orientale ainsi que sur les câbles suisse et belge.
- d. La présence de la Sept dans les institutions professionnelles européennes et les festivals.

#### ***a) L'axe Franco-Allemand***

Cet axe était une priorité pour la Sept. Il n'est pas besoin de revenir sur l'historique de la négociation qui a abouti à la création du Groupement Européen d'Intérêt Economique le 30 avril 1991 à Strasbourg.

Votre rapporteur a très précisément analysé l'évolution de la Sept dans :

- le rapport 85 (1990-1991) Tome 3 annexe 6 (p. 174 à 197)
- le rapport 92 (1991-1992) Tome 3 annexe 10 (p. 236 à 260).

On observera néanmoins que la décision de préemption du cinquième réseau au profit de l'ARTE, annoncée le 23 avril 1992, par le Secrétaire d'Etat à la Communication, M. Jean-Noël Jeanneney, va entraîner une importante augmentation des charges de diffusion.

Les sommes annoncées par le Ministre lors du débat à l'Assemblée Nationale, 160 millions de francs en 1992 et 400 millions en 1993 paraissent sous estimées.

Votre rapporteur souligne également que le traité franco-allemand instituant la chaîne culturelle européenne prévoyait une diffusion «équivalente» dans l'un et l'autre pays.

On peut donc légitimement s'interroger sur les motivations du gouvernement français à installer l'ARTE en France sur un réseau manifestement disproportionné à celui équivalent en Allemagne.

*b) La prospection de nouveaux partenaires pour la chaîne culturelle européenne est directement conditionnée d'une part par les contraintes linguistiques et d'autre part par les contraintes juridiques (étendue et coûts des droits). Selon M. Jérôme Clément, il est entendu que la question, capitale pour l'avenir de l'adhésion de nouveaux partenaires, relève de l'Assemblée Générale du GEIE. Le rôle de la Sept a été, et continue d'être celui d'une sensibilisation politique et professionnelle afin de susciter à l'avenir l'adhésion de nouvelles candidatures de télévisions. Ces démarches pourraient aboutir rapidement avec :*

- La Télévision Belge : l'Administrateur Général de la RTBF a adressé une lettre de candidature officielle.

- La Télévision Suisse avec laquelle des entretiens sont prévus prochainement.

- Pour ce qui concerne la Télévision Autrichienne, la Sept a considéré qu'il revenait à l'ARD et à la ZDF de prendre les contacts nécessaires.

La direction du GEIE affirme que : « ces trois partenaires ayant en commun avec ARTE et la Sept les langues et cultures, devraient se joindre au GEIE sans conséquence financière et technique insurmontables. Ce devrait être le rôle de la Centrale d'en évaluer les coûts. Pour ce qui concerne les autres, et en particulier un pays de l'Europe du Sud comme l'Espagne, la question se pose sous un autre angle et avec d'autres incidences. »

A ce jour, les négociations avec le gouvernement espagnol et la RTVE n'ont pas abouti, malgré des marques d'intérêts souvent répétées. La Sept continue d'estimer qu'une telle extension à d'autres pays européens est indispensable. De plus, la Sept entretient des liens privilégiés avec certains partenaires, et en particulier avec Channel Four : plus de 100 coproductions dans les différents genres ont vu le jour chaque année. C'est aussi le cas, dans une moindre mesure, de la Télévision Suédoise (SVT), et de la RAI.

*c) Les accords de diffusion en Europe centrale*

Pour ce qui concerne le développement en Europe orientale, des accords de diffusion ont été conclus avec :

- la Télévision Polonaise (30 heures de programmes de la Sept sont diffusées chaque mois sur l'ensemble du territoire)
- la Télévision Tchèque (60 heures, mêmes modalités)
- la Télévision Hongroise (30 heures, mêmes modalités)
- la Télévision Roumaine (60 heures, mêmes modalités).

Un pré-accord portant sur 30 heures mensuelles a été conclu avec la Télévision de Leningrad, la diffusion a commencé en Septembre 1991.

### AUDIENCE DE LA SEPT DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE

(en millions)

Pays	Population (1990)	Nombre de postes TV (1990)	+ grosse audience (actualités *) (en millions de téléspectateurs)	Part de la Sept par rapport aux meilleurs scores d'audience *	Audience moyenne de la Sept (en millions de téléspectateurs)
Tchécoslovaquie	15,5 (Prague 1,2)	4,6	10 (actualités)	3 à 20 %	0,3 à 2
Pologne	38 (Varsovie 1,8)	12	15 (actualités)	16 à 20 %	2,5 à 3
Hongrie	10 (Budapest 2,2)	4,2	5 (série & actualités)	5 à 20 %	0,250 000 à 0,880 000
Yougoslavie	23,5 (Belgrade 1,5)	4,5	> 15 (actualités)	impossible à de ladéprogram des	estimer à cause mation continue émissions
Roumanie	23 (Bucarest 3)	5	10 (actualités)	15 à 20 %	2
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>25,9</b>	<b>46</b>	<b>moyenne 15 %</b>	<b>sans la Yougoslavie 7</b>
<b>Prévision</b> Russie St Pétersbourg Moscou Pays Baltes Nord + NO + E de la Russie -> Oural	80 (URSS 290)	18	30	Projection sur 15 %	la base de 15 % 4,5 %
<b>Prévision</b> Bulgarie	9 (Sofia 1,1)	2,2	6 (actualités)	15 %	1
<b>TOTAL</b>	<b>199</b>	<b>46,1</b>	<b>82</b>	<b>15 %</b>	<b>12,5</b>

\* Les actualités de 19 h-19 h 30 sont particulièrement suivies dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, étant donné :

- l'importance et la quantité des événements internes
- la nouveauté dans le domaine (liberté de l'information)

Ce point de référence donne des gros scores d'audience pour la Sept (La part de la Sept représente son taux d'audience).

**RÉCAPITULATIF DU BUDGET DE LA SEPT  
EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE 1990 et 1991**

*(en francs HT)*

	1990	au 30/9/1991	
I Frais généraux	1 299 485 F	1 156 691 F	2 456 176 F
II Investissements			
Techniques	840 000 F	1 903 681 F	2 743 681 F
III Libération des droits **	4 580 000 F	5 340 564 F	9 920 564 F
dont			
-service international			4 609 475 F
- unités de programme (à l'occasion des coproductions)			5 311 089 F
<b>TOTAL</b>	<b>6 719 485 F</b>	<b>8 400 936 F</b>	<b>15 120 421 F</b>

\* Les chiffres tiennent compte de l'équipement technique de St Pétersbourg

\*\* Dépenses comptabilisées

**1990**

Subvention promise par le Ministère des Affaires Etrangères	<b>6 000 000 F</b>
Subvention reçue	<b>4 000 000 F</b>

**1991**

Subvention promise par le MAE (CAEF de décembre 1990)	<b>8 000 000 F</b>
Subvention annoncée	<b>4 000 000 F</b>

**ESTIMATION PRÉVISIONNELLE DES DÉPENSES EN 1992**  
(en francs)

<b>I. Acquisition des droits de diffusion</b>			
<b>Pays</b>	<b>Diffusion mensuelle moyenne</b>	<b>Coût moyen horaire</b>	<b>Coût annuel <sup>9)</sup></b>
Pologne	20 H	4 500 F	1 080 000 F
Tchécoslovaquie	40 H	4 000 F	1 920 000 F
Hongrie	20 H	5 000 F	1 200 000 F
Yougoslavie	20 h	5 500 F	1 320 000 F
Roumanie	40 h	3 500 F	1 680 000 F
Russie	20 h	12 000 F	2 880 000 F
		<b>Sous-Total</b>	<b>10 080 000 F</b>

<b>II. Frais généraux</b>	
<b>Personnel</b>	<b>630 000 F</b>
<b>Frais de mission</b>	<b>120 000 F</b>
<b>Prestation de laboratoire</b>	<b>100 000 F</b>
<b>Fret</b>	<b>70 000 F</b>
	<b>Sous-total</b>
	<b>920 000 F</b>
<b>Total général</b>	
<b>Année 1992</b>	<b>11 000 000 F</b>
<b>1er semestre 1992</b>	<b>5 500 000 F</b>

**- Diffusion de la Sept sur les réseaux câblés en Suisse, en Belgique et au Luxembourg :**

**FOYERS CABLES BELGIQUE - DANEMARK - LUXEMBOURG**

- Foyers câblés en Belgique au 31.12.90	220 000
- Foyers câblés en Belgique évaluation au 01.05.91	350 000
- Foyers câblés au Danemark	50 000
- Foyers câblés au Luxembourg	30 000

**FOYERS CABLES SUISSE**

- Foyers câblés en Suisse au 31.12.90	230 000
- Foyers câblés en Suisse évaluation au 31.12.91	250 000

***d) Institutions professionnelles et festivals***

La présence de la Sept dans les grandes manifestations et festivals (Prix Italia, MIP, MIPCOM, Festival de Cannes, Festival d'Avignon, Festival de Berlin, Festival de Leipzig, Festival d'Annecy, INPUT, etc...) est indispensable. Elle l'est autant pour sa politique de création que pour sa politique de communication.

A fin mai 1992, la Sept n'a pas adhéré à l'UER. Cette question, désormais à l'ordre du jour, devrait être traitée par le Comité de Gérance et l'Assemblée Générale sur la base d'un rapport faisant suite à une réunion à l'UER dont le principe a été arrêté avec ses responsables.

## 2. Quelle politique internationale pour la Chaîne Culturelle Européenne ?

En France comme en Allemagne, l'action audiovisuelle extérieure est du ressort des organismes compétentes placés sous la tutelle du Ministère des Affaires Etrangères. Cette action est notamment confiée à RIAS, Deutsche Welle et Transtel en Allemagne et à Canal France International et TV 5 en France. Il ne saurait y avoir de concurrence entre ces actions et institutions et celles de la Chaîne Culturelle dont les ambitions sont européennes. Peu-on imaginer que ARTE Deutschland et la Sept coopèrent et apparaissent sous une seule bannière en Belgique, en Suisse ou en Autriche et se fassent concurrence en Hongrie, en Tchécoslovaquie ou en Russie ? La nouvelle société devrait donc se doter des moyens qui pourraient lui permettre d'assurer sa présence, en tant que chaîne européenne, dans les divers pays européens.

Cette présence pourra se développer sur plusieurs niveaux et selon des degrés divers. Dans l'ordre croissant, la coopération peut être :

- Niveau minimum : Des accords de coproduction sur des programmes isolés, des séries, des collections, des lignes de programmes (comme c'est le cas aujourd'hui pour la Sept avec Channel Four)

- Niveau intermédiaire : Des accords complémentaires de coproduction et de diffusion soit sur le câble (Europe du Nord) soit à l'intérieur des programmations hertziennes nationales (Europe de l'Est).

- Niveau maximum : Participation au GEIE de nouveaux partenaires européens. L'adhésion des pays ayant une communauté linguistique soit avec l'Allemagne soit avec la France est un premier objectif. Mais l'extension à d'autres pays doit être recherchée.

Selon M. Jérôme Clément : *« Nous serons plus forts, sur le marché international, ensemble que séparés : c'est une action internationale à caractère européen, et non pas seulement national, qu'il nous faut engager au niveau mondial. Cette action nous permettra, par le biais des coproductions, de faire de grosses économies en matière de programmes. L'action internationale doit précéder et accompagner l'action en matière de programmes. Cet élargissement permettra aussi de renforcer l'audience en offrant des programmes mieux conditionnés pour affronter une diffusion « tous publics » ».*

## **D. CANAL PLUS ET L'EUROPE**

### **1. Les développements internationaux**

1. Les participations européennes de Canal Plus sont regroupées au sein d'une sous holding STRATEUROP BV de droit néerlandais.

Son capital est de 60 millions de Florins. Elle détient des participations notamment dans Canal Plus TVCF (Belgique), Sporkanal (Allemagne), CINEPAQ (Espagne), SF Succé (Suède), Virgin Broadcasting (Grande Bretagne), Sportnet et Virgin Retail-Europe (Pays-Bas). Cette liste de participations illustre bien la dimension européenne prise par Canal Plus. Il faut également tenir compte de participations plus importantes détenues en direct telles Canal Plus Espagne et Canal Plus Beteiligungs und Verwaltungs GmbH qui porte la participation dans la chaîne à péage allemande.

#### *a) Belgique*

Lancée en septembre 1989, Canal Plus TVCF (Télévision de la Communauté Française) a su trouver sa place et développer son identité malgré une concurrence très forte puisque 8 chaînes se partagent le public francophone. La chaîne a déjà conquis un public nombreux et fidèle, puisqu'elle comptait 40 000 abonnés fin 1990, soit un taux de pénétration de plus de 3 % avec un taux de renouvellement de 90 %, très supérieur aux prévisions initiales.

Comme en France, le programme est composé de films récents et, depuis août 1990, de matchs de championnat de football belge offerts en exclusivité et produits selon des normes de qualité inconnues jusqu'alors en Belgique. Certaines émissions sont reprises du programme français, d'autres sont conçues et produites en Belgique par Canal Plus TVCF.

Diffusé 24 heures sur 24 toute la semaine, le programme touche l'ensemble des réseaux câblés belges et plus de 1,3 millions de foyers. En 1991-92, l'accroissement du nombre de matches de football diffusés permettra d'asseoir plus encore un concept d'ores et déjà solidement installé dans le paysage audiovisuel francophone.

Associé à des partenaires privés belges et à la R.T.B.F. Canal Plus détient maintenant 43,7 % du capital de Canal Plus T.V.C.F.. Le chiffre d'affaires 1990 a atteint 37,8 millions de francs français et le résultat négatif de 107,6 millions, est inférieur à ce qui était prévu.

En juillet 1991, la chaîne comptait 50 000 abonnés et pensait atteindre 65 000 en fin d'année.

#### *b) Espagne*

Bénéficiaire depuis 1989 d'une des trois autorisations attribuées par le gouvernement espagnol, SOCIEDAD DE TELEVISION CANAL PLUS a lancé sa commercialisation en septembre 1990 après un été de rodage de sa programmation et de son infrastructure technique et commerciale. A la fin de 1990, la chaîne, qui pouvait toucher 5 millions de foyers dans les grandes zones urbaines du pays, comptait 88 000 abonnés : un chiffre encourageant compte tenu des difficultés rencontrées dans l'initialisation du parc de téléviseurs et la qualité parfois incertaine de la couverture hertzienne. Fin 1992, 70 % de la population pourra recevoir CANAL PLUS dans des conditions techniques améliorées par rapport à la situation actuelle.

En regard des chaînes traditionnelles, publiques et privées, CANAL PLUS cherche à imposer un style et une programmation spécifiques : cinéma récent et football sont, comme en France, le coeur de la programmation, la chaîne diffusant notamment chaque dimanche un match du championnat espagnol grâce à un contrat de 8 ans conclu avec la ligue de football. Mais d'autres programmes (magazines sportifs, football italien, Top 40, journal quotidien d'ABC News, séquences d'informations) et un habillage très soigné lui donnent une couleur particulière.

Les programmes en clair occupent en outre une place plus importante qu'en France (5 heures et demie par jour). C'est ce qui explique la part des recettes publicitaires dans le chiffre d'affaires de la chaîne (10 %).

A la fin de 1990, le chiffre d'affaires (44,1 millions de francs) et les résultats (-197,6 millions de francs) s'avéraient meilleurs que les prévisions. Le cap des 100 000 abonnés a été dépassé fin janvier et le chiffre de 150 000 atteint fin juillet. Canal Plus reste, aux côtés du groupe PRISA (EL PAIS), l'actionnaire de référence de la chaîne.

*c) Allemagne*

Si 1990 a été l'année du lancement espagnol, pour Canal Plus International 1991 a été l'année allemande. Reprenant l'héritage de Téléclub, PREMIERE a été préparée pendant toute l'année 1990 dans son siège de Hambourg et lancée officiellement le 28 février 1991.

Le capital de PREMIERE associe à Canal Plus deux groupes de communication les plus réputés en Europe, BERTELSMANN et BETA-TAURUS. La mise en commun de leurs compétences, l'accroissement du marché potentiel à plus de 80 millions d'habitants avec la réunification de l'Allemagne, l'originalité du programme de la chaîne qui sera la seule à proposer des films récents et des matchs de football de la Bundesliga en direct et en intégralité autorisent les plus grands espoirs. La chaîne compte déjà 192 000 abonnés à fin juillet.

Diffusée par les deux satellites principaux couvrant l'Allemagne (Kopernicus et Astra 1B), PREMIERE pouvait compter sur 8 millions de foyers potentiels au lancement : ce chiffre devrait atteindre 18 millions à l'horizon 1995 avec le développement du câble et de la réception directe. Comme en Espagne, le décodeur retenu appartient à la famille Syster développée en France par Eurodec qui associe Canal Plus et SAGEM.

Outre les films (400 par an) et le football, la chaîne offre des documentaires, mais aussi des magazines d'aventure ainsi que des programmes pour enfants. L'information est présente grâce à un journal quotidien repris de CNN. Contre un prix d'abonnement de 39 DM par mois, le téléspectateur est assuré d'échapper à toute publicité, seul un parrainage d'ampleur limitée étant admis à l'antenne.

