SIMONE VEIL et JEAN-LOUIS MISSIKA

Entretien sur l'avenir de la télévision en Europe

sous la direction d'OLIVIER DUHAMEL

Olivier DUHAMEL : L'été 89 la polémique a fait rage, en France et en Europe, à propos des quotas audiovisuels. Certains y voient le moyen de protéger la culture, d'autres considèrent que c'est un protectionnisme déguisé. Tout d'abord quelle est la définition exacte des quotas ?

Jean-Louis MISSIKA : Les quotas sont des règles de programmation, imposées soit par le législateur soit par l'autorité de régulation. Ces règles sont, en général, transcrites dans un cahier des charges et font obligation aux chaînes de télévision de diffuser un pourcentage donné d'œuvres nationales ou communautaires. A l'heure actuelle, les chaînes doivent diffuser 60 % d'œuvres européennes, dont 50 % d'œuvres françaises. Le problème des quotas est que — comme toute réglementation contraignante — celui à qui elle est appliquée, si jamais elle ne lui sied pas, cherche à la contourner, et les chaînes de télévision privées ont contourné ces règles en diffusant pendant la nuit, entre 2 heures et 7 heures du matin — horaires où il n'y a pas trop de monde devant le poste —, des vieilles séries françaises achetées à l'INA. Le Gouvernement et le législateur se sont émus de cette situation et ont donc décidé de durcir les quotas en imposant des obligations similaires mais dans des horaires précis, en l'occurrence les tranches de 12 heures à 14 heures et de 19 heures à 23 heures. Tel est le projet de décret qui suscite la colère des chaînes commerciales.

Simone VEIL : La difficulté avec les quotas, qu'il s'agisse du nouveau décret ou des quotas européens, est de savoir à quoi ils

s'appliquent. Concernent-ils uniquement la fiction ou s'appliquent-ils aussi aux émissions de plateaux, aux informations, aux variétés, etc. ? Parce qu'évidemment selon la taille de l' « assiette », le respect des quotas est plus ou moins difficile.

O. D. : Comment se pose le problème des quotas au niveau européen ?

S. V. — Avec le câble et le satellite qui élargissent les zones de diffusion bien au-delà des frontières, la TV a largement perdu de son caractère national.

Afin de résoudre les problèmes d'harmonisation de la législation que pose le nouvel espace audiovisuel, la commission de Bruxelles a élaboré une proposition de directive sur la télévision sans frontières. Ce texte fixe les règles minimales pour l'ensemble des télévisions des pays de la Communauté. Afin de permettre la libre circulation entre les réseaux câblés. Et afin que les télévisions par satellites, qui s'adressent aux téléspectateurs de plusieurs pays, soient soumises à cette réglementation commune.

De son côté, le Conseil de l'Europe a élaboré une convention, certes moins contraignante, mais s'inspirant de principes similaires. Cette convention qui s'adresse aux 22 pays du Conseil de l'Europe a déjà été adoptée et devrait entrer en application après ratification des différents pays.

Le projet de directive communautaire ayant été préparé à l'initiative des services de la Commission chargés du marché intérieur s'attachait essentiellement aux problèmes posés par la publicité, la protection de la jeunesse contre la violence et la pornographie, et les droits d'auteur, ne traitant que de façon évasive les aspects culturels. C'est le Parlement européen, à l'occasion du vote du projet, qui a inséré des dispositions imposant la diffusion d'un quota de 60 % d'œuvres communautaires.

Le conseil des ministres n'a pu en revanche se mettre d'accord ni sur les mesures concernant les droits d'auteur qui ont été disjointes, ni sur les quotas d'œuvres communautaires. Seules la France, l'Espagne et, sous certaines réserves, la Belgique y sont en effet réellement favorables. La RFA hésite à prendre des engagements en ce domaine qui est de la compétence des *Länders* et non du Gouvernement fédéral. Le Royaume-Uni est, par principe, hostile à des mesures réglementaires alors que de façon pragmatique, c'est le pays où la proportion des œuvres européennes diffusées est la plus importante. Certains petits pays qui n'ont qu'une faible production nationale préfèrent acheter des œuvres non communautaires qu'ils

payent moins cher : le Portugal au Brésil, le Danemark dans d'autres pays scandinaves ou même aux Etats-Unis.

