

Etude du cheminement de la directive "télévision sans frontières": synthèse des prises de positions des institutions communautaires

par
Pascal DELWIT et Corinne GOBIN

Assistants de recherche à l'Institut d'Etudes européennes

Introduction

L'adoption par le Conseil des "Affaires générales", le 3 octobre 1989, de la directive "télévision sans frontières" clôture provisoirement le long processus institutionnel qui a amené la Communauté européenne à légiférer dans le domaine de l'audiovisuel. En retraçant et en analysant l'évolution de cette dynamique institutionnelle qui s'enclenche au début des années 80, et en étudiant les positions de la Commission, du Conseil, du Parlement et du Comité économique et social, nous avons pu distinguer deux phases dans la démarche des institutions communautaires.

La première s'étend *grosso modo* de 1980 à 1985. Nous ne nous y attarderons pas dans le cadre de cet exposé. Pendant cette période, le secteur audiovisuel est en pleine expansion, les divers Etats européens investissant des sommes considérables dans de nouvelles infrastructures techniques telles que les satellites ou le câble, ce qui aura pour effet de démultiplier les possibilités de transmission et de diffusion des programmes télévisuels. Leur importance industrielle, commerciale, politique et sociale s'accroît de façon permanente. L'attention des parlementaires européens va dès lors se focaliser sur la situation de l'audiovisuel et son avenir, ce qui les amènera à susciter la rédaction, par la Commission, d'un bilan de la question et de ses développements juridiques possibles dans le cadre communautaire. Avec l'appui du Parlement, il s'agira alors pour la Commission d'élaborer une argumentation fondée juridiquement et de convaincre les Etats membres qu'il est opportun que la Communauté européenne légifère dans un domaine comportant de nombreux aspects culturels pour lesquels elle n'est pas explicitement compétente en vertu du traité.

Une seconde étape s'ouvre de 1986 à 1989. Sur base de cette argumentation, la Commission se lance dans l'élaboration d'une proposition de directive "télévision sans frontières" qui sera ensuite examinée par les différentes institutions communautaires... et remodelée tout au long d'un parcours institutionnel très conflictuel. C'est de cette deuxième phase que notre travail rendra principalement compte, à travers l'analyse des documents officiels préparatoires et de documents de presse.

I. Aux origines de la directive: le livre vert

Répondant aux diverses sollicitations du Parlement européen¹, la Commission présente le 14 juin 1984 son livre vert sur l'établissement d'un marché commun de la radiodiffusion², mieux connu sous l'appellation de télévision sans frontières. Celui-ci présente un état des lieux du secteur audiovisuel au sein des Etats membres et démontre qu'il devient de plus en plus difficile de répondre à l'échelle nationale aux défis économiques et culturels que pose la croissance de l'audiovisuel et du secteur des communications. La Commission conclut donc à l'indispensable harmonisation de ce secteur au niveau de la Communauté.

Pour contourner la délicate question de la compétence de la Communauté en matière audiovisuelle, la Commission abordera cette problématique sous l'angle de la libre prestation des services (articles 59 à 66 du traité CEE) en s'appuyant sur les deux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes concernant l'audiovisuel: l'arrêt *Sacchi* (1974) et l'arrêt *Debauve* (1980).

Selon cette jurisprudence, les émissions de publicités commerciales sont assimilées à des services rémunérés et, par extension, les émissions d'autres messages sont également assimilées à de tels services.

L'objectif recherché serait, au nom de la libre prestation des services, d'obtenir l'ouverture des frontières intracommunautaires aux programmes nationaux de radiodiffusion (radio et télévision). A cette fin, la Commission va proposer quatre domaines où il serait nécessaire d'harmoniser les législations nationales en fixant un socle minimal de règles communautaires pour supprimer les entraves à cette libre circulation découlant des disparités des situations nationales. Il s'agit de la publicité, de la protection de la jeunesse, du droit de réponse et du droit d'auteur.

Après sa publication, le livre vert subira les remarques et les critiques du Comité économique et social et du Parlement européen³, mais globalement son objectif est approuvé par les deux institutions.

Le Comité économique et social estime que si la Commission a réussi à cerner les problèmes juridiques découlant de la mise en place d'un marché commun dans ce secteur, elle a par contre négligé les aspects tant économiques que sociaux ou culturels. S'il est d'accord sur le fait que le dispositif des normes communautaires concernant la radiodiffusion doit rester minimal, il faudrait néanmoins imposer des limitations au libre marché de manière à ce que soient sauvegardés la fonction d'information de ces médias, leur rôle culturel, le pluralisme d'opinions et des relations équilibrées entre le secteur privé et le secteur public. Cet encadrement organisé de la concurrence doit permettre

¹ Voir en particulier les résolutions du 12 mars 1982, *JOCE*, n° C 87 du 5 avril 1982, p. 110, et du 30 mars 1984, *JOCE* n° C 117 du 30 avril 1984, p. 201.

² Télévision sans frontières. Livre vert sur l'établissement d'un marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble, communication de la Commission au Conseil, 14 juin 1984, Com(84) 300 final. La Commission avait auparavant adopté, le 25 mai 1983, un "rapport intérimaire sur la réalité et les tendances de la télévision en Europe: perspectives et options" qui examinait les possibilités de création d'un programme de télévision européen, Com (83) 229 final.

³ Voir *infra*.

également de développer la production européenne d'œuvres audiovisuelles pour faire face à l'hégémonie des produits américains sur le marché européen.

Quant au Parlement, il sera surtout unanime pour féliciter la Commission de son initiative dans ce domaine. Le soutien parlementaire porte tant sur le choix du fondement juridique choisi par la Commission (tout en lui donnant matière à élargir cette base juridique⁴) que sur la nécessité pour la Communauté de légiférer dans ce domaine. A l'issue des débats des séances plénières, le Parlement présentera une position où transparaissent les idées suivantes: il faut rééquilibrer la conception trop économiste du livre vert en intégrant dans la réflexion les dimensions culturelles de l'audiovisuel; la publicité est acceptée dans son principe mais devrait être soumise à des limitations de diffusion plus sévères; l'industrie européenne de l'audiovisuel doit pouvoir renforcer sa position face au concurrent américain grâce à son organisation et à sa promotion dans un cadre réellement européen.

Après la mise en place en janvier 1985 de la nouvelle Commission présidée par J. Delors, ce projet de marché commun de la radiodiffusion sera remanié en tenant compte des critiques précédemment émises et de manière à l'intégrer au sein du projet "du grand marché de 1993". Il prendra la forme modeste d'une proposition de directive en avril 1986.

II. Le processus d'élaboration de la directive "télévision sans frontières"

A. La proposition de directive du 30 avril 1986⁵

Cette proposition sera élaborée par la Commission renouvelée en 1985, ayant un commissaire chargé des affaires culturelles et audiovisuelles, M. Ripa di Meana qui était personnellement très critique à l'égard du projet contenu dans le livre vert, estimant notamment que la fixation d'un plafond limitant les annonces publicitaires supérieur aux pratiques nationales existantes représentait un grave danger pour l'avenir de la qualité de la programmation télévisuelle européenne.

Le contenu et la philosophie de base du projet initial ne vont cependant pas être profondément modifiés. Ce qui sera différent, ce sera la manière dont la Commission va inscrire cette proposition de directive au sein de sa politique. Elle va, en effet, définir une approche de l'audiovisuel qu'elle veut globale et qu'elle développera en une stratégie en trois points. Elle propose:

- d'organiser une production industrielle européenne des équipements de ce secteur (par l'adoption de normes techniques communes notamment pour la promotion de la télévision à haute définition (la TVHD) et leur standardisation au niveau mondial);
- de créer un véritable espace audiovisuel européen (par application de la directive "télévision sans frontières");
- d'encourager le développement d'une industrie de programmes audiovisuels européens (par des mesures spécifiques dont émergera le programme d'action Media).