L'investissement est important pour Canal Plus puisqu'il assure la présence du groupe au sein du marché aujourd'hui le plus dynamique d'Europe, tant pour la croissance des ressources de la télévision que pour le développement du câble. La situation de Canal Plus permet d'envisager des montages fructueux pour la production et l'acquisition de droits. C'est ainsi que les principaux éléments du cocktail Canal Plus (concept de programmation, système de vente, de gestion des abonnés, technique d'embrouillage) peuvent, sous réserve d'adaptation aux caractéristiques nationales, être exportés avec succès.

## **2. Perspectives concernant le câble, les satellites de nouvelles générations et partenariat avec les autres opérateurs privés ou publics**

### *a) les développements de Canal Plus sur TDF1-TDF2*

CANAL PLUS a, de longue date, cherché à développer des synergies avec le câble et les principaux câblo-opérateurs, tant en ce qui concerne la présence de son propre service sur un vecteur complémentaire de la diffusion terrestre ou par satellite, que pour participer avec ces partenaires la création de nouvelles chaînes thématiques, nécessaires à l'essor du câble et pour lesquelles il apportait son savoir-faire et son expérience en matière de conception de programmes et de télévision payante.

Tant que les réseaux câblés ne disposaient pas de système de contrôle d'accès, l'accès au service de CANAL PLUS sur le câble était le résultat de deux démarches indépendantes : l'abonnement au câble et l'abonnement à CANAL PLUS avec remise d'un décodeur à l'abonné ; les deux systèmes s'ignoraient.

L'introduction par CANAL PLUS de son service en D2 MAC et l'équipement des réseaux câblés pour offrir des services propres dans cette norme ont créé une situation nouvelle qui permet désormais à l'abonné commun avec un seul terminal (en l'occurrence le Visiopass de France Télécom) et avec une seule carte «partagée», de décoder et, le cas échéant, de désembrouiller les services diffusés et/ou distribués en cette norme. Le signal de CANAL PLUS arrive ainsi «en transparence» (c'est-à-dire dans les mêmes conditions qu'une réception satellitaire directe) chez l'abonné. Afin de favoriser le développement du D2 MAC et notamment par la «conversion» d'abonnés de CANAL PLUS en SECAM au service en D2 MAC, CANAL PLUS offre ce service au prix de 130 F au lieu de 160 F, le

terminal Visiopass étant mis à disposition de l'abonné par le câblo-opérateur.

On sait qu'au même titre que l'absence de systèmes de contrôle d'accès, l'absence de chaînes thématiques françaises était un élément déterminant pour expliquer le faible taux de pénétration du câble. Le regroupement des forces de Canal Plus et des principaux câblo-opérateurs a aujourd'hui permis la création de quatre nouveaux programmes thématiques dont la production exécutive est assurée par ELLIPSE. Le tour de table de ces sociétés rassemble Canal Plus et les filiales spécialisées de la Compagnie Générale des Eaux, de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la Lyonnaise des Eaux.

Planète est la première chaîne européenne exclusivement consacrée au documentaire, diffusant 15 heures par jour, 7 jours sur 7. Comme Canal Jimmy lancé le 7 janvier 1991 et qui vise le public des jeunes actifs, sensibles à l'univers des années 60, elle fait partie de l'offre de base des réseaux câblés.

Les deux autres chaînes consacrées au cinéma sont offertes en option :

- Ciné-Cinéma, introduite en 1990, diffuse de 9 heures 30 à 3 heures du matin, sept nouveaux films par semaine, deux téléfilms ainsi que des documentaires, portraits et un magazine original consacré à l'actualité du cinéma.

- Cinécinéfil, lancée le 7 janvier 1991 se définit comme la cinémathèque noir et blanc du câble, réunissant grands classiques et cinéma d'auteur.

Rappelons enfin que ces mêmes partenaires des chaînes thématiques sont présents au sein du capital de Canal J la chaîne des enfants qui, regroupée avec Canal Enfants est désormais diffusée par le câblé.

Enfin Canal Plus s'est intéressée aux programmes sportifs du câble en acquérant des participations significatives dans trois des sociétés nationales affiliées au «Réseau Européen du Sport» (The European Sport Network), filiale commune jusqu'à une date récente de W. H. SMITH (Grande Bretagne : 75 %) et d'E.P.N. (Etats-Unis : 25 %), la première chaîne câblée de sport américaine. C'est ainsi que CANAL PLUS est présente à hauteur de 29,3 % dans TV Sports en France, aux côtés de la Générale d'Images (Groupe Générale des Eaux) et de Communication et Développement (Groupe C.D.C.), ainsi que, à hauteur de 30 % dans Sport Kanal (Allemagne) et de 10 % dans Sport Net (Pays-Bas et Flandre).

Cette position dans les chaînes thématiques et spécialement dans l'offre de programmes sportifs en Europe a été renforcée par l'acquisition de 50 % des activités de diffusion (câble et satellite) et de production de W.H. SMITH, par Canal Plus et la Générale d'Image, E.S.P.N. prenant les autres 50 %. Cette opération intervient au moment où T.V. Sport ouvre ses propres fenêtres de programmation à un plus grand nombre d'événements français pour mieux répondre à l'attente de ses abonnés.

*b) la position officielle de Canal Plus au 19 août 1991*

Dans une réponse du questionnaire parlementaire pour l'examen de la loi de finances pour 1992 la position officiellement exprimée par Canal Plus sur la diffusion en norme D2 MAC sur TDF1-TDF2 et sur Télécom 2 était la suivante :

*«Par un intéressant phénomène d'aller et retour entre offre de programmes et vecteurs de diffusion, ces mêmes programmes thématiques développés en partenariat entre Canal Plus et les câblo-opérateurs pour élargir l'offre du câble, vont prochainement se trouver diffusés sur satellite dans le cadre d'un projet réunissant les mêmes partenaires. Canal Plus a en effet pris l'initiative d'un projet auquel s'associent les câblo-opérateurs, visant à commercialiser, à l'intention des téléspectateurs situés dans des zones non couvertes par le câble, l'ensemble de ces chaînes thématiques et à option du câble ainsi que Canal Plus en D2 MAC sur le satellite Télécom 2.»*

Des discussions sont en cours entre Canal Plus, les câblo-opérateurs et France Télécom pour mettre en oeuvre ce projet dont le lancement commercial devrait intervenir à la fin du premier trimestre de 1992. Ainsi aboutira une démarche d'ensemble initiée par Canal Plus il y a trois ans environ et menée en partenariat avec les câblo-opérateurs qui aura permis de créer une véritable offre thématique pour le câble et, grâce au satellite, de la mettre maintenant à la portée de tous les téléspectateurs français, quelle que soit leur zone de résidence, urbaine ou rurale.

*«Signalons enfin que ce partenariat s'est aussi concrétisé par des prises de participation de Canal Plus au capital de filiales audiovisuelles des grands groupes acteurs du câble : 5 % dans la Compagnie Générale de Vidéotechnique (C.G.E.E.), 3 % dans Communication-Développement (C.D.C.) et 5 % en cours de négociation dans Lyonnaise Communication (Lyonnaise des Eaux).*

*En matière de diffusion par satellite, Canal Plus souhaite être à la pointe de la technologie et offrir le meilleur service à ses abonnés. C'est pourquoi la chaîne a choisi d'adopter le standard D2 MAC, norme intermédiaire vers la haute définition qui offre dès à présent, une image améliorée, une qualité de son égale à celle du disque compact et la possibilité de diffuser en 16/9. Autorisée par le C.S.A. à diffuser dans cette norme sur TDF1/TDF2, elle a commencé l'exploitation commerciale de ce service en février dernier.*

*Cependant à la suite des incidents techniques de TDF1/TDF2, Canal Plus a souhaité voir renforcée la sécurité du système. En attendant le lancement du programme Eurosat qui relaiera TDF1/TDF2 en 1996, Canal Plus a donc demandé que soit décidé à brève échéance, le lancement d'ici à la mi-1993, d'un satellite intermédiaire dit Pré-Eurosat, sur la même position orbitale que TDF1/TDF2 et avec une puissance garantissant comme TDF1/TDF2, une bonne qualité de réception avec des antennes de taille réduite. Les discussions en cours au sein d'Eurosat et avec la France et les trois autres gouvernements européens intéressés n'ont pas encore abouti à ce jour à une décision ferme de lancement de ce satellite.»*

### **C. L'EVOLUTION DE LA POSITION SUR LA NORME D2 MAC**

Il a paru intéressant à votre rapporteur de rappeler cette position qui a connu depuis août 1991 une évolution considérable.

C'est en effet à Médiavilles, le 6 juin 1991, que M. André Rousselet a fait part de sa proposition de commercialisation d'un bouquet de programmes sur Télécom2 dont le leader ship serait assuré par Canal Plus.

«Ce sont les regardeurs qui font les tableaux» Marcel Duchamp. C'est par cette citation signifiant qu'en définitive ce sont les téléspectateurs qui font le marché.

Ainsi « Réception directe et réseaux câblés constituent des marchés complémentaires ». M. Rousselet a réaffirmé sa conviction qu'il fallait « éviter tout cannibalisme entre le câble et le satellite : là où le câble existe, la logique économique jouera en sa faveur » puisque « le câble sera toujours moins cher que la réception directe ».

Dans une interview au journal « Les Echos » du 2 juillet 1991, M. Rousselet soulignait que, selon les dernières positions de Bruxelles alors en cours de négociation la succession de la directive TV HD de 1986, la diffusion devrait se faire en D2 MAC sur Télécom 2.

Cette analyse se trouvait renforcée par le fait que l'avènement de la télévision numérique semblait reculer d'au moins 5 à 10 ans. M. Rousselet manifestait néanmoins son intérêt pour cette norme en créant avec la SAGEM un observatoire sur la TV HD numérique.

Pourtant le 30 octobre 1991 dans le même journal et en raison de l'inexistence d'un parc de récepteurs 16/9ème M. André Rousselet préconisait une diffusion très classique en SECAM et format 4/3, remettant ainsi en cause la politique définie par les pouvoirs publics. Ses arguments ne manquaient ni de force ni d'intérêt, la diffusion en D2 MAC au format 4/3 n'entraînant comme amélioration que le son stéréophonique.

Cette brutale évolution s'accroissait avec le temps. Au journal « Vie Française » du 24 janvier 1992 le même André Rousselet déclarait, au sujet du D2 MAC.

Cette position reflétait très exactement les difficultés d'élaboration de la directive TV HD dont votre rapporteur a rendu compte.

Le 25 février, selon une source AFP, le Président de Canal Plus confirmait toujours sa position : « nous estimons que le succès du D2 MAC doit être un succès européen. Or la C.E.E. n'a toujours pas statué à ce sujet. Il n'est donc pas question de se lancer à corps perdu alors que la décision n'est pas encore prise à Bruxelles ». Aussi « si à Paris on adopte le D2 MAC pour télécom 2A, ni Canal Plus, ni probablement les chaînes thématiques où nous sommes présents ne monteront sur ce satellite. Je doute qu'il y ait beaucoup d'autres candidats ». Il réfutait toute accusation de lâchage du D2 MAC soulignant les efforts accomplis et indiquant qu'il était prêt à vendre les brevets du décodeur Syster mais non les secrets de cryptage à tout autre candidat. Il soulignait qu'il voyait une contradiction à vouloir faire du D2 MAC 4/3 alors que le véritable problème était de vendre des téléviseurs 16/9ème.

Cette position pouvait avoir pour objet de peser sur la décision du gouvernement concernant le choix d'une norme pour Télécom 2.

Le 3 mars 1992 M. Pierre Lescure, Directeur Général de Canal Plus, proposait dans une interview au Figaro de lancer une chaîne en D2 MAC Eurocrypt en 1992 si le gouvernement autorisait la diffusion en SECAM sur Télécom 2.

En dépit de ces propositions le gouvernement prenait le 5 mars 1992 une décision ambiguë affirmant : une volonté de principe de «développer la nouvelle télévision à travers le format 16/9ème MAC».

M. Kiejman, alors ministre délégué à la communication, qualifiait cette décision de «point de départ» et créait un groupe «ad hoc» chargé de mettre en oeuvre les modalités de cette décision avant le 15 avril 1992.

Dans les colonnes de la «Tribune de l'Expansion», le 7 mars 1992, M. Rousselet ne s'embarrassait pas de ces subtilités et déclarait :

*«nous monterons à bord de Télécom 2A, avec toute la bonne volonté qui nous habite, pour laisser place à une seule chaîne spéciale en D2 MAC 16/9ème au côté de sept chaînes en SECAM 4/3. Mais nous ne voulons pas naufrager l'audiovisuel et nos intérêts en nous soumettant à des diktats imbéciles».* Le journaliste ayant évoqué les possibilités de double diffusion sur le satellite M. Rousselet a indiqué que *«il y a une possibilité de satellite hybride mariant SECAM 4/3 et 16/9 D2 MAC. Mais aujourd'hui c'est l'affrontement en raison des positions gouvernementales. Nous sommes convaincus de ne pas défendre simplement l'intérêt de l'entreprise, mais il y a des moments où l'intérêt de l'entreprise rejoint l'intérêt national».*

Devant une telle situation de blocage le gouvernement de Mme Cresson avait même envisagé de recourir à cette solution très française du «Monsieur bons offices».

Le nouveau ministre des Postes et Télécommunications a déclaré peu après sa nomination vouloir prendre le temps d'examiner ce dossier difficile.

**Et pendant ce temps Télécom 2 tourne à vide.**

Un compromis avait été suggéré dans un excellent article d'électronique international du 9 avril 1992. Il portait sur 6 points:

1) les satellites TDF1 et TDF2 devraient être mis sur la même orbite que Télécom 2 pour offrir au téléspectateur une seule antenne économique ;

2) il faudrait se rallier à la norme Eurocrypt pour le D2 MAC, car on ne saurait supporter deux normes ;

3) le gouvernement devrait accepter des émissions en SECAM à partir de Télécom 2 même pour une période temporaire ;

4) CANAL PLUS pourrait être chargée de la location des décodeurs décrypteurs quels qu'ils soient ;

5) Il faudrait accélérer la réalisation du « pré-europasat » pour assurer la succession de l'ensemble TDF ;

6) Il faudrait créer une société de services communs bénéficiant d'un emprunt important garanti par l'Etat pour transcrire sur bande magnétique en norme de studio compatible avec tous les standards 16/9, D2 MAC ou non, les films anciens les plus intéressants.

## **E - L'EXPERIENCE DE TV 5 EUROPE**

Depuis le 1er janvier 1991, le G.I.E. Satellimages qui regroupait les chaînes françaises, et l'association TV 5-Europe, dont les membres étaient le G.I.E français et les partenaires belge, canadien, québécois et suisse, ont laissé place à une structure unique : la société anonyme Satellimages/TV 5 Europe.

### **1. Historique**

En 1983, les sociétés françaises de télévision TF1, Antenne 2 et FR3 ont constitué un Groupement d'Intérêt Economique sous l'appellation SATELLIMAGES.

Ce groupement a eu pour objet d'organiser la programmation, de faire diffuser et d'exploiter des émissions de télévisoin transmises par satellite.

Le Groupement était administré par quatre personnes physiques désignées par l'Assemblée Générale Ordinaire.

SATELLIMAGES assurait sous cette forme jusqu'à fin 1990 les actes de gestion du budget de TV 5-Europe (article 9 de la convention de coopération TV 5-Europe) et le suivi de toutes les opérations liées à TV 5 Québec-Canada pour les Européens.

Les programmes sont réalisés par les télévisions de langue française de France (TF1, Antenne 2, FR3 regroupées au sein du Groupement d'Intérêt Economique SATELLIMAGES), de Suisse (S.S.R.) et de Belgique (R.T.B.F.).

Au début de l'année 1986, TV 5-Europe a franchi une étape importante dans l'affirmation de l'identité francophone en accueillant le Consortium de Télévision Québec-Canada (C.T.Q.C.) qui regroupe les principaux radiodiffuseurs et producteurs francophones publics et privés de télévision et de cinéma.

En 1984, TV 5 diffusait 3 h 00 de programmes par jour. En 1985, la durée moyenne quotidienne a été portée à 4 h 00, avec la retransmission d'un Cin-Club hebdomadaire.

A partir de mars 1986, avec la participation du Québec-Canada, elle est passée à 6 h 30 puis à 8 h 00. En 1990, la durée quotidienne, enfin, est passée à 9 h 00.

Votre rapporteur a choisi de ne présenter ici que la partie européenne de l'activité de TV 5.

## **2. Activité de la S.A. SATELLIMAGES / TV 5 EUROPE**

La S.A. SATELLIMAGES / TV 5-Europe a pris la suite au 1er janvier 1991 du Groupement d'Intérêt Economique.

L'objectif de TV 5-Europe demeure la promotion de la francophonie dans ses diversités nationales et régionales. La base de la programmation est la sélection des meilleures émissions déjà diffusées nationalement par les divers partenaires complétée par quelques productions propres et communes, des achats extérieurs et la transmission du journal télévisé des partenaires en direct ou en léger différé.

