

N° 73

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 1991.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le 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,*

(URGENCE DÉCLARÉE)

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Séramy, *vice-présidents* ; Jacques Bérard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, François Autain, Honoré Bailet, Jean-Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Hubert Durand-Chastel, André Egu, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Hubert Martin, Jacques Mossion, Georges Mouly, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jean Pépin, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Raymond Soucaret, Dick Ukeiwé, André Vallet, Albert Vecten, André Vézinhét, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 2 (1991-1992).

Audiovisuel.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. UN NOUVEAU TOILETTAGE DES TEXTES AUDIOVISUELS S'IMPOSAIT-IL?</b> .....	5
<b>A. DES ARGUMENTS JURIDIQUES PEU CONVAINCANTS</b> ....	5
1. La transposition en droit français de la directive sur "la télévision sans frontières" .....	6
2. Les griefs formulés par Bruxelles à l'égard de la réglementation française .....	9
<b>B. DES RAISONS ECONOMIQUES PLUS LEGITIMES</b> .....	17
1. La situation économique de l'audiovisuel .....	17
2. La réglementation en accusation .....	28
3. L'éclairage des bilans et des simulations .....	30
<b>II. LES AMENAGEMENTS PROPOSES</b> .....	35
<b>A. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI</b> .....	36
1. Les "retombées législatives" du compromis de Bruxelles .....	36
2. Les autres dispositions .....	40
<b>B. LES PROLONGEMENTS RÉGLEMENTAIRES</b> .....	43
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	45
<i>Article premier</i> - Modifications relatives aux dispositions communes applicables aux secteurs public et privé de la communication audiovisuelle .....	45
<i>Article 2</i> - Oeuvres audiovisuelles et cinématographiques diffusées par les services autorisés diffusés par satellite en langue étrangère .....	50
<i>Article 3</i> - Dispositions relatives à la diffusion des oeuvres cinématographiques .....	51
<i>Article 4</i> - Application de la loi aux territoires d'outre-mer et à Mayotte .....	52
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	53
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	56

Mesdames, Messieurs,

Nous voici à nouveau saisis d'un projet de loi visant à modifier la loi de 1986 relative à la liberté de communication et, plus particulièrement, son article 27 que, déjà, nous avons été invités à réécrire à l'automne de 1988, lors de l'examen du texte créant le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

On nous justifie cette réforme par "les difficultés que soulève" la compatibilité de notre législation avec le traité de Rome et la directive relative "à la télévision sans frontières".

La formulation est embarrassée et, pour cause, la pertinence de l'argument de droit n'apparaît pas clairement.

Il est, en revanche, des raisons économiques d'agir beaucoup plus fortes : si son fondement culturel, autrement dit sa légitimité, est rarement mis en cause, notre réglementation audiovisuelle doit faire face au "front du refus" des diffuseurs et des producteurs qui, avec l'appui du Conseil supérieur de l'audiovisuel et l'éclairage d'un certain nombre de bilans ou de simulations pour l'avenir, la jugent profondément irréaliste.

Par la plume de son rapporteur (1), votre commission s'était émue de ce "vent de contestation" au printemps dernier auprès du Gouvernement et avait réclamé que l'on rapprochât les points de vue pour aboutir à un corpus de règles "stable et largement accepté, la pire des choses étant l'impression de contestation permanente".

Que n'a-t-elle espéré des propos tenus par le ministre délégué chargé de la communication, fin août, en clôture de l'université d'été de la communication à Carcans-Maubuisson ?

Le ministre en effet se déclarait prêt à rechercher avec les professionnels *"une réglementation mieux adaptée qui tienne compte de nos engagements internationaux et notamment communautaires, qui tienne compte de la nécessité pour chacun d'atteindre un équilibre économique, et qui tienne compte aussi des ambitions culturelles qui doivent rester celles de la France ... autrement dit, une réglementation*

(1) lettre du 24 avril 1991 à Mme Tasca.

*forte, mais une réglementation pragmatique et cohérente ; une réglementation respectée et respectable parce que réaliste et adaptée."*

Mais 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.

\*

\*

\*

## I . UN NOUVEAU TOILETTAGE DES TEXTES AUDIOVISUELS S'IMPOSAIT-IL ?

Le dépôt d'un nouveau projet de loi relatif à la communication audiovisuelle a été justifié par l'urgence qu'il y aurait à accorder notre législation avec le droit européen.

Il tire en fait davantage sa légitimité des nécessités économiques.

### A. DES ARGUMENTS JURIDIQUES PEU CONVAINCANTS

L'argumentation juridique qui préside à l'exposé des motifs du présent projet de loi - la non-conformité de nos règles audiovisuelles avec la directive sur "la télévision sans frontières" ou plutôt son éventualité, car la rédaction alambiquée de cet exposé des motifs laisse percevoir que subsiste pour le Gouvernement un léger doute (1) - laisse sceptique : le problème de la transposition en droit français du texte européen ne se posait pas - ou sur des points, sinon mineurs, du moins de détail - et les griefs formulés par Bruxelles à l'égard de notre réglementation au printemps dernier sont des plus contestables.

*(1) dire que la compatibilité de la loi du 30 septembre 1986 avec le Traité de Rome et la directive "soulève deux difficultés que le présent projet de loi tend à résoudre" n'est pas reconnaître franchement l'existence d'une incompatibilité*

## 1. La transposition en droit français de la directive sur "la télévision sans frontières"

● La directive du Conseil des Communautés européennes du 3 octobre 1989 (89/552/CEE<sup>(1)</sup>) - dite couramment directive relative "à la télévision sans frontières" - a pour objectif de garantir que les émissions de radiodiffusion, qui satisferont aux conditions qu'elle pose et qui seront conformes au droit de l'Etat membre dont elles émanent, seront reçues et retransmises dans les autres Etats membres sans entraves résultant de réglementations nationales divergentes en matière notamment de production et de diffusion de programmes de télévision, de publicité, de protection de l'enfance et de droit de réponse.

Les normes qu'elle a fixées - avec obligation pour les Etats membres de s'y conformer au plus tard le 3 octobre 1991 - n'impliquaient, en elles-mêmes, de transposition en France que sur des points, sinon mineurs, du moins de détail.

D'une part, en effet, de telles normes existaient déjà préalablement dans notre pays.

D'autre part, la directive prévoit la possibilité pour les Etats membres de conserver ou d'adopter des réglementations plus strictes que les minima qu'elle pose.

Cette possibilité découle expressément tant de son préambule - "*... la présente directive prévoit les dispositions minimales nécessaires pour assurer la libre diffusion des émissions ; ... elle n'affecte pas les compétences que possèdent les Etats membres et leurs autorités en ce qui concerne l'organisation ... et le financement des émissions, ainsi que le contenu des programmes*" - que de son dispositif. Les Etats membres se sont ainsi vu reconnaître la faculté "*de prévoir des règles plus strictes ou plus détaillées dans les domaines couverts*" par la directive (article 3), et notamment de préciser la notion "*d'oeuvres européennes*" qu'elle utilise (préambule), de renforcer les règles de programmation en fonction de critères linguistiques (article 8), la même possibilité leur étant ouverte pour la publicité (préambule et article 19).

Lors de la signature de la directive du 3 octobre 1989, il paraissait donc clair que la France pourrait conserver "les règles plus

(1) "*visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle*"

strictes" qu'elle avait adoptées en matière de "chronologie des médias", de publicité (notamment pour les coupures publicitaires), de parrainage et, surtout, de quotas de diffusion fixés, au-delà de l'objectif de 50 % posé par la directive sans contrainte, ni sanction, à 60 % pour les oeuvres communautaires et à 50 % pour les oeuvres d'expression originale française.

Faut-il rappeler, d'ailleurs, les déclarations du ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire devant le Sénat, lors d'une séance de questions orales avec débat consacrées à la télévision sans frontières, le 12 avril 1989 ? Notre législation nationale, disait-il, resterait intacte et serait même renforcée et "la première vertu" de la directive était de permettre que notre réglementation soit reconnue conforme au traité de Rome et ne puisse plus faire l'objet de recours devant la Cour européenne de Luxembourg.

● En réalité, nos obligations, en matière de transposition, se limitaient principalement :

- à la réglementation relative *au câble*, la directive ne distinguant pas entre les supports et le décret n° 87-796 du 29 septembre 1987 restreignant la diffusion des programmes étrangers intégrés dans les plans de service des réseaux câblés français qui, dans leur pays d'émission, ne sont pas soumis aux mêmes obligations que celles applicables en France (notamment pour la programmation des oeuvres cinématographiques) ; en application de la loi du 29 décembre 1990 relative à la réglementation des télécommunications qui a étendu, à l'article 34-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, le régime de convention (avec le CSA) aux services uniquement distribués par câble, un décret doit prochainement intervenir, qui distinguera, parmi les catégories de ces services, celle des services étrangers relevant de la compétence d'un Etat membre de la CEE pour limiter ses obligations aux dispositions minimales de la directive relative à "la télévision sans frontières" ;

- à la définition de *l'oeuvre d'expression originale française* : la directive autorisant chaque Etat à instaurer des quotas nationaux, mais uniquement en fonction de critères culturels, le Gouvernement a substitué, à l'article 5 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 pris pour application de l'article 27 (2°) de la loi du 30 septembre 1986 modifié par la loi du 17 janvier 1989, une définition de l'oeuvre française purement linguistique à la définition principalement "économique" qu'avait arrêtée la Commission nationale de la communication et des libertés dans sa note de terminologie du 31 décembre 1987 par analogie avec les conditions d'éligibilité au compte de soutien financier de l'industrie

des programmes (minimum d'investissements en France et de financement français <sup>(1)</sup>).

- au renforcement de l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs : l'article 10 du décret n° 90-67 du 17 janvier 1990, pris pour application de l'article 27 (3°) de la loi du 30 septembre 1986 modifiée et fixant les principes généraux concernant "la contribution au développement de la production cinématographique et audiovisuelle et les dépenses minimales consacrées à l'acquisition de droits de diffusion d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles ainsi que l'indépendance des

(1) *Décision n° 87-381 du 31 décembre 1987 (note de terminologie relative à certains termes ou expressions employés, en matière de programmes télévisés, dans les décisions de la C.N.C.L.).*

*Oeuvre télévisuelle d'expression originale française : oeuvre intégralement réalisée en version originale en langue française ou oeuvre qui :*

*1° Est produite par une entreprise de production établie en France et dont le président, directeur ou gérant ainsi que la majorité des administrateurs sont de nationalité française ou ressortissants d'un Etat membre de la Communauté économique européenne. Les étrangers autres que les ressortissants d'un Etat membre de la Communauté économique européenne justifiant de la qualité de résident en France depuis plus de cinq ans peuvent être assimilés aux citoyens français pour l'application de la présente définition.*

*Cette entreprise de production prend personnellement ou partage solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'oeuvre et en garantit la bonne fin.*

*2° Est financée avec une participation française au moins égale à 25 p. 100 de son coût définitif.*

*Pour les documentaires de création, la participation à la production s'entend soit d'un apport direct, soit d'un achat de droits.*

*3° Fait l'objet, à raison de 25 p. 100 au moins du coût définitif, de dépenses de production en France.*

*Pour les oeuvres d'animation, les dépenses de production doivent concerner les coûts de fabrication.*

*4° Est réalisée avec la participation d'artistes-interprètes, de techniciens collaborateurs de création et d'auteurs (réalisateurs, scénaristes, dialoguistes, musiciens, etc.) français ou ressortissants d'un Etat membre de la Communauté économique européenne dans la même proportion que l'apport financier national ou communautaire, pour au moins deux des trois catégories précitées.*

*Cette proportion s'applique également au montant global de la masse salariale consacrée aux collaborations artistiques.*

*A titre indicatif et en tant qu'élément d'appréciation de l'oeuvre, elle s'applique au nombre d'engagements à la journée.*

*Pour les oeuvres d'animation, trois des quatre intervenants artistiques (auteur, créateur des dessins et des décors, réalisateur, sonorisateur) doivent être de nationalité française ou ressortissants d'un Etat membre de la Communauté économique européenne.*

*5° Fait appel à des prestations techniques réalisées soit dans des studios de prise de vue, soit dans des laboratoires, soit des studios de sonorisation situés en France.*

*6° Est réalisée en version originale en langue française par les artistes de nationalité française, sauf dérogation de la C.N.C.L.*

producteurs à l'égard des diffuseurs", a repris l'article 5 de la directive en faisant obligation aux chaînes diffusées en clair par voie hertzienne terrestre de consacrer au moins 10 % de leur chiffre d'affaires annuel net à des commandes d'oeuvres d'expression originale française et communautaires réalisées par des producteurs indépendants (on remarquera qu'avant même de faire l'objet d'une formulation expresse, cette obligation était vraisemblablement remplie par le jeu de la suppression des commandes obligatoires à la Société française de production, du mécanisme du compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels et du système d'abri fiscal institué par la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985).

## **2. Les griefs formulés par Bruxelles à l'égard de la réglementation française**

● Parce qu'ils sont notamment venus confirmer les quotas de diffusion prescrits en France pour les oeuvres d'expression originale française et d'origine communautaire et qu'ils ont surtout prévu de les appliquer, en vertu de la loi du 17 janvier 1989, aux heures de grande écoute (à compter du 1er janvier 1992), les décrets du 17 janvier 1990 ont été l'objet, lors de leur préparation, de très vives polémiques.

