

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,  
*Rapporteur général.*

---

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES  
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**  
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 48

**COMMUNICATION AUDIOVISUELLE**

(Organismes créés par la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982.)

*Rapporteur spécial* : M. Jean CLUZEL.

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 29), 2366 (tome X) et in-8° 683.

Sénat : 68 (1984-1985).

---

Loi de finances. – Communication audiovisuelle - Radiodiffusion et télévision.

## SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos .....	7
Observations de la Commission .....	9
Examen de la Commission .....	11
Introduction .....	13
<b>PREMIÈRE PARTIE. - LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC .....</b>	<b>17</b>
<i>Titre I. - La persistance des inquiétudes .....</i>	<i>19</i>
Chapitre premier. - <i>Présentation générale des crédits : une relative stabilisation des dépenses à un niveau élevé .....</i>	<i>19</i>
I. - <i>Présentation des crédits .....</i>	<i>19</i>
A. - Les ressources .....	19
B. - Les dépenses .....	24
C. - Evolution des budgets des organismes de l'audiovisuel .....	26
II. - <i>Principales orientations .....</i>	<i>28</i>
A. - Une stabilisation des ressources et des dépenses à un niveau très élevé .....	28
B. - Les trois priorités du budget pour 1985 .....	29
C. - Les difficultés de trésorerie dues au recouvrement de la redevance ..	29
Chapitre II. - <i>Un service public qui est un modèle de mauvaise gestion : la croissance des frais généraux .....</i>	<i>31</i>
I. - <i>Les handicaps internes. Les frais de personnels continuent de s'alourdir ..</i>	<i>32</i>
A. - La situation du personnel .....	32
B. - L'effet des comportements .....	33
C. - L'effet des structures .....	35
II. - <i>Les handicaps externes. Les habitudes du passé .....</i>	<i>37</i>
A. - Le glissement du service public vers la facilité .....	37
1° Le glissement des coûts .....	37
2° Les rediffusions .....	39
B. - Le mal français. La folie réglementaire .....	40
1° Le risque de dispersion .....	40
2° L'excès de procédure .....	42
Chapitre III. - <i>Une télévision qui ne respecte pas les règles du service public pour ce qui concerne l'information .....</i>	<i>44</i>
I. - <i>La couverture des travaux du Sénat .....</i>	<i>45</i>
II. - <i>Les légèretés du service public .....</i>	<i>46</i>
A. - Le plébiscite de la politique conduite par M. Badinter .....	46
B. - L'affaire Kadhafi .....	47

	Pages
Chapitre IV. - <i>Les mises en garde</i> .....	48
I. - Les auteurs .....	48
II. - La Haute Autorité. La mise en garde d'avril 1984 .....	50
A. - Un débat capital. ....	50
B. - Des réponses qui ne donnent pas satisfaction .....	52
1. Premier argument : l'opportunité .....	52
2. Deuxième argument : la compétence .....	53
<b>Titre II. - L'aggravation des doutes</b> .....	57
Chapitre premier. - <i>Une décentralisation caricaturale</i> .....	57
I. - <i>La décentralisation télévisée</i> .....	57
A. - FR 3 .....	57
1. Le développement de la télévision régionale .....	57
2. La décentralisation à deux vitesses .....	60
B. - Radiodiffusion et télévision française pour l'outre-mer (R.F.O.) .....	61
II. - <i>La décentralisation radiophonique</i> .....	63
A. - Présentation .....	63
B. - Une décentralisation coûteuse .....	66
1. Le vrai prix des radios locales .....	66
2. Les vraies raisons du succès d'audience des radios locales .....	69
C. - La décentralisation bloquée .....	73
1. Le constat .....	73
2. Des réactions inacceptables .....	75
Chapitre II. - <i>Des orientations dangereuses</i> .....	77
I. - <i>La chasse aux ressources</i> .....	77
A. - La publicité. - La télévision opère une ponction croissante sur le marché publicitaire .....	77
1. Le seuil des 25 % est toujours largement dépassé .....	77
2. Les causes de cette progression .....	79
3. Une menace mortelle pour la presse écrite .....	80
B. - La location d'espaces .....	81
II. - <i>La fuite en avant</i> .....	83
A. - La télévision du matin .....	83
1. Bilan des expériences étrangères .....	83
2. Une opération coûteuse qui ne répond pas aux véritables attentes du public .....	84
3. Un projet porteur d'effets pervers .....	85
B. - La concurrence absurde. Un exemple : les chaînes et le sport .....	86
1. La place du sport à la télévision .....	86
2. Cette nouvelle concurrence présente des inconvénients majeurs .....	88
C. - Bilan .....	90
Chapitre III. - <i>L'action internationale</i> .....	93
I. - <i>La diffusion culturelle</i> .....	93
A. - La radio : Radio France Internationale .....	93
1. Premiers bilans positifs .....	93
2. De graves motifs de préoccupation : le glissement du financement .....	95

	Pages
B. - La télévision : TV 5 .....	98
1. Description .....	98
2. Résultats encourageants .....	99
II. - <i>La diffusion commerciale</i> .....	100
A. - Description .....	100
B. - Les contraintes du marché international .....	101
C. - Conclusions .....	102
Chapitre IV. - <i>Les désillusions : la radio</i> .....	104
I. - <i>Les désillusions du jour - Radio France dans la compétition</i> .....	104
A. - Présentation .....	104
B. - France Inter : l'effondrement .....	105
C. - Les stations spécialisées : retour à la case départ .....	107
II. - <i>Les désillusions de demain : la publicité sur les radios locales</i> .....	108
A. - Un texte malsain quant aux principes .....	108
B. - La transformation du paysage radiophonique .....	109
C. - Un texte qui ne répond pas aux préoccupations des radios .....	110
D. - Les risques de dérapage pour la presse .....	111
E. - La gestion surprenante du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale .....	112
<b>DEUXIÈME PARTIE. - LES PARIS SUR LES NOUVELLES TECHNIQUES</b> .....	<b>115</b>
<b>Introduction</b> ....	<b>116</b>
<i>Titre I. - Les initiatives gouvernementales en matière de nouvelles techniques</i> .....	<b>117</b>
Chapitre premier. - <i>Le Gouvernement a annoncé la réalisation de plusieurs projets audiovisuels ambitieux en dépit d'un contexte défavorable</i> .....	<b>118</b>
I. - <i>Les projets gouvernementaux</i> .....	<b>118</b>
A. - Présentation .....	<b>118</b>
B. - Caractéristiques .....	<b>118</b>
1. Une priorité industrielle sans nuance .....	<b>118</b>
2. L'Etat sans partenaires .....	<b>119</b>
II. - <i>Un contexte défavorable</i> .....	<b>120</b>
A. - Maintien du contrôle de l'Etat .....	<b>120</b>
B. - Un héritage lourd, l'ombre portée du monopole .....	<b>120</b>
1. Le tarissement du financement traditionnel .....	<b>120</b>
2. Le service public n'est pas en état de se substituer à l'absence de production privée .....	<b>121</b>
Chapitre II. - <i>...sans qu'ait été cernée la demande de nouveaux réseaux ni précisés leurs équilibres de financement</i> .....	<b>122</b>
I. - <i>Une demande mal cernée</i> .....	<b>122</b>
A. - Des perspectives ambitieuses... ..	<b>122</b>
B. - ... qui ne répondent peut-être pas à l'attente du public .....	<b>122</b>
1. L'extension de la durée d'écoute n'est pas acquise .....	<b>122</b>
2. La conception de la future programmation ne tient pas compte des expériences acquises .....	<b>123</b>

	Pages
II. - <i>Des équilibres de financement imprécis</i> .....	124
A. - La concurrence inévitable entre les nouveaux médias... ..	124
1. Le schéma gouvernemental d'organisation des nouveaux médias n'est pas réaliste .....	125
2. La concurrence des médias non connecté .....	125
3. Les décisions d'antériorité .....	126
B. - ...conduit à s'interroger sur l'équilibre du financement de l'ensemble de ces projets .....	126
1. Des coûts de fonctionnement importants .....	126
2. Des ressources aléatoires .....	127
 <b>Titre II. - Les risques propres à chacune des nouvelles techniques</b> .....	 131
 <b>Chapitre premier. - Canal Plus. « La télévision jour et nuit », mais pendant combien de temps ?</b> .....	 131
A. - Les conséquences du choix de la concession de service public .....	131
1. Il dispense de l'intervention de la Haute Autorité .....	132
2. Il réduit le contrôle du Parlement .....	132
B. - L'équilibre financier de l'opération sera difficile .....	133
1. Un coût non négligeable .....	134
2. Des problèmes pratiques .....	134
C. - Canal plus bénéficie de privilèges exorbitants du droit commun .....	135
1. Dans le domaine financier .....	135
2. Dans le domaine juridique .....	137
 <b>Chapitre II. - Le câble. Du contrôle, toujours du contrôle, rien que du contrôle</b> .....	 139
I. - <i>Le plan câble constitue un pari qui comporte de nombreuses incertitudes</i> ..	139
A. - Le plan câble. Etat actuel du câblage .....	139
B. - Les incertitudes .....	141
- Un problème de clientèle .....	141
- Un problème technique .....	141
- Un problème financier .....	142
II. - <i>Les premières précisions apportées par le Gouvernement confirment les craintes et en créent de nouvelles</i> .....	142
A. - Elles confirment une conception autoritaire de l'audiovisuel français... ..	143
B. - ...ainsi qu'une conception frileuse des nouveaux médias .....	144
 <b>Chapitre III. - Le satellite ou l'ivresse technologique</b> .....	 145
I. - <i>Un choix contesté</i> .....	145
A. - La genèse du projet .....	145
1. Descriptif .....	145
2. Objectifs .....	146
3. La coopération franco-allemande .....	147
B. - Les mises en garde. Une technique obsolète et coûteuse .....	147
1. Arguments techniques .....	148
2. Arguments financiers .....	148
3. Des inquiétudes confirmées sur le plan international .....	149
II. - <i>La situation présente</i> .....	150
A. - Les éléments de la décision .....	150
1. Des positions divergentes .....	150
2. La querelle franco-luxembourgeoise .....	151

	Pages
	-
<b>B. – La décision française</b> .....	153
1. <b>La confirmation du programme</b> .....	153
2. <b>Une mise en service incertaine</b> .....	154
<b>C. – Un manque de préparation critiquable aux conséquences du choix de la solution satellite</b> .....	155
1. <b>Une insuffisante attention portée à la demande du consommateur.</b>	155
2. <b>Un manque de préparation à affronter la bataille culturelle</b> .....	158
3. <b>Des doutes sur la capacité à bénéficier de retombées commerciales</b> .	160
 <b>Conclusion</b> .....	 161
 <b>Amendement</b> .....	 163
 <b>Annexes</b> .....	 165

---

## AVANT-PROPOS

Budget après budget et depuis bien des années, la Haute Assemblée attire – mais en vain – l'attention des gouvernements successifs sur la dégradation continue de la gestion du service public de la Communication audiovisuelle.

*Que lui reproche-t-on ?*

### 1. D'être un service public mal géré.

*C'est l'argument économique.* C'est pourquoi en novembre 1983, la commission des Finances a plus particulièrement examiné le coût des corporatismes et les conditions de production à travers une analyse détaillée du budget des chaînes et de la S.F.P.

### 2. D'être une télévision nombriliste.

*C'est l'argument politique.* On entend toujours des phrases comme : « une télévision que le monde nous envie » ; nous avons peut-être « la meilleure télévision du monde », comme on pensait autrefois « vaincre parce qu'on était les plus forts » ; mais à ce jeu, la France a perdu bien des combats. Mise en concurrence avec d'autres télévisions, elle risque fort de perdre aussi celui-ci.

### 3. D'être une télévision qui déçoit.

*C'est la réponse de l'utilisateur (cf. indice de satisfaction) (1).* Encore, aujourd'hui, est-il captif, mais demain, face à « l'explosion des chaînes », quel sera son choix ?

Certaines de ces critiques sont bien connues pour avoir été abondamment commentées. Il ne paraît pas utile de répéter une fois encore que le poids des structures et celui des corporatismes

---

(1) Indice de satisfaction total télévision (source Centre d'études et d'opinion) : 1980 : 10,9 – 1981 : 10,2 – 1982 : 10,1 – 1983 : 10,5.

est pratiquement parvenu à étouffer le service public de l'audiovisuel.