⁴ En s'appuyant sur l'Acte final de la conférence d'Helsinki et sur la Convention des droits de l'homme.

⁵ Proposition de directive du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activité de radiodiffusion, *JOCE*, n° C 179 du 17 juillet 1986, p. 4.

Ainsi la proposition de directive devient simplement un jalon parmi d'autres au sein d'un programme stratégique plus complet.

1) Objectifs et dispositions générales

L'objectif premier de la directive, présentée le 30 avril 1986, reste de permettre la libre réception et la libre retransmission de toutes les émissions de radiodiffusion parmi les Douze en créant un espace audiovisuel commun libre de toute entrave. Cependant, la Commission a privilégié dans le texte d'abord des problèmes concernant les émissions de télévision; si, pour la Commission, référence est faite aux émissions de radio, c'est plus par souci de rédiger une directive complète que par nécessité. Elle estime en effet que la libre circulation des émissions de radio entre les Etats membres ne pose guère de problèmes. Le principe de base organisant cette libre circulation est que si une émission est conforme au droit de l'Etat dont elle émane, elle peut circuler librement entre tous les Etats membres (ce qui rend inutile les contrôles secondaires, chaque Etat membre veillant à ce que les émissions produites sur son territoire soient conformes à la directive)⁶.

Le cadre juridique de base que la directive propose est une coordination de la législation des Etats membres comportant un "(...) nombre limité de règles qui constituent le minimum nécessaire à la protection des différents intérêts en cause"⁷. L'espace audiovisuel ainsi créé sera dès lors très peu contraignant. Les Etats membres auront cependant la possibilité d'émettre des règles plus détaillées et plus strictes à l'égard des émissions nationales, du moins à l'intérieur du cadre proposé et en respectant bien entendu l'ensemble des normes communautaires (par exemple, la législation sur les aides publiques, la politique de concurrence...).

Un deuxième objectif qui permet à la Commission d'aborder la dimension politique et culturelle de cette problématique est la promotion de la distribution et de la production d'œuvres audiovisuelles communautaires afin de développer des industries culturelles compétitives au sein des Douze face aux positions dominantes qu'occupent les producteurs américains et japonais au niveau des marchés mondiaux et européens. Cet objectif devrait permettre également de préserver et d'encourager l'identité et la créativité culturelle de chaque Etat membre en vue d'édifier une Europe des citoyens consciente de son union fondée sur sa diversité.

En outre, comme nous l'avons déjà mentionné, cette directive, pour la Commission, s'inscrit dans une approche plus globale qui devrait permettre de stimuler différents secteurs industriels stratégiques, comme celui des télécommunications, dans la perspective du grand marché de 1993. Un autre objectif qui est moins mis en avant dans l'argumentation de la Commission mais dont l'enjeu est important est de permettre grâce à ce noyau commun de règles "(...) que les émissions transfrontalières de radiodiffusion et la publicité radiodiffusée soient acceptées dans tous les Etats membres"⁸.

⁶ Ce principe, appliqué à la circulation des produits, des services, aux normes techniques et de sécurité..., est conforme à la philosophie de base du traité CEE qui a pour objectif d'instaurer un marché commun et de manière encore plus nette à celle de l'Acte unique.

⁷ Page 1 du document COM (86) 146/2 final. (proposition de directive)

⁸ Souligné par nous, *op. cit.*, p. 14.

2) *Le contenu*

La proposition de directive comporte six chapitres. Outre les dispositions générales et les dispositions finales, elle aborde quatre thèmes:

- La promotion de la distribution et de la production d'œuvres communautaires

Par œuvres communautaires, il faut entendre des œuvres produites par des producteurs établis au sein d'un ou de plusieurs Etats membres, qu'elles soient réalisées en coproduction ou non ou avec l'aide de pays tiers du moment que la part communautaire ne soit pas inférieure à 70%.

La mesure la plus importante de promotion prendra la forme d'un quota obligatoire et progressif de diffusion de ces œuvres. Ce quota équivalra à 30% de la programmation totale du radiodiffuseur et atteindra 60% au minimum trois ans après la date d'entrée en vigueur de la directive.

Un deuxième quota de 5% progressant vers un minimum de 10% après ces trois années devra aussi s'appliquer à la diffusion de créations de producteurs indépendants⁹.

- La publicité radiodiffusée et le parrainage

Le principe de base est la suppression de l'interdiction de la publicité pour les émissions transfrontalières, la directive laissant aux Etats membres le "choix" d'autoriser ou d'interdire la publicité pour les émissions nationales. Concernant l'organisation de cette circulation, la publicité se trouverait soumise à un processus de normalisation portant sur son temps de diffusion, sa forme et son contenu. Pour la Commission, ces contraintes sont nécessaires afin de sauvegarder la fonction d'information, d'éducation, de culture et de divertissement de la télévision et d'équilibrer les recettes des autres médias nationaux.

Son temps de diffusion: il n'y a pas eu de consensus pour fixer une limite communautaire à la durée quotidienne de la publicité; le système retenu est d'établir une durée maximale de 15% du temps de diffusion quotidien pour les émissions transfrontalières et la liberté de fixer un seuil à un niveau quelconque pour les émissions intérieures à chaque Etat membre. Ainsi, si un Etat membre autorise les radiodiffuseurs installés sur son territoire à dépasser cette durée, les émissions transfrontalières pourront également s'aligner sur la nouvelle limite.

Sa forme: elle doit être regroupée, identifiable et distincte du reste du programme. Les coupures de programme sont en principe autorisées sauf restrictions: celles-ci sont néanmoins très peu contraignantes et laissent une grande marge de manœuvre aux Etats membres.

Son contenu: elle est soumise à un code de bonne conduite devant respecter un ensemble de règles morales. La publicité pour tous les produits du tabac est strictement interdite; la publicité en faveur de produits alcooliques et celle destinée à un jeune public sont soumises à un ensemble de règles. Les Etats membres restent libres d'interdire strictement la publicité pour l'alcool ainsi que toute publicité le dimanche et les jours fériés.

⁹ Par rapport aux organismes de télévision.

En somme, le cadre communautaire défini en matière de réglementation de la publicité radiodiffusée ou télédiffusée est très "mou", laissant beaucoup de liberté aux Etats membres (pour déterminer le temps d'antenne par heure, le nombre de spots publicitaires, leur durée, l'organisation des coupures...). Cette réglementation très peu contraignante permet à la Commission de ménager les différents intérêts en présence en laissant aux Etats membres la tâche d'appliquer des restrictions plus sévères. Les parrainages ne sont pas assimilés à la publicité (et ne sont donc pas soumis aux mêmes restrictions), ils doivent être identifiables, se limiter au générique de fin ou de début d'émission et ne peuvent influencer sur le contenu du programme.

Un contrôle préalable à la diffusion de l'ensemble de ces messages afin de vérifier leur conformité à l'ensemble des règles définies devra être organisé par l'Etat dont ils émanent.

- La protection de la jeunesse

Une limitation est introduite à la diffusion d'émissions comportant des scènes de violence, de pornographie ou de racisme par l'imposition d'un contrôle préalable à la diffusion.