Dès le 5 janvier 1991, TV 5 diffusait dix huit heures par jour chaque samedi et dimanche (de 7 h à 01 h 00 du matin), et neuf heures par jour le reste de la semaine.

A compter du 13 mai 1991, TV 5 a ouvert son antenne quatorze heures par jour du lundi au vendredi (de 07 h à 12 h 00 et de 16 h 00 à 01 h 00 du matin). L'interruption de 12 h 00 à 16 h 00 est due au partage du même canal sur le satellite EUTELSAT II F1 par TV 5 et une chaîne américaine «Worldnet».

A ce jour, TV 5-Europe bénéficie d'une réception, dans une quarantaine de pays d'Europe, d'Afrique du Nord ainsi que sur toute la région du Proche et Moyen-Orient :

- Algérie, Allemagne, Autriche,
- Belgique, Bulgarie,
- Chypre,
- Danemark,
- Espagne,
- Finlande, France,
- Grande-Bretagne, Grèce,
- Hongrie,
- Irlande, Islande, Israël, Italie,
- Jordanie,
- Luxembourg, Lybie
- Malte, Maroc,
- Norvège,
- Pays-Bas, Pologne, Portugal,

- Suisse, Suède, Syrie,
- Tchécoslovaquie, Tunisie, Turquie,
- U.R.S.S. (Géorgie, Lettonie, Russie)
- Yougoslavie...

L'importance de la réception varie dans les divers pays en fonction du développement des réseaux câblés, voire des systèmes d'antennes collectives.

**RÉCEPTION DE TV 5 - EUROPE**  
**au 31.12.1990**

Pays de réception	Nombre de foyers abonnés au câble et système d'antennes collectives
Allemagne	7 311 000
Autriche	40 993
Belgique	1 539 666
Danemark	573 651
Espagne	63 495
Finlande	562 800
France	420 220
Grande-Bretagne	96 550
Hongrie	252 229
Irlande	27 000
Islande	968
Israël	15 000
Luxembourg	71 696
Norvège	313 486
Pays-Bas	4 278 850
Suède	1 346 950
Suisse	977 023
Yougoslavie	125 000
<b>TOTAL 18</b>	<b>18 016 577</b>

L'audience potentielle constituée par le nombre de foyers raccordés au câble ou reliés à un système d'antennes collectives pouvant recevoir TV 5-Europe, est estimée en 1992 à plus de 19 700 000.

Compte tenu de certains accords à titre expérimental de reprise par relais hertzien terrestre dans certains pays ou certaines villes (Maroc, Sofia, Bucarest), la réception potentielle totale de TV 5-Europe représente près de 22 millions de foyers potentiels.

Comme les autres programmes transnationaux, TV 5-Europe ne peut ambitionner d'entrer en compétition avec les chaînes nationales généralistes des divers pays. L'audience pour ce type de chaîne, doit être mesurée non en parts d'écoute, mais en «contacts quotidiens» et en «contacts hebdomadaires cumulés».

Les études de publics dans les réseaux câblés restent encore imparfaites. Des éléments hétérogènes disponibles, on peut retenir cependant que suivant les pays, de 1 à 15 % des téléspectateurs regardent les programmes de TV 5 «souvent» ou «parfois».

Votre rapporteur se doit de saluer l'évidente réussite de TV 5 qui a réussi à imposer une «voix française» désormais identifiée et reconnue, qui justifie pleinement le soutien apporté par le Parlement en dépit de certaines menaces.

TV 5-Europe est devenue la «vitrine de la production audiovisuelle francophone», objectif fixé lors de sa création, et remplit son rôle plus complètement encore par l'amélioration de ses programmes.

Les programmes de TV 5-Europe se sont enrichis depuis septembre 1990 de la coopération avec l'I.N.A. dont l'utilisation des archives constitue une matière première importante pour une chaîne comme TV 5.

TV 5 doit rester une chaîne généraliste à caractère complémentaire aux chaînes nationales dans les pays francophones et à caractère spécifique (pour la langue française) dans les autres pays.

### 3. Statut juridique

La structure complexe de TV 5 a fait l'objet de nombreuses critiques. Elle était par ailleurs devenue inadaptée depuis le retrait de TF1 du G.I.E. SATELLIMAGES, intervenu à la fin de 1989.

Les Pouvoirs Publics des pays concernés ainsi que les organismes membres de TV 5 se sont mis d'accord pour mettre en place dès la fin de 1990 une nouvelle structure reposant : d'une part, sur une Société Anonyme qui a la plénitude des responsabilités de gestion, et est opérateur du programme, d'autre part un Conseil de Coopération qui joue un rôle d'orientation en matière de programmation.

L'actionnariat de la Société Anonyme, au capital de 900.000 F, créée le 4 décembre 1990, se répartit comme suit :

- Antenne 2:	16,7 %
- CTQC:	11,1 %
- FR3:	16,7 %
- INA:	11,1 %
- RTBF:	11,1 %
- SOFIRAD:	22,2 %
- SSR:	11,1 %

Le passage, fin 1990, sur le satellite EUTELSAT de deuxième génération avait pour objectifs essentiels d'élargir la diffusion géographique de TV 5 vers les Pays de l'Est et de permettre l'extension des programmes à dix huit heures par jour.

Cette décision fondamentale, qui conditionne la présence de TV 5 sur l'ensemble du continent ainsi qu'au Moyen-Orient ainsi que le maintien de TV 5 sur les réseaux européens, désormais habitués à reprendre des chaînes satellitaires émettant en continu, a entraîné une augmentation du budget 1991 qui prend en compte par ailleurs l'extension rapide du nombre d'abonnés des réseaux initiaux et l'amélioration des programmes voulue par les gouvernements suite notamment aux rapports Péricard et Decaux.

L'augmentation de la durée de programmation est devenue effective dès Janvier 1991 pour les week-end. En mai 1991, l'antenne a pu être ouverte le matin en semaine. Restent les après-midis de semaine : France-Télécom n'a pas été en mesure jusqu'à présent d'assurer à TV 5 la disponibilité des répéteurs de 12 h à 16 h.

#### **4. Modalités de financement**

Fixé à 143 millions de francs pour l'année 1991, le budget de TV 5-Europe assure le financement de l'ensemble des activités gérées par SATELLIMAGES / TV 5, Société Anonyme depuis le 1er janvier 1991 ; il couvre également les participations française et européenne à TV 5 Québec-Canada qui gère la diffusion des émissions sur le continent nord-américain, principalement au Canada.

- à hauteur de 87,5 MF par le ministère français des Affaires Etrangères, pour couvrir les frais spécifiques de mise à disposition des programmes des chaînes françaises, de transport du signal et également pour la participation française aux frais communs de TV 5 Québec-Canada.

- à hauteur de 26 MF par les chaînes françaises (TF1, A2, FR3) et de 20,5 MF par les chaînes belge, suisse et canadienne.

- à hauteur de 9 MF par des recettes diverses et de parrainage.

Pour l'année 1992 le budget présenté au Conseil d'Administration de la S.A. SATELLIMAGES /TV 5 en juin 1991 et soumis à la conférence des ministres responsables de TV 5 en septembre 1991, prévoit :

- d'une part, une enveloppe globale de 170 millions de francs pour l'actualisation des dépenses courantes de la Société Anonyme et le développement des actions existantes en Europe et sur le pourtour méditerranéen,

- d'autre part, des actions nouvelles qui feront l'objet des discussions stratégiques de la conférence de septembre 1991. Parmi celles-ci, citons l'extension de la diffusion en Amérique Latine (11,5 MF), la diffusion des programmes vingt quatre heures sur vingt quatre (12,1 MF).

**DÉPENSES RÉPARTIES PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ**

DÉPENSES (en milliers de francs HT)	BUDGET 1992		
	Activité TV5-Europe	Participation Québec-Canada	Total 1992
<b>A - FRAIS TECHNIQUES RÉPARTIS :</b>			
TDF	16 070		16 070
Autres	7 528		7 528
<b>Sous-Total A</b>	<b>23 598</b>		<b>23 598</b>
<b>B-FRAIS DE STRUCTURES REPARTIS :</b>			
Personnel	10 875	837	11 712
Loyers	2 208		2 208
Fonctionnement	1 863	547	2 410
Amortissement	667		667
Promotion/Internat	2 524	576	3 100
Marketing	4 730		4 730
<b>Sous-Total B</b>	<b>22 867</b>	<b>1 960</b>	<b>24 827</b>
<b>C - FRAIS DE PROGRAMMES REPARTIS :</b>			
Frais Techniques/Emissions		2 565	2 565
Antenne	7 421		7 421
Droits d'auteurs	13 358	4 000	17 358
Information	9 476		9 476
Autres Emissions	7 839		7 839
<b>Sous-Total C</b>	<b>38 094</b>	<b>6 565</b>	<b>44 659</b>
<b>TOTAL DES FRAIS REPARTIS</b>	<b>84 559</b>	<b>8 525</b>	<b>93 084</b>
<b>D- FRAIS SPECIFIQUES EN FRANCE :</b>			
Satellite et imprévus	30 619		30 619
Frais de structure	3 621	631	4 252
Frais Technique/Emissions FRCE	3 948	2 000	5 948
Droits voisins	15 806	3 860	19 606
Remboursements TF1,A2,FR3	3 000	2 000	5 000
Part Françaises CTQC		11 750	11 750
<b>TOTAL DES FRAIS SPECIFIQUES</b>	<b>56 994</b>	<b>20 181</b>	<b>77 175</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>141 553</b>	<b>28 706</b>	<b>170 259</b>

## **5. Grille de programmes de TV 5-Europe**

La rentrée 1991 marque l'aboutissement des efforts déployés depuis plus de trois ans pour parvenir à une grille de structure horizontale, offrant des rendez-vous réguliers au public et exprimant une dynamique propre.

Elle traduit la volonté de la chaîne d'affirmer davantage encore son identité, son originalité et sa cohérence interne, notamment par la diversification et par l'amorce d'une politique de production propre et de coproduction avec ses partenaires.

On trouve la première illustration de cette politique de production originale dans la reprise depuis 1990 d'un concert en direct des Francfolies de la Rochelle proposées par Jean-Louis Foulquier. Réclamé par le public de TV 5, un tel programme n'existait malheureusement pas dans les grilles des partenaires.

La grille entrée en vigueur le 17 septembre 1990 avait été articulée autour des trois axes suivants :

- développement de l'information,
- création à 21 h 30 d'une tranche de programmes consacrée au spectacle, divertissement, à la fiction télévisuelle, au cinéma et à l'ouverture sur le monde,
- aménagement de rendez-vous réguliers après 23 h avec la culture d'hier et d'aujourd'hui.

Cette stratégie de programmation va être accentuée en Septembre 1991 par l'apport d'une soirée fiction supplémentaire et d'un nouvel habillage qui devrait identifier TV 5 comme une chaîne à part entière.

Une beaucoup plus large ouverture sur le Sud est aménagée en rendez-vous tandis qu'est développée la politique d'enseignement de la langue française mise en oeuvre depuis le printemps 1991.

*a) développement de l'information*

«La colonne vertébrale» de TV 5 devient résolument «informatif» ce qui devrait lui permettre de mieux affirmer sa différence avec les chaînes généralistes diffusées dans les différents pays d'Europe et de répondre à une demande unanime des publics d'Helsinki, de Casablanca ou d'Amsterdam.

Cette accentuation de la tonalité affirmative se traduira en septembre 1991 par le schéma suivant :

- développement de l'information européenne spécifique à TV 5 :

- flash à 9 h 00 tous les jours, 11 h 30 du lundi au vendredi, 12 h 00 le week-end,

- journal à 16 h 00 et 18 h 30. La rédaction de TV 5 privilégie l'actualité internationale à travers les témoignages et les commentaires de personnalités invitées essentiellement dans l'édition de 18 h 30.

- multiplication des reprises (en direct ou en léger différé) des journaux télévisés des partenaires :

- du lundi au vendredi à :

7 h 00 et 7 h 30 : Journal A2,

7 h 40 : Journal Canadien

8 h 00 : Eurojournal (Anglais, Allemand, Espagnol, Italien) sous-titré en Français.

- samedi et dimanche :

7 h 00 : Journal TF1,

7 h 30 : Journal Canadien.

• Tous les jours :

- |           |  |
|-----------|--|
| à 19 h 30 | : le journal suisse ou belge (en alternance) |
| à 21 h 00 | : TF1 ou A2 (en alternance)                  |
| à 23 h 00 | : Le journal de FR3 (Soir 3).                |

Une plage de 30 minutes est consacrée chaque dimanche de 12 h 30 à 13 h 00 à un entretien entre un journaliste de la rédaction de TV 5 et une personnalité provenant aussi bien du monde culturel, artistique que politique.

- maintien du rendez-vous :

- avec les grands magazines d'actualité de télévisions partenaires de TV 5 à 20 h 00.

*b) Maintien à 21 h 30 tous les jours de la semaine d'une tranche de programmes consacrée au spectacle ou à la fiction.*

La «soirée» de TV 5 -Europe commence depuis la rentrée de Septembre 1990 à 21 h 30.

L'option retenue dans la grille mise en place en septembre 1989 est apparue à l'expérience inadaptée dans la mesure où elle conduisait à offrir la distraction et le spectacle à une heure trop tardive (22 h 30 après la diffusion en différé des journaux de 20 h d'Antenne 2 et de TF1).

De toute évidence, cette programmation défavorisait les publics du Nord, par rapport aux publics du Sud dont les habitudes d'écoute sont réputées plus tardives.

En avançant à 21 h 30 les programmes consacrés au spectacle, à la distraction, à la fiction, au cinéma et à l'ouverture sur le monde, un bon compromis a été trouvé qui permet à TV 5 de conserver sa spécificité de chaîne alternative tout en répondant à l'attente de l'ensemble de ses publics.

TV 5 a souhaité donner à certaines de ces soirées qui sont «le coeur» de la chaîne, une cohérence propre :

- la soirée du mardi :

- consacrée à une fiction policière.

- la soirée du mercredi :

- «Comédie Comédie» consacrée au théâtre présentée par Marthe Mercadier.

- la soirée du samedi :

- «Petit écran, grands romans», consacrée aux fictions adaptées des grands romans français du XIXe siècle,

- et la soirée Cinéma du dimanche :

- un long métrage suivi d'un magazine consacré au cinéma et de courts-métrages (films et vidéo).

c) *Aménagement de rendez-vous réguliers après 23 h 00 avec la culture d'hier, d'aujourd'hui et d'ailleurs.*

- du lundi au samedi, TV 5 offre à ses publics des émissions consacrées à la littérature, à l'art, à l'histoire, aux magazines de société... (avec rediffusion le lendemain matin).

d) *Une plus large place est consacrée aux émissions du Sud*

- du lundi au vendredi à 8 h 30 à 9 h 00 :

- TV 5-Europe héberge les programmes et documents de pays en voie de développement et édités par une chaîne satellitaire : One World Channel.

**- Samedi et dimanche à 12 h 00 :**

• «Continentes francophones» en provenance du CIRTEF le samedi,

• «Espace Francophone» (FR3), «Obsidienne/Performance» (AITV/RFO) et «Sindbad» (R.T.B.F.) se partagent en alternance la plage horaire du dimanche. Le dimanche est renforcé par une seconde rubrique à 19 h 00 : «Azimuts» (PNUD) et «Nord/Sud» (C.T.Q.C.).

*e) Un aménagement particulier pour l'apprentissage ou le perfectionnement de la langue française*

En avril 1991, TV 5 a engagé une politique de sous-titrage des films du dimanche soir afin d'aider le téléspectateur partiellement francophone. Les magazines : «Envoyé Spécial» (Antenne 2) et «Feu vert» le magazine de l'écologie en provenance du C.T.Q.C.;, diffusés le dimanche matin de 8 h 00 à 9 h 30 sont également sous-titrés.

Cette politique est complétée par une rubrique quotidienne consacrée à l'enseignement du français avec la méthode Hatier : «Bienvenue en France» : de 9 h 00 à 9 h 30 du lundi au vendredi, et de 9 h 30 à 10 h 00 le samedi et le dimanche.

## **6. Modalités de diffusion**

Diffusion par TDF norme Pal sans cryptage.

Depuis le 5 octobre 1990, passage du satellite Eutelsat 1 F4 sur le satellite Eutelsat II F1.

Position orbitale : 13° Est, faisceau large.

## 7. Zone de diffusion

TV 5 Europe est parfaitement reçu sur toute la zone de couverture du satellite Eutelsat II F1 avec des paraboles de taille croissante au fur et à mesure que l'on s'écarte du centre de l'Europe (cf. annexe 4 : empreinte satellitaire).

Le nombre de paraboles orientées vers le satellite vecteur de TV 5 n'est pas connu avec précision. Il s'agira cependant d'ici quelques années d'un moyen de réception de plus en plus important, quantitativement.

Mais l'essentiel de la diffusion de TV 5 restera assurée par les réseaux câblés, ce qui exige une présence commerciale permanente dans tous les pays de la zone de diffusion.