\*  
\* \*

Le présent rapport a pour ambition d'être un *rapport de jonction*. Celui de l'an dernier se voulait une analyse du cœur même du service public de l'audiovisuel ; le rapport pour 1985 a d'abord pour objet de dresser un bilan des décisions et des orientations du service public intervenues depuis 1982, puis d'analyser les perspectives ouvertes par les nouvelles techniques.

L'audiovisuel est un monde vivant. Ses réformes constituent autant de greffes dont il convient de surveiller l'évolution. *Une inquiétude demeure cependant : on ne greffe pas sur un corps malade.*

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS**

1° Les errements habituels de la gestion de service public se maintiennent. Ce dernier souffre de handicaps qui nuisent à son bon fonctionnement ; coût des corporatismes, poids des structures, renforcé par l'application d'une convention collective unique pour le personnel de l'audiovisuel ; en outre, la télévision ne respecte pas les règles de service public dans le domaine de l'information.

2° Les réformes et les décisions intervenues depuis 1982 ne font qu'aggraver les doutes. La décentralisation est coûteuse et caricaturale. La course aux ressources et à l'audience a des conséquences dramatiques pour la presse et elle est source de gaspillages. Le désengagement de l'Etat se poursuit : après la suppression de la compensation des exonérations de redevances en 1983, on observe un glissement injustifié du financement de Radio France internationale. La loi du 1<sup>er</sup> août 1984 sur les radios locales privées ne répond pas aux préoccupations de ces dernières.

3° Le choix de la réalisation simultanée de différentes nouvelles techniques (chaîne à péage, câble, satellite) constitue un pari. La demande de ces nouveaux médias et les équilibres financiers ont été mal cernés. Canal plus, lancé de manière confidentielle, dispose de privilèges exorbitants du droit commun. La loi du 1<sup>er</sup> août 1984 sur les sociétés d'exploitation des câbles confirme une conception autoritaire de l'Etat. Une véritable industrie de programmes manque pour offrir de bonnes chances de réussite à la télévision par satellite.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 13 novembre 1984, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président la Commission a procédé à l'examen des crédits de la Communication audiovisuelle pour 1985, sur le rapport de M. Jean Cluzel, rapporteur.

M. Jean Cluzel a exposé les grandes lignes d'un budget dont les dotations progressent de 10,8 %, soit 11,2 milliards. Puis il a présenté plusieurs observations (cf. principales observations).

En conclusion, le Rapporteur a estimé que ces réformes, depuis 1982, constituent autant de greffes dont il convient de surveiller l'évolution. Une inquiétude demeure : on ne greffe pas sur un corps malade.

Répondant à une question de M. Edouard Bonnefous, président, M. Jean Cluzel a rappelé que le régime juridique de la concession de service public applicable à la quatrième chaîne faisait en partie obstacle aux pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux des Assemblées. Il a fait état des difficultés qu'il éprouvait à obtenir des informations précises sur Canal Plus.

Répondant à une question de M. Maurice Blin, rapporteur général, M. Jean Cluzel a donné des indications sur le volume de la création de fiction. Il a précisé que l'initiative de Canal Plus, avec une structure administrative légère, constituait une sorte de réponse au blocage des organismes de l'audiovisuel. Il a également évoqué la politique de coproduction.

M. Pierre Gamboa a précisé que le groupe communiste rejeterait le budget de la Communication audiovisuelle en estimant que le recours à la publicité et à l'emprunt remettait en cause le caractère de service public de l'audiovisuel.

La Commission a adopté, à la majorité, un amendement tendant à confier à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle un contrôle général de gestion des organismes du service public et a **proposé au Sénat de ne pas adopter les crédits de la Communication audiovisuelle pour 1985.**

## INTRODUCTION

La loi de juillet 1982 n'a pas contrarié un corporatisme hallucinant ni mis un frein à la croissance de l'emprise bureaucratique – ce que chacun reconnaît enfin après que la commission des Finances du Sénat l'ait vigoureusement dénoncé –. Elle a, au contraire, accéléré un mouvement qui a empêché le service public de faire face à ses missions principales : proposer des programmes et favoriser la création.

Pour la seconde année consécutive cependant, l'accroissement des ressources des organismes du service public de l'audiovisuel est relativement modéré (+ 10,8 %). Ce ralentissement s'imposait, après les augmentations inefficaces autant qu'échevelées des années 1982 (+ 25,4 %) et 1983 (+ 20,5 %).

Il n'est toutefois pas sûr qu'il soit suffisant pour redresser la situation car l'audiovisuel doit faire face à des moments difficiles alors que, seule, la situation économique actuelle empêche de profonds malaises de se transformer en conflits ouverts.

Et pourtant, dans ce monde clos qu'est celui de l'audiovisuel, bien des voix se font entendre qui mettent en garde ou accusent.

### **Une sévère mise en garde.**

A commencer par la Haute Autorité, qui a rendu public en avril 1984 un texte de réflexion sur les difficultés du service public de l'audiovisuel et sa nécessaire transformation.

« Les sociétés qui composent le service public doivent procéder à une remise en ordre, et d'abord mettre un terme à la progression bureaucratique des frais gestionnaires et administratifs » (*Libération*, 28-29 avril 1982).

Quelques semaines auparavant, M. Pierre Desgraupes, président-directeur général d'Antenne 2, déclarait que « l'avenir passe par la privatisation ; celle-ci aurait pour effet de libérer des contraintes multiples qui, mises bout à bout, pèsent à la fois sur le coût et sur la gestion de la chaîne » (*Le Monde*, 22 février 1984).

Les dirigeants de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques avaient également relevé au même moment que « la production d'œuvres dramatiques françaises de télévision est en chute libre » (*Le Monde*, 11 avril 1984).

La conclusion d'un rapport du Service d'observation des programmes à ce sujet est catégorique : « toutes les analyses effectives confirment la tendance à la baisse de la part réservée à la production française » (*Le Point*, 14 mai 1984).

« Toutes les analyses », à l'exception sans doute de celles des pouvoirs publics, dont un représentant déclarait, superbe, que « favoriser la création originale française constitue une préoccupation majeure... du secrétariat d'Etat aux Techniques de la communication » (M. André Labarrère, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. - *J.O. Débats A.N.* - 1<sup>re</sup> séance du 18 avril 1984, page 1679).

### Un indice qui coûte cher.

Face à ces accusations, le service public a trouvé la parade : l'arithmétique. « Les chaînes du service public coûtent franchement très peu cher : à peu près 1,50 F par jour et par foyer », soit environ 50 centimes par téléspectateur (1) (on compte en moyenne trois téléspectateurs par foyer).

L'arithmétique est une science exacte mais, il ne faut pas hésiter à le dire, certaines de ses utilisations ne sont pas très honnêtes.

En tout cas cette argumentation n'est pas admissible lorsqu'elle est appliquée au service public de l'audiovisuel. Rapportée au nombre d'habitants, elle justifierait en effet n'importe quelle dépense. On pourrait même escamoter n'importe quelle erreur de gestion ou légitimer l'inacceptable ! D'ailleurs, en politique, il y a toujours un moyen de présenter de bons chiffres. Il y a aussi toujours une façon de les présenter autrement. *Plus de 11 milliards de francs pour un indice de satisfaction qui tourne autour de 10 sur 20, cela fait cher le point d'indice...*

Certains vont même plus loin, allant jusqu'à dire que « si les hommes politiques et les journalistes continuent de répéter que c'est encore trop cher, il est certain que nous n'aurons jamais les ressources pour faire une télévision de qualité » (2). Ainsi, non

---

(1) Cet argument très fréquemment repris en 1984 a notamment été utilisé par Mme Christine Ockrent (émission « Explosion en chaîne », 25 août 1984), par M. Christian Dutoit (*Le Monde*, 7 août 1984) et par M. Jean-Noël Jeanneney (*Le Monde*, 14 août 1984).

(2) Christian Dutoit, *Libération*, 7 août 1984.

contents d'être des « intouchables », certains préfèrent s'ériger en censeurs et accuser ceux qui ont pour mission de les contrôler au nom du peuple.

« Moins de 1,50 F par jour et par foyer ». Alors, dira-t-on, à quoi bon se battre pour un budget ? La commission des Finances du Sénat ne saurait accepter de telles attitudes. Dans tous les cas, ce seront les téléspectateurs – qui sont aussi les payeurs et les juges – qui donneront leur verdict.

**PREMIÈRE PARTIE**  
**LE FONCTIONNEMENT DU**  
**SERVICE PUBLIC**

# TITRE I

## LA PERSISTANCE DES INQUIÉTUDES

### CHAPITRE PREMIER

#### PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : UNE STABILISATION RELATIVE À UN NIVEAU ÉLEVÉ

##### I. - PRÉSENTATION DES CRÉDITS

###### A. - Les ressources.

En 1985, les ressources globales du service public de l'audio-visuel s'élèveront à 11 milliards 247 millions de francs. Elles progressent ainsi de 10,8 % par rapport au budget initial de 1984. Recettes commerciales exclues, la progression est ramenée à + 7,6 %.

###### 1° La redevance.

###### a) *Montant et produit.*

###### - Télévision.

La redevance télévision s'établira comme suit :

• redevance pour récepteurs noir et blanc : 346 F (331 F en 1984, soit + 4,5 %) ;

• redevance pour récepteurs couleur : 526 F (502 F en 1984, soit + 4,7 %).

Depuis 1979, l'évolution du montant des comptes de télévision se présente ainsi :

(En millions d'unités.)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Noir et blanc .....	9,3	8,5	7,9	7,1	6,4	6,8
Couleur .....	6,3	7,5	8,3	9,5	10,7	12,5
Total .....	15,6	16	16,2	16,6	17,1	19,3

A noter que, pour la première fois, le nombre de récepteurs noir et blanc a augmenté. Le renouvellement du parc s'est fait en partie à l'identique. Il s'agit là d'un bon indicateur de la contraction du pouvoir d'achat.

- Taxe sur les magnétoscopes.

Le taux prévu est de 641 F (612 F en 1984, soit + 4,7 %).

- Le montant total des droits constatés s'établit pour 1985 à 8.381,2 millions de francs (7.722,5 millions de francs en 1984, soit + 8,5 %).

Après déduction d'une somme destinée à couvrir les frais de fonctionnement du Service de la redevance (372,4 millions de francs) et d'une somme permettant de solder le compte de liquidation de l'O.R.T.F. (11 millions de francs) - toujours lui - le total des droits à répartir s'élève à 7.997,8 millions de francs, soit 6.769,2 millions de francs hors taxe (+ 8 % par rapport à 1984).

b) *La répartition de la redevance entre les divers organismes du service public.*

Conformément à l'article 62 de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, il revient au Parlement d'apprécier la répartition du produit attendu de la redevance (cf. tableau ci-après).

**RÉPARTITION DE LA REDEVANCE AUX ÉTABLISSEMENTS  
ET AUX SOCIÉTÉS EN 1985**

(En millions de francs hors taxes.)

Organismes	Exploitation	Équipement	Total
Société nationale de programme TF 1 .....	829,3	43,2	872,5
Société nationale de programme A 2 .....	971,7	23,7	995,4
Société nationale de programme FR 3 .....	1.884,9	105,4	1.990,3
Société de programme Radio France .....	1.642,4	18,7	1.661,1
Société nationale de programme RFO .....	483,9	30,6	514,5
Société Radio France Internationale .....	257,5	»	257,5
Etablissement public de diffusion .....	150	105	255
Institut national de la communication audiovisuelle ..	81,5	25,1	106,6
Société française de production .....	»	101,3	101,3
Société France Média International .....	»	15	15
Total .....	6.301,2	468	6.769,2

## 2° Les ressources publicitaires.

Le montant global des ressources provenant de la publicité de marque s'élève à 2.965,7 millions de francs, soit + 13,5 % par rapport à 1984.

Cette augmentation résulte principalement de la progression de la publicité de marque sur F.R. 3 et de l'introduction de la publicité sur les écrans de la Société de radiodiffusion et de télévision pour l'outre-mer (R.F.O.).