- Les droits d'auteur

La protection des droits d'auteur est généralement obtenue par des accords conclus par les diverses parties intéressées. Au cas où un tel accord entre les ayants droit et les sociétés de distribution par câble n'interviendrait pas dans un certain délai, la proposition de directive prévoit l'institution d'une licence légale par l'Etat où l'œuvre n'a pu être diffusée. Faute d'accord amiable, un recours à une autorité compétente (organe arbitral, tribunal ou organe administratif) pour fixer une juste rémunération est prévu.

Les trois derniers domaines constituent le corps de la proposition de directive car, aux yeux de la Commission, ils représentaient les "nœuds conflictuels" d'entrave à la libre circulation de la programmation audiovisuelle entre Etats membres. Le droit de réponse, qui était l'un des quatre domaines d'action mentionnés dans le livre vert n'a plus ainsi été retenu, car pour la Commission il ne comportait pas de risque d'entrave.

Parmi les dispositions finales, il est prévu que la Commission établira un bilan du fonctionnement de la directive six ans après l'entrée en vigueur de celle-ci.

3) *Les principaux enjeux de la directive*

a) *Enjeux économiques*

En inscrivant ce projet de directive au sein de sa "stratégie en trois points" concernant l'ensemble du secteur de l'audiovisuel, la Commission indique bien sa préoccupation de préparer un secteur économique particulièrement sensible et stratégique à l'ouverture du futur grand marché de 1993 et à sa gestion à un niveau plus communautaire que national.

Le secteur de l'audiovisuel est en effet central au sein de l'économie des services. Depuis le début des années 80, les différents gouvernements européens – sortant de la période de restructuration des années de "crise" – ont, en quelques années, investi des milliards d'écus dans les secteurs porteurs "de la communication" et ont permis ainsi l'installation des nouvelles infrastructures nécessaires à une circulation accrue des services et des capitaux (les réseaux de câbles ou le système de transmission par satellite). La télévision, comme appareil de réception multi-service, devient un élément central au sein des multiples réseaux câblés ou hertziens s'inscrivant dans un espace qui déborde

totalemment des cadres géographiques des Etats nationaux. Outil central de réception de l'image ou de toute autre information, la télévision est aussi un produit industriel de première importance. Le seul marché mondial des équipements de réception devrait représenter en chiffre d'affaires plus de 100 milliards de dollars pour 1991¹⁰ et la télévision est le produit dominant au sein du secteur industriel européen de l'électronique grand public, avec un chiffre d'affaires en 1988, de 6.660 millions de dollars¹¹. La Communauté européenne doit tenter dès lors de développer des industries européennes compétitives dans ce secteur pour faire face à la très vive concurrence qui est surtout d'origine asiatique et principalement japonaise.

Une des stratégies industrielles qu'elle promeut est de développer le projet de télévision à haute définition qui devrait être industriellement opérationnel à l'échelle européenne pour 1995. Après avoir fait adopter par les douze Etats membres¹², la famille de normes techniques "MAC paquets" pouvant assurer aussi bien la télédiffusion directe par satellite, la télé-redistribution par câble que l'utilisation de la TVHD, la Communauté européenne a pour objectif de faire reconnaître ces normes à l'échelle mondiale au sein du Comité consultatif international des radiocommunications (CCIR) comme norme unique. Le choix d'un autre type de normes au niveau mondial (par exemple, les normes japonaises Hivision et Muse) serait dès lors une catastrophe pour l'industrie européenne de l'audiovisuel, dont toute la chaîne de production¹³ est techniquement dépendante du type de normes qui sera sélectionné. La Communauté essaye dès lors d'obtenir l'appui des autorités américaines dans la reconnaissance de la norme européenne face à la concurrence japonaise, ce qui donne par conséquent aux Etats-Unis un moyen de pression potentiel à l'égard des autorités communautaires¹⁴.

¹⁰ Agence Europe, n° 4892 du 14-15 novembre 1988, p. 8.

¹¹ La télévision représente à elle seule 35% du marché de l'électronique grand public européen, d'après l'Observatoire des stratégies industrielles, *Marché unique, Marché multiple*, p. 417, sous la direction de Guy CRESPIY, Economica, Paris, 1990, 488 p.

Quant à l'importance de l'industrie de l'électronique grand public, nous pouvons observer son évolution à travers quelques chiffres (en millions d'écus-prix courants):

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
consommation apparente	11.350	12.200	13.487	13.318	12.925	14.304	18.550	19.211	21.055
production CEE	7.882	8.671	9.850	8.064	7.808	8.895	12.111	12.526	12.906
déficit commercial pour la CEE	3.468	3.529	3.637	5.254	5.117	5.409	6.439	6.775	8.149

D'après le *Panorama de l'industrie communautaire*, Commission des Communautés européennes, 1990, chap. 12/31.

En huit ans, la somme consacrée au matériel électronique grand public a presque doublé. Outre le déficit commercial pour la Communauté européenne, il faut tenir compte des parts du marché européen détenues essentiellement par des firmes japonaises implantées en Europe.

¹² Directive du Conseil du 3 novembre 1986, *JOCE*, n° L 311 du 6 novembre 1986, p. 28.

¹³ Télévisions, magnétoscopes, lecteurs de disques vidéo, caméras, projecteurs...

¹⁴ Les Etats-Unis, ayant décidé en automne 1989, d'abandonner la compétition pour l'établissement d'une norme TVHD d'origine américaine, se retrouvent dès lors dans une position stratégique où l'alliance qu'ils accorderont permettra soit aux Européens, soit aux Japonais de l'emporter; car de leur côté, vu l'unicité de la norme, ils devront de toute façon s'y adapter.

Avec un impact économique moindre mais cependant non négligeable, la libéralisation des émissions de publicité commerciale s'inscrit de même dans le projet d'achèvement de la libre circulation des marchandises et des capitaux dans le cadre de la réalisation du marché intérieur¹⁵.

b) Enjeux politiques et culturels

Il faut souligner l'enjeu politique que représente la gestion de ce nouvel espace économique "réticulé"¹⁶ au niveau communautaire, cadre déclaré économiquement plus approprié que celui de l'espace national. Dès lors, la directive doit être vue aussi comme l'instrument d'une politique qui vise à supprimer les monopoles de télédiffusion sur le territoire de chaque Etat membre, alors que ces monopoles ont pendant longtemps été considérés comme indispensables pour le bon fonctionnement des chaînes de télévision publiques.

De plus, si la Communauté européenne ne possède pas de manière explicite, d'après le traité de Rome, des compétences en matière culturelle, la Commission est néanmoins très consciente de l'importance qu'il y aurait à lui ouvrir – du moins en partie – ce nouveau domaine de compétence¹⁷. Non seulement le pouvoir des institutions communautaires serait renforcé (par la gestion de nouveaux domaines) au sein des Douze ou à l'égard d'autres organisations européennes (comme le Conseil de l'Europe), mais le domaine culturel, plus encore que le projet de marché unique en 1993, pourrait constituer pour les 335 millions d'Européens un thème mobilisateur en vue de la formation d'une Union européenne. D'un point de vue politique, un projet culturel commun permettrait de renforcer la cohésion et donc l'intégration européenne par une meilleure conscience de la spécificité européenne à travers l'expression de la diversité de ses cultures nationales. Mais encourager la créativité culturelle européenne en matière audiovisuelle revient à vouloir défendre une autonomie politique et culturelle à l'égard des Etats-Unis d'Amérique qui connaissent une position plus que dominante pour leurs productions dans ce secteur au sein du marché européen!