Le débat a resurgi, au printemps dernier au MIP-TV de Cannes, avec, notamment, la création, par l'Union syndicale des producteurs audiovisuels (USPA) et les chaînes privées, du mouvement de réflexion et de revendication "Télévision pour demain". Ce débat a dépassé le cadre hexagonal où il s'était cantonné en 1989 pour atteindre l'échelon communautaire qui ne s'était pas jusqu'alors manifesté.

Saisie d'un pré-contentieux contre la France par TF1, M6 et l'Association des producteurs allemands, la Commission de Bruxelles, par la voix de M. Jean Dondelinger, commissaire européen chargé des questions audiovisuelles, a fait aux décrets "Tasca" cinq griefs (il est à remarquer que ceux-ci ne rejoignent pas toujours exactement la "contestation nationale" analysée plus loin, qui, par définition, a une résonance économique plus hexagonale) :

- elle a critiqué les quotas de diffusion qu'ils réservent aux oeuvres d'expression originale française (EOF), en faisant valoir qu'ils ne laissent pas une marge suffisante aux oeuvres européennes (10 %, obtenus en retranchant le seuil de 50 % de celui de 60 %) ;

- elle a jugé leur définition de l'oeuvre audiovisuelle trop restrictive et souhaité l'élargissement de cette dernière aux variétés et aux émissions de plateau comme le stipule implicitement la directive du 3 octobre 1989 ;

- elle a estimé inacceptable de ne considérer comme françaises que les oeuvres dont le scénario est rédigé en français ;

- elle a dit contraire à la libre circulation des images l'obligation faite à certains diffuseurs de programmer annuellement au moins 120 heures d'oeuvres françaises inédites en «prime time» ;

- elle a déclaré trop restrictives les règles sur les coproductions cinématographiques.

● Ces griefs, qui furent exprimés avec force puisque M. Dondelinger a déclaré, en mai dernier, "qu'il ferait son devoir si la réglementation française n'était pas modifiée", méritent d'être repris un à un :

#### 1) Les quotas de diffusion d'oeuvres d'expression originale française

● Il convient ici de rappeler l'origine et le détail de notre législation et de notre réglementation.

Les ambitions nourries par le législateur pour la création originale française l'avaient conduit à prévoir, dans la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (article 27-1), que des décrets en Conseil d'Etat fixeraient le régime de diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles applicable à chaque catégorie de services de communication audiovisuelle diffusés par voie hertzienne ou par satellite, autres que ceux assurés par les sociétés nationales de programme (1).

En application de cette disposition, le décret n° 87-36 du 26 janvier 1987 a obligé les chaînes privées (en clair) à diffuser annuellement 60 % (2) d'oeuvres d'origine communautaire dont 50 % d'oeuvres d'expression originale française (EOF).

Dans le projet de loi qu'il a présenté au Parlement à l'automne 1988 pour créer le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le Gouvernement a proposé d'inscrire dans la loi elle-même, et cette fois et pour le secteur public et pour le secteur privé, l'obligation d'une diffusion majoritaire de telles oeuvres. On notera, car la remarque

(1) dont le régime de diffusion était fixé par les cahiers des charges.

(2) le groupe repreneur de TF1 s'est pour sa part engagé, quelques semaines plus tard, le 4 avril 1987, au titre du "mieux disant culturel", à atteindre la proportion de 70 %.

prend aujourd'hui une dimension singulière, que beaucoup, dont votre commission, virent dans cette disposition la volonté du Gouvernement d'afficher avec détermination la position de la France au moment où les travaux étaient en cours, à l'échelon européen, pour l'adoption de la directive relative à la "télévision sans frontières".

Le législateur est allé plus loin. L'initiative est venue du Sénat qui a retenu la suggestion de votre commission d'imposer aux diffuseurs un volume minimum d'oeuvres d'expression originale française et communautaires aux heures de grande écoute. Il apparaissait en effet que les chaînes tentaient de s'acquitter de leurs obligations quantitatives à des heures de diffusion tardives, voire la nuit, et qu'en conséquence, l'esprit de la loi avait été dénaturé. Le Gouvernement a, par voie d'amendement, surenchéri : l'application pure et simple des quotas majoritaires d'oeuvres françaises et originaires de la CEE a été prévue en "prime-time".

Le décret d'application n° 90-66 du 17 janvier 1990 a repris les quotas de 60 % et de 50 % en prévoyant de les appliquer :

- d'une part sur l'ensemble du programme (ce régime n'est entré en vigueur pour les chaînes publiques qu'au 1er octobre 1990, leurs cahiers des charges n'ayant prévu l'application des mêmes pourcentages, jusqu'au 30 septembre 1990, qu'aux heures de grande écoute),

- d'autre part, à compter du 1er janvier 1992, aux heures de grande écoute, définies (article 9) comme celles comprises entre 18 et 23 heures et, le mercredi, en outre, entre 14 et 18 heures.

Ce "double-quota" a été prescrit et pour les oeuvres audiovisuelles (articles 8 et 9) et pour les oeuvres cinématographiques (articles 7 et 9).

● La Commission des Communautés européennes a laissé entendre, au printemps dernier, que ce système pourrait constituer une discrimination contraire à la libre prestation de services posée par les articles 57-2 et 66 de Traité de Rome sur lesquels la directive du 3 octobre 1989 est fondée.

Certes, un tel système peut être jugé discriminatoire à l'égard des productions des autres États membres, mais la directive européenne ne prévoit-elle pas expressément la possibilité pour les États de fixer "des règles plus strictes ou plus détaillées" en fonction de critères linguistiques et n'avons-nous pas introduit de tels critères dans notre nouvelle définition de l'expression originale française ?

Doit-on aussi rappeler que le vote de la France en faveur de la directive a été acquis en 1989, malgré toutes les arrière-pensées du Gouvernement, en contrepartie de l'engagement de Bruxelles de ne pas critiquer son quota d'E.O.F. ?

## 2) La définition de l'oeuvre audiovisuelle

Procédant par exclusion, l'article 4 de la directive du 3 octobre 1989 a défini l'oeuvre audiovisuelle comme n'appartenant pas aux genres suivants : informations, manifestations sportives, jeux, publicité et services de télétexte.

Le Gouvernement suivant, sur ce point, l'avis du 31 octobre 1989 du Conseil supérieur de l'audiovisuel, a lui-même retenu, à l'article 4 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, une formulation "en creux" ou "en négatif", tout en excluant de la catégorie des oeuvres audiovisuelles trois genres supplémentaires (1) :

- les oeuvres cinématographiques ;
- les variétés ;
- les émissions autres que de fiction majoritairement réalisées en plateau.

Les critiques adressées en mai dernier par la Commission des Communautés européennes à notre définition de l'oeuvre audiovisuelle ne résistaient pas à l'examen :

- *en droit, d'abord*, car il est difficile de soutenir que la définition de l'oeuvre audiovisuelle que donne la directive a un caractère normatif :

\* elle est implicite et ne figure pas au chapitre I consacré, dans ce texte, aux définitions,

\* l'article 3 de la directive laisse aux Etats membres la possibilité d'édicter des règles plus strictes,

\* et son article 4 se borne en réalité à déterminer l'assiette de l'obligation de diffusion aux termes de laquelle les Etats membres doivent "veiller chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle

(1) et en étant sur certains points plus précis : le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 vise ainsi pour les exclure "les journaux et émissions d'information", "les messages publicitaires ; le télé-achat ; l'autopromotion" là où la directive ne parle que d'informations et de publicité.

réservent à des oeuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion";

- *en fait, ensuite*, puisque la définition française de l'oeuvre audiovisuelle ne fait aucunement obstacle au respect des prescriptions de la directive en matière de programmation. D'une part, en effet, les films de cinéma qu'elle exclut sont néanmoins soumis aux mêmes quotas de diffusion que les oeuvres audiovisuelles -et ils le sont en vertu des mêmes textes : la loi de 1986 modifiée (article 27) et le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990. D'autre part, les émissions qui entrent dans les deux autres genres "délaissés" par notre définition -les variétés et les "plateaux"-ne peuvent, par nature, par essence, être que nationales (et donc européennes), sauf à n'offrir aucun intérêt pour le public français.

On notera, par ailleurs, qu'en privilégiant les oeuvres de création ou de "stock" (1) susceptibles d'être commercialisées, la définition française de l'oeuvre audiovisuelle correspond beaucoup mieux au but poursuivi par la directive, dans son préambule, "d'encourager l'activité et le développement de la production et de la distribution audiovisuelle européennes" que la définition retenue par la CEE. Résultat, comme toutes les dispositions communautaires, d'un compromis entre les Etats membres, celle-ci semble essentiellement destinée à permettre à certains d'entre eux de parvenir, grâce au renfort des variétés, des émissions de plateau et des films, à satisfaire aux prescriptions de la directive en matière de programmation.

Il était donc particulièrement paradoxal que la Commission de Bruxelles vienne reprocher à la France sa définition, définition non seulement plus ambitieuse sur le plan culturel, mais aussi plus porteuse en termes de capacités exportatrices et qu'elle lui demande de prendre en compte, pour le calcul des quotas, des

(1) *En application de la définition "en négatif" du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, le Conseil supérieur de l'audiovisuel classe ainsi les oeuvres audiovisuelles :*

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

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

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

émissions qui ne font pratiquement pas l'objet d'échanges commerciaux entre les Etats membres de la Communauté.

En fait, comme la suite des négociations l'a montré, la Commission européenne a cherché, par le biais d'une telle mise en cause, à obtenir un abaissement du quota de diffusion applicable aux oeuvres d'expression originale française.

### 3) La définition de l'oeuvre d'expression originale française

L'article 5 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 a défini l'oeuvre audiovisuelle d'expression originale française (EOF) comme une oeuvre :

- ou intégralement réalisée en version originale en langue française,

- ou "principalement" réalisée en langue française dès lors que le scénario original et le texte des dialogues ont été rédigés en langue française.

On a vu que cette définition était intervenue pour mettre le droit français en conformité avec la directive du 3 octobre 1989 dont l'article 8 autorise les Etats membres à prévoir des "règles plus détaillées ou plus strictes", mais en fonction notamment de critères linguistiques.

La Commission a critiqué le second terme de l'alternative qu'elle retient -la référence au scénario original et au texte des dialogues- au motif qu'il empêche de considérer comme "EOF" une oeuvre tournée principalement en langue française à partir d'un texte étranger, fût-il traduit.

On pourrait discourir à l'infini sur la valeur de ce grief : certes, la définition retenue par le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 introduit une discrimination à l'égard des scénaristes et dialoguistes étrangers, mais cette discrimination va-t-elle au-delà de l'objectif de protection linguistique admis par l'article 8 de la directive européenne ?

Par ailleurs, si l'on se situe sur le terrain du seul raisonnement logique, comment justifier qu'une telle protection vaille pour la langue de tournage d'une oeuvre et non pour son texte ?

Enfin, l'utilisation, à l'article 8 de la directive, du terme "notamment" peut conduire à s'interroger. Le critère linguistique pourrait-il ne pas être le seul (condition toutefois de respecter l'esprit de cet article à l'inspiration d'évidence "culturelle", ce qui

condamnait, en tout état de cause, le maintien de la définition arrêtée par la CNCL, en décembre 1987, sur la base de l'importance des investissements ou du financement français) ? Si on l'admet, l'écriture des scénarios et dialogues peut recevoir une protection "culturelle" que la Commission de Bruxelles semble lui refuser sur le plan purement linguistique.

#### 4) Les obligations de production et de diffusion d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française

L'article 9 du second décret (n° 90-67) du 17 janvier 1990 relatif aux obligations des diffuseurs en matière de production leur a ouvert l'option suivante :

- soit consacrer chaque année au moins 15 p. 100 du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française et diffuser un volume horaire annuel minimum de 120 heures d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française en première diffusion en clair en France et dont la diffusion débute entre 20 heures et 21 heures ;

- soit consacrer chaque année au moins 20 p. 100 du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres originaires de la Communauté économique européenne et au moins 15 p. 100 de ce même chiffre d'affaires à la commande d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française.

La Commission de Bruxelles a estimé, au printemps dernier, que le deuxième élément de la première option était contraire à la libre circulation des images en fermant le marché des oeuvres diffusées aux heures de grande écoute aux productions des autres Etats membres de la CEE.

Nul ne peut nier que l'option de l'article 9 constitue en effet une incitation à la programmation d'oeuvres nationales inédites, et partant une discrimination à l'égard des oeuvres originaires des autres pays membres, mais en quoi cette discrimination, ce quota de diffusion supplémentaire, sont-ils condamnables aux termes de la directive européenne dont l'article 8, encore une fois, autorise les règles nationales plus strictes lorsqu'elles sont fondées sur des critères linguistiques, ce qui est le cas si l'on se réfère à la notion, précédemment examinée, d'expression originale française ?

### 5) La contribution des diffuseurs au financement de la production cinématographique

L'article 3 du décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 a imposé aux diffuseurs de consacrer chaque année au moins 3 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la production d'oeuvres cinématographiques d'expression originale française et son article 6 (1°) a précisé que la part maximale des diffuseurs ne devait pas excéder la moitié du coût total de production pour une oeuvre française et la moitié de la part française dans le cas d'une coproduction internationale.