	1982	1983	1984	1985	1985/1984
TF 1 .....	1.095	1.177	1.237	1.337	+ 8 %
Antenne 2 .....	930	1.011	1.075	1.222	+ 13,7 %
FR 3 .....	»	250	300	374,7	+ 24,7 %
R.F.O. ....	»	»	»	32	(nouveau)
Total .....	2.025	2.438	2.612	2.965,7	+ 13,5 %

Le montant attendu de la publicité collective est 243 F, soit 5 % de moins qu'en 1984.

## 3° Les concours de l'Etat.

Ils connaissent une chute importante (- 57 %), soit 130 millions de francs contre 307 millions de francs en 1984.

Cette dotation est répartie comme suit :

- subvention d'exploitation à Radio France internationale (participation du ministère des Relations extérieures) ..... 66 MF
- subvention d'équipement à T.D.F. destinée à l'émetteur de Guyane (participation du ministère des Relations extérieures) ..... 14 MF
- subvention à T.D.F. destinée à couvrir les frais des têtes de réseaux câblés (participation des P.T.T.) . 50 MF

*Observations.* - La débudgétisation se poursuit.

Depuis 1984, les exonérations de redevance consenties par l'Etat sont à la charge exclusive du service public de l'audiovisuel. En effet, la loi de finances pour 1984 a mis fin aux exonérations de redevance dans des conditions qui doivent être rappelées.

Jusqu'en 1981, l'Etat remboursait intégralement les exonérations de redevance.

En 1982, le champ d'application des exonérations fut étendu, mais la charge supplémentaire fut partagée entre l'Etat, d'une part, et le service public, d'autre part.

En 1983, nouvelle étape ; le crédit inscrit au titre de la compensation par l'Etat du coût des exonérations de redevance n'a pas été reconduit.

Ainsi, étendues dans un premier temps au nom du principe de solidarité, les exonérations de redevance ont été dans un second temps mises à la charge du service public de l'audiovisuel ! Soit 970 millions de francs au 31 août 1984.

La loi de finances pour 1985 marque une nouvelle étape de ce désengagement :

- Les subventions du ministère des Relations extérieures à Radio France internationale, pour une action qui est par essence une action de puissance publique, se réduit sensiblement (- 40 %).

- Certaines opérations financées jusque-là par des dotations en capital (exemple 110 millions de francs en 1984 destinés au satellite T.D.F. 1) sont financées par l'emprunt.

Cependant les concours indirects de l'Etat aux nouvelles techniques restent massifs. Le coût des réalisations techniques de T.D.F. pour la mise en œuvre de Canal Plus se monte à près de 300 millions de francs pour les seules années 1984 et 1985.

#### **4° Les emprunts.**

T.D.F. est autorisée à recourir à deux emprunts :

- un emprunt de 210 millions de francs auprès du F.D.E.S., destiné à poursuivre la réalisation du satellite de télévision directe T.D.F. 1.

- un emprunt de 90 millions de francs consacré au financement de la reconversion du réseau V.H.F. pour Canal Plus.

#### **5° Ressources propres.**

Elles connaissent une progression sensible : + 16 %, soit 1.082,3 millions de francs contre 932,8 millions de francs en 1984 (observation : la contribution du ministère des Relations extérieures n'est pas comptabilisée au titre des « services rendus aux administrations », et les commandes de programmes ne sont pas prises en compte).

Cette évolution résulte principalement du bond des recettes commerciales *telles qu'elles sont prévues* (multipliées par 3,5 entre 1984 et 1985).

T.D.F. s'engage à lui seul pour 60 % du total de cette catégorie de recettes, soit 294,8 millions de francs, provenant principalement des prestations de diffusion au profit des radios privées et des contrats d'ingénierie.

Les recettes prévues pour la société de commercialisation s'élèvent à 51,7 millions de francs (contre 4,9 millions de francs en 1983).

Cette société est étudiée dans le détail (voir *infra* page 25).

#### RESSOURCES PROPRES DES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL

(En millions de francs.)

	En 1984	En 1985
Publicité collective .....	256,5	243
Recettes commerciales .....	135	475,7
Services rendus aux administrations .....	49,3	72
Produits financiers .....	46	34
Recettes diverses .....	446	257,6
Total .....	932,8	1.082,3

#### 6° Les participations attendues des collectivités locales.

L'analyse des différents budgets des organismes de l'audiovisuel fait apparaître une participation des collectivités locales à hauteur de 69,5 millions de francs pour 1985, dont l'essentiel (60 millions de francs) est destiné à T.D.F. au titre de la contribution des collectivités locales à la mise en place des têtes de réseaux câblés, le restant (9,5 millions de francs) correspondant à diverses actions menées en collaboration avec l'I.N.A. et les sociétés F.R. 3 et Radio France dans le cadre de la décentralisation du service public.

Cette somme n'est pas reprise dans le projet de loi de finances. Elle est donc indiquée pour mémoire.

## B. - Les dépenses.

### 1° Les sociétés nationales de programmes.

- **La société T.F. 1** : Le budget de T.F. 1 progresse de 6,7 % pour atteindre 2 milliards 324,1 millions de francs.

De 1981 à 1985, le budget a évolué comme suit (millions de francs) : 1981 : 1.593 ; 1982 : 1.923 ; 1983 : 2.043 ; 1984 : 2.178 ; 1985 : 2.324.

- **La Société A. 2** : Le budget d'Antenne 2 progresse du même taux que celui de T.F. 1 (6,7 %) pour atteindre 2 milliards 312,2 millions de francs.

Le budget a évolué comme suit (millions de francs) : 1981 : 1.514 ; 1982 : 1.868 ; 1983 : 2.016 ; 1984 : 2.167 ; 1985 : 2.312.

Au titre des objectifs nouveaux assignés à la société en 1985, Antenne 2 a bénéficié de 63 millions de francs dont l'utilisation prévisionnelle est la suivante :

- 55 millions de francs pour de nouvelles émissions, dont 32 millions de francs réservés aux programmes du matin.

- 4 millions de francs pour l'accroissement du chiffre d'affaires avec l'industrie cinématographique française.

- 2 millions de francs pour l'extension de la grille de diffusion de T.V. 5.

- 2 millions de francs pour le financement d'études internationales.

- **F.R. 3** : F.R. 3 bénéficie d'une augmentation légèrement supérieure à celle des autres chaînes (+ 8,2 %), soit 2 milliards 381,1 millions de francs.

Le budget a évolué comme suit (1) : 1983 : 1.984 ; 1984 : 2.200 ; 1985 : 2.381.

L'augmentation en 1985 est une conséquence du développement de la programmation régionale (création régionale : + 78 millions de francs, soit 52 % ; autres programmes régionaux : + 47,9 millions de francs, soit 40 %).

- **Radio France** : Radio France voit son budget augmenter de 8,8 %, soit 1 milliard 741,9 millions de francs.

Le budget a évolué comme suit : 1982 : 1.347 ; 1983 : 1.598 ; 1984 : 1.600 ; 1985 : 1.741,9.

- **Radio France Internationale** : transformée en société filiale de Radio France le 1<sup>er</sup> janvier 1983, Radio France internationale

---

(1) Afin de permettre des comparaisons significatives, l'analyse se limitera à la période 1983-1985. En effet, la loi du 29 juillet 1982 ayant retiré à l'ancienne société F.R. 3 l'activité radiophonique et toute compétence sur les territoires et départements d'outre-mer, il ne paraît pas utile d'introduire des éléments de référence discordants.

connaît une progression notable de son budget (+ 41,7 % en 1984 et + 9,2 % en 1985). L'action radiophonique internationale se poursuit à un rythme soutenu mais l'analyse de la répartition des ressources fait apparaître un glissement sensible du financement : en effet, les contributions des administrations intéressées (ministère des Relations extérieures) décroissent fortement.

- **Radio et Télévision française pour l'outre-mer (R.F.O.)** : La société, créée le 1<sup>er</sup> janvier 1983, connaît des débuts difficiles. L'importante augmentation de son budget (+ 16,5 %, soit 526,5 millions de francs contre 452 en 1984) ne devrait résoudre que très partiellement ses problèmes de structure.

## 2° Autres sociétés.

- **La Société française de production et de création audiovisuelle (S.F.P.)** : L'augmentation du budget de la S.F.P. est la moins importante de tous les organismes de l'audiovisuel : + 3,9 % soit 1 milliard 320,8 millions de francs (contre 1.271 en 1984) ; cependant, 90 % du chiffre d'affaires de la S.F.P. sont réalisés avec les chaînes ce qui - au dire de certains - pèse lourdement sur le budget de ces dernières.

S.F.P. - Chiffre d'affaires prévisionnel (millions de francs) :

T.F. 1 .....	599	+ 4,5 %
Antenne 2 .....	553	+ 7,9 %
F.R. 3 .....	43,8	+ 3 %
R.F.O. ....	3,8	nouveau

- **Télédiffusion de France (T.D.F.)** : Le budget augmente de 9 % pour atteindre 2 milliards 445,4 millions de francs (contre 2 milliards 242,9 millions de francs en 1984). Le budget d'investissement est de 1 milliard 144,7 millions de francs.

En dehors de son activité traditionnelle portant sur la mise en œuvre des réseaux hertziens classiques, l'établissement participe de façon significative au développement des nouvelles techniques (satellite de télédiffusion directe et têtes des réseaux câbles).

- **Institut national de la communication audiovisuelle (I.N.A.)** : Le budget pour 1985 s'élève à 375,4 millions de francs, soit une progression de 10,1 % par rapport à 1984.

L'exercice 1983 a été déficitaire. La situation de l'I.N.A. comme prestataire de services, au bout de la chaîne par rapport à ses partenaires du service public de l'audiovisuel ou des départements ministériels, lui a fait subir de façon directe le contrecoup des mesures d'économie.

- *France media international* : La société, créée en 1983 (décret du 23 avril 1983) connaît des débuts difficiles. Les résultats sont loin d'être à la hauteur de ses ambitions. Le niveau d'activité portant sur la commercialisation des produits audiovisuels est encore faible et le sera vraisemblablement encore en 1985.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF**

**Budget de fonctionnement des organismes de service public de la Radiotélévision.**

(En millions de francs.)

	1984	1985	Variation 1985/1984
T.D.F. ....	2.242,9	2.445,4	+ 9 %
I.N.A. ....	340,9	375,4	+ 10,1 %
S.F.P. ....	1.271	1.320,8	+ 3,9 %
TF 1 ....	2.178,4	2.324,1	+ 6,7 %
A 2 ....	2.167	2.312,2	+ 6,7 %
FR 3 ....	2.200,1	2.381,1	+ 8,2 %
Radiotélévision outre-mer ....	452	526,5	+ 16,5 %
Radio France ....	1.600,7	1.741,9	+ 8,8 %
Radio France International ....	306,7	335	+ 9,2 %
France Média International ....	»	66,2	(nouveau)
<b>Total</b> .....	<b>(1) 12.759,7</b>	<b>(1) 13.828,6</b>	<b>+ 8,4 %</b>

(1) La différence entre le total du budget des organismes de l'audiovisuel et le total des ressources résulte des transferts croisés entre les organismes.