¹⁵ En 1988, l'ensemble des dépenses publicitaires dans les médias atteignait dans la Communauté européenne 36.213 millions d'écus dont 64% pour la presse écrite, 25% pour la télévision et 5% pour la radio... En 1981, cette répartition était de 69% pour la presse écrite, 20% pour la télévision et 5% pour la radio... Les études prévisionnelles évoquent le chiffre de 53.000 millions d'écus pour 1992. D'après le *Panorama de l'industrie communautaire*, Commission des Communautés européennes, 1990, Chap. 28/6.

¹⁶ La Communauté européenne a œuvré à la constitution d'un espace européen réticulé c'est-à-dire recouvert de différents réseaux techniques qui, dans le cas de la "télécommunication" pourront s'interconnecter, à travers ces grands programmes d'aide à l'industrie et aux nouvelles technologies tels que Esprit, Eureka, Brite, Sprint, Comet et plus particulièrement, pour les télécommunications, Race. Sur l'importance de la démultiplication des réseaux pour le développement des économies capitalistes, voir J.-C. DEROUBAIX, "Réseaux", in *Critique régionale*, n° 16, Institut de Sociologie, ULB, Bruxelles, 1988, pp. 131 à 135.

¹⁷ Cette tentative d'inclure la matière culturelle dans les compétences communautaires n'est certes pas nouvelle mais fait partie d'une stratégie déjà ancienne tirant parti des potentialités du traité. Ainsi, un commissaire peut se voir attribuer, de manière marginale, la charge des affaires culturelles; ainsi se réunissent régulièrement les douze ministres responsables des affaires culturelles... car ne parle-t-on pas "d'industries culturelles"?

La Commission transmettra, le 6 juin 1986, cette première proposition de directive "télévision sans frontières" au Conseil ainsi qu'au Comité économique et social et au Parlement.

Durant cette même année 1986, une décision aura une influence certaine sur la forme et le contenu de la future directive. En effet, en décembre 1986, la conférence européenne des ministres responsables des moyens de communication de masse, réunie à Vienne dans le cadre du Conseil de l'Europe, décide d'élaborer une convention réglementant la circulation européenne des programmes télévisuels au sein des vingt-deux pays membres. Un double processus de négociation quasi simultané – au sein du Conseil des ministres des Communautés européennes et au sein des conférences interministérielles du Conseil de l'Europe – va donc s'engager pour les douze Etats membres.

B. Vers la proposition remaniée du 6 avril 1988

La proposition de directive sera examinée au sein du Conseil "Marché intérieur" pour la première fois en mars 1987¹⁸ (soit un an après sa transmission par la Commission!). Si son principe est globalement accepté par la majorité des ministres des Douze (le Danemark se rangera dès l'origine du côté du refus pur et simple de la directive, considérant que l'audiovisuel – domaine culturel – relève exclusivement des compétences nationales), elle comporte cependant de nombreux points conflictuels qui ne semblent pas pouvoir être résolus facilement et rapidement. Les oppositions se focaliseront principalement sur l'existence d'un quota de programmation d'œuvres européennes (les opposants les plus farouches étant la Grande-Bretagne, l'Allemagne, le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg), sur l'idée de limitation quantitative de la publicité et sur le système de la licence légale en matière de droits d'auteur.

Le Comité économique et social va examiner aussi cette proposition en 1987 et remettra son avis en juillet. Celui-ci est surtout empreint d'un grand scepticisme à l'égard de l'efficacité des normes et des dispositifs annoncés: trop d'imprécision et de flou dans les modalités de mise en œuvre, trop de renvois au libre-arbitre des Etats membres pour fixer des dispositions plus précises et pas assez de contraintes communautaires claires. Aussi, le Comité souhaite-t-il que soit fixée une limite à la diffusion publicitaire plus stricte que celle proposée (10% au lieu de 15% ainsi que la fixation d'une limitation horaire).

L'institution consultative continue à reprocher la faible prise en compte dans la proposition des aspects politiques, culturels et sociaux de l'audiovisuel mais, par contre, est réticente à l'égard du seul vrai dispositif de promotion culturelle que ce texte comporte: le système des quotas (au nom de la libre concurrence et de l'existence d'accords bilatéraux avec des pays tiers). Elle souhaiterait aussi que la question des droits d'auteur soit globalement traitée pour l'audiovisuel, en tant que telle, dans une directive spécifique.

Durant cette même année 1987, alors que les travaux du Conseil sur la proposition de directive "télévision sans frontières" piétinent, les travaux portant sur l'élaboration de la convention du Conseil de l'Europe avancent. La Commission va dès lors développer la crainte que certains Etats membres ne se désolidarisent du projet communautaire¹⁹ si la

¹⁸ Cf. *Agence Europe*, n° 4505 du 9-10 mars 1987, p. 13.

¹⁹ Cf. *Agence Europe*, n° 4708 du 26 janvier 1988, p. 9.

convention est adoptée avant l'instrument communautaire. La Commission va donc exercer une pression sur les Etats membres pour qu'ils s'abstiennent de prendre une position définitive à l'égard de la convention en préparation au Conseil de l'Europe avant que le Conseil n'ait adopté la directive communautaire. Elle va de plus pousser le Conseil à accélérer ses travaux pour qu'il adopte rapidement une position commune sur le projet de directive. Les craintes de la Commission quant à l'éventualité d'un blocage définitif de la proposition de directive "télévision sans frontières" sont d'autant plus vives que le projet de convention pourrait contenir des dispositions incompatibles avec le traité CEE (notamment, la possibilité d'interdire la publicité transfrontalière destinée spécifiquement à un autre Etat membre et l'existence d'une Cour d'arbitrage qui pourrait entrer en concurrence avec la Cour de justice des Communautés européennes). Ainsi, à chaque réunion ministérielle importante au sein de la Communauté ou du Conseil de l'Europe, la Commission réitérera sa demande que la directive soit considérée comme prioritaire par rapport à la convention et soulignera leur complémentarité.

Le Parlement se prononcera, quant à lui, le 22 janvier 1988 sur la proposition de directive en amendant celle-ci par une large majorité (328 oui, 11 non et 10 abstentions)²⁰. En plus de la contestation du système de licence légale non volontaire en matière de droits d'auteur, le Parlement introduit principalement une limitation horaire, et non plus seulement journalière, des annonces publicitaires (suivant en cela le point de vue du Comité économique et social) et surtout renforce la disposition de promotion de la programmation européenne en poussant le niveau du quota d'œuvres obligatoires à 60% des émissions diffusées. Et sur ce dernier point, les parlementaires sont quasi unanimes (même si la plupart pensent qu'il devra s'agir d'une mesure de protection provisoire, à supprimer dès que la production européenne en matière de création audiovisuelle sera fortifiée!).

La Commission, après ce vote, estimera qu'il sera possible d'intégrer la majorité des modifications proposées par le Parlement dans une nouvelle proposition²¹.

Cependant, suite aux transformations demandées par les parlementaires (surtout l'augmentation du pourcentage du quota d'œuvres européennes), les divergences vont s'accroître au sein des ministres réunis en Conseil "Marché intérieur" jusqu'à aboutir à la constitution d'une minorité de blocage qui refuse que la Communauté européenne puisse disposer d'une compétence dans ce domaine et qui rejette catégoriquement toute idée d'imposition de quotas.

Devant cette situation, la Commission insistera à nouveau sur l'urgence d'une prise de décision communautaire qui devrait permettre d'aller au delà du projet du Conseil de l'Europe en jetant les bases d'un véritable marché commun de l'audiovisuel entre les Douze²². Elle présentera une proposition modifiée au Conseil le 6 avril 1988.