La Commission de Bruxelles a jugé qu'un tel système défavorisait les coproductions internationales. On doit en convenir, mais on peut justifier cette nouvelle discrimination en invoquant, toujours, l'article 8 de la directive étant donné que :

- bien que les oeuvres cinématographiques ne soient pas considérées comme des oeuvres audiovisuelles par la directive, cet article ouvre la possibilité pour les Etats membres de prévoir, sur la base de critères linguistiques, des règles plus strictes ou plus détaillées en ce qui concerne l'ensemble des émissions des organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence ;

- la définition linguistique de "l'expression originale française" de l'article 5 du décret n° 90-66 du 19 janvier 1990 vaut aussi bien pour les oeuvres cinématographiques que pour les oeuvres audiovisuelles.

On notera qu'en tout état de cause ce dernier reproche fait par la CEE à la réglementation française porte sur un point mineur qui n'a d'autre but que d'éviter -au nom de l'objectif de séparation des fonctions de production et de diffusion- que les coproductions cinématographiques internationales puissent être uniquement financées par des diffuseurs français et étrangers.

## B. DES RAISONS ÉCONOMIQUES PLUS LÉGITIMES

Il est un paradoxe.

La transposition de la directive relative à "la télévision sans frontières" aura suscité de vives polémiques en France où elle ne s'imposait pas - ou, on l'a vu, sur des points de détail - alors que, si l'on en croit M. Jean Dondelinger (1), elle se sera faite sans heurts dans les autres Etats membres où elle était inéluctable, nos partenaires étant souvent loin d'avoir adopté des dispositions aussi contraignantes que celles de la directive en matière de quotas ou de chronologie des médias.

Mais ce paradoxe n'est qu'apparent : dans un contexte économique déprimé, la directive européenne est en effet venue offrir l'occasion de rouvrir le débat et d'obtenir une modification de notre réglementation dont diffuseurs et producteurs, avec aujourd'hui le renfort du Conseil supérieur de l'audiovisuel, jugent les exigences peu réalistes et peu conciliables avec la logique économique de rentabilité.

### 1. La situation économique de l'audiovisuel

L'audiovisuel français est-il "sinistré" comme d'autres l'affirment ?

Même si l'expression a été formulée pour "accrocher" et comporte sans doute une part d'exagération - tout est une question de degré -, même si le mal n'est pas propre à la France - de nombreux articles ont été consacrés dans la presse aux difficultés des télévisions américaine, anglaise ou italienne pour ne citer que ces trois-là - force est de constater que la plupart des chaînes françaises connaissent une situation économique difficile et que notre industrie de production a, elle-même, connu de meilleures heures.

a) Chaînes publiques et privées confondues, mais hors Canal Plus, le secteur de l'audiovisuel devrait enregistrer, sur le seul exercice 1991, deux milliards de francs de pertes et quelque mille suppressions d'emplois (15% des effectifs du secteur) y sont en cours. Dans ce contexte général, la situation respective des chaînes est la suivante :

● TF1 est la seule chaîne privée en clair à être parvenue à l'autofinancement mais, comparé à l'ampleur des capitaux investis

(1) Interview au Figaro, 26 juillet 1991.

et rapporté au chiffre d'affaires, son bénéfice (281 millions de francs en 1990) traduit une rentabilité financière (5%) que certes le Conseil supérieur de l'audiovisuel a qualifiée "d'honorable" mais qui est aussi jugée décevante dans le monde de l'audiovisuel. On attendait davantage d'une chaîne qui occupe une très nette position de "leader" avec un taux d'audience qui "caracole" depuis des mois au-dessus de 40 % et une part de marché publicitaire qui dépasse 50%.

● Les difficultés des deux chaînes du secteur public sont suffisamment connues pour qu'on ne s'y arrête que pour mémoire, d'autant qu'elles seront prochainement au centre de la discussion du budget de l'audiovisuel public.

On rappellera simplement :

- que le déficit cumulé d'Antenne 2 atteignait, à la fin de l'exercice 1990, 1.174 millions de francs (1) et que, par comparaison bien meilleure, la situation financière de FR3 n'en est pas moins fragile, même si le déficit net comptable enregistré en 1990 -179,8 millions de francs (2)- comportait une provision pour restructuration de 150 millions de francs ;

- que, si l'on excepte quelques "pointes" au cours de l'été, l'audience du secteur public n'a pas progressé depuis le début de l'année et qu'elle n'a même jamais atteint un niveau aussi bas pour Antenne 2 qu'en septembre dernier (20,2 %) ;

- qu'en contrepartie d'une aide exceptionnelle de 1,5 milliard de francs sur les exercices 1991-1992, des économies de fonctionnement ont été demandées aux deux chaînes et que la mise en oeuvre de ces dernières s'est traduite dans chaque société par un plan de restructuration interne aux termes desquels 340 emplois sont en passe d'être supprimés à Antenne 2 et 486 à FR3 (déduction faite des recrutements).

● Après un premier exercice au cours duquel une tentative de "concurrence frontale" avec les grandes chaînes généralistes avait valu à la Cinq plus de 800 millions de francs de pertes, ses dirigeants optèrent, on s'en souvient, pour une programmation correspondant davantage à celle d'une "chaîne de complément". Celle-ci leur assura la progression de l'audience (près de 14 %, au plus haut, au printemps et à l'été 1989), mais ne les mit pas pour autant à l'abri des difficultés financières. La Cinq a connu en 1988 un nouveau déficit supérieur à

(1) Cour des Comptes, deuxième chambre - Rapport particulier sur les comptes et la gestion de la société nationale de télévision en couleurs Antenne 2 pour les exercices 1985 à 1989 (avec actualisation à 1990).

(2) Cour des comptes, Deuxième chambre - Rapport sur les comptes et la gestion de la société nationale France-Région 3 (FR3) pour les exercices 1985 à 1989 (avec actualisation à 1990).

800 millions de francs et, si elle est parvenue à réduire ses pertes au cours de l'exercice 1989-1990 (422,7 millions de francs), celles-ci ont continué à dépasser les prévisions de la direction et n'ont pu être couvertes par les augmentations de capital successives (juin et novembre 1988 et mai et septembre 1989).

Ce constat, joint à un effritement de l'audience (de deux points pendant l'année 1990), a conduit le groupe Hersant à se retirer, sinon du capital, du moins des commandes de la Cinq au profit du groupe Hachette ; avalisé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel le 23 octobre 1990, le changement d'opérateur était prévisible dès le printemps précédent avec l'entrée du groupe de M. Lagardère dans la Cinq, à hauteur de 22 %.

Un an après la recomposition du capital de la Cinq et son changement de direction, la situation de la chaîne est loin d'avoir pu être assainie.

Les grilles de printemps et d'été n'ont pas donné, en termes d'audience et, partant, de rentrées publicitaires, les résultats escomptés : la chute de l'audience a été certes enrayée, mais on reste loin, avec un taux qui oscille entre 10 et 11 %, des scores du premier semestre 1989 ; les difficultés financières se sont encore accrues puisque le déficit prévisible de la chaîne est estimé, pour 1991, entre 850 et 950 millions de francs et qu'au total, d'ici la fin de l'année, environ 3 milliards de francs auront été "investis ou perdus" en moins de cinq ans dans la Cinq ; si une nouvelle augmentation de capital ne semble pas envisagée dans l'immédiat, le groupe Hachette est contraint de provisionner de nouvelles dépenses pour permettre à la chaîne de proposer, conformément au souhait de sa direction, une "programmation alternative à TF1 et Antenne 2". Tout laisse penser qu'il sera impossible à la Cinq d'atteindre l'équilibre en 1994 comme le souhaitait M. Lagardère il y a un an.

● Si le Conseil supérieur de l'audiovisuel a récemment donné acte à M6 d'avoir su "trouver sa place dans le paysage audiovisuel, avec une programmation et un style qui s'adressent plus particulièrement à un public jeune", si l'audience de la chaîne progresse régulièrement (9 % et même 12 % sur les "initiatialisés"), si, grâce à une part du marché publicitaire devenue supérieure à la part d'audience (1), ses pertes ont pu être ramenées à 150 millions de francs (déficit prévisible 1991, contre 320 encore en 1989-1990), force est de constater que l'objectif d'équilibre des comptes fin 1991 (qui avait été formulé en 1987 sur la base de 10% d'audience) ne sera pas

(1) dans un contexte économique particulièrement déprimé pour la télévision en général, les performances de M 6 sur le marché publicitaire méritent d'être soulignées : "surconsommée" par certains annonceurs sur sa cible 15-35 ans, la chaîne a augmenté de 20% ses recettes publicitaires au premier semestre 1991.

atteint et qu'à cette date le déficit cumulé de M 6 devrait se situer aux environs de 1,4 milliard de francs.

● Plus généralement, si l'on se reporte au bilan que le CSA a dressé dans sa "Lettre" mensuelle de septembre dernier (n° 24), de l'évolution de l'économie des chaînes en clair au cours de ces dernières années, "le principal constat qui se dégage est celui d'un appauvrissement".

"En francs constants et toutes chaînes confondues", estime le CSA, "la télévision en clair dispose en effet, par heure de programme, de deux fois moins de ressources en 1990 qu'en 1985. Sans doute les recettes ont-elles crû tout au long de la période. Mais l'offre de programmes - mesurée aux heures de diffusion - a augmenté dans une proportion très supérieure..."

Ce diagnostic devrait être encore accusé si, plutôt que la hausse des prix à la consommation (indice INSEE), était prise en compte l'inflation spécifique aux grilles de programmes (coût de production des oeuvres audiovisuelles, droits d'acquisition des films, prix des retransmissions sportives, rémunération des vedettes et animateurs, surenchères liées à l'octroi d'exclusivité, etc)... (1).

Les effets de ce déséquilibre ont été d'autant plus sensibles que pendant plus de vingt ans, de 1960 à 1984, le rapport entre l'accroissement du volume de programmes diffusés et l'accroissement des ressources des diffuseurs a été d'une remarquable stabilité.

(1) L'évolution du prix des retransmissions sportives au cours de la décennie quatre-vingts constitue un exemple particulièrement significatif des effets de la concurrence entre les diffuseurs

**Evolution des droits TV  
du football en France  
(prix maxi en MF payé par match)**

Années	Champion de France	Coupe d'Europe	Equipe de France	Téléfoot par saison	Total des droits et % du CA du football français
1977/78		0,2	0,1	0,7	1,5 MF 1 %
1982/83	0,15	0,5	0,3	3	5 MF 1,8 %
1985/86	0,47	3	1	4,5	35 MF 6,5 %
1987/88	2,5	4	6	45	200 MF 25 %
1988/89	3,2	6	6	54	220 MF 27 %

(J.N. Dibie - Les clefs du marché audiovisuel international)

*Le changement de tendance observé à partir de 1985 est donc particulièrement significatif de l'importance des mutations intervenues.*

*De ce point de vue, la brusque augmentation du volume de programmes diffusés par les chaînes en 1984-85, notamment par TF1 et A2 (+ 22% en deux ans), avec des ressources en francs constants pratiquement invariantes, a certainement été à l'origine des premières tensions dans l'industrie des programmes.*

*Le risque d'une baisse de la qualité moyenne des programmes est inscrit dans ces quelques chiffres.*

*La progression insuffisante des ressources du secteur par rapport au nombre de chaînes et au volume de programmes diffusés a durci la concurrence entre les diffuseurs, et accéléré les changements portés par le développement d'un secteur privé de télévision.*

*Elle a notamment accentué les effets du redéploiement des budgets de programmes au profit des émissions à fort potentiel d'audience (les variétés, les films, les retransmissions sportives...) au détriment des émissions sur lesquelles la concurrence était faible ou nulle (émissions pour la jeunesse, documentaires...).*

*Elle débouche sur un déficit global de la diffusion (TF1 excepté) qui atteint, en 1990, 1,3 milliard de francs, et que l'infléchissement des recettes publicitaires risque d'aggraver en 1991".*

*On retrouve le même constat dans le récent et très éclairant rapport que M. Michel Fansten a consacré à la situation et aux perspectives du secteur de l'audiovisuel à l'automne 1991(1) :*

*La décennie quatre-vingt, écrit M. Fansten, « a été marquée par l'introduction de la télévision commerciale, la création de nouvelles chaînes et l'augmentation du temps d'antenne. Elle se caractérise par un accroissement considérable des besoins en programmes, plus rapide que l'augmentation correspondante des ressources.*

*De 1980 à 1990, le volume de programmes diffusés par les seules chaînes hertziennes généralistes nationales (c'est-à-dire sans les programmes régionaux de FR3, la Sept et Canal Plus) a été multiplié par 3,6.*

*(1) L'industrie française des programmes de télévision - situation et perspectives du secteur à l'automne 1991 - service juridique et technique de l'information*

***Dans le même temps, le chiffre d'affaires global des sociétés de programme concernées, exprimé en francs constants, a été multiplié par 1,7.***

***En d'autres termes, les ressources disponibles par heure de programme ont plus que diminué de moitié.»***

**Evolution comparée des ressources  
des diffuseurs et du volume de programmes diffusés  
entre 1980 et 1990**

**En 1980, avec 5 milliards de francs environ de ressources globales, les trois chaînes du service public diffusaient 10 600 heures de programmes.**

**En 1990, les ressources des deux chaînes publiques et des trois chaînes privées représentaient environ 15 milliards de francs pour un volume de programmes diffusés de 38 500 heures.**