**C. - Evolution des budgets des organismes de l'audiovisuel (1) (2).**

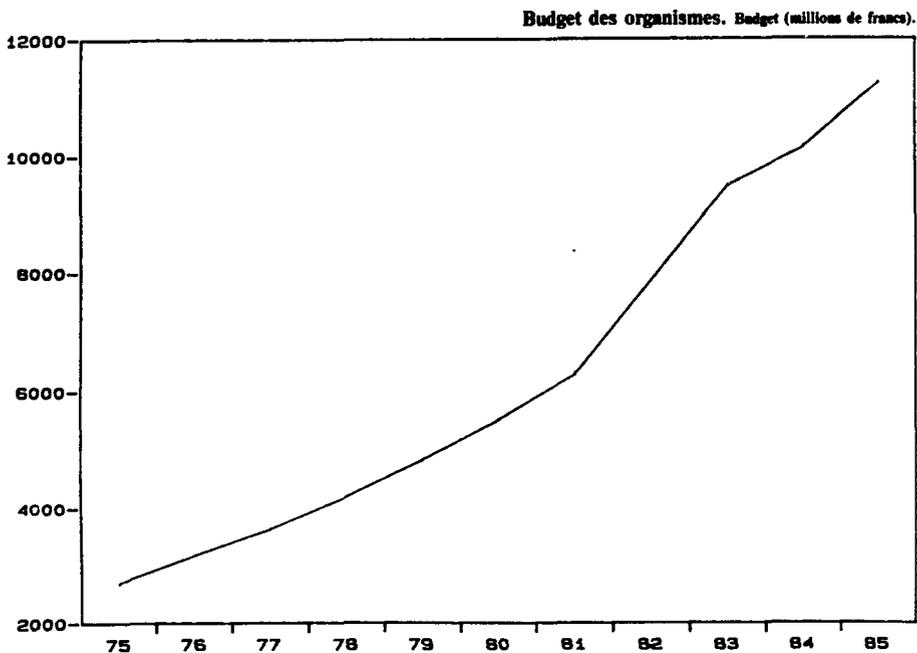
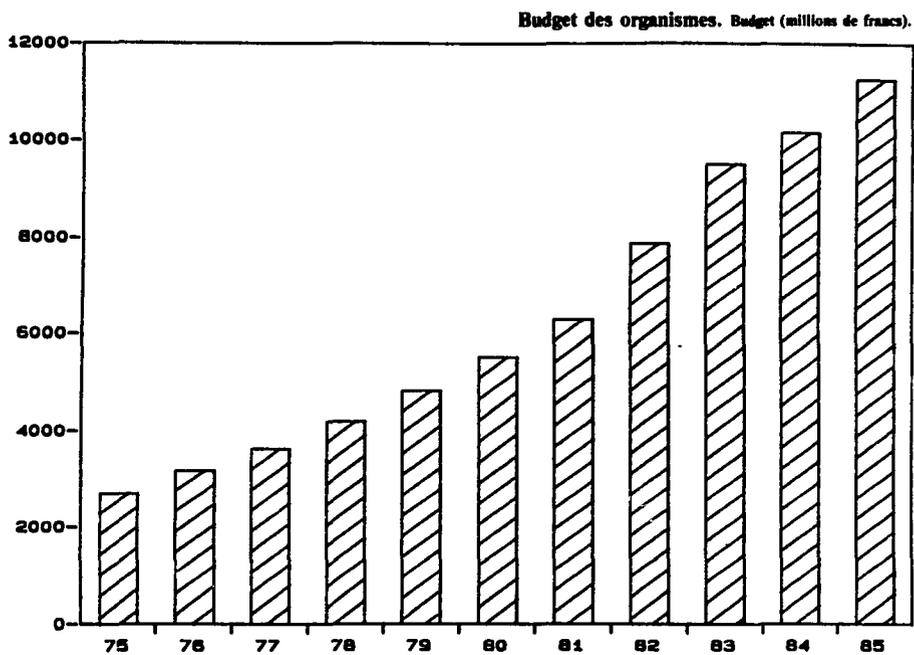
	1981	1982	1983	1984	1985
Redevance .....	4.090,6	5.073	5.804	6.266,3	6.769,2
Publicité .....	1.613	2.025	2.438	2.612	2.965,7
Autres recettes .....	568,3	765,3	985	954,3	1.082,3
Concours de l'Etat et emprunt .....	»	»	248,55	307	430
	6.271	7.863,9	9.475,55	10.139,6	11.241,2
<b>Variation d'une année sur l'autre</b> .....	<b>+ 13,8 %</b>	<b>+ 25,4 %</b>	<b>+ 20,5 %</b>	<b>+ 7 %</b>	<b>+ 10,8 %</b>

(1) Hors T.V.A. et frais du Service de recouvrement de la redevance exclus.

(2) Budget de la R.T.F. de 1975 à 1980 :

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Total (millions de francs) .....	2.701	3.190,9	3.634,4	4.197,6	4.822,8	5.512,1
Variation d'une année sur l'autre .....	»	+ 18,1 %	+ 13,8 %	+ 15,5 %	+ 16 %	+ 14,3 %

### ÉVOLUTION DES BUDGETS DES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL



## II. - PRINCIPALES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR 1985

### A. - Une stabilisation des ressources et des dépenses à un niveau élevé.

**Emprunt exclu, la progression des ressources s'établit en effet à + 8 %. Toutes ressources confondues, l'augmentation est de 10,8 % par rapport au budget initial de 1984.**

Ainsi, l'orientation engagée en 1984 (+ 7 %) après deux années de forte croissance (+ 25,4 % en 1982 et + 20,5 % en 1983) se confirme. La Haute Autorité rappelait dans son premier rapport (1) une lettre du Premier ministre invoquant « *une profusion de crédits correspondant à certaines périodes d'abondance qui ne sont plus de mise aujourd'hui* ».

Il faut cependant noter que les services de la communication audiovisuelle sont loin d'être les plus mal lotis dans l'ensemble des dépenses publiques. La moyenne des dépenses de l'Etat progresse en effet à un taux inférieur (+ 4,63 % pour les budgets civils en 1985).

La diminution des dépenses à la charge de l'Etat (en 1984 d'abord, avec la suppression de la compensation par l'Etat des exonérations de redevance et ensuite en 1985, avec la réduction des contributions des administrations) est toujours compensée par une augmentation de la redevance, un accroissement des ressources publicitaires ou le développement prévu des recettes commerciales.

Depuis que l'Etat a supprimé la compensation des exonérations de redevance, le service public est – *disons-le avec humeur* – au moins à l'abri des annulations de crédits qui intervenaient en cours d'année (- 25 % en 1984).

Ainsi, l'audiovisuel conserve une position largement privilégiée dans l'ensemble du secteur public.

Le ralentissement de la croissance provient principalement d'un effort de contraction des dépenses de fonctionnement (l'effectif, notamment, reste stable avec 17.771 personnes).

---

(1) Rapport annuel de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle. Octobre 1983.

## **B. - Les trois priorités du budget pour 1985.**

### *1. Le développement de la création et des programmes.*

Une dotation de 204,9 millions de francs, dont 189,5 millions de francs pour la fiction, est prévue pour cet objectif prioritaire (la dotation prévue en 1984 était de 223,1 millions de francs, dont 193,1 millions de francs pour la fiction).

### *2. La poursuite de l'action internationale et la centralisation.*

### *3. L'association du service public au développement des nouveaux médias.*

T.D.F. consacre 350 millions de francs à cet objectif :

- 260 millions de francs au titre du satellite T.D.F. 1 (210 millions de francs financés par un emprunt auprès du F.D.E.S. et 50 millions de francs financés par une subdivision des P.T.T.

- 90 millions de francs pour Canal Plus, financés par un emprunt.

Ces actions seront examinées dans le détail dans le cours du présent rapport.

## **C. - Les difficultés de trésorerie dues aux aléas que connaît le recouvrement de la redevance.**

Pour la plupart des organismes du service public, les recettes de la redevance enregistrent des moins-values importantes. Près de 20 millions de francs de retard pour la seule société Antenne 2 par rapport aux prévisions, à la date du 31 août 1984.

Pour T.F. 1, l'écart entre la redevance affectée et le montant réellement perçu ne cesse de se creuser (11,6 millions de francs en 1980 ; 33,6 millions de francs en 1982 ; 61,6 millions de francs en 1983).

**Cette situation traduit une dégradation continue du recouvrement de la redevance depuis deux ans. En 1983, les difficultés provenaient essentiellement des conditions de recouvrement des titres émis. En 1984, s'y ajoute l'effet d'une surévaluation de l'assiette par le ministère des Finances lors de l'élaboration du budget.**

**Ainsi les sociétés se trouvent dans l'obligation de majorer leurs prévisions (inscrites au bilan en diminution d'actif ou dans le compte de pertes et profits) pour irrécouvrabilité de créances sur la redevance.**

**Cette majoration est un élément important de la dégradation des comptes des sociétés en 1983.**

Résultats comptables des sociétés en 1983 (en millions de francs):

T.F. 1 .....	- 10,3
Antenne 2 .....	+ 0,6
F.R. 3 .....	- 20,01
Radio France .....	+ 0,1
Radio France internationale .....	+ 0,5
Radiodiffusion et télévision pour l'outre-mer .....	- 8,6
T.D.F. ....	+ 2,6
I.N.A. ....	- 4,5
S.F.P. ....	- 54,9

**La dégradation du recouvrement de la redevance, principale ressource des sociétés du service public, a lourdement pesé sur les comptes et les budgets de programme.**

**Votre Commission examinera plus particulièrement en 1985 les causes de cette dégradation.**

## CHAPITRE II

### UNE TÉLÉVISION MAL GÉRÉE : L'AUGMENTATION DES FRAIS DE GESTION

*Le budget de l'audiovisuel double pratiquement tous les cinq ans (voir tableau ci-après). C'est une loi fort coûteuse, mais ni les programmes ni la création ne suivent cette progression, tant s'en faut !*

*Depuis deux ans, votre Commission pose naïvement cette question : qu'est devenue la colossale augmentation du budget en 1982 et 1983 ? Elle n'a pas, à ce jour, obtenu de réponse mais il est des silences révélateurs. Les comportements et les structures absorbent tout, au détriment des programmes et de la création.*

**Le service public souffre de handicaps majeurs qui nuisent à son bon fonctionnement.**

L'an dernier, votre Commission a mis en relief les doubles emplois, les erreurs de gestion, les coûts des clans et des féodalités, les charges créées par des conditions antiéconomiques de production, l'absence totale de progrès de productivité.

Le bilan était accablant.

Notre système de communication est bloqué. L'absence de véritable contrôle de gestion, la permanence de ce qu'il est pudiquement convenu d'appeler les « corporatismes » constituent une force de résistance nuisible à la bonne marche comme à la capacité d'évolution du système et provoque des surcoûts et des rigidités dont pâtit le service public tout entier.

S'il est vain de répéter ce qui se sait, ce que tout le monde sait et condamne – y compris dans la profession –, il est toujours utile de l'illustrer à l'aide de quelques exemples.

## I. - LES HANDICAPS INTERNES. LES FRAIS DE PERSONNELS CONTINUENT DE S'ALOURDIR

### A. - La situation du personnel.

- Effectifs : une croissance continue de l'effectif réel.

	1981	1982		1983		1984		1985
		autorisé	réel	autorisé	réel	autorisé	réel	autorisé
	Effectif de personnel permanent .....	15.598	17.671	16.742	17.771	16.990	17.771	17.666

La répartition des effectifs s'établit comme suit :

#### EFFECTIFS DES PERSONNELS PERMANENTS

	Autorisé en 1984	Réel au 30 juin 1984	Autorisé en 1985
Société nationale TF 1 .....	1.444	1.489	1.420
Société nationale Antenne 2 .....	1.354	1.330	1.335
Société nationale FR 3 .....	3.373	3.276	3.374
Société nationale Radio France .....	2.965	2.905	2.969
Société nationale Radio France Interna- tionale .....	359	362	375
Société de radiotélévision française d'outre- mer .....	834	800	771
Etablissement public de diffusion .....	(1) 3.754	3.818	(1) 3.822
Institut national de la communication audio- visuelle .....	949	947	951
Société française de production .....	2.561	2.537	2.549
Société France Média International .....	»	27	27
Groupeement informatique de l'audiovisuel ..	178	175	178
<b>Total .....</b>	<b>(2) 17.771</b>	<b>17.666</b>	<b>17.771</b>

(1) Non compris 140 emplois gagés sur emplois bloqués au ministère des P.T.T. et pris en charge financièrement sur les ressources propres de l'établissement.

(2) Dont 27 agents détachés à F.M.I. par TF 1 (16), A 2 (10) et la S.F.P. (1).

**RÉPARTITION DES PERSONNELS**

	1982		1984	
	TF 1	A 2	TF 1	A 2
Total .....	1.579	1.372	1.470	1.333
dont :				
• administratifs .....	406	349	400	330
• techniques .....	230	177	220	174
• production .....	258	213	243	201
• journalistes .....	263	230	249	219

Les nouvelles missions assignées au service public, la création de nouvelles sociétés n'expliquent pas tout. Au sein même des sociétés de programme et à structure constante, les frais de personnel continuent de s'alourdir.