Parmi les modifications les plus marquantes, nous pouvons relever²³:

- l'augmentation du quota minimum de diffusion d'œuvres communautaires à 60%, pourcentage pouvant être obtenu progressivement en trois ans à partir de la date d'entrée

²⁰ Cf. *Agence Europe*, n° 4705 du 22 janvier 1988, p. 11.

²¹ Cf. *Agence Europe*, *ibidem*.

²² Cf. *Agence Europe*, n° 4714 du 4 février 1988, p. 9.

²³ *JOCE*, n° C 110 du 27 avril 1988, p. 3-21.

en œuvre de la directive. Cette modification est importante car ce plancher plus élevé empêche que les chaînes de télévision diffusant déjà largement au delà des 30% ne reviennent en arrière de ce seuil, évitant ainsi un processus de dérégulation par rapport à une proportion supérieure aux 30% déjà majoritairement pratiquée;

– la précision et l'élargissement de la notion "d'œuvre communautaire". Pour éviter qu'avec la seule mention de "producteurs établis dans un des douze Etats membres", les œuvres dites communautaires ne soient en fait réalisées par des filiales européennes d'entreprises non européennes, le texte précise que l'ensemble du processus de production et de diffusion de l'œuvre doit rester sous contrôle d'un producteur des Etats membres et que les travailleurs et auteurs parties prenantes à la production de l'œuvre doivent provenir essentiellement des douze pays communautaires. Seront aussi considérées comme œuvres européennes, celles produites par des producteurs des pays de l'AELE et du Conseil de l'Europe si du moins elles sont réalisées essentiellement avec la participation d'artistes et de travailleurs de ces pays (Etats membres de la CEE ou Etats de l'AELE ou du Conseil de l'Europe);

– l'adjonction d'un droit de réponse pour toute personne lésée par une allégation incorrecte prononcée dans une émission (proposition contenue dans le livre vert et qui n'avait pas été reprise dans la première version de la proposition de directive) et dont les modalités concrètes sont à organiser par chaque Etat membre;

– diverses précisions et de multiples ajouts dans la réglementation concernant la publicité dont une limitation du pourcentage de diffusion de la publicité par heure (18%), l'amélioration du code moral que la publicité doit respecter. Celle-ci ne doit pas comporter de discriminations à l'égard des nationalités, ni enfreindre le respect de la dignité de la femme, ni inciter au non-respect de l'environnement; il est également interdit de faire participer des enfants ou des adolescents à la publicité pour les produits alcooliques.

Sur le plan de la philosophie générale de la directive, les changements principaux se focaliseront:

– sur la nécessité de sauvegarder le pluralisme et la liberté d'information en empêchant la formation de positions dominantes dans le secteur de l'audiovisuel et de l'information et en contrôlant mieux le phénomène de la publicité;

– sur l'importance de promouvoir une industrie européenne de production d'œuvres pour le cinéma et la télévision qui puisse faire face à la concurrence extra-européenne grâce à des mesures complémentaires à la directive qui permettront de soutenir la pluralité culturelle et linguistique de l'Europe;

– sur l'atténuation de l'accent précédemment placé sur le marché commun de la publicité radiodiffusée;

– sur la mise en évidence que le dispositif communautaire est minimal, afin de n'affecter en rien les compétences exclusives que les Etats membres gardent pour l'organisation, le financement et le contenu des programmes nationaux.

Ainsi, la proposition modifiée intègre mieux une partie des dimensions politiques et culturelles à peine esquissées dans la première proposition en renforçant l'attention sur la notion de défense du pluralisme de l'information et en organisant une promotion accrue de la production européenne audiovisuelle (notamment par l'augmentation du quota de diffusion) et en atténuant les aspects trop commerciaux de la précédente à l'égard de la publicité.

La proposition modifiée sera cependant dans l'ensemble jugée trop contraignante par une majorité d'Etats membres au sein du Conseil qui continueront à cristalliser leur opposition autour de l'augmentation du quota de diffusion d'œuvres européennes.

Les parlementaires, eux, continueront à développer leur logique de soutien à la programmation audiovisuelle européenne lors des débats, en novembre 1988, concernant le programme Media de la Commission, regrettant notamment les faibles moyens qui lui sont attribués.

Le 23 novembre 1988, le Conseil de l'Europe présentera à la presse le projet de convention sur la télévision transfrontalière.

Le Conseil européen de Rhodes du 2 décembre 1988 entérinera le fait que la convention précédera la directive; il demande au Conseil d'accélérer ses travaux et note que la Commission adaptera son texte à la lumière de la convention du Conseil de l'Europe²⁴.

Cette déclaration de demi-échec permettra notamment aux parlementaires de prendre conscience de l'ampleur des oppositions déployées par certains Etats membres pour empêcher la mise en place d'une politique communautaire en ce domaine.

C. Vers la position commune du Conseil du 13 avril 1989

En janvier 1989, une nouvelle Commission se met en place. Le changement du commissaire chargé des affaires culturelles – et donc audiovisuelles – aura, à notre avis, des conséquences sur le type de compromis qui s'établira au sein du Conseil quant à l'adoption de la directive "télévision sans frontières". M. Ripa di Meana²⁵ qui, comme nous l'avions dit précédemment, était sensible aux positions des milieux culturels a été remplacé par M. Jean Dondelinger²⁶ issu des milieux diplomatiques luxembourgeois. Dès la reprise des travaux sur la future directive au sein du Conseil "Marché intérieur", la Commission soulignera que s'il doit y avoir complémentarité entre la directive et la convention, celle-ci ne suppose pas une identité totale, d'autant plus que le texte de la convention continue à contenir certains points incompatibles avec le droit communautaire et que la Communauté doit pouvoir élaborer son projet spécifique de création d'un espace audiovisuel commun²⁷. Cependant, la Commission va reprendre à son compte certains compromis établis lors des discussions de Stockholm portant sur la convention dont quelques-uns sont moins contraignants que les dispositions envisagées dans la proposition de directive (par exemple, la fixation d'une limite horaire de 20% pour la diffusion de la publicité au lieu de celle de 18% proposée par le Parlement européen). Ainsi, sur cette base de discussion, un compromis au sein du Conseil va s'ébaucher dès la fin février 1989 qui débouchera sur une position commune le 13 avril 1989 (trois votes contre). Le point le plus conflictuel porte toujours sur la notion de "quota" d'œuvres européennes et sera résolu par l'abandon de cette notion et son remplacement par une formule moins précise et donc moins contraignante qui s'inspire du texte

²⁴ Cf. *Bull. CE*, n° 12/1988, p. 10 et *Agence Europe*, n° 4907 du 4 décembre 1988.

²⁵ Cf. *Europe document*, n° 1337, 2 janvier 1985, p. 7.

²⁶ Cf. *Europe document*, n° 1539/1540, 11 janvier 1989, p. 4.

²⁷ Cf. *Agence Europe*, n° 4963 du 25 février 1989, p. 7.

de la convention: *la diffusion d'œuvres 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 sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte). Le respect de cette proportion sera contrôlé par la Commission qui devra établir un rapport sur la situation des Etats membres tous les deux ans en veillant à ce qu'il n'y ait pas un recul de cette proportion par rapport aux différentes situations nationales connues en 1988 (application d'une clause de non-recul).

Portant une appréciation sur ce compromis, le commissaire Dondelinger estimera qu'il était essentiel de retenir le principe d'une diffusion majoritaire d'œuvres européennes.

La radio est exclue du champ d'application de la directive et celle-ci ne contient plus de dispositions relatives au droit d'auteur.