Actuellement plus de quinze cent contrats sont en vigueur avec les câblo-opérateurs des principaux pays câblés d'Europe (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Suède, Suisse, Finlande, Danemark, France...) totalisant à la fin de 1990 plus de dix huit millions d'abonnés susceptibles de recevoir les programmes de TV 5.

La seule croissance de la pénétration du câble dans les réseaux existants assure une augmentation annuelle d'environ 10 % du public potentiel de TV 5-Europe.

A cette expansion naturelle, il faut ajouter la mise en place de nouveaux réseaux câblés en Europe occidentale et surtout en Europe orientale.

La nécessité d'être présent dans les « plans de service » des nouveaux réseaux câblés dès leur mise en place encourage TV 5 à passer des accords temporaires et expérimentaux de reprise partielle des programmes en diffusion hertzienne, comme cela a été le cas en Roumanie et Bulgarie en 1991, pour les villes de Bucarest et Sofia.

## **F. Radio France Internationale (R.F.I.)**

Radio à vocation mondiale, RFI couvre bien évidemment l'Europe.

Radio de souveraineté émettant en onde moyenne, la vocation de RFI dépasse largement le stricte cadre de l'Europe des douze. L'ouverture des pays de l'Est font un domaine nouveau où peut se développer une radio de qualité sur la bande FM pour laquelle l'objectif de porte-parole de la francophonie peut aujourd'hui l'emporter sur celui du maintien de la «voix de la France».

Pourtant, en 1983, les émissions à destination de l'Europe de l'Est apparaissaient particulièrement pauvres surtout en comparaison des efforts des autres radiodiffuseurs internationaux R.F.I. diffusait 14 h 1/4 par jour de son service mondial en français de l'autre côté du rideau de fer, mais les seules émissions en langue locale - en polonais - ne duraient qu'une demi-heure.

A partir de 1984, l'Europe de l'Est devient un objectif prioritaire pour la société qui accroît progressivement la durée de ses émissions et crée de nouvelles sections : russe en 1984, roumaine en 1985 et yougoslave en 1986.

Cette politique d'expansion obtient un impact d'autant plus grand sur place que les principales radios internationales concurrentes de R.F.I. (Radio Free Europe, la Voix de l'Amérique...) ont été longtemps brouillées. Dans ce contexte, l'évaluation qui peut être opérée de la pénétration de la station dans les pays de l'Est est très encourageante puisqu'elle atteint en moyenne 2 à 5 % de la population locale.

A partir de 1988, les efforts parfois complexes de l'ouverture politique que connaît l'Europe orientale font évoluer la situation. En même temps que les radios internationales, cessant d'être brouillées, acquièrent un auditoire important, les médias locaux bénéficient d'un essor sans précédent.

C'est ce contexte de concurrence renforcée qui explique la restructuration des émissions à destination de l'Europe de l'Est à compter du mois de mars 1989 sur le principe de la diffusion simultanée du programme en langue française et des émissions en langues étrangères. Parallèlement, la durée de ces émissions en

langues locales a été significativement rallongée (+ 2 h 45 mn par jour).

Au terme de cette évolution, R.F.I. diffuse quotidiennement vers les pays de l'Est :

- 16 h 45 mn en Français
- 1 h en Allemand,
- 1 h en Anglais,
- 2 h 10 mn en Polonais,
- 2 h en Russe,
- 2 h en Roumain,
- 2 h en Serbo-croate.

A cette fin, les émetteurs utilisés sont ceux du centre métropolitain d'Allouis Issoudun.

En complément à la mise en oeuvre du plan de développement en ondes courtes, seul à même d'assurer à R.F.I. une couverture véritablement mondiale, les possibilités de reprise en MF en Europe ont été explorées, depuis un an, grâce à la présence du Service Mondial en Français sur le satellite TDF1-TDF2.

D'emblée, les démarches de R.F.I. ont trouvé un accueil favorable en Europe de l'Est auprès de partenaires qui connaissaient bien les émissions de R.F.I. pour les avoir écoutées penant la clandestinité.

R.F.I. bénéficiait auprès d'eux d'une légitimité que renforçaient son statut de radio de service public et ses dimensions française et francophone.

Ces éléments ajoutés au fait que les programmes de R.F.I. étaient libres de droits constituaient des atouts aux yeux de partenaires que le format des radios privées ne pouvait satisfaire entièrement, et qu'inquiétait une présence américaine ou allemande par trop affirmée.

Très vite d'ailleurs nos démarches ont été relayées par des demandes de reprises des programmes émanant directement d'interlocuteurs désireux de privilégier un partenariat avec la France.

Une situation politique évolutive, l'absence généralisée d'un cadre juridique adapté aux nouvelles orientations prônées en matière d'ouverture audiovisuelle, impliquaient toutefois une approche pragmatique, chaque pays présentant un cas original non réductible à un schéma préétabli.

L'exemple polonais est à cet égard révélateur.

Dès le mois de mai 1990, Varsovie a été la première capitale d'Europe de l'Est où R.F.I. a réalisé une semaine d'émissions direct, selon une formule déjà éprouvée avec succès dans de grandes villes francophones comme Dakar, Libreville, Tunis et Montréal.

A l'issue de cette semaine exceptionnelle réalisée en collaboration avec le Radio Komitet et le journal Gazeta, un protocole d'intention prévoyant la création d'une radio biculturelle et bilingue avait été signé avec les dirigeants de Gazeta.

L'impact de cet accord a été très grand dans toute l'Europe Centrale et Orientale et a facilité ensuite les démarches auprès d'autres partenaires.

Votre rapporteur regrette que la convention qui a formalisé ce projet n'a pas cependant été appliquée par les collaborateurs de Gazeta détachés pour créer cette radio.

La course à l'audience nécessaire pour assurer à la station des ressources publicitaires importantes s'est en effet très vite avérée incompatible avec le schéma prôné par les initiateurs français et polonais du projet.

R.F.I. a donc pris acte de cette évolution et déposé une demande pour obtenir une fréquence indépendante 24 heures sur 24 en bande occidentale dans la capitale polonaise dès que la situation juridique le permettrait, tandis que Radio Zet devenait la première station par l'audience à Varsovie, avec une programmation musicale.

Naguère réticente à engager quelque coopération que ce soit avec R.F.I., la Radio Nationale, désormais restructurée avec une nouvelle équipe, se montrait dans le même temps plus ouverte. Des accords ont donc été conclus, souvent à leur demande, avec les stations régionales de la radio d'Etat. Celles-ci diffusent déjà pour la plupart une heure du service polonais de la BBC, et souhaiteraient reprendre en direct les émissions de R.F.I. en polonais.

La foire internationale de Poznan, qui s'est tenue en juin 1991, a fourni l'occasion de la première mise en application de l'un de ces accords (une heure quotidienne).

Impensable en mai et juillet 90, y compris pour Gazeta, la reprise en direct du service en polonais devenait donc réalité un an plus tard grâce à la radio d'Etat et à ses stations régionales soucieuses de ne pas dépendre uniquement de la BBC pour leurs informations internationaux et leur ouverture sur l'Europe.

Pareille évolution se dessine également en Roumanie prouvant, s'il en était besoin, qu'une approche souple et diversifiée peut seule garantir une présence dans tout le pays.

Inaugurée le 21 janvier 1991 à Bucarest, Radio Delta diffuse le Service Mondial en Français de R.F.I. 17 heures par jour ainsi que les productions du studio-école animé par les étudiants de l'Institut Polytechnique avec lequel RFI avait lancé, un an plus tôt, le projet de créer en partenariat une station bilingue et biculturelle où chacun garderait la responsabilité éditoriale de ses émissions.

Francophile et francophone, l'équipe roumaine de Radio Delta, qui a été dotée, grâce à l'appui du Quai d'Orsay, d'un matériel de production et de diffusion de qualité, a bénéficié de stages de formation sur place et en France destinés à développer son professionnalisme et à maintenir son ancrage culturel français.

C'est ainsi qu'au cours du dernier stage, les étudiants de Radio Delta ont été amenés à couvrir pour leur radio les Francofolies de La Rochelle depuis le studio décentralisé de R.F.I..

Le succès de Radio Delta, qui est écoutée aussi bien par les Roumains cultivés que par les étudiants attirés par une programmation musicale aussi jeune que francophone, a ouvert la voie à d'autres projets de coopération avec la radio roumaine.

L'objectif suivant sera sans doute d'obtenir la reprise du service de R.F.I. en Roumain.

Radio Delta a en outre servi de modèle à Radio Plus à Prague où R.F.I. a conclu un accord avec l'Agence de presse tchécoslovaque (CTK) pour créer une station bilingue et biculturelle.

Inspirée du précédent roumain, Radio Plus à Prague présente néanmoins quelques traits spécifiques. CTK voulait en effet mettre à profit son potentiel d'agence et se doter d'une radio d'information en continu.

Le petit nombre de francophones en Tchécoslovaquie impliquait une présence plus réduite de la langue française à l'antenne de Radio Plus, avec une alternance plus rapide des tranches en tchèque et dans notre langue.

L'accord prévoyant la création de cette station a été signé le 1er juillet 1991. Son extension à Bratislava est d'ores et déjà envisagée.

La mise en onde des émissions de Radio Plus a eu lieu le 26 Août 1991.

Dernière implantation de R.F.I. Sofia s'inscrit dans un cadre juridique différent. La radio française y a été autorisée à louer directement un émetteur au comité de Télécommunications sans avoir à s'associer à un partenaire. R.F.I. émet donc 24 heures sur 24 à Sofia.

La Présidence et le Conseil des Ministres se sont en effet prononcés en faveur de R.F.I. dans la compétition qui opposait la station à la BBC et à la Deutsche Welle pour l'obtention d'une fréquence MF à Sofia. Leur volonté de privilégier les liens avec la France était évidente ; elle s'explique du reste aisément dans un pays dont une part importante de la population maîtrise parfaitement notre langue.

Lorsqu'une nouvelle loi sur l'audiovisuel aura été adoptée en Bulgarie, R.F.I., qui est présente 24 heures sur 24 en MF à Sofia, aura alors la possibilité de s'associer avec le partenaire bulgare de son choix pour créer si nécessaire une station bilingue et biculturelle.

Les progrès de la libéralisation à Tirana laissent entrevoir, même confusément, des opportunités de même type dans un pays où la francophonie se décline au quotidien.

A Budapest où des partenaires ont souhaité s'associer avec R.F.I., le moratoire des fréquences gèle pour l'heure toute initiative.

Au terme d'un accord signé avec la chaîne musicale de Gosteleradio, en janvier 1991, ce sont les émissions musicales du direct et des programmes enregistrés qui sont diffusés avec une adaptation en russe sur tout le territoire de l'URSS.

Des contacts établis tant avec la radio de Russie qu'avec des partenaires indépendants comme le Président de la fondation Glasnost, Sergueï Grigoryants, devraient pouvoir aboutir, parallèlement, à la reprise en FM ou en ondes moyennes à Moscou des programmes en Russe et en Français.

La Lettonie, avec laquelle les discussions sont très avancées, pourrait à cet égard servir d'exemple aux autres républiques soucieuses comme elle d'assurer leur ouverture dans le domaine audiovisuel, sans vouloir pour autant ne dépendre que de l'Allemagne ou des Etats-Unis.

L'implantation du Service Mondial en Français en MF dans différentes villes d'Europe Centrale et Orientale est donc bien avancée, grâce à l'utilisation du satellite TDF1-TDF2.

Qu'il s'agisse des émissions en Russe, en Polonais, voire en Serbo-croate ou en Roumain, leur reprise par nos partenaires implique leur acheminement par un satellite couvrant plus largement l'Europe que ne le fait TDF1-TDF2. La solution consistant à multiplier les locations de circuits de communication pour les destinations lointaines est en effet à écarter, car nettement plus onéreuse.

Les négociations avec France Télécom pour la location d'une sous-porteuse sur le satellite Eutelsat II F1 devraient aboutir très rapidement, et fournir à R.F.I. de nouveaux développements en Union Soviétique, en Pologne où Poznan constituera un précédent sur les autres grandes villes, mais aussi en Yougoslavie où l'on devrait pouvoir être en mesure d'envoyer notre signal dans toutes les républiques.

Ceci est également valable pour les émissions en Allemand qui pour l'instant sont acheminées à Berlin par circuit et devraient être aussi sur le satellite Eutelsat.

### **G. Canal France International (C.F.I.)**

Créé en avril 1989 pour la modernisation de la diffusion culturelle vers l'Afrique francophone, C.F.I. a très rapidement débordé le cadre des pays dépendant du ministère de la coopération et du développement pour devenir une banque mondiale de programmes français pouvant intéresser les télévisions étrangères à travers le monde.

Les orientations de Canal France International sont fixées chaque année par le CAEF, Conseil de l'Audiovisuel Extérieur de la France, issu du rapport de M. Alain Decaux, ministre de la Francophonie, sur l'action télévisuelle extérieure. Ce Conseil, qui se tient sous la présidence du Premier Ministre, s'est réuni à deux reprises, en décembre 1989 et en décembre 1990.

En dehors de l'Afrique francophone, le ministère des Affaires Etrangères a initié la réception de CFI dans dix pays durant la même période, au Maghreb, au Proche et au Moyen-Orient et en Europe de l'Est. Six nouveaux pays seront équipés en 1991.

A la fin de 1991, 8 pays d'Europe de l'Est étaient desservis par la banque internationale de programmes de CFI :

- Bulgarie,
- Hongrie,
- Pologne,
- Roumanie,
- Slovaquie,
- Tchécoslovaquie,
- Russie,
- Yougoslavie.

Cette programmation reste toutefois minoritaire par rapport au 24 pays d'Afrique et au 8 pays du Maghreb et du Moyen Orient qui constituent la clientèle historique de CFI.

Depuis le 5 février 1990, le ministère des Affaires Etrangères a confié à Canal France International la gestion de la programmation française sur le satellite Olympus.

Des programmes éducatifs français sont ainsi diffusés sur l'ensemble de l'Europe de l'Ouest et de l'Est à raison de cinq heures par semaine.

Vingt et un producteurs ont participé à l'opération Satellite Olympus France, parmi lesquels le Centre National de Documentation Pédagogique, le Centre National d'Enseignement à Distance, les Universités de Nancy II et de Nantes, le Centre de Liaison et des Moyens d'Information...

Pour 1991, une nouvelle stratégie a été mise en place par le ministère des Affaires Etrangères qui souhaite qu'un effort prioritaire soit fait à destination des pays de l'Europe de l'Est dans trois domaines :

- le Français, langue étrangère,
- le droit, la gestion et l'économie,
- la formation médicale.

Trois cents heures de programmes sont prévues à cet effet.

Enfin, depuis le 20 novembre 1990, les programmes français sont repris sur le canal éducatif italien de la R.A.I. (RAISAT) à raison de trois heures par semaine.

### Grille des programmes (avril 1991)

Les horaires sont indiqués en temps universels	LUNDI	MARDI *	MERCREDI	JEUDI *	VENDREDI *	SAMEDI	DIMANCHE
12 h - 13 h  Europe de L'Ouest  et Europe de L'Est  (sur le canal 20 du satellite Olympus)	UNIVERSITÉ (cours magistraux ou magazines)	MÉDECINE ET BIOLOGIE		FORMATION PROFES- SIONNELLE	SOCIÉTÉ  ou  LANGUE FRANÇAISE	SOCIÉTÉ  ou  LANGUE FRANÇAISE  ou  FORMATION PROFES- SIONNELLE	

\* Ces programmes sont repris par RAISAT sur le canal 24 du satellite Olympus

Cette utilisation du satellite Olympus a été compromise lorsque le 29 Mai 1991 le satellite s'était mis à tourner de façon erratique autour de l'un de ses axes perdant toute alimentation électrique par ses panneaux solaires et gelant peu à peu l'ensemble de ses équipements les températures tournant autour de - 50 degrés Celsius.

Porté disparu un moment, parce qu'il dérivait sur son orbite géostationnaire (36 000 km) à raison de 5 degrés par jour vers l'est interdisant toutes communications avec lui, Olympus avait été retrouvé, finalement repéré par les radars du Réseau de l'Espace Profond (Deep Space Network) de la NASA.

Aussitôt le plan mis au point par l'ESA, a été lancé par le Centre d'opérations spatiales de l'ESA à Darmstadt (Allemagne) à l'aide de stations de poursuites supplémentaires de la NASA et du Centre National d'Etudes Spatiales (CNES-France) et, le 31 juillet, le satellite était considéré comme sauvé par l'équipe de sauvetage de la mission.

Le 17 juillet l'ESA avait annoncé que pour la première fois depuis trois semaines, le satellite avait reçu et exécuté, le 19 juin, une série de commandes, réorientant vers le Soleil ses panneaux solaires lui fournissant l'énergie nécessaire à la transmission de mesures télémétriques et rechargeant ses batteries de bord.

Lancé le 12 juillet 1989 par une Ariane-3, Olympus avait parfaitement fonctionné pendant deux ans, assurant notamment la retransmission de programmes de télévision éducative de la BBC (Grande-Bretagne) et de la RAI (Italie) et diverses expériences de télécommunications, jusqu'à ce que, le 29 mai dernier, l'ESOC, à Darmstadt (Allemagne), en perde le contrôle pour des raisons encore inconnues.