**PART DES FRAIS DE PERSONNELS DANS LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT**

(En pourcentage.)

	1982	1983	1984
TF 1 .....	17	20,6	20,7
A 2 .....	17,2	17,4	19

**B. - L'effet des comportements.**

Le corporatisme est, à l'évidence et tout le monde le reconnaît, une composante majeure du fonctionnement de l'audiovisuel. Votre Commission citait en 1983 de nombreux exemples de double emploi ou de gaspillage.

La mise au placard existe bien toujours à la télévision. Tel qui ne donne plus satisfaction est promu ailleurs ou dans une autre fonction, *quelquefois même avec un avancement*, sans que l'on sache toujours si c'est une relégation ou un privilège, si c'est une voie de garage ou une place au soleil. A moins que ce ne soit les deux !

Comme l'exprime parfaitement clairement le président du Conseil national de la communication audiovisuelle : « *Est-il possible d'admettre que l'on entre par le fait du prince, et qu'on n'en sorte jamais ?* », soulignant ainsi les effets pervers de la combinaison entre le système français en matière de protection des salariés et le système américain de recrutement.

Les déplacements de personnels des chaînes continuent d'attirer l'attention de votre Commission.

Sur ce point, les chaînes n'ont pas toutes la même position. Un marché des programmes TV est organisé chaque année à Cannes. Il s'est tenu cette année au Palais des festivals du 24 au 29 avril 1984. Bien que la vente de programmes relève, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1983, d'une société particulière, la société France media international, les chaînes envoient une délégation (vente de « news », achats de programmes, occasion de contact avec les chaînes étrangères...).

L'analyse des comptes est instructive :

- T.F. 1 (1) : la délégation comprenait 26 collaborateurs - Coût global : 254.948 F, dont 126.000 F pour le stand.

- Antenne 2 (1) : seules trois personnes avaient la charge de la représentation commerciale d'Antenne 2 - Coût global : 50.000 F.

- F.R. 3 - qui avait, « selon l'avis de tous, le plus beau stand du festival » (réponse au questionnaire de la commission des Finances, septembre 1984). - Coût global : 395.074 F hors frais de personnel.

Le « plus beau stand du festival » à lui seul a représenté une dépense de 320.000 F :

- Emplacement .....	85.000 F
- Aménagement .....	198.000 F
- Cachet du décorateur .....	37.000 F

**Comme on le voit, en ces temps difficiles, la gestion des comptes est serrée et la rigueur... n'a pas de prix.**

Mais le corporatisme n'explique pas tout. Il y a aussi les structures. La nouvelle convention collective du personnel est sur ce point particulièrement édifiante.

---

(1) Ces deux sociétés sont données à titre indicatif. La ventilation des coûts d'Antenne 2 n'ayant pas été donnée, votre Commission ne sait si les chiffres sont strictement comparables.

**C. - L'effet des structures. Exemple :  
la Convention collective nationale unique de la communication  
et de la production audiovisuelles.**

Cette convention collective a pour vocation de couvrir l'ensemble des personnels de la communication et de la production audiovisuelles. Elle harmonise les statuts des personnels, elle prévoit des intégrations de salaires antérieurement hors statut.

Les dispositions générales et sociales de la Convention collective de la communication et de la production audiovisuelles sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1984. Mais l'application des dispositions du nouveau système salarial est prévue au 1<sup>er</sup> décembre 1984.

L'incidence financière des coûts induits (reclassement des salaires, positionnement sur les échelles de rémunération, intégrations) a été estimée en 1984 à 13,27 millions de francs et à 25,8 millions de francs en 1985. Encore ce chiffre risque-t-il d'être sous-estimé :

- C'est ainsi que l'ouverture de ce crédit global destiné à financer le coût des mesures sociales ne bénéficie pas à l'I.N.A., qui avait pourtant chiffré cette charge supplémentaire à 1,7 million de francs.

- Cette convention collective peut également entraîner des conséquences financières totalement imprévues pour certaines sociétés :

C'est le cas pour la société Radio nationale de programmes de radiodiffusion sonore et de télévision pour l'outre-mer (R.F.O.).

Votre Rapporteur s'est fait communiquer les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de la société. Leur lecture ne manque pas d'intérêt. Voilà ce qui se disait le 5 octobre 1983 :

*« Il faut d'ores et déjà prévoir une dépense supplémentaire de 2 millions de francs résultant de certaines dispositions des nouvelles conventions collectives, qui devra être imputée sur les mesures nouvelles, bien que certaines de ces dispositions paraissent peu adaptées à la situation particulière de R.F.O. et soient particulièrement coûteuses pour la société (prise en charge*

*intégrale des frais de déménagement pour des agents affectés outre-mer pour des durées limitées).* »

Voilà pour cette seule société, dont le budget est de 452,2 millions de francs en 1984 et 526,5 millions de francs en 1985, les conséquences financières de la mise en place de la convention collective commune à l'ensemble du secteur public de l'audiovisuel :

Millions de francs

- extension du champ d'application de la convention collective .....	1,1
- application du nouveau dispositif salarial (à compter du 1 <sup>er</sup> décembre 1984) .....	1,3
- intégration de personnels hors convention .....	0,9
- représentation du personnel (1) .....	0,5
- prise en charge des frais de voyage des salariés des D.O.M.-T.O.M. (2) .....	1,2
- protocoles particuliers pour Wallis et Mayotte ....	0,3
- alignement de régimes indemnitaires .....	3,3
- alignement des droits à la prise en charge des frais de déménagement .....	0,4
	<hr/>
	9

Ainsi pour la seule société B.F.O. qui emploie 771 personnes et dont le budget total est de 526 MF en 1985, l'application de la convention collective de l'audiovisuel représente un surcoût de 9 millions de francs (soit un chiffre pratiquement égal au seul déficit d'exploitation de la société en 1983 !).

---

(1) Le nombre d'élus du personnel a été majoré. En outre, la fréquence accrue des commissions paritaires entraîne une augmentation des coûts de fonctionnement, particulièrement importants pour R.F.O. compte tenu de sa dimension géographique.

(2) La nouvelle convention collective a :

- étendu la prise en charge aux salariés originaires de métropole travaillant dans les D.O.M.-T.O.M. et à Mayotte ;
- augmenté la fréquence de cinq à trois ans.

Cette mesure affecte particulièrement la Société R.F.O. et a des conséquences financières relativement importantes.

Ces données sont encore partielles. Le coût total pour l'ensemble des organismes de l'audiovisuel ne peut être établi cette année.

Votre Commission a demandé à la Cour des comptes une enquête sur ce sujet. Une telle enquête paraissait impossible en 1984, en raison de la date récente de signature de la convention collective et de sa date d'application.

## II. - LES HANDICAPS EXTERNES OU LES HABITUDES DU PASSÉ

### A. - Le glissement du service public vers la facilité.

#### 1° Le glissement des coûts.

##### a) *L'absence de contrôle et de suivi des comptes.*

En 1983, votre Commission faisait observer que le contrôle de l'emploi des crédits était insuffisant et que leur gestion s'effectuait sans la rigueur nécessaire.

La Cour des comptes, interrogée sur ce point, faisait observer que « le système de comptabilisation en vigueur dans les sociétés pour la période 1981-1983 ne permettrait une appréciation des sommes consacrées par chaque société de programmes à la réalisation d'émissions de fiction qu'au prix d'investigations détaillées et d'analyses comptables malaisées » (1).

**Ainsi, près de 10 milliards étaient alors consacrés à l'audiovisuel sans que l'on sache vraiment ce que coûtaient les programmes !**

Depuis le projet de loi de finances pour 1984, les budgets des organismes de l'audiovisuel sont présentés sous la forme de budgets de programme. L'introduction de la comptabilité analytique et l'approche fonctionnelle du budget distinguant les différentes actions des sociétés (la part réservée aux programmes, au cinéma, à la création) constituent une amélioration sensible qui devrait, à terme, permettre de mieux appréhender la réalité et les résultats.

---

(1) Réponse du Premier président de la Cour des comptes à une demande formulée par M. Edouard Bonnefous, président de la commission des Finances du Sénat. Juin 1984.

b) *Données sur le coût des émissions.*

Le coût moyen horaire des émissions de fiction pour T.F. 1 (2.229.000 F en 1983, 1.887.000 F en 1982, soit une progression de + 18 %) comme celui des émissions d'après-midi (plateau + documentaires 215.000 F en 1983, 188.000 F en 1982, soit une progression de + 14 %), augmente de façon sensible. Certaines émissions dites de plateau représentent des charges de production proches de celles de la fiction lourde. Ces pratiques, dénoncées depuis deux ans, persistent et sont amplifiées par la concurrence entre les chaînes.

**COÛT DES ÉMISSIONS DE VARIÉTÉS (1984)**

Emission	Chaîne	Durée	Coût global	Coût horaire	Production
Carnaval .....	TF 1	1 h 10	1.550.000	1.328.500	S.F.P.
Champs-Élysées .....	A 2	1 h 15	1.118.000	895.000	S.F.P.
Grand échiquier .....	A 2	3 h	1.567.000	522.000	S.F.P.
L'Académie des bas arts .....	TF 1	1 h	1.550.000	1.550.000	S.F.P.
Salut les Mickeys .....	TF 1	1 h	1.200.000	1.200.000	S.F.P.

**COÛT DE CERTAINES ÉMISSIONS INTRODUITES DEPUIS 1983**

Emission	Chaîne	Coût global
Vive la crise .....	A 2	1.565.000 F
Histoire à la Une .....	TF 1	1.210.000 F
Branches Musique .....	TF 1	135.000 F
Etoiles et Toiles .....	TF 1	175.000 F
Résistances .....	A 2	209.000 F
A nous deux .....	A 2	28.000 F
Téléforme .....	TF 1	27.000 F
Psy Show .....	A 2	652.000 F
Théâtre de Bouvard .....	A 2	93.500 F
Cocoricoboy .....	TF 1	230.000 F

## 2° La facilité dans la diffusion : les rediffusions.

Les rediffusions représentent une part importante du volume des programmes, en particulier des films.

### POURCENTAGE DE REDIFFUSIONS PAR RAPPORT AU VOLUME GLOBAL DES ÉMISSIONS DIFFUSÉES (1)

	1980	1981	1982
TF 1 .....	9,1 %	10,3 %	10,2 %
A 2 .....	11,2 %	9,4 %	14,2 %
FR 3 .....	5,7 %	5,5 %	11,9 %

(1) Source : J.O. Questions A N. - 28 mai 1984.

### REDIFFUSIONS DE FILMS (1)

(En pourcentage du nombre de films.)

	1980	1981	1982
Toutes chaînes .....	64,6	57	60,2

(1) Source : Service d'observation des programmes audiovisuels, septembre 1983

### RÉPARTION PAR CHAÎNE (1983)

TF 1	90 films sur 144, soit 62,5 %
A 2	66 films sur 121, soit 54,5 %
FR 3	130 films sur 210, soit 61,9 %
	286 films sur 475, soit 60,2 %

*Cette part tend à s'accroître de façon très sensible en 1984 pour TF 1. Au premier semestre 1984, les rediffusions représentent 12,7 % du volume horaire de la période contre 5,7 % en 1983.*

### REDIFFUSIONS

	TF 1			A 2		
	1 <sup>er</sup> semestre 1983	2 <sup>e</sup> semestre 1984	Variation	1 <sup>er</sup> trimestre 1983	2 <sup>e</sup> trimestre 1984	Variation
Films .....	5 h 33'	31 h 30'	+ 520 %	6 h 15'	6 h 20'	+ 1,20 %
Journalistes .....	75 h 23'	165 h 20'	+ 120 %	63 h 48'	42 h 22'	- 23,8 %
Spécialités .....	1 h 33'	14 h 42'	+ 848 %	10 h 17'	5 h	- 50 %

## **B. - Le mal français : la folie réglementaire.**

Les enquêtes établies par les corps d'inspection et de contrôle ont rappelé les alourdissements de structure et l'augmentation des frais fixes qui ont suivi l'éclatement de l'O.R.T.F. (1).

De sept sociétés créées par la loi du 7 août 1974, le service public de la communication audiovisuelle passera à près de cinquante au terme de l'application de la loi du 29 juillet 1982.