La notion d'œuvres européennes a été étendue, au delà des douze Etats membres, aux œuvres originaires d'Etats tiers européens parties à la convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontalière et dans certaines conditions aux œuvres originaires des autres pays européens ayant des accords avec la Communauté (dont la RDA pour les émetteurs de la RFA).

En ce qui concerne la publicité, les émissions intérieures à caractère uniquement national ou régional pourront déroger aux conditions imposées aux autres types d'émissions.

Cette position commune sera soumise au Parlement européen dans le cadre de la procédure de coopération.

Le Comité économique et social émettra, le 27 avril 1989, un avis globalement positif sur la position du Conseil (celui-ci s'est aligné sur quelques-unes de ses conceptions dont l'assouplissement du système des "quotas", l'introduction de dispositions relatives au droit de réponse et, au contraire, la suppression du chapitre concernant le droit d'auteur dans l'audiovisuel qui fera l'objet d'une autre directive) tout en doutant et de l'efficacité du rapport bisannuel comme garantie de diffusion d'une proportion majoritaire d'œuvres européennes et de la réelle possibilité pour les Etats membres d'établir des normes plus strictes dans un contexte de concurrence généralisée.

Le 8 mai 1989, la convention du Conseil de l'Europe sera ouverte à la procédure de ratification.

Le 22 mai 1989 s'ouvre la séance plénière du Parlement européen pendant laquelle sera votée la nouvelle résolution portant sur la proposition de directive "télévision sans frontières" après les modifications apportées par le Conseil. Les parlementaires subiront durant cette session les pressions émanant des porte-parole de la Commission et du Conseil demandant au Parlement de ne pas modifier la position commune du Conseil car, d'après ceux-ci, l'équilibre obtenu le 13 avril 1989 est à ce point fragile qu'il ne survivrait pas à une quelconque modification du texte²⁸. La majorité des parlementaires seront extrêmement mécontents du rétrécissement substantiel de cette nouvelle version par rapport au texte initial d'avril 1986 et irrités par les pressions exercées sur eux.

²⁸ Cf Agence Europe, n° 5020 du 24 mai 1989, p. 13.

Le compromis principal qui se dégagera des débats au sein de l'Assemblée sera de rendre la notion de "proportion majoritaire" plus contraignante qu'elle ne l'était, dans la position commune, sans pour autant revenir à la notion de quota.

Le 24 mai 1989, la scène européenne sera l'objet d'un coup de théâtre. Une lettre émanant de la présidence des Etats-Unis parviendra au Président du Parlement européen afin de l'avertir que la proposition de directive est largement désapprouvée par les autorités américaines, surtout en ce qui concerne l'imposition d'une "proportion majoritaire" d'œuvres européennes qui est considérée comme étant une atteinte sérieuse au libre accès des producteurs américains au marché européen. Cette lettre prédit une aggravation sérieuse des relations bilatérales avec la Communauté européenne en cas d'adoption de la directive. Après réception de cette lettre, les pressions exercées par la Commission sur les parlementaires, afin qu'ils ne réintroduisent pas la notion de "quota", vont se faire encore plus vives.

Le 24 mai au soir, le Parlement votera néanmoins les différents amendements proposés par sa commission juridique, modifiant ainsi la position du Conseil.

Après le vote, lors d'une conférence de presse organisée par la Commission, J. Dondelinger déclare qu'il ne peut accepter l'ensemble des amendements parlementaires sous peine d'enrayer le processus institutionnel (principalement la série d'amendements renforçant l'aspect obligatoire de la diffusion d'œuvres européennes). Or, pour lui, l'adoption de la directive devrait symboliser l'attribution de nouvelles compétences à la Communauté dans le domaine de la culture; cette première balise permettrait à la Commission de proposer par la suite de nouvelles mesures pour aider les producteurs européens de l'audiovisuel. En cas d'abandon de la directive, le domaine culturel risquerait, d'après, lui, de ne plus être abordé de façon communautaire²⁹.

Le 14 juin 1989, l'affaire subira un nouveau rebondissement. Il n'existe plus de majorité au sein du Conseil "Marché intérieur" pour approuver la nouvelle version de la proposition modifiée par la Commission pour tenir compte de certains amendements parlementaires³⁰. La Commission estime que ce retournement du Conseil constitue un véritable affront pour le Parlement. C'est en effet la première fois que, depuis l'instauration de la procédure de coopération par l'Acte unique européen, un tel blocage institutionnel se produit par le renversement de la majorité au sein du Conseil. La Commission refuse dès lors de modifier la dernière version de la proposition estimant qu'elle était équilibrée et raisonnable. La proposition sera inscrite à l'ordre du jour du Conseil "Affaires générales" du 17 juillet 1989 car en raison des réactions vives des milieux culturels concernés et du Parlement devant cette situation, la question devient politique. Cependant, aucune majorité nette ne parvenant à se constituer³¹, J. Delors, le président de la Commission, devra engager un processus de négociation bilatérale avec chaque délégation nationale.

Finalement, après ce laborieux exercice de diplomatie, le Conseil "Affaires générales" du 3 octobre 1989 adoptera la directive "télévision sans frontières" à la majorité qualifiée. Pour arriver à mener à terme ce processus institutionnel³², la Commission a dû rassurer

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Cf. *Agence Europe*, n° 5036 du 15 juin 1989.

³¹ Cf. *Agence Europe*, n° 5059 des 17-18 juillet 1989, p. 9.

³² Cf. *Agence Europe*, n° 5106 du 7 octobre 1989, p. 13 et 14.

les Etats membres opposés à l'existence de l'article portant sur la proportion majoritaire d'œuvres européennes en faisant inscrire au procès-verbal de la réunion du Conseil que cette disposition ne sera que politiquement et non juridiquement contraignante (dès lors, la Commission ne pourra pas avoir recours à la Cour de justice en cas de non-respect de cette disposition). Par contre, aux Etats membres qui défendaient une version plus contraignante de cette disposition, la Commission promettra la prise rapide de mesures concrètes d'aides à la production audiovisuelle européenne et l'instauration d'un contrôle sévère pour vérifier l'effectivité de la clause de non-recul.

Au terme de ce processus, il faut bien dire que la majorité de la classe politique européenne avait relégué en seconde place le problème du contenu de la directive: l'important pour sauver l'image de la cohérence institutionnelle communautaire étant qu'elle existe, quelle qu'elle soit!

Cette ligne politique en matière audiovisuelle – ambiguë et timorée – n'a pu que désenchanter les milieux socio-professionnels et politiques qui avaient fait du "quota d'œuvres européennes" le symbole d'un pouvoir communautaire prêt à promouvoir l'existence d'une identité culturelle européenne face au projet unidimensionnel de "marché unique" et à la domination commerciale de la production audiovisuelle américaine... Les institutions communautaires y perdirent beaucoup de leur crédibilité.

Conclusions

En définitive, le Conseil a adopté le 3 octobre 1989 un texte dont le contenu est très minimaliste quant à la logique d'intégration et d'harmonisation des législations nationales, quant aux mesures de promotion d'une télévision européenne de qualité et quant aux possibilités de contrôle et de sanction à l'égard des contrevenants qui n'en respecteraient pas les diverses modalités.