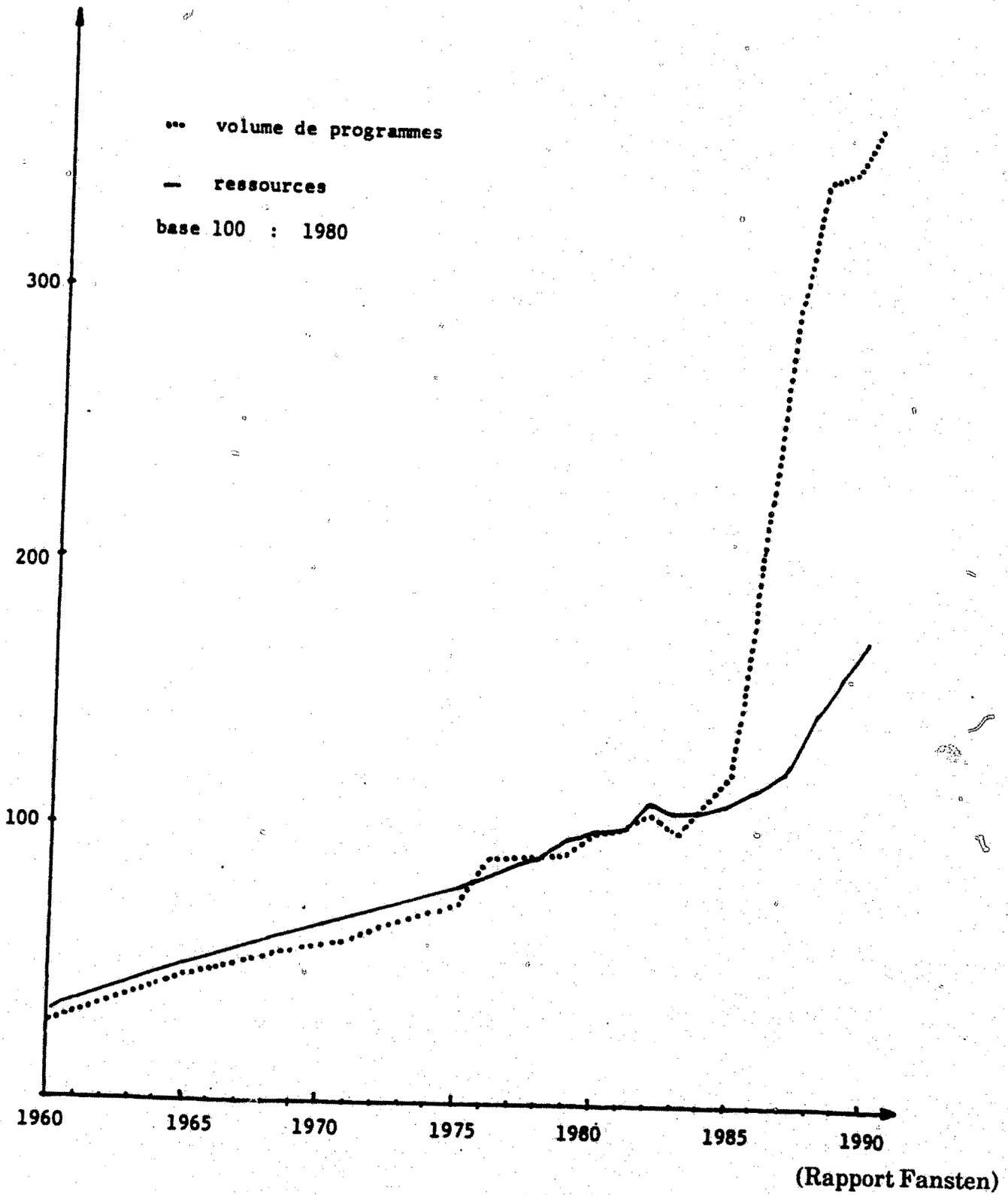
**Compte tenu de l'augmentation du niveau général des prix (78 % entre 1980 et 1990), les ressources des chaînes généralistes ont, en francs constants, été multipliées par 1,7.**

**Les ressources disponibles par heure de programme ont ainsi diminué de 55 %.**

**(rapport Fansten)**

# Evolution comparée du volume de programmes diffusés et des ressources en Francs constants de 1960 à 1990

chaînes généralistes



**Evolutions comparées du volume de programmes diffusés et des ressources en Francs constants de 1965 à 1990**

(base : 100 en 1980)

1965/1985 : Secteur public

1987/1990 : A2, FR3 national, TF, La Cinq, M6

	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1987	1988	1989	1990
Evolution du volume de programmes diffusés (base : 100 en 1980)	45	57	73	89	91	92	94	100	102	109	100	110	122	293	342	346	362
Evolution des ressources en Francs constants (base : 100 en 1980)	50	66	79	86	88	91	97	100	101	111	109	109	111	124*	144*	160*	173*
Evolution des ressources globales des chaînes par heure de programmes diffusés, en Francs constants (base : 100 en 1980)	111	116	108	97	97	99	103	100	99	102	109	99	91	42*	42*	46*	48*

\* Estimations provisoires

(rapport Fansten)

**b) D'après le CSA et selon ses propres représentants, l'industrie de production ne connaît pas un sort plus enviable.**

Les statistiques manquent sur ce secteur mais son instabilité est connue. Elle est certes liée à la nature même de l'activité de production, mais elle l'est aussi à la sous-capitalisation des sociétés de production privée françaises. Le fait que la société Hamster Production, sans doute la plus importante d'entre elles, s'apprête à perdre 6,6 millions de francs cette année malgré un niveau d'activité satisfaisant (chiffre d'affaires estimé à 160 millions de francs) et qu'elle ait été contrainte d'ouvrir son capital, au printemps dernier, au network américain ABC (25 %), à la CLT (25 %) et à la chaîne britannique HTV (14 %) est à cet égard très éclairant. Quant à l'outil public de production, ses difficultés perdurent en dépit du plan de restructuration adopté à la Société française de production au printemps de 1990.

Le désengagement des chaînes dans le financement de la création originale - leur participation, rappelle le CSA dans sa "Lettre" de septembre, qui ne s'établissait déjà plus qu'à 43% des devis en 1988 (contre 80 % encore au début des années quatre-vingt), est tombée à 32% en 1990 -, a été, pendant un temps, en partie compensé par la forte progression du volume horaire de production originale qui a plus que doublé entre 1987 et 1989. Mais, celui-ci s'est stabilisé en 1989, et a fléchi de 10% en 1990.

*"Une telle évolution, note le CSA, débouche sur un endettement croissant des entreprises du secteur, limitant leurs possibilités d'investissement dans l'élaboration des projets, la fabrication et la commercialisation des programmes, avec les risques que cela comporte sur un marché de plus en plus ouvert à la concurrence internationale".*

Le même constat est en outre complété dans le rapport Fansten : la baisse de la participation du premier diffuseur ne serait pas en soi préoccupante pour l'industrie de production si elle était *"compensée par la progression des autres sources de financement (compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels, autres diffuseurs, autres producteurs français ou étrangers, nouveaux investisseurs anticipant les recettes à venir des exploitations secondaires - rediffusions, ventes à l'étranger, édition vidéo, produits dérivés, etc...)"*.

*"Or, l'apport du compte de soutien s'est effrité et les autres participations ne sont pas de nature à combler l'écart qui s'est creusé entre les ressources mobilisables par le producteur auprès des chaînes et du COSIP.*

*C'est ce que montre l'analyse des dossiers des productions de fiction traités par le Centre national de la cinématographie en 1989 et 1990 :*

*- les autres financements nationaux (autres coproducteurs, autres diffuseurs, SOFICA et autres sources de financement) ne représentent globalement que 13% du montant des devis dans la production aidée ;*

*- les financements étrangers interviennent pour 17% des devis, encore ne concernent-ils de manière significative que la fiction haut de gamme, et ils ne portent que sur un nombre très limité de productions".*

*... "Le risque pris par les producteurs au moment du dépôt des dossiers de production, c'est-à-dire ce qui reste à financer au*

*moment où ils engagent la production, s'est considérablement accru en quelques années.*

*D'après les statistiques du CNC, il représenterait actuellement, en moyenne, toutes productions confondues, environ 22,8% des devis".*

Et le rapport Fansten de conclure sur la position de faiblesse de la production française à l'heure de la directive sur "la télévision sans frontières", notamment par rapport à ses partenaires allemands ou britanniques :

*"Sur le plan financier, les ressources des chaînes de télévision allemandes et britanniques, et leurs contributions à la production nationale, sont beaucoup plus importantes que celle des chaînes françaises, alors que les besoins en programmes de ces dernières ont progressé plus rapidement qu'ailleurs.*

*De même, sur le plan commercial, les distributeurs britanniques et allemands disposent d'une infrastructure commerciale, de catalogues de programmes, et d'une continuité dans la production de leurs séries, mieux adaptés pour mettre à profit l'internationalisation du marché".*

On doit ajouter à ce constat : avec un marché national élargi à quelque cent millions d'habitants (sans compter l'appoint non négligeable de la "mittel Europa"), la réunification de l'Allemagne offre à la production allemande des perspectives d'amortissement que lui envient les producteurs français.

**La production française aborde l'échéance européenne  
en position de faiblesse**

**Chiffres d'affaires des diffuseurs**

**FRANCE**

TF1            6 Mds de Frs  
A2             3 Mds de Frs  
FR3            3,3 Mds de Frs

**ALLEMAGNE**

ARD            20 Mds de Frs  
ZDF            5,6 Mds de Frs

**ITALIE**

RAI 1,2,3     11 Mds de Frs

**ROYAUME UNI**

BBC            10 Mds de Frs  
ITV            18 Mds de Frs

*Source : Mediapouvoirs /1991  
citée dans le rapport Fansten*

**Coût moyen d'une heure d'antenne**

Allemagne	600.000 F
Grande-Bretagne :	
- BBC	600.000 F
- ITV	700.000 F
- Channel 4	400.000 F
France	400.000 F
Italie	350.000 F
Autriche	300.000 F
Suède	250.000 F
Danemark	210.000 F
Espagne	200.000 F
Finlande	180.000 F
Suisse	180.000 F
Belgique	80.000 F
Irlande	60.000 F

*Source : JN Dibia  
citée dans le rapport Fansten*

## 2. La réglementation en accusation

S'il est une exception dans le tableau qui a été dressé de la situation économique des chaînes, c'est celle de Canal Plus. Sans nier les mérites de son équipe dirigeante, les autres diffuseurs ne manquent pas une occasion de faire valoir que la réussite de la chaîne vient aussi de son statut privilégié.

Ils accusent de leurs propres "malheurs" certes les grandes options de la politique audiovisuelle, et notamment ses choix qu'ils jugent contradictoires en matière de supports, mais leurs critiques les plus virulentes vont à la réglementation que la France a adoptée au nom "l'impératif culturel".

Formulés avec vigueur déjà lors de la préparation des décrets de janvier 1990, leurs arguments sont connus :

- les pouvoirs publics ne cessent, en France, de modifier et d'alourdir les règles qui régissent la télévision commerciale (interdiction de la publicité pour les boissons faiblement alcoolisées en juillet 1987 - mais les diffuseurs omettent de dire qu'ils ont en revanche bénéficié de l'ouverture de la publicité télévisée aux secteurs de l'édition phonographique et de la vidéo -, diminution du nombre des films autorisés à 20 h 30 en janvier 1989, restrictions pour la diffusion des films interdits au moins de treize ans, assouplies il est vrai depuis le printemps dernier (1), coupure publicitaire unique des oeuvres télévisuelles depuis le 1er juillet 1989, quotas de diffusion et "super quota" aux heures de grande écoute applicable à compter du 1er janvier 1992...); le secteur privé dit pouvoir recouvrer une meilleure santé financière, voire parvenir à l'équilibre, si l'on revient aux conditions initialement prévues par les cahiers des charges et modifiées postérieurement et unilatéralement par la loi ;

- nulle part la télévision n'est aussi encadrée ; à l'étranger, les chaînes commerciales opèrent dans un contexte radicalement différent : leurs obligations découlent d'une réglementation qui a le double avantage d'être beaucoup moins stricte et beaucoup plus stable (ainsi, en Allemagne, RTL Plus, filiale de la CLT comme M 6 et qui a démarré sensiblement à la même époque, serait en passe de dégager un bénéfice supérieur à celui de Canal Plus) ;

(1) le Conseil supérieur de l'audiovisuel est revenu en mars dernier sur sa directive du 5 mai 1989 qui reportait au-delà de 22 h 30 la possibilité de programmer des films interdits au moins de douze ans ; il appartient désormais aux responsables des chaînes d'apprécier au cas par cas sous le contrôle a posteriori de l'autorité de régulation.