On imagine mal que ce développement puisse se produire sans coûts supplémentaires. Ainsi, l'audiovisuel n'échappe pas aux travers de la société française en se montrant individualiste et procédurier.

### **1° Le risque de dispersion.**

Cette dispersion est bien illustrée par l'action culturelle extérieure, qui souffre de la multiplicité de structures administratives d'intervention (ministère de la Culture, ministère des Relations extérieures, ministère de la Recherche et de l'Industrie). Cette multiplicité est un frein à l'élaboration d'une stratégie commune dans l'ensemble du service public. Les initiatives visant à coordonner les actions sont aussi rares qu'impératives.

#### **- Exemple de dispersion.**

##### *-- Télédiffusion de France.*

A l'étranger, T.D.F. est présent dans les domaines de l'ingénierie, de la formation et des nouveaux services.

L'ensemble de ces activités est exercé soit directement par T.D.F., soit par l'intermédiaire de ses filiales.

● Les activités d'ingénierie ont porté, en 1973, sur un volume de 50 millions de francs. Exemple : T.D.F. a réalisé le centre de télévision de Riyadh, en Arabie saoudite (120.000 mètres carrés de surface).

---

(1) Rapport de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances, juin-juillet 1982. Voir extraits dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 1984 (Sénat 1983-1984, n° 62, annexe 47).

- Formation : T.D.F. forme des techniciens. Depuis sa création en 1975, T.D.F. a formé 1.100 stagiaires provenant de 90 pays.

- Vidéographie : Depuis 1979, T.D.F. et les pouvoirs publics ont entrepris une action de promotion du procédé de vidéographie diffusée « Antiope » à l'échelle internationale.

- *L'Institut national pour la communication audiovisuelle.*

L'I.N.A. assure des activités de formation pour le compte du ministère des Relations extérieures. 147 stagiaires en 1982, 106 en 1983, 92 en 1984. Exemples : stage de prise de son stéréophonique d'agents de la télévision tunisienne, appui à la radio-télévision marocaine pour la préparation des Jeux méditerranéens de septembre 1983.

L'I.N.A. dispose d'un service de distribution culturelle internationale. Les conventions signées avec le ministère des Relations extérieures ont permis l'exploitation de 6.660 heures dans 23 pays en 1983 (5.809 heures en 1982), dont les deux tiers en Afrique noire francophone. Les orientations sont définies par le ministère des Relations extérieures.

Jusqu'en 1984, l'I.N.A. menait également une action commerciale, participant à la valorisation du patrimoine audiovisuel.

Cette action marque un repli depuis la création de la société de commercialisation (voir *infra*), qui a remis en question les relations commerciales établies. Dans le cas de l'I.N.A., les ventes de programmes correspondaient moins à une action de promotion spécifique qu'à une conséquence de l'action multiforme de l'I.N.A. au niveau international. Cette amputation de recettes générées par l'action commerciale internationale est préoccupante.

- *France média international.*

F.M.I., société créée conformément à l'article 58 de la loi du 29 juillet 1982, a pour objet de commercialiser les produits audiovisuels à l'étranger. Elle participe également à l'action culturelle à l'étranger.

Ainsi, les structures sont multiples et les actions sont très voisines. Une coordination paraissait s'imposer.

**- Un début de coordination.**

T.D.F., l'I.N.A. et F.M.I. ont décidé, le 8 mars 1984, de créer un groupement d'intérêt économique dénommé France communication international (F.C.I.), afin de promouvoir la présence de l'audiovisuel français à l'étranger et d'en coordonner les développements.

Ce groupement d'intérêt économique vise à assurer la coordination des efforts d'information et la concertation nécessaire à une meilleure efficacité des actions entreprises à l'étranger, notamment dans les domaines de la commercialisation des programmes français, de la mise en œuvre des actions de formation, d'ingénierie et d'aide à l'exploitation.

La présidence de F.C.I. est assurée par rotation annuelle. Le premier président est le président de T.D.F.

**2° L'excès de procédure.**

L'activité de la recherche prospective menée par l'I.N.A. illustre le poids des structures administratives qui marque toujours l'audiovisuel.

Le département de la recherche prospective de l'I.N.A. a poursuivi au premier semestre 1984 une politique définie dans le rapport sur le développement de la recherche image approuvé fin 1982 par une commission interministérielle.

*Premier constat* : ce sont les commissions interministérielles qui ont le privilège et l'ambition de répondre aux attentes du public.

*Deuxième constat* : ces commissions sont toujours prolifiques. La commission livre « *in extenso* » une partie du compte rendu d'activité de ce département.

« En 1984, la recherche est présente à l'assemblée des membres du C.C.E.T.T. (un siège avec voix consultative) ; dans le conseil d'administration d'IMEDIA, société « Loi 1901 » issue du C.N.E.T., pour développer l'expérimentation dans le domaine de l'audiovisuel interactif ; dans l'agence OCTET (vice-présidence, mise à disposition du secrétaire général), créée par le ministère de la Culture pour favoriser la mise en œuvre, à des fins socio-culturelles, des techniques nouvelles de production et de communication. Enfin, une société filiale, PIXIGRAPH, est en cours de constitution, en association entre l'I.N.A. et la S.F.P. avec la participation de la C.I.S.I., de la Caisse des dépôts et consigna-

tions et de deux sociétés d'innovation, SOFINOVA et la BANEXI, filiale de la B.N.P. PIXIGRAPH, à des fins de production et de formation audiovisuelles, combinera les techniques film vidéo et informatique, qu'il s'agisse de traitement ou de synthèse de l'image.» (Réponse au questionnaire de la commission des Finances du Sénat. - Août 1984.)

Toutes ces filiales, pour qui, pour quoi? Il arrive aussi que l'audiovisuel se perde dans ses propres excès administratifs.

### CHAPITRE III

## UNE TÉLÉVISION QUI NE RESPECTE PAS LES RÈGLES DU SERVICE PUBLIC POUR CE QUI CONCERNE L'INFORMATION

Les services de l'information bénéficient, dans toutes les sociétés de programmes, de moyens importants. Pourtant, un certain nombre d'accrocs au service public nuisent à son image et à sa crédibilité (1).

#### LES MOYENS DES SERVICES DE L'INFORMATION

	TF 1	A2	FR 3
Effectifs permanents .....	268	464	112
dont journalistes .....	213	194	72
Investissements 1983-1984 (en MF) .....	55,3	21	»
Coût global des journaux télévisés 1984 (1) (en MF) ..	30	41	21,8

(1) Pour FR 3, il s'agit du coût du seul journal du soir, Soir 3

Il revient à la Haute Autorité de veiller à l'indépendance, à l'honnêteté, au pluralisme de l'information, ainsi qu'à l'équilibre des programmes comme la loi du 29 juillet 1984 lui en a confié la mission.

Votre Commission renvoie au dernier rapport de la Haute Autorité pour toutes précisions concernant les différents problèmes soulevés par certaines informations (l'information en Corse), documentaires (le Viêt-nam), ou grands débats politiques (2), tels que le débat sur le projet de loi Savary ou sur l'extension de la procédure référendaire.

(1) Qu'il soit permis à votre Rapporteur de citer une constatation, une boutade et une anecdote glanées au cours d'entretiens avec des journalistes :

- *La constatation* : « Bien sûr que nous subissons des *pressions* ; et nos patrons vont droit au but, sans précaution aucune ; d'ailleurs pourquoi se gêneraient-ils dans le climat qui règne ici ! C'est à prendre ou à laisser. Alors nous prenons. »

- *La boutade* : « Les conférences de rédaction se passent cependant sans grand problème puisqu'elles se situent largement en aval des pressions subies ; d'autant plus que les participants sont tous socialistes... à part les communistes, bien sûr. »

- *L'anecdote* : de l'un de mes patrons alors que j'avais donné sur l'antenne une information sur un crime commis par un « *détenu permissionnaire* » : « *Tu fais de l'idéologie sécuritaire.* »

Q'ajouter ? Sinon que votre Rapporteur a dû donner sa parole à ce journaliste de ne jamais dévoiler son nom.

(2) Rapport de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, septembre 1984, pages 58 à 79.

## I. - LA COUVERTURE DES TRAVAUX DU SÉNAT

S'agissant de la couverture, par les journalistes du service public, des travaux du Sénat, la Haute Autorité « est intervenue auprès des présidents de chaînes pour leur rappeler qu'ils devaient veiller à l'équilibre du traitement entre les deux Assemblées » (deuxième rapport de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, septembre 1984, p. 71).

Cette intervention fait suite à celle du président de la Haute Assemblée qui s'est, à de nombreuses reprises, élevé contre la conception du service public en matière d'information.

En effet, force est de reconnaître, même si la constatation en est amère, qu'il y eut utilisation des médias du service public pour tenter de disqualifier le travail du Sénat lors de la précédente session budgétaire. On ne s'étonnera donc pas que le jeudi 22 décembre 1983, le président Alain Poher soit sorti de sa réserve habituelle au cours de l'allocution qu'il prononça à l'occasion de la clôture de la session extraordinaire :

*« Je dois constater que la télévision refuse toujours de donner au débat parlementaire la place qui devrait lui revenir dans un compte rendu complet de l'actualité politique. Pour prendre le seul exemple de l'examen du budget, auquel nous avons consacré vingt jours en séance publique, et quelques nuits, l'unique extrait de débat que les téléspectateurs ont pu voir se rapportait à l'intervention du ministre des Finances dans la discussion générale. »*

Le Président ajouta, en visant tout particulièrement la séance du 8 décembre :

*« Quant à notre examen du budget de l'audiovisuel, le compte rendu en a été limité aux seuls propos pour le moins spécieux du secrétaire d'Etat chargé des techniques de la communication critiquant violemment les travaux des rapporteurs.*

*« Une telle attitude n'est pas convenable et j'en ai d'ailleurs saisi la Haute Autorité de la communication audiovisuelle afin que les principes de pluralisme et d'honnêteté de l'information soient rappelés aux responsables des chaînes, conformément à la mission de service public qui leur a été confiée par la loi du 29 juillet 1982. »*

C'était là, de la part du second personnage de l'Etat, une grave déclaration !

Une nouvelle fois, en octobre 1984, M. le Président du Sénat a fait part de ses inquiétudes suscitées par le déséquilibre dans l'information sur les chaînes de radiodiffusion et de télévision du service public (1).

*Ainsi que l'indique Mme Michèle Cotta : « Les membres de la Haute Autorité, en examinant les chiffres relevés par le service d'observation des programmes pendant le premier semestre 1984, ont constaté ce déséquilibre et ont adressé, le 10 octobre 1984, aux présidents des sociétés de télévision, une recommandation sous forme de lettre leur rappelant la règle applicable dans ce domaine. »*

Le rôle de la commission des Finances du Sénat n'est pas d'analyser en détail la répartition du temps d'antenne et l'équilibre des temps de parole. Cependant, quelques incidents méritent d'être relevés, parce qu'ils mettent en cause l'honneur même du service public.

## II. - LA LÉGÈRETÉ DU SERVICE PUBLIC

### A. - Premier exemple : les erreurs commises dans l'interprétation des appels des téléspectateurs. Le plébiscite de la politique de M. Badinter.

Rappel des faits : l'émission du 3 avril 1984 des « Dossiers de l'écran », consacrée à la délinquance. L'invité est M. Robert Badinter, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Lors de cette émission et au vu des fiches d'appel collectées par S.V.P., Mme Anne-Marie Lamory, rédactrice en chef adjointe, déclare « que neuf Français sur dix approuvent M. Badinter ».

Il est permis de s'interroger sur la façon dont ont été classés les appels. Le nombre total d'appels fut de 1.543 (et non 7.500 comme cela a été dit par la presse). Seulement un quart d'entre elles contenaient une appréciation sur la politique. La présentatrice, ne se fondant que sur cette partie et sur un rapide examen de 88 réponses (76 favorables, 12 défavorables) a affirmé que 9 fiches sur 10 étaient des fiches de soutien, passant ainsi sous silence les trois quarts des réactions.

---

(1) Voir lettres en annexe.