Pourtant, après de longues discussions, le conseil des ministres a fini par adopter un texte qui, sans être très contraignant, fixait un objectif minimum de 50 % d'œuvres européennes, étant toutefois précisé que les télévisions ne pourraient réduire la proportion déjà atteinte et que la Commission était chargée de veiller au respect de ces principes. Edith Cresson qui négociait ce dossier avait en outre obtenu que la France puisse conserver sa législation nationale actuelle qui va pourtant au-delà de la directive envisagée. Ainsi, même si le texte ne protégeait pas la production européenne autant que le Gouvernement et les professionnels français le souhaitaient, d'importantes concessions avaient été obtenues. Le Parlement européen, saisi à nouveau du projet ainsi modifié, s'y est en définitive rallié, craignant qu'un rejet n'entraîne un ajournement à long terme de l'ensemble du dossier.

Cet argument n'ayant pas convaincu les professionnels français, du moins ceux que l'on a entendus, qui estimaient préférable de ne pas avoir de directive plutôt qu'un texte jugé trop laxiste, le Gouvernement est revenu sur son accord, ce qui a conduit les pays les plus hostiles à l'adoption de quotas à revenir eux-mêmes sur leur position.

Au nom de la défense de la culture française s'est formée une coalition d'intérêts divers trouvant sur ce thème, particulièrement porteur, un bon sujet de critique. Outre les Etats généraux de la Culture de M. Ralite et l'extrême droite avec M. Autant-Lara, bien d'autres dans l'opposition comme au sein du PS ont cru devoir dénoncer un accord qui aurait « assassiné la culture française ». Cependant, on n'a guère posé la vraie question qui est celle de savoir si, à l'heure du câble et du satellite, et dans la perspective prioritaire de la haute définition, un accord même jugé médiocre n'était pas préférable au vide juridique. C'est, en fait, un pari que l'avenir tranchera.

D'ores et déjà, on peut s'inquiéter des conséquences de l'absence d'accord, puisque la Commission de Bruxelles, déçue de n'avoir pu faire aboutir son projet, a intenté une action devant la Cour de justice contre le refus opposé par la France de donner suite à certaines demandes de raccordement à des réseaux câblés.

O. D. : Venons-en au problème de fond, peut-on protéger la production européenne avec des quotas ?

S. V. : La multiplication des chaînes entraîne le besoin de milliers d'heures de programmes. Or les Européens ne sont pas en mesure actuellement de les produire. Le problème est donc en priorité de

savoir comment aider le développement de la production plutôt que d'imposer des quotas trop stricts.

J.-L. M. : Il est vrai que les quotas sont une stratégie défensive et il faut imaginer une stratégie offensive. Dans un système mondial déséquilibré, une politique protectionniste peut s'avérer nécessaire à condition qu'elle soit temporaire et offensive, c'est-à-dire qu'elle puisse déboucher sur la constitution d'une industrie de programmes suffisamment forte pour voler de ses propres ailes à l'échelle internationale...

S. V. : Ce point est important : à cet égard l'Europe n'est pas sur un pied d'égalité avec les Américains. Il faut savoir que même aux Etats-Unis la production coûte très cher, souvent même plus qu'en Europe. Un feuilleton comme *Dallas* a coûté très cher. Mais grâce à la dimension du marché américain, ces produits, dont le coût est déjà amorti, peuvent être vendus relativement bon marché pour l'exportation.