- la réglementation française est d'une complexité, d'un raffinement extrêmes : "bientôt il faudra lire le Journal officiel pour composer sa grille de programmes" (1) ;

- "on vit sur un catalogue d'idées fausses" comme la supposée protection de la production française et européenne par des quotas : personne ne respectera les décrets "Tasca" parce qu'il n'y a pas en France ou en Europe suffisamment de programmes pour remplir les obligations qu'ils posent (2) ;

- dignes d'un inventaire "à la Prévert", les contraintes réglementaires -la "jungle réglementaire"- imposées aux chaînes privées sont incompatibles avec l'objectif de rentabilité. La télévision commerciale, contrairement à la télévision publique, doit mettre en relation le coût de ses programmes et leur audience prévisible, car c'est cette dernière qui commande les rentrées publicitaires. Il lui faut trouver les émissions à la fois les plus fédératrices et les moins chères et la création originale française n'offre pas conjointement ces deux avantages. Une chaîne privée, est-il ajouté, n'est pas un instrument d'éducation et de promotion de la culture, mais plus fondamentalement une entreprise de divertissement et d'information ;

- le profit fait partie de la logique commerciale, il permet de rémunérer les actionnaires, il conditionne aussi les politiques de programmes ambitieuses. La télévision privée doit enfin être considérée comme un "média adulte" ; qu'on laisse jouer la loi du marché, "la concurrence n'attirant vers le bas aucune activité industrielle" (3) ;

- non seulement les règles imposées, dès le départ, aux chaînes privées, c'est le cas de la Cinq et de M6 (on notera au passage qu'il s'agissait aussi d'engagements souscrits au nom du "mieux disant culturel"), ont handicapé leur démarrage, mais encore elles ont été par la suite alourdies. On assiste à un cercle vicieux : leurs difficultés économiques interdisent aux chaînes privées récentes de respecter la réglementation dans son intégralité ; les efforts qu'elles font néanmoins pour y parvenir leur interdit d'envisager l'équilibre de leurs comptes. En bref, les pouvoirs publics sont accusés d'asphyxier les chaînes en les obligeant à tenir l'impossible.

(1) M. Nicolas de Tavernost , directeur général adjoint de M6 (CB News n° 160. 12/03/90),

(2) M. Patrick Le Lay, lors de la présentation de la grille de rentrée de TF1

(3) M. Patrick Le Lay, lors de la préparation des décrets du 17 janvier 1990.

### 3. L'éclairage des bilans et des simulations

● Des études ont été réalisées sur l'impact de la nouvelle définition de l'oeuvre audiovisuelle d'expression originale française (dont l'intervention a été reportée du 1er septembre 1991 au 1er janvier 1992 par le décret n° 91-822 du 29 août dernier) et sur le respect par les chaînes de leurs quotas de diffusion, dans la perspective notamment de l'application, à compter du 1er janvier 1992, d'un "super quota" de diffusion aux heures de grande écoute pour les oeuvres d'expression originale française et originaires de la Communauté économique européenne.

Ces études sont préoccupantes.

● Le manifeste "*Télévision pour demain*", tout d'abord, a fondé au printemps dernier ses revendications en faveur d'un assouplissement de la réglementation française sur une étude - confiée à Télescope Conseil (1) - simulant l'impact de l'entrée en vigueur de la nouvelle définition de l'oeuvre d'expression originale française.

Si l'on en croit cette étude, le choix d'un critère linguistique, pour attribuer à une oeuvre le label "EOF", fera "basculer" 31% de la production de fiction qui bénéficie de cette qualité sur la base des critères économiques actuels de définition, dans les catégories d'oeuvres "CEE" (qui passeront de 2 à 27%) ou "hors quotas" (qui feront plus que doubler).

Qui plus est, précise "*Télévision pour demain*", si l'on prenait comme critère, non plus la durée des oeuvres, mais le montant des budgets ou les seules heures de "production haut de gamme", ces pourcentages seraient sans doute plus importants encore (le poids des coproductions internationales étant beaucoup plus déterminant dans la production lourde que pour les fictions légères).

*"D'une manière générale, concluent les participants à cette plate-forme de revendications, l'application des décrets du 17 janvier 1990 imposerait des contraintes insupportables pour la production française, puisqu'elle condamnerait la majorité des coproductions internationales, seul moyen de pallier la baisse de l'apport des chaînes et du compte de soutien. Les chiffres sont d'une telle ampleur que l'on peut craindre que l'industrie française des programmes ne survive pas à ce séisme."*

(1) échantillon de 27 entreprises de production de fiction, d'animation et de documentaire, étude portant sur 1833 heures produites en 1990 et en cours de production en 1991.



Ce régime, rappelle le CSA, n'a été appliqué à Antenne 2 et FR3 qu'à partir du 1er octobre 1990, les cahiers des missions et des charges des deux chaînes publiques ayant en effet prévu l'application jusqu'au 30 septembre 1990 de ces mêmes pourcentages dans certaines tranches horaires seulement (de 12h à 14h et de 19h jusqu'à la fin du programme en semaine, ainsi que les mercredi, samedi, dimanche et jours fériés toute la journée).

\* le régime défini par une décision du 20 janvier 1989 du Conseil d'Etat concernant le respect de ces mêmes pourcentages aux heures de jour (6h.30-1h.00), décision qui a concerné TF1, mais dont le CSA considère les motifs transposables à l'ensemble des chaînes.

\* une simulation des règles applicables à partir du 1er janvier 1992 (quotas aux heures de grande écoute).

Si l'on s'en tient à une analyse des pourcentages sur la base de l'ensemble de la programmation des chaînes en 1990 et 1991, les résultats, déclare le CSA, apparaissent satisfaisants, tant pour les oeuvres francophones que pour les oeuvres communautaires. Toutes les chaînes respectent convenablement, voire dépassent les minima fixés par la réglementation, et leurs résultats sont en net progrès par rapport à ceux des années précédentes.

Toutefois, ajoute l'autorité de régulation, *"le calcul de la part d'oeuvres francophones et communautaires sur l'ensemble du programme révèle, notamment pour les chaînes privées, une répartition assez inégale et dans certains cas même, très inégale, de la proportion de ces oeuvres selon les tranches horaires de diffusion : les oeuvres francophones constituent bien souvent le morceau de choix de la programmation nocturne, tandis qu'elles sont absentes des grilles de programme aux heures de plus grande audience"* (notamment sur la Cinq qui, en 1990, a diffusé 59,5% de ses oeuvres francophones entre 1h et 6h du matin et M6 pour laquelle ce pourcentage s'élève à 47,7%).

Il est donc clair, poursuit le CSA, *"qu'en dépit d'efforts réels pour introduire des oeuvres françaises dans la programmation de journée en rediffusion ou en première diffusion (fictions légères du type comédies de situation), le respect des quotas sur l'ensemble du programme relève encore, pour la Cinq et M6, et dans une moindre mesure pour TF1, d'artifices permettant le respect simplement formel de l'obligation."*

*L'esprit de cette règle demeure donc méconnu par les chaînes privées.*

*Il en résulte que les proportions d'oeuvres francophones sur certaines chaînes (la Cinq et M6), dès lors qu'elles sont calculées aux*

*heures de jour (6h30-1h) et plus encore évidemment aux heures de grande audience, sont nettement inférieures aux résultats constatés sur l'ensemble du programme.*

*Dans ce dernier cas de figure, une seule chaîne est actuellement en mesure de satisfaire l'obligation prévue par les textes. Il s'agit de FR3.*

*Pour les autres diffuseurs, un effort important, parfois même considérable, devra être accompli pour le respect des quotas aux heures de grande écoute dès le 1er janvier 1992.*

*Dans un contexte économique défavorable, où les recettes des chaînes ne connaissent qu'une progression très limitée, voire nulle pour certaines d'entre elles, le respect de cette obligation représentera vraisemblablement une charge supplémentaire difficilement supportable ...".*

● Ajoutons, enfin, que le CSA a dû, à la fin du mois de juillet dernier, mettre en demeure TF1 (qui a choisi la première option ouverte par l'article 9 du décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 dont les termes ont été rappelés plus haut) de respecter pour 1991 son quota de diffusion d'oeuvres audiovisuelles françaises inédites aux heures de grande écoute (120 heures).

Selon le CSA, TF1 - qui en 1990 déjà était restée, avec 111 heures, en-deçà de ses obligations - n'aurait diffusé au premier semestre que 53 heures d'oeuvres inédites françaises en prime time. On estimait, fin juillet, qu'il lui faudrait programmer d'août à décembre plus de deux téléfilms français "frais" de 90 minutes par semaine pour respecter son engagement, rythme difficile, sinon impossible à tenir.

## Les bilans du CSA

### Quotas évalués sur l'année 1990

		A2	FR3	TF1	LA CINQ	M6
Ensemble de la diffusion (1)	CEE	420 h 34 (65,3 %)	506 h 21 (80,9 %)	2406 h 3 (59,9 %)	3603 h 4 (64,4 %)	4496 h 34 (61,7 %)
	EOF	370 h 2 (57,5 %)	422 h 1 (67,4 %)	2011 h 3 (50,1 %)	2805 h 42 (50,1 %)	3749 h 13 (51,4 %)
12 h-14 h/19 h-Fin Samedi, dimanche, jours fériés toute la journée (2)	CEE	592 h 43 (65,5 %)	747 h 47 (79 %)			
	EOF	491 h 9 (54,3 %)	646 h 12 (68,2 %)			
6 h 30 - 1 h (3)	CEE	1310 h 40 (55,7 %)	1685 h 5 (75 %)	1590 h 33 (52 %)	1915 h 49 (49,4 %)	2665 h 37 (49,8 %)
	EOF	1113 h 3 (47,3 %)	1429 h 58 (63,6 %)	1388 h 51 (45,4 %)	1136 h 13 (29,3 %)	1961 h 4 (36,6 %)
18 h - 23 h mer. 14 h - 23 h (4)	CEE	448 h 20 (54,3 %)	540 h 57 (84,5 %)	255 h 13 (36,4 %)	278 h 10 (26,1 %)	216 h 25 (15,8 %)
	EOF	405 h 20 (49,1 %)	456 h 26 (71,3 %)	255 h 39 (34,6 %)	111 h 5 (10,4 %)	123 h 2 (9 %)

(1) Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 - Antenne 2 et FR3: du 1<sup>er</sup> octobre au 31 décembre 1990.

(2) Cahiers des charges: article 26 (Antenne 2) - article 28 (FR3); du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 1990.

(3) Décision du Conseil d'Etat du 20 janvier 1989.

(4) Décret 90-66 du 17 janvier 1990 (applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1992).

### Quotas évalués sur le premier semestre 1991

		A2	FR3	TF1	LA CINQ	M6
Ensemble de la diffusion (1)	CEE	840 h 5 (60,9 %)	793 h 40 (77 %)	1 144 h 44 (58,1 %)	1 647 h 2 (62,8 %)	1 983 h 49 (58,6 %)
	EOF	703 h (51 %)	586 h 29 (56,9 %)	975 h 32 (49,5 %)	1 291 h 19 (49,2 %)	1 624 h 52 (48 %)
6 h 30 - 1 h (2)	CEE	740 h 43 (58,1 %)	788 h 3 (77,1 %)	521 h 25 (39,8 %)	795 h 38 (44,9 %)	1 049 h 17 (43,3 %)
	EOF	640 h 48 (50,3 %)	589 h 57 (57,7 %)	451 h 24 (34,5 %)	440 h 22 (24,8 %)	746 h 19 (30,8 %)
18 h - 23 h mer. 14 h - 23 h (3)	CEE	228 h 22 (48,8 %)	205 h 44 (73,9 %)	81 h 17 (31,7 %)	94 h 46 (18,9 %)	53 h 16 (7,8 %)
	EOF	203 h 47 (43,6 %)	185 h 4 (66,5 %)	77 h 19 (30,2 %)	48 h 9 (9,6 %)	27 h 42 (4 %)

(1) Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990

(2) Décision du Conseil d'Etat du 20 janvier 1989.

(3) Décret 90-66 du 17 janvier 1990 (applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1992).

## II. LES AMENAGEMENTS PROPOSES

Lors du compromis intervenu entre Bruxelles et Paris le 1er août dernier, le Gouvernement a fait quatre concessions en échange d'une reconnaissance de la définition française de l'oeuvre audiovisuelle.

Ces concessions sont les suivantes :

- abaissement à 40%, à l'intérieur du quota de diffusion de 60 %, de la proportion applicable aux oeuvres d'expression originale française ;

- substitution de la notion d'oeuvre européenne à la notion d'oeuvre d'origine communautaire, le quota correspondant demeurant fixé à 60 % ;

- référence, pour la définition de l'oeuvre française, non plus à la langue d'écriture du scénario, mais seulement à celle du tournage ;

- incorporation, au sein de la première option ouverte par le "décret production" n° 90-67 du 17 janvier 1990, des oeuvres européennes dans l'obligation de diffusion relative aux oeuvres inédites ;

Elles impliquent aujourd'hui de demander au législateur de revoir certaines dispositions de la loi relative à la liberté de communication et de préparer de nouveaux décrets d'application. Cette révision des textes est par ailleurs l'occasion pour le Gouvernement de suggérer que le dispositif de la loi de 1986 modifiée soit précisé sur quelques autres points.

## A. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

On distingue, dans le projet de loi soumis à notre examen, deux catégories de dispositions ; seules les premières doivent être considérées comme la conséquence du compromis de Bruxelles.

### 1. Les "retombées législatives" du compromis de Bruxelles

Le compromis de Bruxelles conduit à modifier, non seulement les décrets du 17 janvier 1990, mais aussi à toiler la loi sur la liberté de communication qui parle, s'agissant du quota de diffusion des oeuvres d'expression originale française, de proportion "majoritaire", c'est-à-dire au moins égale à 50%, et qui se réfère aux oeuvres d'origine communautaire et non aux oeuvres européennes.

● L'engagement pris par la France d'abaisser à 40% le quota de diffusion applicable aux oeuvres françaises implique de réviser les seuils minimums prévus en la matière par les articles 27-2° (oeuvres cinématographiques et audiovisuelles) et 70-2° (oeuvres cinématographiques seulement) de la loi relative à la liberté de communication. Tel est l'objet de l'article premier-II du projet de loi et de son article 3-II.