Selon les termes mêmes du communiqué de presse d'Antenne 2, « *il est clair qu'on ne pouvait tirer, d'un échantillon aussi peu représentatif à la fois de la population française en général et des appels reçus à S.V.P., des conclusions aussi peu nuancées et dépourvues des indispensables commentaires et réserves qui auraient dû en relativiser la portée* ».

Peu importe le nom qu'on lui donne, « désinformation » ou « erreur d'interprétation », car lorsqu'on oublie les trois quarts des appels pour ne retenir qu'une image partielle et donc partielle, c'est la crédibilité même du service public qui est en jeu.

*A. moins que ce ne soit de l'incompétence mise au service d'un esprit militant.*

### **B. - Deuxième exemple : « l'affaire » Kadhafi ou « l'erreur technique ».**

La pitoyable qualité technique, mais aussi professionnelle, de l'interview accordée mardi 18 septembre par le Chef de l'Etat libyen à la rédaction de T.F. 1 est le témoignage d'un professionnalisme largement insuffisant.

Cela commençait très mal. Première phrase du reportage : « *L'intensité de la canonnade s'intensifie...* » Et cela se poursuit dans la caricature : « *Colonel Kadhafi, pouvez-vous nous dire si l'accord que vous avez conclu avec la France constitue un succès pour la Libye, un succès pour la France ou un succès pour les deux pays ?* » (sic).

Une question dont chacun pourra apprécier l'opportunité répétée dix fois de suite par défaut de transmission, défaut de traduction, etc. Ou par défaut de préparation ! Qu'une émission programmée depuis des semaines, comportant l'interview d'un chef d'Etat, se déroule dans ces conditions, n'est pas admissible.

**Ainsi, la télévision se perd dans les rivalités de couloirs sans offrir ce que le téléspectateur attend : la rigueur et la qualité. Dans d'autres administrations, cela s'appellerait « bavures ». Dans le monde de l'audiovisuel, cela s'appelle une défaillance humaine ou une défaillance technique. Mais dans les deux cas, cela porte le même nom : une faute professionnelle.**

## CHAPITRE IV

### LES MISES EN GARDE

#### I. - LES AUTEURS

Le président de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques, M. Claude Santelli, a annoncé au cours d'une conférence de presse tenue le 8 avril 1984 que « *la production d'œuvres dramatiques françaises de télévision est en chute libre* ».

Selon une analyse du Service d'observation des programmes (1), la part globale des premières *diffusions* émanant de la C.E.E. a évolué comme suit : 40,1 % en 1982, 38,2 % en 1983, 27,3 % en 1984.

Un bilan est encore difficile à établir. D'une part, ainsi qu'il a été indiqué (2), la Cour des comptes relève que « le système de comptabilisation en vigueur pour la période 1981-1983 ne permet une appréciation des sommes consacrées par chaque société de programme à la réalisation d'émissions de fiction qu'au prix d'analyses comptables malaisées ».

La présentation des budgets fonctionnels depuis 1984 permet de mieux isoler les dépenses affectées à la création.

D'autre part, la notion de création telle qu'elle résulte des cahiers des charges est assez imprécise.

C'est pourquoi l'effort annoncé par le Gouvernement en faveur de la création en 1985 (189 millions de francs de dotation supplémentaire au titre de la fiction lourde, progression de 10,6 % des dépenses de création des sociétés T.F. 1 et A. 2, contre 6,7 % pour l'ensemble de leurs budgets) doit être accueilli avec une certaine réserve.

**Votre Commission dressera un bilan de cette évolution en 1985.**

---

(1) Services d'observation des programmes. - Rapport de synthèse des programmes télévisés, septembre 1984.

(2) Voir *supra* page 37.

L'évolution de la *production* d'émissions de fiction est donnée dans les tableaux ci-après :

**ÉMISSIONS DE FICTION – EVOLUTION (1)**

	T.F. 1	Antenne 2	F.R. 3	L.N.A.	Total
<i>Volume financier.</i>					
1982 .....	281,8 MF	321,1 MF	131,6 MF	0,7	735,2 MF
1983 .....	299,2 MF	359,2 MF	123 MF	1,1	782,5 MF
1984 (prévision) .....	310,3 MF	407,1 MF	131 MF		848,4 MF
<i>Volume horaire.</i>					
1982 .....	153 h	197 h	95 h	14 h	459 h
1983 .....	159 h	223 h	91 h	5 h	478 h
1984 (prévision) .....	177 h	228 h	80 h	15 h	500 h

(1) *Observation* - les émissions de fiction comprennent : les productions internes, les productions S.F.P., les coproductions.

Les chiffres indiqués par les chaînes ne sont pas totalement homogènes. La création ne recouvre pas nécessairement les mêmes produits selon les chaînes.

Source : S.J.T.I.

**ÉVOLUTION DE LA CRÉATION,  
AU SENS DE « FICTION PAR DES MOYENS ÉLABORÉS »**

(En heures.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985 *
T.F. 1 .....	123	160	115	100	109	270
A. 2 .....	116	113	96	118	135	
F.R. 3 .....	-	-	6	1	3	
Total .....	239	277	217	219	247	

\* Prévisions pour les trois sociétés.

(1) *Source* : cabinet du secrétariat d'Etat aux Techniques de la communication.

## II. - LA HAUTE AUTORITÉ

En avril 1984, un débat s'est instauré à la suite de la publication par la presse écrite d'un texte de la Haute Autorité sur l'avenir du service public de l'audiovisuel. Ce document était à la fois une synthèse des problèmes que pose le fonctionnement du service public et une analyse des orientations qui s'imposent. La Haute Autorité se prononçait pour un service public compétitif « qui épouse son temps ». Elle fut accusée de vouloir le liquider...

Il était arrivé la même aventure au Sénat...

### A. - Un débat capital.

En dehors des travaux annuels des commissions compétentes des deux Assemblées à l'occasion de l'examen des lois de finances, on ne compte plus le nombre de commissions « d'enquête » et de « contrôle », voire tout simplement « d'information », créées soit par le Parlement, soit par le Gouvernement, soit même au sein du service public.

Les rapports se succèdent et, malgré tout, se ressemblent - même si quelques-uns font plus de bruit que d'autres. Mais leur appel reste sans écho !

Il est vrai que le monde de l'audiovisuel est un monde clos. Les critiques de l'extérieur, quand elles comptent, comptent peu. Une chose est de dire, une autre est de se faire écouter. Pour cela, il fallait un élément nouveau.

Avec la déclaration de la Haute Autorité, l'appel venait de l'intérieur.

Depuis quelque temps déjà, on le sentait venir ; on pense au premier rapport des neuf sages, qui faisait état « d'un manque de compréhension du pouvoir politique à l'égard du monde de l'audiovisuel », aux critiques des cahiers des charges, ou encore à l'interview donnée au journal *Le Monde* du 22 février 1984 par le président-directeur général d'Antenne 2.

Cette fois, le signal provenait du meilleur observateur qui puisse être : la Haute Autorité. Les contestations sur la forme

employée (lettre ? avis ? rapport ?) étaient sans importance. Certes, la loi, en définissant ses missions, avait précisé ses moyens : la Haute Autorité établit des *recommandations*, donne des *avis*, fixe des *règles*, adresse des *rapports publics* ou établit des *rapports particuliers*. Le texte en question ne rentrait dans aucune de ces catégories, mais l'essentiel n'est pas là. En créant une Haute Autorité, la volonté du Gouvernement était de « couper le cordon ombilical » qui liait la radio-TV au pouvoir exécutif ; mais, comme le dit le rapport Moinot, « la liberté ne se postule pas, elle se conquiert ».

En agissant ainsi, la Haute Autorité avait choisi son vrai censeur : l'opinion, et son arme : l'information.

Mais ce débat était capital aussi par *le moment choisi pour parler*.

*a) C'était une période-anniversaire.*

L'éclatement de l'O.R.T.F. date de dix ans et la référence à l'Office dans le texte de la Haute Autorité n'était pas pure coïncidence. La multiplication des sociétés, telle qu'elle résulte de la loi de juillet 1982, ne peut qu'accroître démesurément les coûts de fonctionnement. Il semble d'ailleurs que le Gouvernement soit moins pressé de poursuivre dans cette voie, puisque la création des sociétés régionales de télévision paraît ajournée... pour un long moment. Que n'a-t-on écouté le Sénat qui, durant les débats législatifs, n'avait cessé de demander au Gouvernement : quel coût ? pour quel intérêt ? et qui paiera ? Questions auxquelles il ne fut répondu que par un méprisant silence.

*b) C'était une date charnière* : celle du choix de nouvelles techniques.

En décidant de rendre public ce document à quelques jours d'une communication sur la politique de câblage, le lancement du satellite T.D.F. 1 et l'introduction de la publicité sur les radios locales privées, la Haute Autorité lui avait donné l'allure d'une mise en garde.

*c) C'était une phase d'arbitrages financiers.*

Les restrictions budgétaires envisagées dès cette époque pour 1985 étaient au centre de la polémique. Face à cette contrainte, l'optique du ministre et celle de la Haute Autorité étaient « globalement communes » : un budget de récession risquait de se traduire par une réduction très grave des programmes. Mais

Michèle Cotta ajoutait cette remarque fondamentale : « *Ce serait démagogique de notre part que de demander au Gouvernement et au Parlement de l'argent sans s'occuper des changements nécessaires.* » Eh oui ! madame le président avait bien raison de se demander s'il n'existait pas d'autre voie que celle de toujours exiger davantage d'argent !

## B. - Des réponses qui ne donnent pas satisfaction.

M. Georges Fillioud a alors répondu, et sans doute peu s'en souviennent en cette fin de 1984 :

- que le débat lancé par la Haute Autorité était *inopportun* ;
- et qu'il posait un problème de *compétence*.

### 1° Premier argument : l'opportunité.

En dénonçant les corporatismes et la lourdeur de gestion, le diagnostic de la Haute Autorité était ressenti comme gênant dans la négociation avec le ministère des Finances. Le Ministre, qui persévérait dans ses erreurs, suggérait comme à l'accoutumée une augmentation des ressources par le déplafonnement de la publicité et une augmentation des crédits. Il mettait en avant une augmentation modeste de son budget en termes réels, ainsi que les efforts et les réussites dans un certain nombre de domaines tels que le redéploiement de personnel, l'audience ou les programmes.

Qu'en penser ?

Il y avait quelque impudence à mettre en avant l'argument financier. De toute évidence, le budget de l'audiovisuel est loin d'être le plus mal loti dans la conjoncture actuelle, que d'autres, dans les administrations mêmes et surtout dans le secteur privé, ressentent de façon autrement plus douloureuse.

D'autre part, comme il a déjà été dit, ce budget est pratiquement à l'abri des annulations de crédits qui interviennent en cours d'année comme un couperet.

Croit-on que les ministères dépensiers soient satisfaits d'apprendre, par la voie du *Journal officiel* (1) - c'est comme cela que ça se passe -, qu'on leur supprime 25 % des autorisations de programme et 8 à 10 % des crédits de paiement ?

---

(1) Arrêté d'annulation de crédit du 29 mars 1984. *Journal officiel* - Édition Lois et décrets. 30 mars 1984.

*En conséquence, il paraît abusif, voire inconvenant, de présenter la télévision comme « une victime de la rigueur ». Les victimes de la rigueur, il y en a. La télévision serait plutôt une victime de l'absence de rigueur.*

Quant au satisfecit que se donne le Ministre en mettant en avant ses efforts et ses réussites, il faut ramener les choses à leur juste valeur.

Le redéploiement de personnel concerne tout spécialement les effectifs de Radio France, en raison de la création de radios décentralisées de service public. D'ores et déjà, il faut savoir que cette opération est extrêmement coûteuse ; elle n'est même pas exempte d'un certain gâchis, si l'on tient compte du budget annuel de ces radios.

L'augmentation de l'audience ? Soit, mais en période de diminution du pouvoir d'achat, on ne sait pas trop ce que cela signifie et puis, il faudrait tenir compte du degré de satisfaction ? Tant d'argent dépensé pour une satisfaction moyenne de 10 à 10,5 sur 20, c'est cher.

Quant aux programmes, c'est là une question essentielle qui touche également le second argument développé par le Ministre : la compétence.