J.-L. M. : L'un des effets pervers des systèmes de quotas tient au fait que cela peut freiner la constitution d'une industrie compétitive dans la mesure où l'on crée un marché protégé. Le nœud du problème est la mise en place d'un dispositif qui incite à la constitution de sociétés de production ayant une taille suffisante pour être compétitives sur le marché mondial. Cela veut dire que l'échelle nationale est insuffisante et que la dimension européenne est nécessaire. Il faut que la France soit leader dans l'une de ces sociétés.

O. D. : On ne peut pas imaginer une multitude de petites sociétés de production ?

S. V. : Elles existent.

J.-L. M. : Oui mais elles n'ont pas la surface financière pour courir le risque de projets à gros budgets. Il faut donc imaginer, à l'échelle européenne, des mécanismes d'incitation. C'est l'idée sous-jacente au programme Eurêka audiovisuel. Les politiques d'aides à des projets n'ont de sens que si des savoir-faire se constituent, qu'une expérience s'accumule, que des réseaux commerciaux se montent, toutes choses qui n'existent pas encore suffisamment.

S. V. : Au cours de l'année européenne du cinéma, il y a eu de nombreux débats sur le problème des coproductions européennes. Certains professionnels n'y croient guère. D'autres considèrent qu'on peut éventuellement concevoir un système de cofinancement mais qu'il n'est pas possible de réaliser des coproductions avec des équipes multinationales susceptibles de satisfaire les différents publics. C'est

la grande difficulté. Chaque public national est spécifique et les essais de constitution d'équipes européennes sont en général très peu probants. J'ai l'impression cependant que la volonté a souvent fait défaut et que l'on pourrait trouver des formules qui permettent de surmonter les difficultés en faisant appel à des équipes nationales homogènes pour réaliser chacune des épisodes différents. Les coproductions cinématographiques ne marchent pas nécessairement mal.

O. D. : Est-il possible d'imaginer une régulation de l'audiovisuel à l'échelle européenne ?

S. V. : La création d'une autorité de régulation au niveau européen pose le problème de la souveraineté et on voit mal comment, en l'état, un organisme européen pourrait se substituer aux organes nationaux pour l'attribution des chaînes, des nominations, etc., même s'il existe une forme de souveraineté européenne incarnée par la Communauté, le statut des télévisions relève des compétences nationales. En revanche, pour ce qui concerne le respect des principes communautaires, la Commission s'estime déjà compétente et l'a bien manifesté en saisissant la Cour de justice à l'occasion de manquements à ces règles. Si le projet de directive est adopté, la Commission sera investie d'un pouvoir de contrôle bien précis, mais je ne vois pas très bien comment mettre en place une structure de régulation indépendante dont il faudrait définir les compétences par rapport aux organismes nationaux. On pourrait concevoir une agence européenne ayant un rôle de coordination mais il n'est pas sûr qu'elle ait une réelle efficacité pour assurer le respect de ses décisions. Dans un domaine où la compétence communautaire est encore mal délimitée, c'est sans doute la jurisprudence de la Cour de justice qui serait amenée à dire le droit.

J.-L. M. : Cela veut dire que cette autorité européenne pourrait exercer un contrôle sur les programmations des chaînes nationales, et pas seulement des chaînes de télévisions transfrontières ?

S. V. : Sans doute à partir du moment où les infractions commises violent les règles communautaires et que toutes les chaînes nationales sont appelées à être diffusées au-delà des frontières. J'ajoute que ma préoccupation à l'égard de la télévision va bien au-delà. On parle beaucoup de règles, de régulation, de contrôle, en ce qui concerne la publicité, les quotas, etc., quelquefois, je me demande s'il n'est pas déjà trop tard. Techniquement, le problème n'est-il pas dépassé ? Les émissions viennent du monde entier, et les gens peuvent les recevoir. Le problème est déjà mondial. Et la question est : quels groupes, quels Etats, quelles puissances financières contrôleront la

télévision dans le monde ? J'imagine par exemple que deux ou trois groupes multinationaux contrôlent la télévision du monde entier. Il existe des règles très strictes aux Etats-Unis pour éviter des pratiques monopolistiques, mais elles ne sont pas extra-territoriales. Aujourd'hui il y a des accords internationaux sur l'ozone, la protection de l'environnement, ne pourrait-on envisager un code de bonne conduite pour la télévision, domaine dans lequel il existe déjà des accords internationaux ?