Deux remarques, ici, s'imposent :

- l'abaissement du quota de diffusion des oeuvres françaises nous est justifié par la nécessité de laisser une marge plus importante aux productions et coproductions européennes ; ces dernières seront, en fait, probablement "perdantes" : en effet, les coproductions à participation française qui entrent actuellement dans le quota EOF en "sortiront" lorsqu'au 1er janvier prochain l'expression originale française sera définie à partir du seul critère linguistique ; elles "entreront" dans le "couloir" des 20 % restants à l'intérieur du quota global de 60 % ; or, les obligations de production des diffuseurs restant, dans le même temps, orientées vers les EOF, ces coproductions ne pourront être financées que sur les autres budgets, c'est-à-dire celui des achats où elles seront en concurrence avec des oeuvres étrangères dont les prix sont souvent très inférieurs à ce qu'une chaîne met actuellement dans une coproduction.

Il convient d'ajouter -c'est un point sur lequel insiste le rapport Fansten précité- que la diversité des langues, le décalage dans les pratiques audiovisuelles, les différences dans les réglementations, le manque d'envergure des entreprises de production et la préférence

pour la production nationale, partagée par tous les pays européens, ne jouent pas en faveur du développement de la production européenne.

(source : rapport Fansten)

## LA DIMENSION EUROPEENNE

L'augmentation des besoins en programmes s'est traduit par une dépendance accrue vis-à-vis de la production américaine et non par une plus grande ouverture aux programmes européens

### Origine des fictions diffusées dans les principaux pays de la CEE en 1989 (en % des volumes horaires)

	Nationales	Européennes	américaines
France	35	9	47
R.F.A.	22	7	63
Grande-Bretagne	30	1	47
Italie	6	2	78
Espagne	4	12	46
Belgique	2	20	61
Pays-Bas	10	17	50
Portugal	0	12	43

Source : BLM and Partners  
cité dans le rapport Alain Moreau

Selon les estimations, les ventes américaines de programmes télévisuels sur le marché européen auraient été multipliées par 8 à 10 entre 1986 et 1990.

**La dimension européenne**  
**Des différences dans les réglementations**

**Les quotas de diffusion en Europe**

**FRANCE** : 50 % expression originale française et 60 % européen ;

**ITALIE** : (loi de juillet 90) 40 % puis 50 % européen dont la majorité italienne ;

**ESPAGNE** : TV de Service Public- "un certain volume de production espagnole", par accord contractuel TVE/CINEMA, un film espagnol pour trois films étrangers ;

**GRANDE-BRETAGNE** : Pas de quota depuis 1983 mais une autodiscipline de l'industrie avec 86 % de programmes CEE ;

**HOLLANDE** : Seulement pour la TV à péage 10 % de culture néerlandaise ;

**IRLANDE** : 35 % de production irlandaise ;

**BELGIQUE** : 60 % de téléfilms et séries d'origine C.E.E. et pays du Conseil de l'Europe ou expression originale française pour la RTBF.

*Source : J.N. Dibie "Les clefs du marché audiovisuel international".*

- Il est proposé, pour la première fois -et il est permis de se demander s'il est raisonnable de "figer ainsi les choses"- de faire figurer des quotas chiffrés -ou tout du moins des planchers- dans la loi elle-même qui, dans sa rédaction actuelle, s'en tient à une proportion majoritaire en renvoyant, pour le détail, au décret.

Par ailleurs, l'application des quotas de diffusion demeure prévue, "en particulier aux heures de grande écoute" et il est suggéré, en ce qui concerne les oeuvres cinématographiques, de la rappeler à l'article 70.

Or, si on l'examine à l'aune des simulations dont il a été fait état plus haut, cette disposition est peu réaliste. Nous le déplorons tous, mais il nous faut nous rendre à cette évidence.

● Les mêmes articles premier - II et 3-II du projet de loi tiennent compte de l'acceptation par la France d'appliquer le quota (inchangé) de 60% non plus aux seules oeuvres "originaires de la

Communauté économique européenne" ou "d'origine communautaire", mais plus largement aux oeuvres "européennes".

Son article 2 propose de modifier dans le même sens l'article 31 (1) de la loi sur la liberté de communication que le législateur avait complété en 1989 par deux alinéas : le premier pour soustraire les services diffusés par satellite uniquement en langue étrangère et sans sous-titrage en français des obligations imposées au titre de l'article 27 de la loi, le second pour prévoir que ces services seraient néanmoins tenus de réserver aux oeuvres originaires de la Communauté économique européenne (à l'issue d'un délai fixé par les conventions passées avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel et qui ne pourrait, en tout état de cause, excéder cinq ans), une proportion majoritaire de leur volume annuel de diffusion d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles. Le projet de loi suggère d'appliquer plus largement cette proportion majoritaire aux oeuvres européennes.

La substitution de la notion d'oeuvre européenne à la notion d'oeuvre d'origine communautaire avait été suggérée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans l'avis qu'il avait rendu le 31 octobre 1989 sur les projets des décrets publiés en janvier 1990. Le Conseil avait en effet préconisé *"l'adoption, comme dans la directive, (article 6), d'une conception large de l'oeuvre d'origine européenne, incluant, outre les oeuvres communautaires, les oeuvres originaires de pays membres du Conseil de l'Europe ou d'autres nations européennes"*. Il avait en outre proposé que l'origine européenne des oeuvres soit définie par les mêmes critères que ceux figurant dans cette directive.

On se souvient qu'il n'avait pas été suivi par le Gouvernement qui avait préféré s'en tenir à l'origine strictement communautaire des oeuvres, origine qui a par ailleurs été définie par le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 par des critères plus précis que ceux figurant dans la directive.

L'article 6 de ce décret définit en effet "l'oeuvre CEE" (aussi bien audiovisuelle que cinématographique) comme une oeuvre qui, en remplissant cinq conditions cumulatives -relatives au siège et au contrôle de l'entreprise de production, au financement de la production, aux dépenses de production, à la réalisation et aux prestations techniques- fait appel, pour une part nettement majoritaire, aux ressortissants des Etats membres de la CEE.

Les critères de définition de l'oeuvre européenne retenus à l'article 6 de la directive sont, on en conviendra aisément, nettement

(1) cet article devait s'appliquer au projet "Canal Plus Allemagne" s'il avait été diffusé, comme prévu au départ, sur TDF 1.

plus flous puisque quatre catégories d'oeuvres peuvent prétendre au label européen :

- les oeuvres originaires des Etats membres de la CEE,
- sous certaines conditions alternatives relatives au siège du producteur, au contrôle de la production et à son financement, les oeuvres originaires d'Etats tiers européens parties à la convention du Conseil de l'Europe sur «la télévision transfrontière» qui sont essentiellement réalisées par des ressortissants de ces Etats ou des Etats membres de la CEE,
- les oeuvres originaires d'autres Etats tiers européens qui auront conclu des accords bilatéraux avec la CEE,
- enfin, au prorata de la part des coproducteurs communautaires, les oeuvres réalisées essentiellement avec des ressortissants d'Etats membres de la CEE

La référence du projet de loi aux oeuvres "européennes", et le renvoi de son exposé des motifs à la définition que la directive donne de ces dernières, se traduiront par un élargissement sensible de l'assiette des oeuvres prises en compte pour le calcul du quota de 60 %, au bénéfice, principalement, des oeuvres des pays de l'Est. Ainsi, comme l'a déclaré le ministre délégué chargé de la communication (1), en en saluant la dimension symbolique, «c'est dans le domaine de la culture que sera réalisée la première extension significative des mécanismes communautaires à l'Europe de l'Est retrouvée».

## 2. Les autres dispositions

L'article premier I et III et l'article 3-I du projet de loi n'ont rien à voir avec le compromis de Bruxelles.

\* Il s'agit d'abord, en effet, de combler un vide juridique relatif au parrainage, le Conseil constitutionnel ayant, dans sa décision n° 88-248 du 17 janvier 1989, déclaré non conforme à la Constitution la disposition de la loi de 1989 créant le Conseil supérieur de l'audiovisuel (article 11-3) qui accordait à cet organisme un «pouvoir réglementaire» insuffisamment encadré pour définir les règles applicables au parrainage ; l'article premier-I du projet de loi prévoit de compléter l'article 27-1° de la loi relative à la liberté de communication pour réaffirmer la compétence du pouvoir réglementaire du Gouvernement en la matière (compétence qu'il détenait avant l'intervention de la loi du 17 janvier 1989).

(1) à l'université d'été de la communication à Carcans-Maubuisson

**\* Il s'agit ensuite de prévoir la possibilité de moduler les règles édictées en application de l'article 27 en fonction des caractéristiques des différents services.**

L'objectif de l'article premier-III du projet de loi est de tenir compte de l'existence de situations très diverses dans le paysage audiovisuel français et, partant, des effets négatifs qu'emporte - l'expérience le prouve - une réglementation uniforme.

Deux éléments doivent cependant être examinés :

- les règles susceptibles d'être modulées
- et les critères de modulation.

Il convient, s'agissant des premières, de se reporter au champ couvert par l'article 27. Cet article renvoie au décret pour "fixer les principes généraux définissant les obligations concernant" :

1° la publicité (et le parrainage, aux termes de l'article premier-I du projet de loi),

2° la diffusion des oeuvres européennes et d'expression originale française, en particulier aux heures de grande écoute,

3° la contribution des diffuseurs au développement de la production audiovisuelle et cinématographique (et aux achats de droits) et l'indépendance des fonctions de diffusion et de production.

C'est donc sur l'ensemble de ces points, pris globalement ou un à un, que pourra porter la modulation.

L'innovation serait judicieuse si les critères retenus pour cette modulation étaient dans le même temps suffisamment "ciblés" pour prendre réellement en compte la situation très diverse des chaînes. Tel n'est pas le cas, puisque ces critères ne touchent :

- qu'au mode de diffusion selon que celle-ci a lieu par voie hertzienne terrestre ou par satellite, selon qu'elle a lieu en clair ou fait appel à la rémunération de la part des usagers,

- et à l'étendue de la zone géographique desservie.

Il est sans doute logique de distinguer entre les services, selon leur mode de diffusion (on remarquera cependant, car la rédaction de l'article premier III n'est pas très claire sur ce point, que le cas de Canal Plus n'est visé que pour la diffusion par satellite, la diffusion par voie hertzienne restant régie - et l'on peut déplorer que Canal Plus continue par ce biais à échapper au droit commun (1) - par le contrat de concession). Le critère de "l'étendue de la zone géographique desservie" se révélera en revanche inopérant pour "classer" les chaînes. En effet, en dehors du cas spécifique des télévisions locales, il ne permettra pas d'établir de distinction entre les grandes chaînes nationales et les chaînes plus récentes puisque celles-ci couvrent aujourd'hui la presque totalité du territoire.

Concrètement, l'application des trois critères retenus par l'article premier - III du projet de loi fera entrer la Cinq et M 6 dans la même catégorie que TF1, puisqu'elles sont comme elle des chaînes diffusées par voie hertzienne terrestre, puisqu'elles le sont comme elle en clair et que l'on doit considérer qu'elles ont désormais comme elle une couverture nationale.

En bref, séduisant dans son principe, l'article premier-III ne convainc plus à l'examen de ses critères.

\* Il s'agit, enfin, d'appliquer les règles limitant le nombre de films autorisés à la télévision aux seules oeuvres cinématographiques de longue durée. Tel est l'objet de l'article 3-I du projet de loi qui ne fait, en réalité, que transposer dans la loi une distinction entre films de longue et de courte durée que la réglementation d'ores et déjà opère en assimilant les seconds (d'une durée inférieure à une heure) aux oeuvres audiovisuelles.

On perçoit bien l'objectif poursuivi : il est de favoriser l'accès à la télévision des courts métrages, par lesquels les jeunes cinéastes se font souvent connaître, et qui "mêlés" dans les obligations aux films de long métrage, n'ont aucune chance d'être diffusés ; il est, dans le même temps, d'introduire, pour les diffuseurs, une certaine "respiration" dans le volume annuel autorisé pour les films de longue durée et par ricochet, de satisfaire les professionnels du cinéma qui, après avoir beaucoup redouté la concurrence de la télévision, regrettent aujourd'hui que les oeuvres cinématographiques n'y aient pas suffisamment accès.

(1) on doit indiquer néanmoins, qu'après que le CSA eut souhaité que Canal Plus soit soumis à un dispositif de sanctions identiques à celui que la loi du 17 janvier 1989 a prévu pour les autres chaînes, la chaîne a récemment fait savoir qu'elle était prête "à signer sans délai avec le Gouvernement l'avenant à son cahier des charges qui permettra cette assimilation au régime de droit commun".

Mais on peut s'interroger sur la portée pratique d'une telle disposition compte tenu du faible intérêt que les diffuseurs manifestent pour les courts-métrages. On s'explique mal par ailleurs la raison pour laquelle il est suggéré de continuer d'appliquer, à ces derniers, le régime général de la "chronologie des médias".

## B. LES PROLONGEMENTS REGLEMENTAIRES

Le compromis de Bruxelles conduit aussi à revoir les décrets n° 90-66 et 90-67 du 17 janvier 1990. Certes, les textes qui les modifieront dépendent de l'issue du débat parlementaire, mais votre commission a obtenu auprès du ministre délégué chargé de la communication, lors de son audition du 15 octobre, et auprès de ses services, les informations suivantes :

\* Le Gouvernement n'entend pas dépasser, lors de la modification du premier de ces décrets (n° 90-66) les seuils minimums de 40 % et 60 % que la loi aura fixés pour la diffusion des oeuvres d'expression originale française et européenne.