Il revient maintenant vers sa position par 19 degrés de longitude ouest, après avoir survolé les océans Pacifique et Atlantique. Reste désormais à arrêter sa dérive, à assurer son maintien à sa position opérationnelle par 19 degrés ouest, opérations qui ont été entreprises les 6 et 7 août et suivies, à partir du lendemain et pendant plusieurs semaines, par sa remise en route et les vérifications de tous ses équipements, avant qu'il puisse reprendre son service normal de télécommunications spatiales avancées.

Il est de nouveau opérationnel depuis novembre 1991 et a pu assurer une partie de la retransmission des Jeux Olympiques d'Albertville.

## **CHAPITRE VII**

### **POUR UNE REFORME LUCIDE DE L'AUDIOVISUEL FRANÇAIS**

Le gouvernement a tenu à précipiter les 23 avril à l'Assemblée Nationale puis le 13 mai 1992 au Sénat, un débat sur la situation de l'audiovisuel et de la presse.

Depuis longtemps, l'ensemble des partis politiques, dénonce l'inadaptation de notre secteur audiovisuel. Le seul avantage de ce débat est d'avoir permis l'expression des opinions . Il est évident pourtant qu'il n'a débouché sur aucune décision tendant à rendre le système viable et durable !

Tout au contraire, le gouvernement a annoncé qu'il préemptait le cinquième réseau au profit de l'ARTE, la chaîne culturelle européenne. Cette décision ne peut que contribuer à rendre plus difficile l'exercice budgétaire du secteur public audiovisuel.

Dans le même temps rien n'est fait, ni même envisagé pour le secteur privé qui pâtit pourtant -l'exemple de la Cinq le montre- de l'inadaptation de nos règles aux réalités économiques.

L'analyse de ces débats permet néanmoins d'exposer les positions et de cerner les problèmes qui se posent.

#### **A. VERS UNE REFORME GLOBALE**

Le moins que l'on puisse dire, c'est que le débat des 23 avril et 12 mai au Parlement ne permet pas de broser le tableau d'une réforme lucide du système audiovisuel.

## **1. La position de M. Jeanneney et celle du gouvernement**

Le gouvernement n'entend à aucun moment engager une réforme sur l'avenir de notre système audiovisuel dans le cadre national, ni a fortiori dans le cadre européen.

Le Secrétaire d'Etat à la Communication a simplement procédé à une analyse des équilibres du secteur. Tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat il a rappelé que son rôle et son ambition consistait à les maintenir.

- *équilibre de la presse écrite* avec la réaffirmation de l'interdiction de la publicité sur la distribution à la télévision, le maintien des aides, la réglementation protectrice en matière de positions dominantes et le rappel des règles déontologiques,

- *équilibre des radios et notamment de Radio-France*. Equilibre qui suppose que l'Etat soutienne les plus faibles, c'est-à-dire les radios associatives, qu'il permette pour le renouvellement de la taxe parafiscale alimentant le fonds de soutien à l'expression radiophonique et la diversification des aides notamment à la formation des personnes des radios nouvelles.

Le ministre a cependant annoncé des mesures législatives concernant les seuils anticoncentration et la possibilité de donner aux réseaux un statut de diffuseur national. Cette classification devrait s'accompagner d'une lutte contre les contrats occultes pour des achats illégaux d'autorisation.

- équilibre de l'ensemble du secteur télévisuel :

- *équilibre du câble* à travers un dispositif financier qui sera complété par un projet de loi facilitant le raccordement des immeubles collectifs et, sur le plan réglementaire, la publication des fameux décrets câbles, tant attendus, ceux-ci devraient notamment assouplir le régime de la diffusion cinématographique et donner au CSA la possibilité d'accorder des régimes dérogatoires.

*• équilibre entre le secteur public et le secteur commercial à la fois complémentaires et concurrentiels.*

Le secteur commercial -selon une vision «bas de gamme» s'attacherait selon M. Jeanneney à rechercher «le plus petit commun dénominateur» des goûts du public, mû par la quête du profit. Quant au secteur public il serait plus détaché des contraintes matérielles laissant toute leur place aux talents comme aux émissions de qualité.

Concernant ce dernier équilibre, le gouvernement fait encore porter la responsabilité de son instabilité au péché originel de la privatisation de TF1 et à la baisse de la redevance qui la suivie.

Afin de lui donner des bases plus saines le gouvernement a engagé en 1991 le plan de restructuration et de redressement d'A2 et de FR3 dont M. Jeanneney souligne le succès ainsi que le rétablissement financier. On connaît les maîtres mots du programme mis en oeuvre par M. Hervé Bourges avec la rationalisation des structures et la coordination d'un certain nombre de fonctions stratégiques comme la programmation, l'information, les sports, la jeunesse, les études ou la commercialisation.

A ce stade du discours gouvernemental, votre rapporteur ne peut cependant que constater une certaine cohérence. Dans l'immobilisme certes, mais une cohérence tout de même.

Votre rapporteur a largement contesté les analyses et les chiffres produits en 1990 et en 1991 <sup>(1)</sup> lors de l'éviction de M. Guilhaume et son remplacement par M. Hervé Bourges. Cette contestation, étayée par les rapports de la Cour des Comptes, reposait sur le fait que le Gouvernement d'alors n'avait à aucun moment entendu donné les moyens nécessaires à une équipe qu'il contestait. Celle-ci a été constamment «poussée à la faute» et tout s'est étrangement -ou miraculeusement, comme on voudra- débloqué une fois les démissions assurées.

Cette analyse n'exclut et n'excuse nullement les fautes réelles commises. Elle constate simplement que 18 mois ont été, pour des questions de personne, perdus pour le nécessaire redressement du secteur public audiovisuel.

*1. Rapport n° 385 (90-91) p. 95 à 197 et rapport 92 (1991-1992) Tome III annexé 10 p. 152 à 235.*

Quoi qu'il en soit un plan de redressement a été mis en place et appliqué. La rationalisation des structures, qui comme le note bien le CSA, pourrait conduire à terme à une fusion d'A2 et de FR3 allant à l'encontre des objectifs du législateur, ne doit pas faire oublier que l'acte essentiel de ce plan repose sur le licenciement de nombreux personnels.

Les économies ainsi réalisées devraient, en théorie être totalement affectées aux programmes afin d'en améliorer la qualité et d'exprimer la «différence du secteur public».

La poursuite de cette logique conduisait à la concentration des moyens pour parfaire un objectif qualitatif.

Il est vrai, qu'entre temps, le traité franco-allemand du 2 octobre 1990, puis en juin 1991 la modification de la loi de 1986 pour permettre au gouvernement de préempter au profit de la Sept des réseaux laissés vacants, avait déjà engagé une déviation, par rapport à l'objectif.

Du câble et du satellite, la Sept devait s'installer sur le réseau multivilles afin d'égaliser la diffusion de la chaîne culturelle en France et en Allemagne à environ 10 millions de foyers.

Votre rapporteur a maintes fois dénoncé cette dérive de la Sept, producteur de programmes à la Sept, chaîne thématique de plein exercice, puis à la Sept chaîne hertzienne gratuite.

Ce n'est évidemment pas cette logique qu'a suivie le gouvernement n'échappant pas, une fois de plus, à la fatalité du toujours plus, à la tentation du tout en même temps.

Un pas supplémentaire était franchi le 23 avril 1992 à l'Assemblée Nationale avec l'annonce de la préemption immédiate d'une partie du cinquième réseau, de 19 à 24 heures, au profit de l'ARTE, pour une diffusion dès septembre 1992.

Votre rapporteur reviendra sur la critique de cette décision. Il est, auparavant, nécessaire d'en relever les motivations au sein du gouvernement.

Au Sénat, M. Jeanneney l'a justifiée par une deuxième exigence, après le renforcement du secteur public, celle de la diversification de l'offre simultanée de programmes qu'il a qualifié de défi majeur.

**Votre rapporteur trouve cette justification irréaliste puisque cette diversification de l'offre de programme pouvait et devait se faire principalement sur A2 et FR3 grâce à une concentration des moyens.**

**Certes ARTE, devait, en tout état de cause être diffusée sur le réseau multivilles. Il n'empêche qu'en alourdissant la facture cette diversification de l'offre ne peut que s'accompagner d'une dispersion des moyens.**

**Dans un souci de cohérence du contenu, le ministre de la culture et de l'éducation et le secrétaire d'Etat à la communication, ont marqué leur préférence pour le choix, par le CSA, d'une chaîne éducative en compléemnt de l'ARTE sur le cinquième réseau.**

**Le gouvernement a affirmé de façon solennelle que ni A2 ni FR3 ne pâtiraient financièrement de cette décision qui sera couverte par le budget général.**

**Il a par ailleurs insisté sur la nécessité d'une coordination de programmation entre les trois chaînes publiques.**

**Enfin, la politique du gouvernement se doit selon M. Jeanneney, de promouvoir la production de programmes notamment en faisant jouer au secteur public un rôle régulateur et dynamique.**

**Dans ce discours, la politique française de promotion de la norme D2 MAC n'a été qu'effleurée par M. Jeanneney. Elle constitue néanmoins avec la promotion des nouvelles technologies l'une des missions du secteur public.**

**Votre rapporteur observe donc que le gouvernement met en oeuvre le suivi d'une politique d'immobilisme ! Il agit comme si la situation de l'audiovisuel, qui a justifié cet «essai» de débat, ne posait pas de problèmes particuliers.**

**Lorsque l'on fait remarquer que la mise en conformité, de notre législation sur les quotas à l'extrême limite des dates et sous la menace d'un contentieux devant la Cour Européenne de Justice, ne résolvait en rien la question, le secrétaire d'Etat se félicite de la souplesse nouvelle introduite par les dispositions de la loi du 18 janvier 1992.**

**Lorsque le Sénat dénonce l'hyper-réglementation comme l'une des causes -non la seule- de la disparition de la Cinq, le ministre indique qu'autoriser une seconde coupure publicitaire n'aurait rien changé.**

Lorsque le Sénat estime que la mort de la Cinquième chaîne, une première mondiale, est symptomatique de la crise du secteur audiovisuel français, M. Jeanneney comme son prédécesseur M. Kiejman en attribue la responsabilité aux lois du marché, à la liberté et à ses lois. Il ajoute *«je répète tranquillement que le gouvernement n'a, pour sa part, aucune responsabilité dans cet événement»*. (JO des débats Assemblée Nationale p. 656).

**Le Gouvernement, engoncé dans sa logique, a traversé ce débat avec des œillères et des boules Quiès. Ce n'est pourtant pas faute, pour le Sénat, d'avoir dénoncé les carences de cette politique.**

## **B. LES INSUFFISANCES DENONCEES LORS DU DEBAT**

### *a) la décision de préemption du cinquième réseau*

Que ce soit au Sénat ou à l'Assemblée Nationale, de nombreux parlementaires ont critiqué la précipitation de cette décision qui a mis le Parlement devant le fait accompli. Certes, les orateurs appartenant à la majorité gouvernementale ont approuvé ce choix mais non sans réserves. La plus marquante, venant du rapporteur de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée Nationale, pour la communication, M. Bernard Schreiner.

**Les soutiens au gouvernement portent du reste curieusement leur propre dénégation.**

C'est ainsi qu'après avoir affirmé que les ressources publicitaires n'étaient pas extensibles à l'infini pour faire vivre six chaînes hertziennes, M. François Autain ajoute :

*«Je l'ai dit au début de mon propos, nous n'avons pas d'objection majeure à formuler sur l'initiative du Gouvernement à propos de ARTE.*

*S'agissant d'une chaîne culturelle franco-allemande, cette décision ne prend que plus de relief au moment où le Parlement est appelé à ratifier le traité des Maastricht. Elle permet à la France de respecter l'un de ses engagements européens en matière audiovisuelle, et non des moindres, en tout cas le plus novateur.*

*L'idée de recourir à une diffusion hertzienne pour cette chaîne qui, à l'origine, devait être câblée se comprend aisément. En effet, nous avons accumulé, dans ce domaine, un très grand retard sur l'Allemagne, peut-être parce que nous avons voulu courir plusieurs lièvres à la fois. Nous disposons de six chaînes hertziennes, contre quatre aux Etats-Unis, pour ne citer que cet exemple. Monsieur le secrétaire d'Etat, cette richesse est-elle véritablement compatible avec un développement parallèle et important du câble ? (JO des débats du Sénat - 12 mai 1992 p. 1070).*

**S'il est patent que le Gouvernement court plusieurs lièvres à la fois, à quoi bon en ajouter un de plus ?**

**Si l'on sait que le nombre de chaînes hertziennes est trop important, à quoi bon en rajouter une de plus ?**

**Si l'on sait que le câble connaît d'importantes difficultés, à quoi bon lui en rajouter une de plus ?**

**Avec ses collègues Adrien Gouteyron, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Habert, Ambroise Dupont, votre rapporteur a émis de vives réserves sur cette décision :**

*«Amon avis, vous aviez au moins trois bonnes raisons de ne pas prendre une telle décision avant d'avoir pris l'avis du Parlement, c'est-à-dire de la représentation nationale.*

*Tout d'abord, le traité qui a donné naissance à la chaîne culturelle européenne prévoit, dans un protocole annexe, que les Etats signataires s'engagent à donner à la chaîne des conditions de diffusion équivalentes, dans un pays comme dans l'autre.*

*C'est à cette fin que les pouvoirs publics avaient préempté le réseau multivilles au profit de la Sept. Le Parlement avait d'ailleurs approuvé cette opération, tout en émettant des réserves -normales- sur ses conséquences financières. Avec le réseau multivilles, le nombre de téléspectateurs potentiels allemands et français était équilibré : ils étaient de l'ordre de 10 millions dans chaque pays. Mais, aujourd'hui, avec le réseau national de l'ancienne Cinq, 85 % des téléspectateurs français pourront suivre la chaîne ARTE. Nous créons donc un déséquilibre en faveur de la France.*

*Je souhaiterais connaître votre réponse, monsieur le secrétaire d'Etat, sur ce point : demanderez-vous à nos partenaires allemands de s'aligner sur le nombre de nos téléspectateurs potentiels ?*

*En deuxième lieu, de nombreuses voix se sont élevées pour vous prévenir que cette attribution de fréquence laissée vacante devrait se faire dans la plus grande transparence. Pour jouer la transparence, il vous suffisait tout simplement de laisser faire le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel ! Or vous ne l'avez pas fait.*

*Ma troisième remarque découle de la deuxième. En effet, en présentant son rapport annuel, M. Boutet, président du C.S.A., a proposé de lancer une vaste concertation pour entendre tous les intéressés, afin de provoquer un appel à candidatures avant la fin du mois de juin 1992. Cela se passait, monsieur le secrétaire d'Etat, le 16 avril, c'est-à-dire le jour même où votre collègue M. Martin Malvy faisait inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le débat sur l'audiovisuel. Huit jours plus tard, vous annoncez la décision du Gouvernement !*

*De surcroît, le financement de cette chaîne nécessitera de votre part des choix plus que difficiles. Vous avez affirmé que le Gouvernement y pourvoirait et vous nous avez annoncé que vous feriez des propositions dans le cadre du prochain collectif budgétaire. Nous en prenons acte !*

*...Finalement, cette préemption est une mauvaise décision pour trois raisons : une raison stratégique, une raison financière et une raison culturelle.*

*Une raison stratégique, car le législateur a prévu le resserrement du secteur public Antenne 2-FR3, et vous avez vous même parlé à l'instant de renforcement du secteur public. Or cette décision n'est pas une décision de resserrement, mais au contraire d'éclatement. Il y a donc là incohérence.*

*Sur le plan financier, une fois de plus, le gouvernement dispersé ses moyens au détriment de l'efficacité du secteur public. Il s'agit, hélas ! d'une constante sur de très nombreuses années et, dans ce domaine, ni la gauche ni la droite, il faut le dire, ne sont exemptes de critiques. Les uns et les autres, ont commis des erreurs d'incohérence. Il faudrait quand même éviter d'en commettre trop.*

*La troisième raison est encore plus grave, me semble-t-il, et je regrette, monsieur le secrétaire d'Etat, étant donné votre passé universitaire, d'avoir à le dire à un homme tel que vous, mais il s'agit d'un très important contresens culturel : une fois de plus, le Gouvernement commet une erreur d'appréciation sur le rôle et la fonction de la télévision.*

*En effet, comme l'a dit avec humour mais avec bon sens, la semaine dernière, dans l'émission Radiocom -vous l'avez entendu comme moi- un homme de talent dont la renommée est justifiée, il ne s'agit pas de faire «du culturel avec des cultureux et pour des cultureux». J'ajouterai pour ma part : ni de rester entre ce que certains appellent l'intelligentsia intrapériphérique des beaux quartiers parisiens.*

*Ceux qui sont en charge de la culture devraient pouvoir rompre -je vous en supplie, monsieur le secrétaire d'Etat- avec des réflexes conditionnés par leur milieu de vie et, par conséquent, refuser tout ghetto culturel, permettre aux chaînes généralistes du secteur public de remplir leur rôle d'éveil à la culture. Telle est la véritable action que doit mener la télévision dans le domaine de la culture en faveur de tous les Français.»*

Il est également frappant de constater que l'ensemble des intervenants à ces débats se sont inquiétés des conséquences financières de cette préemption et de l'impact de ce choix sur le budget des autres chaînes.