Ainsi, tout au long de ce parcours institutionnel, la directive a perdu beaucoup de sa substance, sous l'effet conjugué de multiples pressions: pressions des autorités américaines qui refusent systématiquement toute idée de quota de diffusion d'œuvres européennes ou communautaires, pressions des industries de la publicité opposées aux formes de régulation pourtant timides que souhaitaient introduire la Commission et plus encore le Parlement européen et le Comité économique et social, oppositions de certains petits Etats (comme la Belgique³³ ou le Danemark) inquiets pour l'avenir de leur secteur audiovisuel ou soucieux de sauvegarder des compétences exclusivement nationales, réticences d'Etats plus puissants (comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne) favorables à l'application d'un libéralisme intégral.

De plus, la dynamique législative de la Communauté européenne fut entravée par des volontés politiques centrifuges qui empêchèrent que la directive fût conçue de façon autonome par rapport au texte de la convention du Conseil de l'Europe.

³³ Pour une approche des problèmes belges en matière de télévision, voir F. JONGEN et P. STEPHANY, *Audiovisuel: les révolutions de 1989*, Ed. Pol-His, Bruxelles, 1990, 175 pages et A.-M. HERMANUS, *Tempêtes sur l'audio-visuel*, Ed. du Perron, Liège, 1990, 247 pages.

L'existence de ces deux textes, négociés parallèlement³⁴, a créé dès lors une situation confuse pour la gestion future de l'espace audiovisuel européen.

A la différence de la Communauté européenne, le Conseil de l'Europe est en effet une instance de coopération internationale qui ne dispose pas réellement de moyens de contrainte à l'égard de ses membres.

La convention votée est susceptible de recevoir plusieurs interprétations et laisse ouverte aussi la question du respect de son contenu par les vingt-deux Etats qui à l'époque ont participé à son élaboration (ainsi que par les trois nouveaux venus au sein du Conseil de l'Europe), sachant que ceux-ci n'ont par ailleurs aucune obligation de la ratifier.

La directive adoptée par le Conseil de la Communauté européenne peut, à l'inverse, avoir des effets contraignants. Mais cet aspect contraignant se trouve en fait limité par deux obstacles majeurs: d'une part, par les pressions politiques et économiques que peuvent exercer les autorités américaines en liant, par exemple, leur soutien à la norme européenne de TVHD à une totale liberté de diffusion des produits audiovisuels américains dans la Communauté; d'autre part, par l'absence, dans le texte, des dispositifs concrets nécessaires à l'exercice par la Commission d'un réel pouvoir de contrôle et plus encore d'un pouvoir de sanction.

Tout au long du processus décisionnel communautaire, les réactions à l'égard de ce projet de réglementation furent vives.

Les principales critiques qui furent adressées à la Commission et au Conseil à propos des versions successives de la directive et du texte final, tant par le Comité économique et social de la Communauté que par des associations socio-professionnelles et professionnelles de l'audiovisuel, des organisations de défense des consommateurs³⁵ ou de nombreux parlementaires européens, peuvent se résumer en ceci: la Communauté n'a pas élaboré une approche suffisamment globale et intégrée de la problématique de l'audiovisuel et sous-estime dès lors ses différentes dimensions: économiques, sociales, politiques et culturelles³⁶.

³⁴ Comme le rappelle Serge REGOURD, "Sur les principales questions, la concurrence entre le projet de directive de la CEE et le projet de convention du Conseil de l'Europe paraît avoir favorisé une dialectique de la réglementation minimale, certains Etats ayant fait savoir qu'ils feraient prévaloir le moins contraignant des deux textes" in "Une grande bataille pour l'Europe de l'audiovisuel", *Le Monde diplomatique*, août 1989, p. 21.

³⁵ Telles par exemple le BEUC (Bureau européen des Unions de consommateurs), voir *Agence Europe*, n° 4338 du 13 juin 1986 p. 15, la CES (Confédération européenne des syndicats), voir *Agence Europe*, n° 4482 du 5 février 1987, p. 12 et n° 4997 du 17-18 avril 1989, p. 9, la FISTAV (Fédération internationale des syndicats des travailleurs de l'audiovisuel), voir *Agence Europe*, n° 4995 du 14 avril 1989, le Comité pour l'Europe du cinéma et de la télévision, voir *Agence Europe*, n° 5022 du 26 mai 1989, les travailleurs de l'audiovisuel réunis au colloque de Delphes, voir *Agence Europe*, n° 4864 du 1^{er} octobre 1988, p. 10, la Fédération graphique internationale, le Comité européen des syndicats des arts, des spectacles, de la presse et de l'audiovisuel, le Groupe européen de la Fédération internationale des journalistes (presse, radio, télévision), voir *Agence Europe*, n° 5033 du 10 juin 1989, p. 15.

³⁶ La question du manque de moyens de contrôle et de sanction est également mise en évidence.

L'objectif le plus directement visible de cette directive a paru à ce point commercial que des artistes européens réunis en symposium à Delphes en septembre 1988 n'hésiteront pas à déclarer que les gouvernements des Douze, sous prétexte d'un "besoin" d'images, ont en fait organisé la vente de millions de téléspectateurs aux agences de publicité³⁷. Et le parlementaire démocrate-chrétien espagnol, Garcia Amigo, de s'écrier que ce projet de directive est celui non de la télévision sans frontières mais de la publicité télévisuelle... De fait, la directive fait la part belle à la publicité partout au sein des Douze, l'interdiction de celle-ci par un Etat membre à l'égard de ses chaînes nationales perdant tout sens si les nationaux peuvent capter des dizaines d'autres chaînes diffusant des *spots* publicitaires...

Cependant, il ne faut pas perdre de vue que, inscrite au sein du projet de marché unique, cette directive se fonde dans une stratégie industrielle et économique beaucoup plus large où la mise en place de nouvelles infrastructures techniques (câblage, fibre optique, satellites...) reliées en réseaux à l'échelle européenne comme support aux nouvelles techniques dites de communication (informatique, télématique...) doit permettre une circulation accrue des biens, des services et des capitaux, la télévision pouvant jouer au sein de ces réseaux un rôle central comme appareil de réception multi-services. De plus, la télévision est aussi un produit industriel stratégique dans le cadre du projet de développement industriel de télévision à haute définition, maillon central au sein de la chaîne des autres produits industriels du secteur de l'audiovisuel. La réglementation au niveau européen de ce système technique assez particulier paraissait donc capitale pour la Communauté.

Mais en dehors des aspects de stratégie industrielle, cette réglementation reflète aussi, sur un plan plus politique, la philosophie de société libérale véhiculée par le projet de "grand marché": elle s'inscrit clairement dans une volonté politique de mettre à mal les modes de gestion publique de la télévision et d'accentuer les processus de "marchandisation" de l'information et de la culture.

Certains en critiquant cette directive ont regretté l'absence d'un règlement portant sur l'établissement d'un mode de coexistence entre secteur privé et secteur public qui permette à celui-ci de continuer à exister et à préserver sa mission de service public (notamment en termes de vecteur d'éducation permanente, de véhicule d'une information objective et pluraliste et de cultures plurielles...), et d'une réglementation qui empêcherait les processus de concentration des entreprises dans ce secteur tant au niveau européen qu'à l'intérieur des cadres nationaux (à travers des participations croisées formant des groupes multimédias ou des regroupements de propriété...) afin que le pluralisme d'expression soit préservé et avec lui, le fonctionnement et le fondement démocratique au sein des Douze³⁸.

³⁷ *Agence Europe*, n° 4864 du 1^{er} octobre 1988, p. 10.

³⁸ Ces deux positions seront par exemple exprimées par le Comité économique et social lors de son premier avis sur le livre vert du 25 septembre 1985 ou son avis de juillet 1987 sur la proposition de directive, également par la Confédération européenne des syndicats, la Fédération graphique internationale, le Comité européen des syndicats des arts, des spectacles, de la presse et de l'audiovisuel, le Groupe européen de la Fédération internationale des journalistes, (voir note précédente).