J.-L. M. : Vous raisonnez à très long terme...

S. V. : Pourquoi à long terme ? Je crois que ça va aller plus vite qu'on ne le pense, même s'il est difficile de prévoir les délais dans lesquels les progrès de la technologie se concrétisent.

J.-L. M. : Je ne partage pas ce sentiment. Il existe deux problèmes de nature différente. Le premier n'est pas spécifique à la télévision, c'est le phénomène de l'internationalisation des marchés et du heurt avec les souverainetés nationales. Il est vrai que l'audiovisuel est un secteur particulier parce qu'il est lié à la culture. La constitution de groupes multinationaux est certainement une des conséquences de l'internationalisation des marchés. Mais si on se place du point de vue du téléspectateur, donc de la demande, il apparaît que les télévisions transnationales représentent un horizon relativement lointain et concernent des minorités. Les obstacles de langues, de culture, de tradition sont considérables et les télévisions, dans leur style et leur programmation, sont encore essentiellement nationales. C'est vrai de la télévision américaine et de la télévision anglaise mais c'est vrai aussi des télévisions française ou allemande si l'on observe l'ensemble des programmes, et pas seulement certaines séries et feuilletons.

Les télévisions les plus regardées évoluent dans un registre culturel national et c'est d'ailleurs le problème majeur pour une télévision européenne : peut-on imaginer des programmes européens susceptibles de plaire aux téléspectateurs européens dans la mesure où ceux-ci s'inscrivent dans des histoires et des cultures nationales et régionales profondément différentes, voire antagoniques ? Je conçois bien des stratégies financière et industrielle d'implantation, à l'image de ce que fait Canal Plus en Espagne et en Allemagne, mais je ne crois pas que des chaînes transnationales puissent rapidement conquérir une large audience. Elles se heurtent à la Babel des langues et des histoires.

S. V. : Certes, mais imaginez un groupe industriel qui soit surtout intéressé à vendre ses produits et ayant des intérêts dans le monde

entier. S'il investit dans la communication, il peut parfaitement conquérir une puissance excessive, sans même avoir besoin de passer par les satellites, mais en prenant le contrôle de certaines chaînes. Je sais bien que, théoriquement, les opérateurs de télévision sont nationaux et qu'il existe des législations, en France notamment, qui limitent la part des actionnaires étrangers. Après 1992, cela deviendra de plus en plus difficile et on peut même supposer que ces législations seront contournées par des satellites couvrant plusieurs pays ou telle zone linguistique.

J.-L. M. : Vous redoutez un « Yalta » de l'audiovisuel ?

S. V. : Je crains davantage une domination économique que politique. Qu'il s'agisse de groupes japonais, américains ou européens, je crains que la communication dans le monde ne soit partagée entre quelques groupes qui disposeront d'une puissance démesurée et incontrôlable, à côté de laquelle celle des maîtres de forges ou des marchands de canons apparaîtrait ridicule.

J.-L. M. : Donc, vous souhaitez une législation anti-trust à l'échelle mondiale ?

S. V. : Pourquoi pas ? D'ores et déjà, en matière de télévision, certains grands patrons de chaîne privée acceptent l'idée que le pouvoir ne soit pas entre les mains du producteur ou du diffuseur, mais dans celles de l'annonceur.

J.-L. M. : Oui, mais c'est la définition de la télévision commerciale : le diffuseur « vend » son audience à des annonceurs. Encore faut-il qu'il ait une audience.

S. V. : Prenez l'exemple de l'industrie japonaise du jouet. Elle trouve un support commercial considérable à travers les dessins animés.

