

La télévision et l'intérêt commun européen

La révision de la Directive de 1989 "*Télévision sans frontières*" n'échappe pas à la confusion et aux malentendus habituels, inhérents à toute décision de la Commission sur un sujet controversé. Malentendus dûs pour une part à la diversité des options politiques et des traditions culturelles des pays membres et fonction d'autre part des intérêts différents, souvent même antagoniques, des parties en présence - Etats et acteurs économiques -.

Il convient de rappeler en premier lieu que la Directive de 1989 naît de la nécessité de mettre un peu d'ordre dans le désordre du marché de l'audiovisuel européen, car la diversité des législations et le caractère protectionniste d'un certain nombre d'entre elles représentent une entrave importante à la libre circulation des services de télévision et donc à l'expansion de ce secteur en Europe.

En conséquence la Directive n'est rien d'autre qu'un instrument juridique susceptible de coordonner les disparités légales existantes en la matière dans les différents pays membres, afin d'éviter la fragmentation du marché européen et la création de plusieurs marchés étanches et d'assurer, par contre, la libre diffusion des produits et des services audiovisuels dans l'espace de l'Union Européenne. De façon plus spécifique la Directive vise à déterminer le droit applicable, la promotion de programmes européens, la protection des mineurs, le droit de réponse, la publicité télévisée et le parrainage. Les services couverts par la télévision relèvent de la radiodiffusion de type "point-à-multipoints".

Voici donc les objectifs explicites de la Directive de 1989 : garantir une circulation sans obstacles aux biens et aux services de télévision, créer un espace audiovisuel européen sûr et équitable, promouvoir la production et la

distribution de programmes européens. Rappelons aussi que la Directive prévoit dans son article 26 que la Commission doit examiner avant la fin octobre 1994 ses quatre années de fonctionnement et préparer un rapport avec des propositions sur son adaptation à l'évolution du secteur.

Pour répondre à ce mandat auquel elle ne pouvait se soustraire, la Commission a procédé pendant l'année 1994 à de nombreuses consultations tant avec les Etats-membres qu'avec les professionnels de l'audiovisuel -notamment dans le cadre du Groupe ad hoc institué par la Commission et dans celui de la Conférence Européenne de l'audiovisuel de juillet 1994 - ainsi qu'à l'élaboration de plusieurs documents d'évaluation parmi lesquels un *Livre vert sur la Politique audiovisuelle*, une *Communication de la Commission* au Conseil et au Parlement européen relative à l'application des articles 4 et 5 de la Directive et enfin un *Rapport global* sur l'application de la Directive dans son ensemble.

La conclusion générale qui se dégage de la lecture de ces trois documents, est que la Directive a rempli avec efficacité son rôle de cadre juridique pour les activités de radiodiffusion télévisuelle dans les pays de l'Union Européenne dans la mesure où elle a permis que le nombre de chaînes passe de 80 à 150 entre 1989 et 1994 et que le marché publicitaire s'accroisse de 50 % entre 1990 et 1992. Néanmoins certains aspects demandent encore à être clarifiés et précisés et un effort de modernisation et d'adaptation aux nouvelles réalités techniques, économiques et sociales semble s'imposer. En fonction de ce constat, l'objectif de la Révision de la Directive est double : **renforcer la sécurité juridique** qu'elle offre déjà et **adapter son contenu à la nouvelle situation**.

Les **problèmes d'insécurité juridique** découlent tout d'abord d'une certaine imprécision dans la formulation des dispositions relatives au **droit applicable** car si le lieu de rattachement juridique n'est pas le même partout, il peut arriver qu'un opérateur de télévision dépende ou de plusieurs Etats-membres ou d'aucun d'entre eux. La solution retenue par la Commission pour répondre à ce problème est de rattacher juridiquement chaque organisme de radiodiffusion au droit de l'Etat-membre dans lequel il est établi et de déterminer

cet établissement d'après le siège social, la localisation du personnel et la nature de la grille des programmes.

La protection des mineurs pose également problème et exige de soumettre la diffusion de programmes susceptibles de leur nuire à des mesures d'ordre technique telles que le cryptage, ou à des contraintes horaires, habituellement retransmissions tardives.

L'obligation de promotion des oeuvres européennes et indépendantes, prévue dans l'article 4 de la Directive, plus connue sous la désignation de "quotas", a fait l'objet d'un débat permanent et continue d'engendrer les différends les plus graves entre ceux qui sont partisans de la supprimer et ceux qui voudraient au contraire la renforcer. Elle est par ailleurs entachée d'une ambiguïté non négligeable en raison de la formulation "*chaque fois que cela est réalisable*" qui régit son exercice. Ambiguïté qui est à la source des litiges et des procès auxquels elle a donné lieu et qu'il conviendrait d'éviter à l'avenir.