De multiples études³⁹ n'ont cependant pas cessé de mettre en lumière les dérives dangereuses vers lesquelles évoluent les médias télévisuels lorsqu'ils sont livrés à une simple logique de rentabilité. La concurrence entre chaînes par la recherche de l'audience maximale homogénéise et dégrade le contenu des programmes. Le journalisme perd toute réserve déontologique en recherchant le "scoop" à tout prix (glorification de la violence, exposition de la mort ou de souffrances humaines comme spectacle, création d'événements médiatiques qui peuvent gravement interférer dans les processus de prise de décisions politiques – tels que la "création" de l'ultimatum dans le déclenchement de la guerre du Golfe –, manipulation de l'opinion à travers la mise à plat d'événements non reliés à leurs nombreuses implications dans le temps et dans l'espace ou par le verdict des "sondages",...). La mise en scène d'émissions de "politique-spectacle" ou de "spots politiques" régis sur le même mode que les spots publicitaires simplifie et abêtit le discours politique. La concentration des différents secteurs médiatiques (presse, édition, audiovisuel...), leur intégration dans des groupes multimédias ou des multinationales investissant par ailleurs dans d'autres activités industrielles et la mainmise de quelques groupes sur le marché mondial de l'information menacent directement la liberté et le pluralisme d'expression... car, ce qui est en jeu, pour ces multinationales, ce n'est pas seulement le contrôle économique de secteurs rentables mais aussi, et nous dirions même surtout, le contrôle politique de l'information.

De tous ces problèmes fondamentaux, mêlant étroitement culture et politique, la directive ne tient pas compte... tout comme finalement, sur le plan économique, elle n'assure pas de protection au développement de la création audiovisuelle européenne. Les milieux professionnels de la culture avaient fait des quotas de diffusion d'œuvres européennes – *a posteriori* nous pouvons dire à tort – le symbole d'une volonté politique de la Communauté de défendre le projet d'une culture européenne face à l'envahissement du marché européen par des productions américaines et japonaises "bon marché". L'abandon de l'imposition de quotas et l'imprécision de la notion "d'œuvres communautaires" les ont finalement dissuadés.

Bien sûr, l'on peut faire remarquer que le texte laisse la faculté aux Etats membres de prendre des dispositions plus détaillées et plus sévères mais chacun sait que par le jeu de la concurrence entre les chaînes de télévision, le processus de normalisation est entraîné dans une logique qui, au contraire, conduit à des degrés de protection minimaux.

³⁹ Déjà, Max HORKHEIMER et Theodor W. ADORNO, dans leur texte célèbre sur "l'industrie culturelle" montrent bien dès 1944, pour les médias existants, que la soumission de la culture et de l'art à une logique d'industrialisation et de profit a conduit à leur négation comme production humaine créative et esthétique: "Le film et la radio n'ont plus besoin de se faire passer pour de l'art. Ils ne sont plus que business: c'est là leur vérité et leur idéologie qu'ils utilisent pour légitimer la camelote qu'ils produisent délibérément." in *La dialectique de la raison*, Ed. Gallimard, coll. TEL, Paris, 1983, p. 130.

Pour des études plus récentes, voir notamment les travaux de A. et M. MATTELART, notamment *La culture contre la démocratie? L'audiovisuel à l'heure transnationale*, écrit en collaboration avec X. DELCOURT, aux Ed. La découverte, coll. Cahiers libres, Paris, 1983, 223 pages; le recueil publié par Le Monde diplomatique, *La communication victime des marchands*, aux Ed. La découverte/Le Monde, Paris, 1989, 282 pages; le numéro 51 de la revue *Pouvoirs* consacré à la télévision, Ed. PUF, Paris, nov. 1989, 125 pages; le numéro de la revue *Le débat*, n° 61, sept./oct. 90, pp. 59 à 114, consacré à la télévision...

Le cheminement institutionnel de la directive "télévision sans frontières" met finalement en évidence la fragilité du processus de légitimation démocratique dans l'Europe des Douze.

On peut d'abord se demander quelle est la légitimité de ce pouvoir multicéphale et déséquilibré: le Conseil et la Commission ont passé outre aux *desiderata* du Parlement européen qui est cependant la seule instance communautaire à être élue au suffrage universel; les décisions prises au niveau du Conseil de la Communauté et du Conseil de l'Europe relèvent des gouvernements des Etats et leur légitimation est indirecte et donc plus faible.

On peut également souligner les problèmes posés par la lenteur décisionnelle au sein de ce pouvoir non unifié: le Parlement a, en fin de compte, abandonné sa bataille en faveur des quotas, le Comité économique et social a adouci sa critique au fil de ses avis, tant il est vrai que les instances qui devraient jouer un rôle de contre-pouvoir par rapport à l'Exécutif en arrivent à préférer un texte peu à peu vidé de son contenu plutôt qu'une absence de texte. Et c'est dès lors la question de la faible crédibilité des institutions communautaires qui est ainsi mise crûment en relief.

En dépit des apparences, la souveraineté des Etats nationaux est aussi malmenée car, en définitive, aucun choix clair n'a été opéré: maintien d'un pouvoir national important (sur les modalités d'organisation des organismes de diffusion ou sur le contenu de la programmation) et en même temps, transfert de la matière "audiovisuelle" à des instances supranationales ou de coopération internationale, à quoi s'ajoute le transfert – de fait – des principales décisions économiques la concernant.

L'évacuation progressive de l'action publique nationale sans passage vers une autorité publique supranationale témoigne des défauts et des incohérences des orientations économes de l'Acte unique européen⁴⁰ et ébranle un système d'équilibres précaires – différents d'Etat à Etat – qui s'était construit à travers chaque situation historique nationale. L'ambiguïté née des choix réalisés en 1989 lors de l'adoption de la directive favorise l'immobilisme dans la décision politique et l'essor du laisser-faire.

⁴⁰ Commentant l'ouvrage de Jean-Marie DOMENACH, "*Europe, le défi culturel*", Jacques DELORS admettait cette dérive.

"Depuis 1984, la relance de la construction européenne a été mise en œuvre avec un succès indéniable, en partant de l'impératif économique face aux défis du monde. Cette stratégie, j'en conviens, pouvait apparaître comme technocratique et dominée par l'économisme, en dépit du renforcement des politiques de solidarité et de la dimension sociale. Mais nos économies étaient menacées par un déclin relatif!", in *Le Monde*, 16 mai 1990.

La question de l'audiovisuel ne constitue, à cet égard, qu'un révélateur des tendances actuelles les plus marquées au sein du système communautaire.

Bien sûr, la directive votée ne met pas un terme à l'action de la Communauté en matière audiovisuelle, mais l'exemple de son élaboration et de son contenu final ne peut laisser espérer, dans le cadre institutionnel actuel, une amélioration du fonctionnement démocratique communautaire⁴¹.

⁴¹ A ce propos, l'intervention de J. DELORS devant le Parlement européen, peu après le deuxième vote de celui-ci sur la proposition de directive, le 26 juillet 1989 où il déclare que les exigences du Parlement ont fait perdre l'occasion d'un bon compromis, montre bien les pressions morales exercées sur cette instance pour qu'elle n'intervienne pas "outre mesure" au sein de l'élaboration de la norme européenne et finalement qu'elle reste plutôt une "vitrine" démocratique; voir *Agence Europe*, n° 5065 et 5066, p. 10 et p. 5.