J.-L. M. : L'explication est purement économique. Le public des enfants n'est pas assez large pour que les programmes soient financés uniquement par la publicité. Sans soutien de l'Etat, les programmes pour enfants relèvent soit de la télévision payante soit des « droits dérivés », c'est-à-dire les jouets, poupées, robots et autres fabriqués par l'industrie du jouet. Mais la particularité de l'audiovisuel est qu'il s'agit d'une industrie de prototypes. La création vivante est le fait de petites sociétés innovantes. Les grands groupes ne sont que des gestionnaires de portefeuille de droits. L'industrie de programmes ne se prête pas à la monopolisation, le destin d'Hollywood en est la preuve.

S. V. : Il n'y a pas que l'économie. Je pense que la télévision rend un peu mégalomane. Tous les gens qui aiment le pouvoir, qui sont attirés par la puissance sont en train de se précipiter sur celle qu'apporte la télévision. A l'échelle mondiale, ceux qui autrefois investissaient dans la presse écrite se tournent vers l'audiovisuel et ont envie d'utiliser la puissance qu'elle donne pour autre chose que la seule communication.

J.-L. M. : Vous craignez une perversion de la démocratie ?

S. V. : Oui. C'est peut-être un scénario catastrophe mais je me méfie de la fascination du pouvoir de l'image. Et vous ?

J.-L. M. : Moi, pas du tout. Et je suis conforté dans ma position par toute une tradition de la sociologie de la communication qui a montré, enquête après enquête, le peu d'efficacité de la persuasion audiovisuelle dans les sociétés ouvertes.

S. V. : Vous pensez vraiment que le pluralisme et l'équilibre se font naturellement...

J.-L. M. : Je pense que les outils de communication sont subordonnés à l'organisation politique et sociale des sociétés dans lesquelles ils fonctionnent. Dans les sociétés ouvertes et démocratiques, les risque de manipulations sont limités par la vigueur et la diversité des débats auxquels participent ou s'intéressent les citoyens.

Il est vrai qu'en France, avec du retard, les hommes d'affaires et les grandes entreprises s'initient aux délices de la télévision. Mais avec les délices, ils découvrent les poisons. S'il s'agit d'une danseuse, ils s'aperçoivent très vite qu'elle est bors de prix. Et s'ils croient au pouvoir d'influence de la télévision, ils devront vite déchanter. Prenons le cas des journaux télévisés, s'ils sont trop orientés politiquement, ils risquent de décourager une partie du public, qui se détournera alors des autres programmes.

S. V. : Je n'ai jamais pensé que c'étaient les informations qui avaient une véritable influence sur l'opinion mais bien davantage les magazines ou les feuilletons. La fiction touche beaucoup plus la sensibilité. L'influence politique n'est d'ailleurs pas systématiquement recherchée, mais des idées et des modèles peuvent être transmis ainsi. Les Américains ont très bien utilisé ce moyen pour lutter contre le racisme antinoir.

Quand j'étais ministre, j'ai moi-même souhaité que la télévision soit utilisée en matière de politique familiale, y compris la planification des naissances. J'ai vu plusieurs réalisateurs et je leur ai demandé de faire un feuilleton comparable aux *Saintes chéries* qui

montre de façon vivante et amusante une famille nombreuse. Ca n'a intéressé aucun réalisateur. Mais je crois que l'on n'utilise pas assez, en France, la télévision pour évoquer les problèmes de société : la famille, les enfants handicapés ou le racisme, etc., non à travers des discours mais des images.

J.-L. M. : Vous avez raison en ce qui concerne le cas américain, à ceci près que la télévision est un médium de masse et donc ne peut pas se permettre comme d'autres moyens de communication d'être en avance ou décalée par rapport à la société. Elle est conformiste par pesanteur sociologique et, si on prend le cas américain, mon sentiment est que la télévision a beaucoup plus accompagné qu'elle n'a suscité le mouvement d'intégration raciale. En outre, l'audiovisuel américain a toujours su faire des fictions liées à la société dans laquelle les gens vivent. En France, ce savoir-faire est rare.