Pour la chaîne ARTE M. Jeanneney a indiqué que 160 MF seraient inscrits en loi de finances rectificative pour l'exercice 92 et que le budget pour 1993 comprendrait une ligne de crédits à hauteur de 400 MF. Au Sénat, M. Maurice Schumann président de la commission des affaires culturelles a exprimé l'inquiétude de chacun en avançant un coût de 700 MF en année pleine.

Des réserves unanimes se sont manifestées pour exprimer la crainte que, d'une manière ou d'une autre, le budget des autres chaînes pâtisse de cette décision. Le ministre a affirmé le contraire, mais comment ne pas penser que le budget d'A2 et de FR3 augmentera autant que si cette décision n'avait pas été prise ?

Reste la question de l'attribution du «reste» de la fréquence à une autre chaîne.

Personne, sauf le C.S.A., n'a soulevé la question des difficultés juridiques de cette attribution. Dans la présentation de son rapport annuel, le 17 avril 1992, M. Boutet, son président indiquait, en effet, :

*«il serait utile pour le cas où la préemption ne serait pas totale que le législateur et le gouvernement lèvent deux contraintes majeures :*

- *l'impossibilité de céder une chaîne à une fondation*
- *et les difficultés inhérentes à un partage de fréquences.»*

Pour leur part, MM. Lang et Jeanneney ont annoncé leur préférence pour un programme éducatif qui soit complémentaire de l'image et du ton d'ARTE.

**Quelles que soient les évolutions à venir du dossier votre rapporteur croit pouvoir affirmer avec Dominique Wolton qu'il y a tromperie sur les mots.**

**Dans le débat qui s'est tenu à l'Assemblée Nationale et au Sénat, le ministre a défendu une chaîne nouvelle : ARTE, dont la programmation n'est pas encore arrêtée mais qui, sous l'influence de nos partenaires allemands, désireux d'échapper à l'élitisme de la Sept, sera différente.**

**On n'en doute d'ailleurs pas lorsque M. Jeanneney déclare que ARTE ne sera «ni austère, ni ennuyeuse, ni guindée» mais «frivole, cocasse, drôle et même farfelue». Il ne s'agit bien évidemment pas du portrait robot de la Sept!**

**M. André Harris avait du reste déclaré :**

*«ARTE ne ressemblera pas à la Sept ; on va essayer de faire des variétés un peu différentes, un jeu et même de l'information sous forme de flashes et de magazines» (Télérama du 8 avril 1992).*

**Ce à quoi M. Wolton lui rétorquait à juste titre :**

*«Alors on a menti sur les mots, l'Allemagne et la France ont signé très officiellement l'acte de naissance d'une chaîne culturelle, et vous nous annoncez déjà autre chose. Il faut appeler un chat, un chat !»*

Pour échapper au ghetto culturel qui est le sien dans sa version SEPT, l'ARTE doit changer de format et être différente. C'est cette différence, et l'objectif d'audience de 5 à 7 % que s'est fixé M. Clément en témoigne, qui crée les inquiétudes du Parlement du fait des conséquences que cette décision aura sur le financement des autres chaînes.

Enfin, il conviendrait sans doute de connaître l'avis du Conseil d'Etat sur la validité de la «préemption» du cinquième réseau par l'Etat. Votre rapporteur rappelle que la loi de 1986 modifiée ne donne qu'une priorité d'attribution et que celle-ci relève de la seule compétence du CSA. On est donc allé un peu vite en besogne !

*b) Une réglementation inadaptée et omniprésente.*

Dans ce domaine également votre rapporteur ne peut que constater l'existence d'un dialogue de sourds entre le gouvernement et le Parlement.

Il ne s'agit pas de déterminer la part de la réglementation audiovisuelle dans l'échec de la Cinq. Ce serait un faux débat. Tout le monde s'accorde pourtant à dire qu'elle y a contribué en instituant un carcan d'obligations et de règles n'ayant rien à voir avec les possibilités réelles des chaînes.

Cette sur-réglementation n'est du reste pas spécifique au secteur audiovisuel.

M. Marceau Long vice-président du Conseil d'Etat a vivement déploré cette inflation législative et réglementaire, en présentant le 20 mai 1992 le rapport d'activité du Conseil d'Etat pour 1991.

En matière audiovisuelle, il a noté que le régime juridique du secteur avait été modifié par 16 textes législatifs successifs depuis la loi du 29 juillet 1982.

D'après ce spécialiste à l'autorité incontestée :

La dégradation de la norme accroît l'insécurité juridique et entraîne «le développement des textes d'affichage, un droit mou, un droit flou, un droit à l'état gazeux».

On ne saurait mieux dire.

Faut-il pour autant renoncer à légiférer ? Votre rapporteur ne le croit pas. Le fait de dénoncer depuis des années l'inflation législative, le caractère de circonstance des textes, leur éloignement de la réalité économique, implique au contraire que le législateur s'attache à une simplification et à une clarification bien nécessaire du droit.

La codification en cours du droit de l'audiovisuel en est une étape. La simplification des règles une seconde.

Un obstacle se dresse toutefois que votre rapporteur a souligné dans l'introduction de ce rapport : si le droit, pour être applicable, doit être simplifié, il faut également y introduire une souplesse qui permette d'appréhender la réalité dans ses nuances.

C'est pourquoi votre rapporteur préconise de développer, au profit de l'instance de régulation un pouvoir de modulation des règles.

Dès lors la question de savoir si la loi doit définir des obligations minimales modulées vers le haut, ou bien des objectifs à atteindre, modulés vers le bas, n'a que peu d'intérêt.

S'atteler à cette tâche requiert une certaine sérénité et du temps. Le gouvernement ne paraît disposer ni de l'une ni de l'autre. Il appartiendra donc à la majorité -quelle qu'elle soit- issue des élections législatives de mars 1993 de le faire.

Il faut ici comme ailleurs conduire une réflexion approfondie.

Un certain nombre de voies de réforme ont été annoncées lors de ces débats dont la principale concerne l'avenir de FR3.

### *c) l'avenir de FR3*

En développant ce qu'il a appelé la «diversification de l'offre simultanée» M. Jeanneney a caractérisé chaque chaîne du secteur public.

Concernant FR3 il a indiqué que :

*«dotée d'un réseau susceptible aussi bien de couvrir le territoire que de permettre des décrochages régionaux ou locaux, est vouée à décliner tout à la fois un programme national, de découverte et de diversité, et des émissions décentralisées adaptées à chaque bassin de population desservi. Nous le savons bien, la popularité de cette chaîne ne cesse de croître auprès de nos compatriotes ; naturellement, le succès implique le respect d'un certain nombre d'impératifs, que je voudrais brièvement évoquer devant vous.*

*Cette cohérence de programmation entre les trois chaînes devra être une préoccupation constante des dirigeants, qui devront se concerter de façon fréquente et organisée pour en parler.*

*Certes, comme on l'a parfois fait remarquer, il y aura quelques recouvrements. Nous n'allons pas dresser je ne sais quelle barrière étanche entre la mission des unes et la mission des autres.*

*Par exemple, s'agissant de FR3, qui a su développer des coopérations très fructueuses entre les régions de la France et, par-delà les frontières, avec tel ou tel pays voisin, son ambition européenne devra être non seulement préservée, mais encouragée.*

*Autre exemple, il est essentiel que des émissions de qualité culturelle perdurent, voire se développent sur Antenne 2 et sur FR3.»*

A la suite d'un certain nombre de déclarations parues dans la presse, M. Bernard Schreiner s'est étonné de ce que -en cas d'alternance- l'on entendait soit privatiser, soit « vendre par appartements » FR3.

M. Jacques Barrot a précisé qu'il ne lui paraissait pas exister à l'Assemblée Nationale une volonté de « défaire cette chaîne de proximité qu'est FR3 ». Il a toutefois ajouté qu'il fallait que les stations régionales de FR3 ne soient plus « dominées par une direction nationale qui les empêche de jouer le rôle irremplaçable qui doit être le leur dans une démocratie comme la nôtre ».

M. Christian Kert a affiné cette analyse :

*«Avons-nous besoin de deux chaînes à vocation culturelle, l'une singulièrement culturelle, l'autre régionalement culturelle ? Nous disons-non ! Il faut redéfinir FR3 afin que les téléspectateurs n'aient pas un sentiment de frustration, eux qui vont continuer à payer la redevance, peut-être augmentée selon les modes de réorganisation.*

*Pour FR3, l'issue se trouve sans conteste dans un retour à sa vocation originale et originelle : sa vocation régionale. Il ne doit pas s'agir d'une chaîne des régions vues de Paris, mais d'une douzaine de chaînes régionales, à l'image des chaînes de ITV en Grande-Bretagne, indépendantes les unes des autres, transformées en sociétés d'économie mixte dont le capital pourrait être en partie ouvert à des partenaires régionaux, au premier rang desquels figurerait la presse régionale.*

*Deux analyses méritent d'être affinées quant au degré d'indépendance de ces sociétés d'économie mixte, avant que l'on nous refasse le procès que nous faisait tout à l'heure Bernard Schreiner.*

*On peut imaginer que l'Etat conserverait la moitié du capital de ces sociétés, ne serait-ce que pour préserver le pluralisme de l'expression. Voilà bine une solution qui permettrait au secteur public de conserver sa vocation régionale !*

*On peut imaginer aussi une démarche, qu'il ne faut pas forcément condamner, consistant à responsabiliser entièrement la douzaine de chaînes régionales. Elles seraient autonomes et la majorité de leur capital serait détenue par les collectivités locales. Une syndication pourrait être instituée afin de mettre en place des moyens communs : coproductions, régie publicitaire, par exemple.*

*Le choix n'est pas encore fait. Bien sûr, nous avons, sur les bancs de l'opposition, notre idée. Mais il ne nous appartient pas de la livrer ici...»*

Mais c'est M. Jacques Baumel qui a analysé d'une manière très approfondie la situation de FR3.

Il a tout d'abord constaté que *« malgré la décentralisation, le seul secteur de la vie publique en France à n'avoir pas été décentralisé d'une façon réelle est l'audiovisuel, qui reste extraordinairement centralisé. »*

M. Baumel a ensuite procédé à une critique en règle de la chaîne tant pour son budget que pour son audience, ses effectifs, ses programmes, sa stratégie et sa politique, avant d'exprimer des propositions de réforme :

*« Il est évident que FR3 pâtit, comme Antenne 2, de l'absence de choix clairs et de missions précises, malgré la volonté affichée de développer la télévision de proximité, le programme national continue d'être privilégié. L'articulation avec Antenne 2 se limite à des regroupements de services ou à quelques opérations en commun mais ne comporte aucun plan global en matière de diversification de programmes. »*

*Le projet que nous essayons de présenter doit tendre à combler ces carences et à offrir aux Français, d'un côté, une chaîne nationale de service public au programme nettement identifiable par rapport aux chaînes commerciales, de l'autre, une véritable télévision régionale et de proximité.*

*Je rappellerai d'ailleurs que la France est à peu près le seul pays d'Europe qui n'ait pas développé sur le plan des régions des télévisions de grande importance. Allons en Allemagne, en Italie, ou en Angleterre, nous y verrons ce qu'est une véritable décentralisation de la télévision !*

*Il convient de dédier le réseau de TV 3 à la télévision régionale et de proximité car c'est le seul disponible à cet effet.*

*La maîtrise de l'antenne doit, à nos yeux, être confiée à un opérateur unique responsable de la totalité du programme. Pour cela doivent être créées des sociétés régionales de télévision faisant appel à toutes les possibilités d'une région sur le plan des instances, des responsabilités économiques, sociales, politiques, régionales.*

*La participation majoritaire des collectivités locales au premier rang desquelles se trouvent les régions mais éventuellement également les départements ou les communes, nous paraît indispensable pour garantir le caractère de service public local de la télévision de proximité, la justification d'un financement provenant en grande partie de fonds publics et l'engagement effectif de la réforme qui, dans certaines régions au moins, paraît peu réalisable si les collectivités locales ne s'y impliquent pas les premières et ne sont pas susceptibles d'entraîner à leur suite des capitaux privés.*

*Afin d'assurer un programme suffisant, nous préconisons que les sociétés régionales de télévision, plutôt que de partager leurs fréquences ou de s'affilier à un réseau national, soient encouragées, selon des modalités que nous esquissons, à mettre en oeuvre une coopération sous forme de syndicalisation. Celle-ci pourrait remplir trois missions principales : centrale d'achat, régie publicitaire, assistance et conseil technique.*

*Bien entendu, afin de faciliter le démarrage de ces futures télévisions réellement régionales, il paraît indispensable de les faire bénéficier d'un cadre législatif et réglementaire favorable qui, notamment, réduise au minimum les contraintes en matière de programmes, assouplisse certaines règles de programmation des films, se limite, pour l'essentiel, à fixer, sous des formes à déterminer, le minimum d'information et les programmes régionaux et locaux.»*

Cette prise de position de l'opposition parlementaire à l'Assemblée nationale a naturellement provoqué la réponse du ministre qui en a contesté les analyses :

*«Je rappelle que FR3 exerce trois types d'activités : la diffusion d'un programme national seize heures par jour, la diffusion de journaux quotidiens d'information réalisés par chacun des vingt-cinq bureaux régionaux d'information, mais aussi, on l'oublie souvent, des programmes décentralisés, conçus et réalisés par les douze stations régionales, sans compter les opérations de télévision de proximité qui sont importantes pour l'avenir.*

*A la différence des autres chaînes, FR3 a une activité de production et de fabrication à la fois pour elle-même et pour d'autres diffuseurs. Par conséquent, compte tenu des programmes diffusés simultanément sur l'ensemble du territoire, le volume total d'émission de la chaîne s'élève à 16 000 heures de télévision par an. Ce n'est en rien comparable à une chaîne qui ne diffuse qu'un seul programme sur tout le pays.*

*Si l'on rapporte le budget total de la chaîne à ce volume très important d'émissions produites et d'émissions diffusées, le coût moyen horaire est de 260 000 francs, c'est-à-dire, j'y insiste, trois fois moins que pour TF1. Que l'on ne nous parle donc ni de gabegie, ni d'argent perdu !*

*En ce qui concerne les effectifs, M. Baumel a insisté sur ce qu'il y aurait de pléthorique dans ce personnel. C'est faux et c'est injuste. Les effectifs de FR3 ne peuvent être comparés à ceux d'une chaîne nationale qui n'a pas d'outil intégré de production. Actuellement 80 % de son personnel est en région. Le programme national, information comprise -vous savez de quel poids, de plus en plus lourd, cette information pèse au sein du public-est assuré par moins de 700 personnes, ce qui est inférieur à ce qu'étaient les effectifs de la Cinq.*

*Quant à l'évolution des effectifs globaux de la chaîne, il est tout à fait regrettable que les statistiques données par M. Baumel ne tiennent pas compte du plan de restructuration en cours. Toute la chaîne, en effet, s'y emploie. C'est un plan qui se traduit par 500 suppressions de postes, soit une réduction du total des postes de 17 %. Il est dommage que M. Baumel ne l'ait pas cité. D'abord parce que nous savons bien quels efforts exigent d'une chaîne comme celle-là des réductions de personnel et, tout simplement, parce que c'est un signe de la volonté du secteur public de répondre à la confiance qui lui a été faite par l'augmentation de son budget l'année dernière.*

*Avec la réorganisation d'Antenne 2, la restructuration de la télévision publique est sans précédent dans ces secteurs. A l'issue de sa réorganisation, FR3 aura dégagé 280 millions de francs d'économies qui seront redéployés sur ses budgets de programmes.*

*M. Baumel évoque un démembrement de FR3, dont les morceaux seraient répartis au niveau régional. Je suis profondément attaché à la décentralisation et pourtant j'éprouve de nombreuses réticences à l'idée de créer ces sociétés dont il nous parlait à hauteur des capitales régionales où forcément, même sans de mauvaises intentions au départ, les pouvoirs locaux sont plus concentrés, les circuits plus courts entre les politiques et les journalistes.»*

**Dans le rapport de la commission des finances du Sénat pour le budget de l'audiovisuel en 1992 (n° 92(1991-1992) Tome III anexe 10), votre rapporteur avait longuement analysé la situation et l'avenir de FR3 à partir de deux documents officiels :**

- une note du 20 avril 1988 intitulée «restructuration et développement du service public de télévision»**
- le plan de restructuration de M. Hervé Bourges.**

Le débat à l'Assemblée Nationale n'a fait que confirmer l'analyse critique de votre rapporteur datant de décembre 1991 lorsqu'il regrettait l'absence de réflexion sur l'avenir de FR3, l'absence de projet autre que celui de limiter les dépenses.