\* Conformément au compromis de Bruxelles, l'expression originale française sera définie à partir de la seule langue de tournage et la référence aux dialogues et au scénario original exclue ; l'assimilation définitive des oeuvres "anciennement classées EOF" sera toutefois expressément prévue.

Cette modification appelle les remarques suivantes :

- sera considérée comme une oeuvre (audiovisuelle ou cinématographique) française, pour le calcul à la fois des quotas de diffusion et des obligations de production, celle qui est "intégralement ou principalement" réalisée en version originale en langue française ; "principalement" signifie qu'aucune des langues de tournage ne doit occuper une place supérieure à celle du français ; comme l'a souligné "Télévision pour demain", son interprétation n'est pas simple, (mais il est vrai que l'inconvénient existe déjà dans la définition actuelle) : en effet "doit-on considérer les doubles prises faites des plans rapprochés des acteurs français, comme suffisantes pour que l'oeuvre soit principalement réalisée en langue originale française ? Ou doit-on prendre en compte l'ensemble des dialogues ?"

- la révision de la définition de l'expression originale française ne concernera qu'un nombre limité d'oeuvres de fiction (5 % estime "Télévision pour demain") : les oeuvres réalisées avec une majorité relative d'acteurs français qui s'expriment en langue française ont en effet généralement aussi un scénario et des dialogues rédigés en français. Lorsque le scénario et les dialogues ont été

rédigés en langue étrangère, les acteurs sont doublés ou ceux qui s'expriment en français ne représentent qu'exceptionnellement une majorité relative.

- les oeuvres qui ont bénéficié du soutien financier de l'Etat à l'industrie des programmes audiovisuels ne seront plus assimilées aux oeuvres audiovisuelles EOF comme le prévoyait le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 jusqu'au terme du 31 août 1991 reporté par le décret n° 91-822 du 29 août dernier au 31 décembre 1991. Un diffuseur qui souhaite décompter une coproduction dans ses quotas (de diffusion ou de production) d'expression originale française devra y renoncer si le tournage a été réalisé ou est prévu majoritairement en langue étrangère alors que le Centre national de la cinématographie admet pour les coproductions internationales que la participation française soit limitée à 20 %.

\* La définition de l'oeuvre européenne sera reprise de l'article 6 de la directive relative à "la télévision sans frontières" sous réserve de sensibles modifications pour mieux établir l'effectivité des relations de production avec des ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne.

Des mesures seront prises pour permettre aux producteurs de bénéficier d'une sécurité juridique quant au classement des oeuvres : le Conseil supérieur de l'audiovisuel n'intervenant qu'a posteriori pour déterminer si une oeuvre est européenne ou ne l'est pas, il est prévu de confier un pouvoir de "pré-décision", pour ce classement, au Centre national de la cinématographie.

Le directeur général du CNC se déterminerait après avis de la commission d'agrément des films pour les oeuvres cinématographiques et après avis d'une commission que créerait le projet de décret révisant le décret de 1986 sur le compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels, pour les oeuvres audiovisuelles. Il serait demandé au Conseil supérieur de l'audiovisuel de ne pas remettre en cause les classements ainsi établis.

\* Conformément à un autre engagement pris par le Gouvernement, le second décret (n° 90-67) du 17 janvier 1990 serait modifié pour supprimer la discrimination relevée par la Commission de Bruxelles à l'article 3 à l'égard des coproductions cinématographiques internationales et pour ouvrir les 120 heures de diffusion en prime-time d'oeuvres audiovisuelles inédites aux oeuvres européennes.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

**Modifications relatives aux dispositions communes  
applicables aux secteurs public et privé de la  
communication audiovisuelle**  
(article 27 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée  
relative à la liberté de communication)

#### I. Commentaire du texte du projet de loi

● Le premier article du projet de loi soumis à notre examen vise à modifier une nouvelle fois l'article 27 de la loi relative à la liberté de communication, qui a déjà été "réécrit" par la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989.

Cet article traite des dispositions communes applicables, compte tenu de leurs "missions d'intérêt général", aux secteurs public et privé de la communication audiovisuelle. Il confie au Gouvernement le soin de fixer par décret en Conseil d'Etat "les principes généraux définissant les obligations concernant" :

1° la publicité,

2° la diffusion, en particulier aux heures de grande écoute, d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles en majorité d'expression originale française et originaires de la Communauté économique européenne,

3° la contribution au développement de la production cinématographique et audiovisuelle et les dépenses minimales consacrées à l'acquisition de droits de diffusion d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles ainsi que l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs.

Il prévoit que ces décrets sont pris après avis motivé du Conseil supérieur de l'audiovisuel et que cet avis, ainsi que le rapport de présentation du décret, sont publiés au Journal Officiel.

- Trois modifications sont suggérées par le projet de loi :

D) La première vise à mentionner le parrainage au 1° de l'article 27.

Il s'agit de tenir compte de la décision n° 88-248 du 17 janvier 1989 du Conseil constitutionnel qui, sans remettre en cause l'économie générale de la loi créant le Conseil supérieur de l'audiovisuel, a précisé la portée du "pouvoir réglementaire" de cet organisme.

Le Conseil constitutionnel a en effet déclaré non conforme à la Constitution l'article 11 alinéa 3 de la loi du 17 janvier 1989 qui prévoyait, aux termes d'un amendement du Gouvernement, que "les règles déontologiques concernant la publicité et les règles applicables à la communication institutionnelle, au parrainage et aux pratiques analogues à celui-ci" seraient fixées par le CSA.

Il a estimé que si les dispositions de l'article 21 de la Constitution, qui confèrent au Premier ministre l'exercice du pouvoir réglementaire, n'interdisent pas au législateur de confier à une autre autorité que l'Etat le soin de fixer les normes permettant de mettre en oeuvre une loi, l'habilitation ne doit "concerner que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu".

Alors qu'elles ne confiaient au CSA, pour ce qui concerne la publicité, que la définition des règles déontologiques (celle des "principes généraux définissant les obligations" des diffuseurs relevant, en la matière, du décret), les dispositions invalidées par le Conseil constitutionnel lui donnaient une compétence plus générale à l'égard du parrainage.

Aussi s'est-on trouvé, à la promulgation de la loi de 1989, devant une sorte de vide juridique : le parrainage n'entraît plus dans le champ d'intervention du Gouvernement, comme sous l'empire de la loi initiale votée en 1986, et, le Conseil constitutionnel venait d'exclure la compétence de l'autorité de régulation au motif que le pouvoir réglementaire qu'on avait voulu lui donner était insuffisamment encadré.

Telle est la lacune que la première modification qui nous est proposée pour l'article 27 de la loi relative à la liberté de communication entend combler.

On notera que le Gouvernement (qui a ainsi pris, selon le CSA (1), "un risque juridique justifié") n'a pas attendu que le projet

(1) "Lettre" du CSA n° 14 (septembre 1991) p. 11.

de loi vienne rappeler sa compétence pour entreprendre l'actualisation du décret n° 87-37 du 26 janvier 1987 intervenu à l'époque où l'article 27 de la loi de 1986 confiait "en bloc" au décret la définition des règles applicables à la publicité et au parrainage. On remarquera par ailleurs que, conformément aux règles posées en 1989, le nouveau décret s'appliquera désormais tant aux chaînes publiques qu'aux chaînes privées (alors que les règles relatives au parrainage sur les chaînes publiques avaient été au départ définies par la Commission nationale de la communication et des libertés dans une décision du 7 décembre 1987).

II) La deuxième modification proposée est issue du "compromis de Bruxelles" du 1er août dernier. C'est la disposition du projet de loi sans doute la plus importante, du moins est-elle celle qui a le plus retenu l'attention des médias puisqu'elle touche aux quotas de diffusion.

● On a vu dans l'exposé général que le Gouvernement a accepté lors de ce compromis le principe d'un abaissement à 40% du quota de diffusion réservé aux oeuvres d'expression originale française afin de laisser une marge plus importante aux oeuvres en provenance des autres Etats membres de la Communauté économique européenne et surtout aux coproductions européennes souvent considérées comme seules capables de contrer l'invasion de nos écrans par les programmes américains.

Il ne pouvait, pour respecter l'engagement pris auprès des autorités de Bruxelles, s'en tenir à une révision du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 - qui a fixé les quotas de 60% pour les oeuvres communautaires et de 50% pour les oeuvres françaises - et devait proposer au législateur de revenir sur le "minimum législatif majoritaire" (introduit par la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989) que le décret n° 90-66 ne fait qu'appliquer.

● Le projet de loi prévoit de faire figurer pour la première fois les quotas dans la loi, avec, par rapport au régime actuel, les modifications suivantes :

1° le quota de 40%, au lieu de 50%, pour les oeuvres cinématographiques et audiovisuelles d'expression originale française ;

2° la référence, pour le quota de 60%, qui demeure inchangé, non plus aux oeuvres cinématographiques et audiovisuelles "originares de la Communauté économique européenne", mais aux oeuvres cinématographiques et audiovisuelles "européennes".

Comme l'abaissement du seuil minimal prévu pour la diffusion des oeuvres françaises, cette modification est présentée dans

l'exposé des motifs du projet de loi, comme visant à résoudre une "difficulté" soulevée par la compatibilité de notre législation avec la directive relative à la "télévision sans frontières".

En réalité, si difficulté il y a, c'est à partager les scrupules du Gouvernement... car si la directive du 3 octobre 1989 se réfère aux oeuvres "européennes" et en donne une définition dans son article 6, elle prévoit aussi expressément, dans son préambule, "la possibilité pour les Etats membres de préciser cette définition en ce qui concerne des organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence".

Cette remarque faite, la transposition qu'opère le projet de loi se traduit par un élargissement sensible en faveur notamment des pays de l'Est, de l'assiette des oeuvres susceptibles d'être comptabilisées dans le quota de 60%, comme le démontre aisément la mise en parallèle de la définition de l'oeuvre d'origine communautaire à l'article 6 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 et de celle de l'oeuvre européenne à l'article 6 de la directive.

● L'article 6 du décret définit en effet "l'oeuvre CEE" (aussi bien audiovisuelle que cinématographique) comme une oeuvre qui (conditions cumulatives) :

- est produite par une entreprise dont le siège est situé dans la CEE, dont les organes de direction et de contrôle sont tenus par des ressortissants de la Communauté et qui assume la responsabilité financière et artistique et garantit la bonne fin,

- est financée pour 50% au moins de son coût définitif par des ressortissants de la CEE,

- fait l'objet, à raison au moins des 2/3 de son coût définitif, de dépenses de production dans la Communauté,

- est réalisée avec la participation d'artistes, techniciens, auteurs, résidents d'un Etat membre de la CEE dans la proportion des 2/3,

- fait appel à des prestations techniques réalisées, pour les 2/3, dans des studios et laboratoires situés dans la CEE.

● Le dispositif de l'article 6 de la directive est beaucoup plus complexe et beaucoup plus flou puisqu'il considère comme "européennes" :

\* les oeuvres originaires des Etats membres de la Communauté,

\* les oeuvres originales, d'une part des territoires allemands où la Loi fondamentale n'est pas d'application et, d'autre part, des Etats tiers européens parties à la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe (1), lorsqu'elles sont réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs et de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats membres de la CEE ou parties à la Convention sur la télévision sans frontières et qu'elles répondent à l'une des trois conditions suivantes :

- a) elles sont réalisées par un ou des producteurs établis dans un ou plusieurs de ces Etats ;
- b) la production de ces oeuvres est supervisée et effectivement contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis dans un ou plusieurs de ces Etats ;
- c) la contribution des coproducteurs de ces Etats est majoritaire dans le coût total de la coproduction, et celle-ci n'est pas contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis en dehors de ces Etats.

\* les oeuvres originales d'autres Etats tiers européens "qui sont réalisées soit exclusivement, soit en coproduction avec les producteurs établis dans un ou plusieurs Etats membres, par des producteurs établis dans un ou plusieurs pays tiers européens avec lesquels la Communauté conclura des accords selon les procédures prévues par le traité si ces oeuvres sont réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs ou de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats européens".

\* enfin, au prorata de la part des coproducteurs communautaires dans le coût total de production, les oeuvres qui sont réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs et de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats membres.

III) La troisième modification vise à prévoir - par un alinéa inséré avant le dernier alinéa de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée - la possibilité d'édicter, pour l'application de cet article, des dispositions réglementaires différentes selon le mode de diffusion des divers services de communication audiovisuelle (voie hertzienne terrestre ou satellite), leurs caractéristiques de diffusion (diffusion en clair ou faisant appel à une rémunération de la part des usagers) et l'étendue de la zone géographique desservie.

(1) signée le 15 mars 1989

## II. Position de votre Commission

Votre commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption de cet article.

### *Article 2*

#### **Oeuvres audiovisuelles et cinématographiques diffusées par les services autorisés diffusés par satellite en langue étrangère**

(article 31 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986  
relative à la liberté de communication)

## I. Commentaire du texte du projet de loi

L'article 17-VI de la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 avait complété l'article 31 de la loi du 30 septembre 1986 afin de dispenser des obligations découlant de l'article 27 les services autorisés diffusés par satellite lorsqu'ils sont diffusés exclusivement en langue étrangère et sans sous-titrage en langue française.