O. D. : On peut considérer que, pour les problèmes sur lesquels il existe un consensus dans une société donnée, la télévision ne fait que de l'accompagnement et traduit ce consensus mais que, sur d'autres problèmes qui suscitent des conflits, par exemple l'attitude vis-à-vis de l'immigration ou le racisme, il ne peut pas y avoir d'accompagnement : la télévision pèse dans un sens ou dans un autre. Elle doit faire un choix.

J.-L. M. : Disons que, s'il y a un mouvement, la télévision accompagne ce mouvement. Sur telle ou telle question, elle peut faire le silence — et on sait bien que, pendant longtemps, les chaînes de télévision ne se sont pas aventurées à traiter des sujets trop conflictuels — mais quand le sentiment dominant est que quelque chose est en train de basculer, alors la tentation est de le suivre et de l'orchestrer.

S. V. : C'est par conformisme, parce que les responsables ne voulaient pas prendre de risques. Quand la télévision a été très politiquement orientée en France, en 1981 et 1982, cela a été un échec parce qu'elle était particulièrement ennuyeuse et sectaire. Mais une télévision qui se voulait engagée aurait pu réussir si elle avait été plus intelligemment faite.

O. D. : C'est impossible.

J.-L. M. : Je pense aussi que ce n'est pas possible.

S. V. : Vous croyez que ce n'est pas possible, vous êtes plus optimiste que moi !

J.-L. M. : Optimiste ou pessimiste, je ne sais. L'idée fondatrice de la télévision française — celle de la culture pour tous — s'est

révélée partiellement inopérante. Nous savons aujourd'hui qu'entre « Intervilles » et « Shakespeare » à 20 h 30, le grand public n'hésite pas. Ce constat est-il optimiste ?

S. V. : Je persiste à penser qu'on peut aborder certains thèmes de façon très orientée tout en captant l'intérêt du public et sans qu'il ait conscience de cet endoctrinement, à condition d'être distrayant et ludique. Je me trompe peut-être mais je crois en l'influence de la télévision.

J.-L. M. : Disons que je n'y crois pas.

O. D. : N'est-ce pas la responsabilité de la télévision publique de programmer « Shakespeare » ou un documentaire à 20 h 30 contre « Intervilles » ?

S. V. : C'est une de ses missions d'accepter que, même à 20 b 30, il puisse y avoir des émissions qui ne recueillent qu'une audience limitée, par exemple des opéras. Et je crois qu'il faut probablement investir plus d'argent si l'on veut une télévision de qualité. Il y a un problème de coût et il faut l'accepter.

Tous les pays européens ont des chaînes publiques. Partout domine la conception que les vocations du public et du privé ne sont pas les mêmes. Les chaînes publiques doivent développer une logique différente et définir très clairement leur vocation, par les règles qui leur sont données et les moyens financiers dont elles disposent.

J.-L. M. : Il est certain qu'il existe une tradition de la télévision publique en Europe et que le modèle de télévision européen — y compris britannique — se distingue profondément du modèle américain. Il a façonné des traditions, des approches, une culture télévisuelle différente. Avec la privatisation et l'internationalisation, les télévisions publiques sont entrées en crise — crise financière et crise d'identité — et nous sommes dans une période de recherche et de redéfinition. Est-ce qu'Antenne 2 doit calquer sa démarche sur celle de TF1 ? Si les chaînes publiques ne se préoccupent pas de l'audience, ne risquent-elles pas la marginalisation ? Et si elles s'en préoccupent, de quelles armes disposent-elles ? Jusqu'où la concurrence ? Et jusqu'où la différence ? On en revient toujours à cette idée contradictoire que les télévisions publiques doivent tenter de conquérir un large public sans utiliser toutes les armes commerciales, faire de l'audience sans avoir l'obsession de l'audience, être des télévisions de masse mais profiter du fait que leur mode de financement n'est pas uniquement publicitaire pour mener une politique