Votre rapporteur se permet donc de renvoyer à ses analyses car elles n'ont, hélas, rien perdu de leur actualité :

- «Réorganiser FR3 en «network» de chaînes régionales» p 141 à 144**
- filialiser la production régionale p 148-149**
- quel projet pour FR3 p 197 à 203**

*(rapport 92 (1991-1992) Tome III annexe 10).*

**Une réflexion approfondie et dépassionnée est nécessaire. C'est dans cet esprit que votre rapporteur présentera dans le rapport budgétaire pour 1993 une analyse exhaustive de l'action régionale de FR3.**

*d) La critique des échecs successifs enregistrés par les nouvelles technologies*

Dans ce domaine également rien de nouveau n'a été évoqué lors des débats parlementaires des 23 avril et 12 Mai.

Certes, pour le câble qui *n'en finit pas de frémir* le ministre a annoncé le dépôt d'un projet de loi favorable à cette activité.

**Encore une fois, il faut réaffirmer que la véritable question pour le câble est celle des programmes. C'est leur inexistence ou leur manque d'attractivité qui explique le taux de non renouvellement des abonnements et non quelques difficultés techniques. Concrètement, on peut baisser le prix de l'abonnement, favoriser les liaisons et la collaboration entre France Télécom et les câblo-opérateurs, favoriser les antennes collectives... tout cela ne servira à rien tant qu'il n'y aura pas des programmes attractifs à proposer au téléspectateur.**

Le câble, c'est une banalité de le rappeler, a essentiellement pâti de la politique des gouvernements successifs de courir plusieurs lièvres à la fois.

Peu importe que le coût global du plan câble allemand excède celui du plan câble français puisque le premier est un succès et le second un échec.

Cela est dû, on le sait, au fait qu'en France on a tout voulu faire en même temps et multiplier le nombre de chaînes hertziennes concurrentes du câble, alors qu'en Allemagne toute création de chaînes nouvelles l'a été obligatoirement sur le câble permettant son envol.

Le rapport Janin, que votre rapporteur analysera en détail dans le rapport budgétaire pour 1993, estime à 30 milliards de francs les sommes investies dans le câble que ce soit le plan câble ou les initiatives privées sans soutien du budget de l'Etat.

Il en va de même pour le satellite TDF1-TDF2, l'ensemble satellitaire de diffusion directe a le mérite d'exister malgré les pannes et les incertitudes qui planent sur son avenir. Comme il existe des voitures de collection il va bientôt exister des satellites de collection.

Les hésitations, qui semblent en passent d'être levées, de nos partenaires allemands ont jusqu'ici bloqué la décision concernant la génération, pré-europsat et europsat, de satellites qui doit leur succéder. Le rapport Eymery aura trois ans avant qu'une décision soit prise.

Plus grave encore, nous paraissions prêts à recommencer la même histoire avec la série des Télécom2 qui, eux aussi, tournent à vide en attendant que la seule solution de bon sens possible, à savoir une double diffusion en SECAM comme en D2 MAC, soit prise.

Pour la télévision haute définition la situation, longuement décrite par votre rapporteur dans le chapitre consacré à la directive haute définition, n'évolue guère.

Là encore, on se trouve devant un curieux blocage. Les diffuseurs ont réussi à vider la directive de toute disposition contraignante en matière de diffusion en D2MAC. Ils contestent ouvertement la nécessité de cette étape intermédiaire pour aboutir au HDMAC.

Pendant ce temps, comme votre rapporteur le rappelait en reprenant le titre d'une pièce de boulevard, pendant ce temps là les japonais travaillent.

Les Japonais, mais à présent les Américains qui vont peut être reconquérir leur suprématie en matière de télévision grâce au système de diffusion numérique que la FCC doit choisir en 1993 pour remplacer le NTSC actuel.

Votre rapporteur ne peut que s'étonner que l'Europe ne participe pas dès maintenant et en tant que telle, à la définition d'une norme numérique dont chacun sait qu'elle est l'avenir de la télévision.

*e) le débat budgétaire*

Tout le monde s'accorde à penser que les budgets alloués aux chaînes du secteur public audiovisuel sont insuffisants pour assumer les missions qui sont les siennes.

Votre rapporteur s'interroge sur l'action suivie par le gouvernement de notre pays au regard de la construction européenne dans le domaine audiovisuel.

**M. Gaston Thorn a, dans une phrase synthétique, résumé un certain nombre de craintes et de constatation que partagent votre rapporteur :**

***"En France, on ne réfléchit pas suffisamment à ce que sera le paysage audiovisuel après-demain. On se contente, pour faire face à un libéralisme auquel on ne peut échapper, comme l'ouverture des frontières, de réglementer nationalement"*** (Le Figaro 25.5.92).

**A cette constatation désabusée, votre rapporteur en ajoutera deux :**

**- M. Thorn constatait également "la France a vendu moins de séries à l'étranger qu'elle n'a pris de décrets pour réglementer son secteur audiovisuel"** (Figaro 12.12.91) ;

**- enfin, une fois de plus, le gouvernement français joue contre son propre camp en décidant d'installer l'ARTE sur le réseau de la Cinq.**

**Il est intéressant d'étudier les conséquences financières sur le secteur public de cette mauvaise décision.**

**1° Une nouvelle donne pour la télévision publique française ?**

**Après l'annonce de la décision du gouvernement le 23 avril 1992 de préempter la cinquième chaîne, un groupe de travail animé par Mme Dominique Alduy a été chargée par M. Hervé Bourges, président-directeur général d'Antenne 2 et de FR3, d'étudier les répercussions de la diffusion de ARTE sur un réseau hertzien de diffusion nationale, en regard des politiques de programmes et de programmation d'Antenne 2 et de FR3, et plus globalement du Plan Stratégique pour la Télévision Publique.**

**Le groupe de travail a principalement étudié les points suivants :**

**- la nouvelle donne pour le système audiovisuel français et les priorités pour la Télévision Publique ;**

- la coopération future d'Antenne 2 et de FR3 avec ARTE, les modalités de coopération envisageables, et notamment les possibilités de contribution éditoriale d'Antenne 2 et de FR3 à la programmation de ARTE.

Sur le premier point, le groupe de travail a repris les craintes exprimées par M. Hervé Bourges au MIP TV de Cannes en date du 13 avril 1992. Elles concernent à la fois l'identité et l'assise financière des chaînes A2 et FR3 face à cette décision gouvernementale.

En termes diplomatiques, comme il sied à une société s'adressant à son actionnaire principal tout puissant, y sont exprimés une série de doutes importants :

*"Les travaux du groupe ont par conséquent visé à préciser la situation des chaînes existantes : leur stratégie, leurs acquis, leurs potentiels. Car il ne serait pas envisageable, ni d'un point de vue culturel, ni d'un point de vue économique, ni du point de vue de la gestion des entreprises -au lendemain de la mise en oeuvre de plans de redressement particulièrement rigoureux- de donner une nouvelle fois le sentiment que la stratégie publique en matière d'audiovisuel est susceptible de changer de cap.*

*"Les responsables de la politique de la Communication, doivent à cet égard être informés des réactions prudentes et mitigées des collaborateurs d'Antenne 2 et de FR3 à l'annonce que les Pouvoirs Publics envisagent de diffuser ARTE sur le Réseau 5.*

*Il importe de surcroît de conforter le Service Public, si l'on ne veut pas laisser s'accréditer l'idée que l'Etat est implicitement disposé à la privatisation de l'une ou l'autre chaîne publique, dans un avenir plus ou moins proche."*

Mais c'est sur la question du financement que porte principalement l'étude.

A une période de l'année où se discutent les orientations budgétaires permettant l'élaboration de la loi de finances pour 1993, votre rapporteur a jugé utile de préciser l'ordre de grandeur des besoins en reconduction de budget et en mesures nouvelles.

**Il est essentiel que les deux chaînes publiques Antenne 2 et FR3 puissent en effet se voir confirmer en 1993 la reconduction du milliard de ressources publiques nouvelles accordées dans le cadre du budget 1992.**

Répondant, le 12 mai 1992, à une question de votre rapporteur sur ce sujet, M. Jeanneney a été amené à préciser ce point en déclarant :

*"Ces ressources sont, pour l'essentiel, consacrées à des dépenses concernant les programmes qui devront par conséquent trouver leur couverture budgétaire dans la loi de finances pour 1993. Je vous donne d'ores et déjà rendez-vous pour en débattre à l'occasion de l'examen de celle-ci."*

Votre rapporteur prend date !

Pour autant, les besoins des deux chaînes ne se limitent pas à une simple reconduction de leur budget. La présidence commune a énuméré quatre priorités qui devront en effet être poursuivies au cours du prochain exercice afin de permettre le développement de l'audience et du rôle des chaînes nationales de télévision dans la création audiovisuelle.

• **La création audiovisuelle**

La mise en oeuvre d'une politique de création audiovisuelle (films TV, documentaires, jeunesse) et cinématographique (productions et achats) significative, implique une nette augmentation des budgets à hauteur de 200 MF.

• **Les grandes retransmissions sportives**

Afin d'élargir les retransmission offertes au public, Antenne 2 et FR3 doivent se doter de moyens budgétaires importants pour affronter la concurrence sur les marchés des acquisitions des droits les plus recherchés. L'augmentation nécessaire des budgets des chaînes dans ce domaine a été estimé à 120 MF.

• **La décentralisation audiovisuelle**

Il s'agit là d'un axe de développement essentiel pour l'avenir de FR3 : il concerne au premier chef l'information régionale dont on a pu mesurer jusqu'ici l'importance en audience et qui se verra renforcée par un nouveau journal régional en mi-soirée ; il devra également porter sur l'amélioration des autres programmes régionaux et sur un équilibrage des moyens sur l'ensemble du territoire. Ces mesures peuvent être estimées à 120 MF.

• **La diversification et l'innovation**

C'est d'abord le projet Euronews dans lequel Antenne 2 et FR3 sont aujourd'hui fortement engagés. Un effort particulier, pendant les premières années de son fonctionnement est rendu nécessaire par les incertitudes qui pèsent sur les rentrées publicitaires de ce programme. Cet effort est chiffré en 1993 à 20 MF pour les deux chaînes.

C'est aussi la transition vers la TVHD. Depuis la fin de l'année 1990, Antenne 2 diffuse une sélection de ses programmes en D2 MAC sur le satellite TDF-2. Ce financement, qui représente 168 MF, n'a toujours pas été budgété pour 1992 : il conviendrait qu'il le soit également pour 1993 et les exercices suivants.

Au total, en dehors des ajustements mécaniques à opérer par rapport au budget 1992, ce sont 600 millions de ressources nouvelles dont Antenne 2 et FR3 auront besoin en 1993.

Rappelons que la restructuration de ces deux entreprises a produit son plein effet en 1992 (à l'exception de 100 millions d'économies attendues en 1993 par FR3).

Votre rapporteur ajoute à ces indications budgétaires que la décision d'installer ARTE sur le cinquième réseau aura en tout état de cause un coût pour les autres chaînes du secteur public et notamment pour FR3.

Le tableau ci-dessous retrace un certain nombre d'hypothèses financières liées à l'arrivée d'ARTE sur le cinquième réseau.

<b>Hypothèses en millions de francs</b>	<b>Charges</b>	<b>Ressources publicitaires</b>	<b>Solde - ressources + excédent</b>
Maintien de l'audience	+ 125	+ 40	- 85
Baisse de l'audience (- 1 point de part de marché)	0	- 10	- 10
Baisse de l'audience (- 2 points de part de marché)	0	- 80	- 80
Baisse de l'audience (- 3 points de part de marché)	0	- 160	- 160
Accroissement de l'audience (+ 1 point de part de marché)	+ 210	+ 100	- 110

Ces hypothèses partent du principe qu'avec la modification de sa grille, ARTE va concurrencer principalement FR3. Celle-ci se trouvera alors dans l'obligation, pour maintenir, voire accroître son audience, de tenter de récupérer des téléspectateurs sur d'autres chaînes que celles du secteur public (principe de non concurrence) c'est-à-dire de confectionner ou de rechercher des programmes plus performants sur des créneaux de forte concurrence.

Pour donner quelques exemples, l'acquisition d'un film inédit par semaine entraînerait un surcoût de 20 à 25 millions de francs. Le gain d'un point de part de marché sur le créneau des sports ou de la jeunesse entraînerait un surcoût de 80 à 100 millions de francs.

Dans ces conditions, le maintien de l'audience entraîne 125 millions de charges supplémentaires mais «ramène» 40 millions de recettes publicitaires.

Le gain d'un point de part de marché est situé à 210 millions de charges supplémentaires en partie compensées par 100 millions de recettes publicitaires.

Au contraire, le statu quo en investissements pour assurer des programmes attractifs, implique une baisse de l'audience pour laquelle trois hypothèses sont retenues dans le tableau ci-dessus avec des parts de 1 à 3 points de part de marché.

**Votre rapporteur souligne que selon cette étude -en tout état de cause- la perte financière pour FR3 est comprise entre 10 et 160 millions de francs.**

**On est bien loin des assurances qu'a voulu donner M.Jeanneney au Parlement.**

**Il est évident que le budget de 1993 ne se limite pas au coût de la Sept/ARTE et au développement d'Antenne 2 et de FR3.**

**Les débats ont permis de souligner ce que votre rapporteur a appelé les impasses budgétaires du budget de l'audiovisuel dont il dénonce certaines depuis l'examen au Sénat de la loi de finances pour 1992.**

## **2°/ Les impasses du budget de 1993**

### **1) La redevance**

**Déjà en décembre 1991, votre rapporteur avait souligné le tour de passe-passe fiscal organisé par le ministère du budget en décidant de raccourcir de 2 mois à 1 mois le délai de versement de la redevance en 1992.**

**Par ce coup d'accordéon l'année 1992 se trouve avoir 13 mois ce qui permet de collecter environ 300 millions de francs supplémentaires de redevance.**

**Là où le bât blesse, c'est que, le gouvernement ne peut recommencer chaque année cette opération par définition unique.**

**Par rapport à 1992, il manquera donc 300 millions de francs environ pour le budget de 1993.**

**Il en va de même pour la lutte contre la fraude à la redevance.**

**On sait que celle-ci représente approximativement 1 milliard de francs qui manquent donc à l'audiovisuel public.**

**Votre rapporteur croit pouvoir affirmer qu'il existe une unanimité pour trouver un moyen de réduire la fraude.**

**Pourtant, le parlement et la commission des finances du Sénat se sont opposés, lors de l'examen des articles de la deuxième partie de la loi de finances, au projet présenté par le ministre du budget.**

Celui-ci avait, en effet, prévu un mécanisme permettant aux agents assermentés de la redevance d'avoir accès à un certain nombre de fichiers et notamment ceux des villes câblées, des câblo-opérateurs et de Canal Plus.

Le vif débat qui eut lieu au Sénat et à l'Assemblée nationale a permis d'appeler l'attention du ministre sur l'inconstitutionnalité de son dispositif et les dangers qu'il recelait pour les libertés individuelles.

L'article, adopté à l'Assemblée Nationale par application du 49-3 de la Constitution, a été contesté devant le Conseil constitutionnel, lequel l'a annulé, donnant ainsi raison aux craintes exprimées lors du débat.

Depuis cette date, et en dépit de l'annonce d'un projet de loi prenant en compte les décisions du Conseil constitutionnel, rien n'est venu.

## **2) Radio-France**

Le ministre délégué à la communication (M. Georges Kiejman), avait entrepris la rédaction d'un décret modifiant le cahier des charges de Radio-France de manière à permettre à cette société de diffuser de la publicité de marque.

Une vive polémique s'était engagée sur ce projet, marquée notamment, par l'avis défavorable du C.S.A. compte tenu des missions particulières, de l'identité et de la «différence» qu'exprime Radio-France.

Le changement de gouvernement et l'arrivée à l'Hôtel Matignon de M. Pierre Bérégovoy ont correspondu à l'abandon de ce projet publiquement annoncé par M. Jeanneney le 14 avril.

De ce fait, une trentaine de millions vont manquer au budget de Radio-France en 1993.

Votre rapporteur a noté l'engagement de M. Jeanneney pris à l'Assemblée Nationale le 23 avril :

«Cela étend, je comprends le chagrin provisoire du président Maheu. Je crois pouvoir lui dire publiquement, par votre intermédiaire, que les pouvoirs publics, pour ce qui concerne le budget de l'année prochaine (1993), ne pourront pas ne pas tenir compte du chagrin que je lui ai causé.»

### 3) L'I.N.A.

Le Parlement tout récemment a étudié et voté une réforme du dépôt légal permettant la conservation des archives audiovisuelles par l'I.N.A..

L'hypothèse financière basse retenue par le Gouvernement entraîne un surcroît de charges de 120 millions de francs pour l'I.N.A. qui devront être incrites à son budget pour 1993.

Votre rapporteur n'a voulu souligner ici que les principaux problèmes budgétaires.