Toutefois, il avait prévu de mentionner, au dernier alinéa de l'article 31, qu'à l'issue d'un délai fixé par la convention qu'ils sont tenus de conclure avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel et qui ne pourrait, en tout état de cause, excéder cinq ans, ces services devraient respecter annuellement un quota majoritaire de diffusion pour les oeuvres audiovisuelles et cinématographiques originaires de la Communauté économique européenne.

Bien que sa formulation soit un peu différente de celle du dernier alinéa de l'article 31 qu'il vise à remplacer, l'article 2 du projet de loi ne tend qu'à substituer aussi à cet article la notion d'oeuvres "européennes" à celle d'"oeuvres d'origine communautaire".

## II. Position de votre commission

Votre commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption de cet article.

### **Article 3**

#### **Dispositions relatives à la diffusion des oeuvres cinématographiques (article 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication)**

##### *I. Commentaire du texte du projet de loi*

Cet article vise à modifier, sur deux points, l'article 70 de la loi de 1986 qui traite de la diffusion télévisée des oeuvres cinématographiques :

- il s'agit, d'abord, de préciser que les dispositions qui, dans les cahiers des charges, les autorisations et les décrets fixent un nombre maximal annuel de diffusions et rediffusions d'oeuvres cinématographiques s'appliquent exclusivement aux oeuvres de "longue durée".

S'il n'existe pas de définition "officielle" de l'oeuvre cinématographique de longue durée, l'usage retient celle dont la durée est supérieure à une heure.

On remarquera que les décrets du 17 janvier 1990 opéraient déjà cette distinction entre films de longue et de courte durée, en rangeant les seconds, dans la définition des obligations des diffuseurs, avec les oeuvres audiovisuelles.

- il s'agit, ensuite, de coordonner la rédaction de l'article 70 avec celle qui est proposée pour l'article 27, qu'il s'agisse des quotas de diffusion (60% - inchangé - et 40% au lieu de 50%) ou de l'utilisation de l'expression "d'oeuvres européennes" au lieu et place de celle "d'oeuvres d'origine communautaire".

Notons, par ailleurs, qu'il est suggéré de mentionner à l'article 70 que les quotas de diffusion prescrits s'appliquent aussi aux heures de grande écoute, ce que prévoit actuellement l'article 27 (et le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990), mais le rappel n'a pas été fait à l'article 70.

##### *II. Position de votre commission*

Votre commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption de cet article.

#### **Article 4**

### **Application de la loi aux territoires d'outre-mer et à Mayotte**

#### **Commentaire du texte du projet de loi**

**Le dernier article du projet de loi tient compte :**

- d'une part de l'article 74 de la Constitution qui prévoit la consultation des territoires d'outre-mer en cas de modification par la loi de leur organisation particulière. Comme l'a rappelé la circulaire du Premier ministre du 21 avril 1988 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer, à la consultation des assemblées locales d'outre-mer et au contreseing des ministres chargés des DOM-TOM, le Conseil Constitutionnel range les textes relatifs à la communication audiovisuelle parmi ceux qui relèvent de la procédure de l'article 74. On rappellera que les avis des TOM (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, territoire de Wallis et Futuna) doivent être portés à la connaissance du Parlement avant la fin de la première lecture du présent projet de loi ;

- d'autre part de l'article 10 de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte qui dispose que "les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse".

#### **II. Position de votre commission**

**Votre commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption de cet article.**

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires culturelles a examiné, au cours d'une séance tenue le mercredi 6 novembre 1991, le projet de loi n° 2 (1991-1992) modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Ivan Renar a craint que l'abaissement du quota de diffusion appliqué aux oeuvres d'expression originale française élargisse encore davantage la porte ouverte aux produits américains et japonais. Rappelant qu'en outre l'autorité de régulation avait déclaré que ce quota diminué ne serait pas respecté, et qu'elle ne pourrait le faire respecter parce que la production est insuffisante, il s'est prononcé en faveur du contrôle du secteur de l'audiovisuel par un organisme d'origine parlementaire.

Approuvant le diagnostic fait par le rapporteur - le projet de loi ne résoudra en effet en rien les problèmes de l'audiovisuel, il les aggraverait plutôt - il a regretté qu'il n'aille pas au bout de sa démarche en proposant d'amender le projet de loi.

M. François Autain a déploré que les diffuseurs se disent "asphyxiés" par la réglementation en soulignant que la responsabilité revenait à la loi de 1986 qui a créé trop de chaînes généralistes, et il a estimé qu'on ne pouvait, comme ils le préconisent, faire une confiance aveugle au libre jeu de la concurrence pour assurer la qualité des programmes. Il a souligné qu'outre la mise en conformité qu'il opère avec le droit communautaire, le projet de loi assouplit le quota de diffusion des oeuvres françaises, ce que souhaitent les diffuseurs.

A propos du CSA, il n'a pas jugé surprenant que les diffuseurs ne soient pas satisfaits de l'action d'une institution chargée de la sanctionner ; le problème, a-t-il ajouté, est de savoir si la classe politique estime que le CSA accomplit sa mission : peut-être faudra-t-il réfléchir à l'augmentation de ses pouvoirs.

M. Ambroise Dupont, après avoir souligné que le projet de loi ne réglait rien, s'est demandé ce qui se passerait si rien n'était changé à la réglementation actuelle. Sauf à voir diminuer le nombre des chaînes, a-t-il dit, il faudra un jour fixer d'autres règles ; il a interrogé le rapporteur sur la contrainte qui résulterait des quotas

prévus par le projet de loi, sur le contrôle du respect de ces quotas, et sur la situation dans les pays voisins.

**Le Président Maurice Schumann a vivement déploré la situation dans laquelle se trouve le législateur et qu'il a déclaré n'avoir personnellement jamais connue : le Parlement est appelé à se prononcer sur un texte dont l'autorité de régulation dit à l'avance qu'il est inapplicable et qu'il n'est pas souhaitable de l'appliquer. Ou bien le texte est voté tel quel, a souligné le Président, et le législateur est d'ores et déjà avisé que les obligations qu'il prévoit constituent une charge difficilement supportable pour les chaînes, sauf pour FR3. Ou bien le texte est amendé pour introduire une modulation des obligations, et il convient de savoir si le Conseil supérieur de l'audiovisuel daignera faire connaître s'il est applicable et s'il l'appliquera.**

**S'associant à ces propos, M. Pierre Schielé a jugé la situation surréaliste et suggéré l'adoption d'une question préalable.**

**Dans ses réponses aux intervenants, le rapporteur a indiqué qu'il avait songé à proposer à la commission le vote d'une question préalable, mais qu'il y avait renoncé parce qu'il s'agissait aussi de transposer en droit français une directive communautaire, et un compromis engageant le gouvernement français.**

**Il a déclaré que le moment était venu de modifier profondément la législation et que l'expérience montrait qu'on ne réussirait à concilier exigence culturelle et exigences économiques qu'en adoptant des règles plus souples, plus adaptées, mais pas forcément moins exigeantes. Il a rappelé, à ce propos, que la solution que le Sénat avait proposée lors du débat sur la loi du 17 janvier 1989 pour la diffusion des oeuvres françaises et communautaires aux heures de grande écoute était beaucoup plus souple que celle que le Gouvernement avait finalement fait adopter.**

**Il s'est dit convaincu de la nécessité de s'appuyer sur une autorité de régulation capable de se faire respecter, et décidée à se faire respecter. Il a souligné la différence existant entre le pragmatisme anglo-saxon et le cartésianisme français, notre tradition de droit écrit et notre souci de l'égalité conduisant à élaborer des lois et des règlements trop rigides pour saisir une matière en constante évolution.**

**Il a regretté mais aussi justifié de ne pouvoir aller jusqu'au bout de sa démarche en évoquant, pour les écarter, les différentes solutions qu'il aurait pu proposer (abaissement supplémentaire des quotas, suppression des quotas aux heures de grande écoute, deuxième coupure publicitaire...).**

**Il a enfin déclaré qu'il n'était pas de ceux qui considèrent que les chaînes privées peuvent se livrer à la concurrence sans règles : il est normal que ces chaînes, qui font 70% de l'audience, soient soumises à une réglementation, mais encore faut-il que cette dernière tienne compte de la logique économique, ce qui suppose une modulation des obligations.**

**Puis la commission a approuvé les conclusions de son rapporteur et décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption du projet de loi.**

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte en vigueur

### Texte du projet de loi

### Propositions de la commission

#### Article premier

#### Article premier

L'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée par la loi du 17 janvier 1989 est modifié ainsi qu'il suit :

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.*

**Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication**

**Titre II  
DE L'USAGE DES PROCÉDÉS DE  
TÉLÉCOMMUNICATIONS**

**Chapitre 1er  
Des services utilisant la voie  
hertzienne**

**Section III  
Règles applicables aux services de  
communication audiovisuelle  
diffusés**

#### **Art. 27**

Compte tenu des missions d'intérêt général des organismes du secteur public et des différentes catégories de services de communication audiovisuelle diffusés par voie hertzienne terrestre ou par satellite, des décrets en Conseil d'Etat fixent les principes généraux définissant les obligations concernant :

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la commission**

1° La publicité;

2° La diffusion, en particulier aux heures de grande écoute, d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles en majorité d'expression originale française et originaires de la Communauté économique européenne;

3° La contribution au développement de la production cinématographique et audiovisuelle et les dépenses minimales consacrées à l'acquisition de droits de diffusion d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles ainsi que l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs.

Ces décrets sont pris après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Cet avis motivé est publié au Journal officiel de la République française, ainsi que le rapport de présentation du décret.

I - Au 1° du premier alinéa, il est ajouté après les mots : « la publicité » les mots : « et le parrainage ».

II - Le 2° du premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° La diffusion, ... grande écoute de proportions au moins égales à 60% d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes et de proportions au moins égales à 40% d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles d'expression originale française. »

III - Il est inséré entre le premier et le second alinéa un alinéa ainsi rédigé :

« Ces décrets peuvent fixer des règles différentes selon que la diffusion a lieu par voie hertzienne terrestre ou par satellite, selon qu'elle a lieu en clair ou fait appel à une rémunération de la part des usagers, ou selon l'étendue de la zone géographique desservie ».

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la commission**

**Art. 31**

Sous réserve des dispositions de l'article 26 de la présente loi, l'usage des fréquences de diffusion afférentes à la radiodiffusion sonore et à la télévision par satellite est autorisé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel selon une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat. Les autorisations ne peuvent être accordées qu'à des sociétés.

Le conseil accorde l'autorisation au regard des impératifs prioritaires mentionnés au huitième alinéa de l'article 29 et en tenant compte des critères figurant aux trois derniers alinéas (1°, 2°, 3°) de cet article.

Les obligations mentionnées à l'article 27 de la présente loi ne s'appliquent pas aux services autorisés en vertu du présent article, lorsqu'ils sont diffusés exclusivement en langue étrangère et sans sous-titrage en langue française.

Toutefois, les oeuvres audiovisuelles et cinématographiques annuellement diffusées par ces services doivent être en majorité originaires de la Communauté économique européenne, à l'issue d'un délai fixé par la convention qui ne saurait excéder cinq ans.

**Art. 2**

Le dernier alinéa de l'article 31 de la loi du 30 septembre 1986 est remplacé par les dispositions suivantes :

*« Toutefois, la diffusion par ces services d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles doit comporter une proportion majoritaire d'oeuvres européennes à l'issue...*

*... saurait excéder cinq ans. »*

**Art. 3**

L'article 70 de la loi du 30 septembre 1986 est modifié ainsi qu'il suit :

**Art. 2**

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.*

**Art. 3**

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la commission**

**Titre V**

**DU DÉVELOPPEMENT DE LA  
CRÉATION CINÉMATOGRAPHIQUE**

**Art. 70**

Les services de communication audiovisuelle qui diffusent des oeuvres cinématographiques, et notamment les sociétés nationales de programme, contribuent au développement des activités cinématographiques nationales selon des modalités fixées par les cahiers des charges des sociétés nationales, les autorisations accordées en application des articles 30, 31 et 65 de la présente loi et les décrets prévus aux articles 33 et 43.

Les dispositions relatives à la diffusion des oeuvres cinématographiques incluses dans les cahiers des charges, les autorisations et les décrets visés à l'alinéa précédent doivent préciser :

1° La fixation d'un nombre maximal annuel de diffusions et rediffusions d'oeuvres cinématographiques;

2° L'obligation de consacrer un pourcentage majoritaire de ces diffusions à des oeuvres d'origine communautaire et à des oeuvres d'expression originale française;

3° La grille horaire de programmation des oeuvres cinématographiques;

I - Au 1° du deuxième alinéa, il est ajouté après les mots : «oeuvres cinématographiques» les mots : «de longue durée».

II - Le 2° du deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

«2° L'obligation de consacrer dans ces diffusions, en particulier aux heures de grande écoute, des proportions au moins égales à 60% à des oeuvres européennes et des proportions au moins égales à 40% à des oeuvres d'expression originale française ; »

**Texte en vigueur**

4° Le délai à compter de la délivrance du visa d'exploitation au terme duquel la diffusion télévisée de ces oeuvres peut intervenir.

Les dispositions relatives à la diffusion des oeuvres cinématographiques sont identiques pour les services publics et privés de communication audiovisuelle diffusés en clair et dont le financement ne fait pas appel à une rémunération de la part des usagers.

**Texte du projet de loi**

**Art. 4**

La présente loi est applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

**Propositions de la commission**

**Art. 4**

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.*