A l'occasion des consultations mentionnées, il s'est avéré que la majorité des Etats étaient en faveur de la suppression immédiate ou à échéance fixe des quotas et que parmi les professionnels, les distributeurs prônaient également cette suppression alors que la plupart des producteurs, réalisateurs ou acteurs défendaient au contraire le maintien, voire même le renforcement, du système actuel.

La proposition de la Commission part du constat que tant qu'il existera des mesures nationales dans ce domaine -les recherches entreprises ayant permis de constater que nombre d'Etats ont établi des mesures de type quota au-delà du minimum fixé par la Directive- il est nécessaire de disposer d'un cadre global susceptible de coordonner, à l'intérieur de l'Union Européenne, ces différentes mesures restrictives afin de réduire les obstacles à la libre circulation.

Sans oublier toutefois que le système des "quotas" est un instrument destiné à disparaître dès que le développement technologique l'aura rendu obsolète, qu'un certain niveau d'harmonisation aura été atteint et

que l'industrie des programmes sera parvenue à augmenter de façon substantielle les productions européennes, ce qui constitue le deuxième grand objectif de la Directive et mobilise les volontés de ceux qui sont en faveur.

La proposition de la Commission considère qu'une période de dix années devrait suffire pour répondre à ces conditions et réaliser ces objectifs. Elle estime également qu'il est nécessaire d'adapter le système de promotion des oeuvres européennes aux nouvelles réalités techniques et économiques et qui se sont traduites par un développement considérable des chaînes et des services thématiques. A cet effet elle offre aux chaînes thématiques la possibilité de substituer à l'obligation d'une diffusion majoritaire d'oeuvres européennes, celle d'investir jusqu'à concurrence de 25 % du budget de sa programmation (contre 10 % seulement dans la Directive actuelle), dans la production d'oeuvres cinématographiques, de fictions télévisuelles, de documentaires ou de dessins animés. Cet investissement permettrait, à l'industrie européenne de programmes audiovisuels, de disposer d'un montant supplémentaire annuel de 300 millions d'ECUS.

Dans la perspective d'une modernisation de la Directive, le projet de révision présenté par la Commission propose deux mesures de libéralisation en ce qui concerne le Télé-achat : ne fixer aucune limite au nombre d'heures activité et lui appliquer les règles de la publicité télévisée. Quant à la publicité proprement dite et au parrainage, la Commission suggère des formules d'assouplissement telles que soumettre les fictions télévisuelles au régime général de publicité, permettre la mention du parrainage après chaque interruption d'un programme, accepter le parrainage d'émissions par des sociétés pharmaceutiques, etc.

L'inclusion dans la Directive de nouveaux services audiovisuels du genre "*video on demand*" n'a pas été retenue et la Commission a préféré initier une période d'étude et de réflexion sur la question qui donnera lieu à un Livre Vert sur ce nouveau domaine.

Il est important de souligner en outre, que si la Directive est une composante de la politique audiovisuelle de l'Union Européenne, ce n'est en

aucun cas la seule et qu'en conséquence elle ne peut prendre tout son sens qu'en complémentarité avec les autres et dans leur cadre global. Il convient à cet égard de rappeler le rôle déjà joué par le **Programme Media** mais surtout celui que devra jouer le nouveau **Media II**, considéré par le cinéaste Bertolucci, lors de son intervention à la Commission de la Culture du Parlement Européen, comme le futur grand impulseur de la distribution des films européens.

Sans oublier non plus la création d'un **instrument financier de garantie**, à capital mixte et orienté vers la production des programmes, auquel la Commission a déjà commencé à réfléchir. Doté d'une masse opérationnelle de 200 millions d'ECUS libérée progressivement, mais alimenté par diverses autres sources, il pourrait prendre la forme d'un *Fonds pour l'Audiovisuel* dont le but serait de garantir des prêts et des investissements afin de renforcer la confiance des opérateurs privés dans l'industrie des programmes, considérée comme une activité économique à hauts risques.

Les deux grandes cibles de la politique audiovisuelle de la Commission - de même que de la proposition de révision de la Directive - sont donc essentiellement : (1) le développement économique et industriel de ce secteur, y compris la création d'emplois, et (2) la promotion des identités culturelles des pays membres en même temps que celle de l'Europe dans son ensemble. Assurer la libre circulation des oeuvres et des services, garantir la sécurité juridique, moderniser le cadre normatif et augmenter les capacités du financement de ce secteur ne sont rien d'autre que des outils pour acquérir le réflexe européen que préconise le Commissaire Oreja. Réflexe qui seul rend possible la conciliation, ou mieux encore, la synergie entre nos intérêts locaux, régionaux ou nationaux et l'intérêt commun européen.

Prof. José VIDAL-BENEYTO
Directeur du Collège des Hautes Etudes
Européennes, Paris
Conseiller spécial du Commissaire Oreja