	1992	1993
Arte sur le cinquième réseau	160 MF	400 MF < > 700 MF
Redevance		300 MF
Fraude		100 MF
I.N.A.		120 MF
Radio-France		30 MF

950 < > 1250 MF

Le tableau ci-dessus montre que par rapport au budget voté par le Parlement pour 1992 il manquera, du fait des impasses budgétaires ou des engagements unilatéraux du gouvernement entre 950 et 1250 millions de francs, avant toute mesure nouvelle.

## C. LES VOIES D'UNE RÉFORME LUCIDE

### 1. La réforme du financement de l'audiovisuel public

#### a) *Un premier préalable : le remboursement des exonérations de redevances*

Votre rapporteur constate une unanimité des intervenants au Sénat et à l'Assemblée Nationale pour dénoncer le non remboursement des exonérations de redevance.

Votre Rapporteur ne répètera jamais assez que la volonté politique, qui a présidé à l'élaboration des dispositions du décret n° 82-971 du 17 novembre 1982 exonérant du paiement de la redevance les personnes âgées de 60 ans ou invalides, non imposables à l'impôt sur le revenu et sous certaines conditions d'habitation, ainsi que les établissements habilités à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale et les établissements hospitaliers ou de soins qui ne sont pas assujettis à la T.V.A., ne doit en aucune façon peser sur le financement du secteur public.

Or, force est de constater que les conséquences de la générosité de l'Etat pèsent sur le budget des organismes de l'audiovisuel public et non sur le budget général.

Il y a là une inconséquence que votre Rapporteur ne cesse de dénoncer et qui s'apparente à un véritable hold-up d'environ 2,3 milliards de francs en 1991 et de 2,5 milliards en 1992.

Qui plus est la situation ne cesse de s'aggraver. En 1986, le pourcentage des comptes exonérés représentait 15,9 %. Il en représente aujourd'hui 26 %.

Est-il besoin de rappeler que la France détient en la matière un record qu'il conviendrait de faire figurer au "Livre Guinness des records", ou de mentionner dans un dictionnaire des inconséquences politiques.

Pour mémoire, votre Rapporteur indique que le pourcentage d'exonérations est de 0 % aux Pays-Bas et en Italie, de 7 % en F.R.A. et de 3 % en Grande-Bretagne!

**Aussi convient-il de s'interroger : comment le Gouvernement peut-il déplorer les besoins de financement de l'audiovisuel public alors qu'il ponctionne, en 1991, 2 279,2 millions de francs sur les recettes potentielles. Il y a là une schizophrénie inquiétante.**

La sagesse populaire le résume parfaitement : avant de s'étonner ou de s'interroger gravement, que le Gouvernement balaye devant sa propre porte.

D'après les calculs de votre Rapporteur, l'exonération de 25 % des comptes de redevance entraîne un manque à gagner de 18 % pour l'audiovisuel public.

### Exonérations de redevance

Catégories de bénéficiaires	Nombre au 30 juin 1990	Montant (en millions de francs)	Nombre au 30 juin 1991	Montant (en millions de francs)
Personnes âgées + 60 ans non soumises à l'impôt sur le revenu	3 227 379	1 612	3 766 783	1 986,6
Invalides	520 364	239	558 000	297,3
Etablissements hospitaliers	21 208	1	23 526	13,3
<b>Total</b>	<b>4 098 951</b>	<b>1 852</b>	<b>4 348 561</b>	<b>2 279,2</b>

Source : Service de la redevance.

**Le commentaire de ces chiffres et de ces estimations demeure affligeant. On ne peut à la fois se lamenter sur l'état de notre audiovisuel, déplorer la baisse de la qualité, prêcher un romantisme culturel, imposer des obligations de plus en plus lourdes à respecter et, dans le même temps, fermer les yeux sur cette ponction de l'Etat sur l'audiovisuel public.**

La solution en est donc simple : il faut que l'Etat s'engage à aboutir à un remboursement total du manque à gagner du secteur public.

**Votre Rapporteur demande donc solennellement au Gouvernement :**

**- un engagement de compensation totale des exonérations nouvelles octroyées chaque année ;**

**- un engagement de compensation pluriannuelle des 2,5 milliards de francs de manque à gagner.**

*b) Un second préalable : la lutte contre la fraude à la redevance*

Là encore, il est de la responsabilité du Gouvernement de prendre les mesures adoptées -et constitutionnelles- pour lutter contre la fraude.

On estime, en effet, celle-ci à un milliard de francs par an.

De nombreux parlementaires ont souligné cette nécessité et marqué leur préférence pour une forme de fiscalisation de la redevance.

Votre rapporteur est sensible aux arguments selon lesquels un renversement de la charge de la preuve encourerait la censure du Conseil Constitutionnel.

C'est pourquoi il ne convient pas de taxer la généralité des contribuables sauf à leur demander de prouver qu'ils ne détiennent pas de téléviseurs ou sont exonérés de son paiement.

Il serait par contre tout à fait possible de collecter la redevance en même temps que l'impôt sur le revenu en adjoignant à la redevance une partie dans laquelle le redevable indiquerait sur l'honneur s'il possède un ou plusieurs appareils dans sa ou ses résidences.

Votre rapporteur croit au caractère dissuasif sur la fraude d'une telle déclaration. Il reconnaît toutefois que ce système n'est pas parfait puisqu'il peut se trouver qu'un contribuable soit non assujéti à l'impôt sur le revenu mais redevable de la redevance.

Il serait alors possible d'envisager, plutôt que la feuille de déclaration de revenus, la taxe d'habitation ou la facturation EDF-GDF.

Pour le moins, le gouvernement se doit de présenter un projet valable en ce sens.

*c) une progression éventuelle de la redevance.*

Si les deux conditions étudiées ci-dessous étaient réalisées -et à condition qu'elles le soient- votre rapporteur pourrait alors suggérer -si nécessaire- une augmentation significative de la redevance. Mais pas avant!

Votre rapporteur avait présenté dans son rapport d'information de juin 1991 (n° 385 (1990-1991)) une étude de l'I.N.A. sur la redevance en Europe.

Ce rapport montre très clairement que la France a, avec l'Italie, l'un des taux nominaux les plus faibles parmi les pays de la Communauté, à population et niveau de vie comparables, et dont l'offre audiovisuelle est sensiblement égale (Grande-Bretagne-Italie-Allemagne).

**Cette appréciation est encore plus vraie aujourd'hui alors que l'Allemagne a augmenté sa redevance à due concurrence pour financer la chaîne culturelle européenne.**

Si ces mesures étaient prises l'audiovisuel public pourrait disposer chaque année de plus de quatre milliards de francs supplémentaires qui lui font cruellement défaut pour remplir ses missions. S'il est vrai qu'avec beaucoup plus d'argent on peut faire des programmes médiocres, il serait vain de croire que la qualité peut s'obtenir avec peu de ressources. La qualité coûte cher, il faut savoir si le Gouvernement entend atteindre cet objectif ou non.

## **2) La réforme du financement de l'audiovisuel privé**

**Votre rapporteur affirme de manière constante que la réforme du paysage audiovisuel français devait être globale. Il ne sert de rien, en effet, de ne traiter que l'un de ses aspects.**

C'est pourquoi une réforme du financement de l'audiovisuel privé est tout aussi urgente. Elle pourrait prendre les formes suivantes :

### *a) L'accroissement des recettes publicitaires*

#### *a1) La baisse de la part de la publicité dans le budget du secteur public*

Cette hypothèse a été évoquée à plusieurs reprises. On trouve, en effet, un quasi-consensus pour penser qu'une baisse de la part de la publicité dans le financement du secteur public s'impose.

Votre rapporteur rappelle qu'en 1992 sur un budget global de 12,9 milliards de francs, la publicité entre pour 2,2 milliards, soit pour 17 % environ.

Pour Antenne 2 en 1992 la publicité entre pour 37 % dans ses recettes. Ce chiffre est de 15 % pour FR3.

Ces montants ne paraissent pas scandaleux à votre rapporteur bien qu'il soit probable que l'on s'oriente vers leur diminution.

Plus grave est la résurgence saisonnière de l'idée selon laquelle il faudrait supprimer la publicité dans les recettes du secteur public selon le principe «à secteur public, ressources publiques ; à secteur privé, ressources commerciales».

Votre rapporteur estime avoir fait justice de ce raisonnement particulièrement faux et notamment dans son rapport n° 340 (1989-1990).

En tout état de cause il faut observer qu'une telle décision s'impose moins que jamais alors que la Cinq disparue entraîne une redistribution partielle du milliard de ressources publicitaires que cette chaîne drainait.

Les études réalisées par les centrales Initiative Média, Médiapolis le 14 avril 1992, ainsi que celle de Médiamétrie du 18 Mai 1992 montrent que toutes les télévisions se sont partagées l'audience de la Cinq après sa disparition. TF1 s'est toutefois réservé la plus grosse part du gâteau. TF1 qui a enregistré pour les douze premiers jours d'avril une audience de 40,1 % (pour les téléspectateurs de six ans et plus), a ainsi grimpé à 43,7 % (+3,6 points) dans la seconde moitié du mois. Antenne 2 est passée de 20,8 % à 23,5 % (+2,7 points), FR3 de 11,1 % à 13,7 % (+2,6 points), Canal Plus de 5,7 % à 6 % (+0,3 points), et M6 de 8,7 % à 10,7 % (+ 2 points).

Les autres télévisions (câble, chaînes régionales ou locales, etc...) ont elles aussi progressé, passant de 2 % à 2,4 % (+0,4 point).

Ce sont d'une manière générale les chaînes privées qui, du fait de la disparition de la Cinq, voient leurs recettes augmenter.

#### *a2) La question de la seconde coupure*

Alors que l'on croyait imminent en décembre 1991 le rétablissement de la seconde coupure lors de l'examen de la modification de la loi de 1986 pour la mettre en conformité avec les dispositions de la directive télévision sans frontières, il n'en a rien été.

**Votre rapporteur a étudié de manière exhaustive les conséquences de ce rétablissement dans le rapport d'information n° 385 (1990-1991) pages 246 à 261.**

Il convient simplement de rappeler que, selon des études convergentes, du BIPE ou de la Cinq, les transferts issus d'une telle décision se feraient au détriment du secteur public. Ils étaient alors estimés à 200 millions de francs.

La situation est sensiblement différente aujourd'hui puisque cette mesure devait essentiellement favoriser M6 et la Cinq. TF1 en effet, y a volontairement renoncé dans le cadre de son engagement du «mieux disant culturel».

Si l'on exclut un recours de TF1 au nom du respect de l'égalité, le rétablissement de la seconde coupure profiterait exclusivement à M6.

Encore faut-il souligner que les possibilités d'extension du marché publicitaire sont limitées. Non seulement elles sont dépendantes des conjonctures économiques globales, mais encore elles sont quantitativement limitées tant par la législation nationale que par la directive «Télévision sans frontières». Il arrive donc un moment où les «écrans publicitaires» seront saturés.

La position de votre rapporteur demeure favorable au rétablissement d'une mesure unilatéralement annulée par l'Etat. On peut, en effet, estimer que c'est à juste titre que les chaînes privées ont pu dénoncer une rupture de la règle du jeu.

### *a3) La question de l'introduction de la distribution*

Votre rapporteur a également posé le problème de l'introduction de la distribution à la publicité télévisée dans le rapport d'information précité.

Le gouvernement, suivant en cela les propositions du CSA, a autorisé l'introduction de la publicité sur la distribution dans les départements d'Outre-mer dans le décret n° 92-280 du 27 mars 1992.

Pour le reste la position du gouvernement, comme celle de votre rapporteur, n'a pas connue de modifications : compte tenu des difficultés de la presse nationale et régionale, une telle disposition aggraverait la crise financière de ces médias. Elle doit donc être écartée.

### *b) L'intervention sur la composition du capital des chaînes privées*

Là encore la position de votre rapporteur n'est pas nouvelle puisqu'elle remonte à la discussion en juin 1989 du projet de loi relatif à la sécurité et à la transparence du marché financier.

Votre rapporteur avait cosigné un amendement avec MM. Raymond Bourguine, Roger Chinaud et Joseph Raybaud qui prévoyait de modifier le premier alinéa de l'article 39 de la loi du 30 septembre 1986, de faire passer de 25 % à 33 % le seuil maximum autorisé pour la participation d'un actionnaire au capital des sociétés de télévision cotées en Bourse.

Cet alinéa était ainsi rédigé :

*«Une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 25 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne terrestre.»*

L'amendement proposait de le remplacer par les deux amendements suivants :

*«Une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus du tiers du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne terrestre, lorsque cette société est inscrite à la cote officielle ou à celle du second marché.»*

*«Une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 25 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne terrestre lorsque cette société n'est pas inscrite à la cote officielle ou à celle du second marché.»*

**Ces dispositions demeurent d'actualité.**

### **3) La réforme du financement de la production**

**Celle-ci est tout aussi nécessaire que le desserrement des contraintes financières pour les diffuseurs privés ou publics.**

Votre rapporteur a repris dans le chapitre consacré à l'Europe des producteurs un certain nombre de recommandations auxquels il renvoie.

Ces recommandations découlent de l'analyse des relations entre les producteurs et les diffuseurs mais aussi de la nécessité de créer un second marché national puis européen des oeuvres audiovisuelles.

#### **4) La réforme de la distribution**

Une remarque identique s'impose en ce domaine. Les propositions concrètes ont été faites tant par le Parlement européen que par la SOFIRAD. Votre rapporteur les a repris à son compte dans la partie consacrée à la distribution des programmes.

#### **5) La réforme de l'autorité de régulation**

A la suite de critiques acerbes sur l'attitude du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) lors du dépôt de bilan de la Cinq, et notamment sur les décisions qu'il a été -ou sera- amené à prendre pour l'attribution de ce réseau, votre rapporteur a cru utile de rappeler les faits suivants :

**1) Depuis la création de la Haute Autorité en 1982, en passant par la Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL) en 1986, puis le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) en 1989, le législateur a voulu installer, avec plus ou moins de succès, une autorité de régulation indépendante du pouvoir politique. Cette institution est un maillon indispensable pour tenter d'obtenir l'équilibre du paysage audiovisuel. Elle a toujours besoin de temps pour s'affirmer -et les alternances politiques ne le lui donnent pas toujours-, mais plus encore besoin de pouvoirs réels que seule la loi peut lui donner.**

**2) Les attributions du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel sont clairement définies et limitées par la loi du 17 janvier 1989 modifiée. C'est dans ce cadre, et dans celui-ci seulement, que le CSA exerce ses compétences. Il n'est donc pas possible de lui faire grief de respecter la loi.**

3) On reproche pourtant au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de n'être pas intervenu pour sauver la Cinq. Le pouvait-il et comment ? Ayant délivré une autorisation en octobre 1990, pouvait-il faire autrement que demander que les engagements souscrits, avec la solennité que l'on sait, soient respectés ? Il faut rappeler qu'à l'exception du pouvoir d'appréciation des heures d'écoute significative, récemment introduit, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) n'a pas de pouvoir d'appréciation des règles fixées par loi. On remarquera néanmoins que l'Union Syndicale des Producteurs de l'Audiovisuel (USPA) s'est publiquement félicitée de son intervention positive dans la protection des producteurs créanciers de la Cinq.

4) On reproche au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de n'avoir pas averti les pouvoirs politiques des blocages législatifs et réglementaires risquant d'étouffer le système audiovisuel. C'est inexact. Il suffit de se reporter aux rapports annuels du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et aux prises de positions publiques de ses membres pour s'en rendre compte. La plupart sont du reste identiques aux positions, analyses, critiques et suggestions de la Commission des Finances du Sénat.

5) L'objectivité conduit à reconnaître ces faits. La véritable question est alors de se demander comment améliorer la situation du Paysage Audiovisuel Français en rendant l'autorité de régulation plus indépendante et plus forte ? Cela ne peut se faire qu'en modifiant la loi et en donnant à cette institution un pouvoir général de modulation de forme contractuelle avec les différents intervenants. Certes, le Conseil constitutionnel s'oppose, à juste titre, à toute délégation du pouvoir réglementaire à une autorité indépendante. Il conviendrait donc d'aboutir à un compromis qui pourrait être le suivant :

- la loi et le règlement fixent les objectifs qualitatifs et quantitatifs,

- dans ce cadre, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel dispose d'un pouvoir contractuel de modulation, permettant d'adapter, pour une période limitée, les règles à la situation de chaque intervenant.

- Les pouvoirs de sanction du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel relatifs aux manquements à ces contrats et à ces règles seraient accrus et surtout, rendus plus opérants.

Le CSA ne peut faire que ce que la loi lui délègue comme rôle et comme pouvoirs. Pour l'instant, il est très largement un «gendarme» dont le rôle est de contrôler le respect de la réglementation et des engagements. Aller au-delà serait illégal. On ne peut donc reprocher au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de respecter la loi. Indépendance, efficacité et autorité vont de pair.

On ne peut être indépendant et sans autorité réelle. On peut être efficace et dépendant du pouvoir administratif ou/et politique. On peut aussi avoir une autorité morale sans efficacité. Il appartient donc au politique de prendre ses responsabilités, c'est-à-dire au gouvernement présent ou à venir de proposer et au législateur de trancher. Toute autre attitude serait celle, facile, du «bouc émissaire».