## **2° Deuxième argument : la compétence.**

Le Ministre déclarait en substance :

1. L'exécutif est seul responsable devant le Parlement.
2. La Haute Autorité ne peut exercer de tutelle.

Examinons cette argumentation :

### *a) Responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.*

L'exécutif est-il responsable devant le Parlement quand tout est fait pour discréditer son travail ou pour s'extraire de son contrôle... comme la preuve en fut apportée au Sénat en décembre 1983.

Mais, aussi grave que le discrédit, il y a l'ignorance, la superbe ignorance dans laquelle on tient le Parlement.

Combien de questions restées sans réponse : des questions techniques sur le sous-emploi, les frais de mission, le régime des heures supplémentaires, et des questions de fond comme celle-ci : « Où sont passés les trois milliards de francs de crédits supplé-

mentaires de 1982 et 1983 ? ». Il n'a pas été répondu, et le Ministre ne craint cependant pas de déclarer que l'exécutif n'a de contrôle à subir que celui du Parlement !

*b) La Haute Autorité ne peut exercer ni tutelle financière, ni pouvoir de gestion sur les sociétés de programme.*

Cet argument est juridiquement inattaquable en l'état actuel des textes. La revendication à accroître ses pouvoirs est cependant logique et nécessaire.

- *Logique* : la loi a confié à la Haute Autorité la charge de faire respecter le cahier des charges. Comment le faire si les compétences en matière de gestion lui échappent totalement ? Il existe une tendance spontanée à l'autonomie des chaînes. Cela tient, il est vrai, aux personnalités choisies, mais aussi aux places respectives des sociétés. La Haute Autorité ne peut être le régulateur du service public si on ne lui délègue un minimum de pouvoir d'examen.

- *Nécessaire* : comme le dit fort bien la Haute Autorité, le service public n'aborde pas l'avenir dans de bonnes conditions. Les blocages traditionnels, loin de s'atténuer, se renforcent (introduction de nouveaux matériels de prise de vues permettant de réduire les équipes de tournage, par exemple). D'autres menaces apparaissent, tant pour la diffusion culturelle que pour la liberté de l'information, et l'on peut être extrêmement inquiet des assauts cumulés en faveur de l'extension de la publicité sous toutes les formes et sur tous les médias passés, présents et à venir.

Plus grave encore. La loi a institué une Haute Autorité comme garante de l'indépendance de la radiotélévision à l'égard du pouvoir politique, mais elle ne lui a donné aucune garantie en ce qui concerne les nouveaux médias, notamment les futurs réseaux câblés. Les problèmes financiers, mais aussi déontologiques, vont donc se multiplier.

C'est pour toutes ces raisons que les pouvoirs de la Haute Autorité devraient être renforcés, afin que notre système de communication fonctionne réellement comme un service public.

*Autrement, il n'y a pas de solution. C'est ce que préconise, mais en vain, le Sénat depuis tant d'années. Vouloir remplacer le souffle moteur par des monceaux de circulaires et de conventions ne fait qu'aggraver le mal. Mais la médecine est toujours douloureuse. Et plus le temps passera, plus elle le sera. Une telle évidence ne s'imposera donc jamais au monde de l'audiovisuel ?*

**De récents développements, qu'il s'agisse par exemple des nominations de président de chaîne, montrent que cette indépendance n'est toujours pas acquise.**

**C'est pour l'ensemble de ces raisons qu'il apparaît nécessaire de renforcer les pouvoirs de la Haute Autorité, afin de lui permettre de jouer le rôle qui devrait être le sien, et d'exercer pleinement ses responsabilités.**

*(Voir en annexe l'amendement relatif à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle).*

## TITRE II

# L'AGGRAVATION DES DOUTES

Il est maintenant opportun de dresser un bilan des décisions intervenues depuis 1982 et des orientations choisies par le service public.

### CHAPITRE PREMIER

## UNE DÉCENTRALISATION CARICATURALE

### I. - LA DÉCENTRALISATION TÉLÉVISÉE

#### A. - F.R. 3

##### 1° Développement de la télévision régionale.

###### a) *Structures.*

La loi du 29 juillet 1982 a sensiblement modifié les missions de F.R. 3 en limitant ses compétences à la seule télévision régionale en métropole. Ainsi, les radios régionales sont désormais rattachées à Radio France. Quant aux radios et télévisions implantées dans les départements d'outre-mer, elles composent la société Radiotélévision française pour l'outre-mer.

Conformément à la loi, F.R. 3 s'est engagé dans une politique de télévision régionale.

Le décret n° 83-514 du 23 juin 1983 précise les attributions du conseil d'orientation de la société France régions 3, chargé de répartir les ressources des douze régions de F.R. 3.

La télévision régionale est articulée autour de trois structures :

1. Les douze directions régionales (appelées normalement, conformément à la loi, à devenir des sociétés régionales) compétentes sur une ou deux régions administratives.

2. Les vingt-cinq bureaux régionaux d'information (B.R.I.) chargés de réaliser les journaux et les magazines.

3. L'A.P.I., Agence de programmes interrégionaux, organe de concertation, de cofinancement et bourse d'échange.

L'agence est une coopérative interrégionale. Chaque région en est à la fois cliente et fournisseur : elle reçoit des autres stations les programmes qu'elle leur a commandés ; elle leur fournit ceux qu'elles lui ont commandés.

Depuis le 5 septembre 1983, les douze régions F.R. 3 émettent trois heures de programmes individualisés par jour, de 17 à 20 heures.

b) *Moyens et résultats.*

- *Depuis 1983, la création audiovisuelle régionale est privilégiée dans l'affectation de moyens supplémentaires attribués à F.R. 3. Ce développement se caractérise :*

1. Par un accroissement des heures d'émissions produites par les régions (+ 18 % en 1983 ; + 24 % en 1984).

2. Par le renforcement des moyens financiers qui lui sont attribués. A structure constante, le budget des stations régionales progresse de 24 % en 1983, de 8 % en 1984. En 1985, le budget général de F.R. 3 progresse de + 8,2 %, soit + 181 millions de francs, mais la part consacrée à la création régionale progresse de 52 % ; les autres dépenses de programmes régionaux (achats de téléfilms, dessins animés...) progressent de 40 %.

3. Par l'affectation de la totalité des créations d'emplois autorisées en 1983.

- *Le développement de la télévision régionale est sensible.*

• Sur le plan financier : le poids relatif de la décentralisation dans le budget total de F.R. 3 est de 39 % en 1984.

- Budget géré directement par la société .	912,3 MF
- Coût direct concernant le programme national .....	- 88,6 MF
- Budget géré par l'A.P.I. ....	+ 30,6 MF
	<hr/>
	856,3 MF
- Budget société F.R. 3 .....	2.200,0 MF

• En volume horaire :

En volume, l'activité régionale dépasse largement l'activité nationale.

	Heures de programme	
	1983	1984
Production régionale .....	5.605	7.078
Production nationale .....	1.496	1.343
Diffusion régionale .....	7.236	11.429
Diffusion nationale .....	1.894	1.828

L'audience des émissions régionales est élevée. Six millions de téléspectateurs regardent les émissions régionales au moins une fois pendant deux jours consécutifs. *L'indice de satisfaction est élevé (83 % des personnes interrogées se déclarent satisfaites).*

*- Il convient cependant de nuancer cette appréciation : la création purement régionale reste faible.*

• L'essentiel de l'activité régionale est consacré à l'information régionale : 64 % du total des heures diffusées. En 1984, les crédits affectés à l'information régionale étaient trois fois plus élevés que ceux affectés à la création régionale (476 millions de francs contre 150 millions de francs). Ils restent plus de deux fois supérieurs en 1985 (493 millions de francs contre 229 millions de francs).

• La part de programmes interrégionaux transitant par l'A.P.I. (Agence des programmes interrégionaux) est déterminante.

Sur 100 heures de programmes diffusés par les stations régionales de F.R. 3 :

Il y a en 1983 :

- 73 heures de programmes strictement régionaux ;
- 17 heures de programmes interrégionaux.

Il y a en 1984 :

- 60 heures de programmes strictement régionaux ;
- 40 heures de programmes interrégionaux.

## 2° Une décentralisation à deux vitesses.

En 1983, il avait semblé souhaitable aux pouvoirs publics de lier l'introduction de la publicité régionale sur F.R. 3 à la création de sociétés régionales de télévision. En réalité, l'une et l'autre ont connu des destins opposés.

a) *La création de sociétés régionales de télévision est au point mort (1).*

La loi du 29 juillet 1982 prévoyait la mise en place de douze sociétés régionales dans un délai de quatre ans. Le conseil d'administration de F.R. 3 a approuvé le principe de la création de trois sociétés régionales : Nord - Pas-de-Calais - Picardie, Lorraine - Champagne - Ardenne, Bordeaux - Aquitaine.

A ce jour, seule la première d'entre elles, la société régionale Nord-Picardie, a été créée par décret le 4 mars 1983 et son statut a été approuvé par décret le 21 avril 1983.

Cette société n'a toutefois pas été mise en place. La procédure de constitution prévoit en effet la nomination d'un président par la Haute Autorité, ainsi que la représentation de Comités régionaux de la communication audiovisuelle (C.R.C.A.) qui doivent avoir dans le conseil d'administration deux représentants sur onze. Ces comités ne sont pas encore constitués.

A ces motifs d'ordre juridique s'ajoutent des raisons budgétaires. Créer de nouvelles sociétés, c'est inévitablement alourdir la gestion. Votre Commission relevait en 1983 que les moyens financiers du service public ne lui permettraient pas de mener à bien le projet. Les programmes régionaux coûtent déjà bien cher. *Il s'agit là d'une mesure d'économie par non-dépense qui doit être encouragée.* Curieusement, cependant, elle concerne l'une des dispositions qui impliquent les collectivités locales et leur donnent une compétence partielle à assurer cette décentralisation.

---

(1) On pourrait ajouter : *heureusement !*

*b) L'entrée en force de la publicité régionale.*

Le lancement de la publicité sur l'antenne nationale de F.R. 3 est intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 1983. La publicité s'est naturellement adaptée aux télévisions régionales.

En 1984, six régions F.R. 3 ont diffusé des messages publicitaires :

- Nord-Picardie depuis le 9 janvier 1984.
- L'Aquitaine depuis le 30 janvier 1984.
- Lorraine-Champagne-Ardenne depuis le 16 avril 1984.
- L'Alsace depuis le 24 avril 1984.
- Rhône-Alpes - Auvergne à partir du 10 septembre 1984.
- Midi-Pyrénées - Languedoc-Roussillon à partir du 22 octobre 1984.

Pour chacune d'elles, des sociétés régionales de régie ont été constituées (F.R. 3 publicité Nord-Picardie, F.R. 3 publicité Aquitaine, etc.).

En 1984, 40 millions de francs d'ordres de commandes ont été passés. Les annonceurs régionaux représentent 15,1 % en volume et 17,45 % en nombre. Ce résultat est cohérent avec les prévisions qui fixaient en moyenne à 20-25 % la proportion d'annonceurs régionaux. Plus des deux tiers des investisseurs régionaux appartiennent à des secteurs qui ne sont pas des annonceurs de la presse régionale.

La publicité régionale n'a pas à elle seule bouleversé la répartition des marchés publicitaires locaux, essentiels à la presse quotidienne régionale. Elle n'est toutefois qu'un élément supplémentaire qui, ajouté aux autres (publicité sur les radios libres, location d'espaces, parrainages...) participent à l'accroissement des difficultés de la presse.

**B. - Société de radiodiffusion et de télévision pour l'outre-mer (R.F.O).**

L'article 42 de la loi du 29 juillet 1982 a créé la Société de radiodiffusion et de télévision pour l'outre-mer (R.F.O.).

Cette société a purement et simplement repris les activités de la délégation aux départements et territoires d'outre-mer, service dépendant de F.R. 3, dans le cadre de la loi du 7 août 1974.

Le Parlement n'avait alors pas la possibilité de se prononcer sur le montant des moyens mis à la disposition de l'outre-mer. La part qui lui était réservée était déterminée par le conseil d'administration de F.R. 3 dans l'enveloppe attribuée à la société.

Force est de reconnaître que la société connaît des débuts très difficiles, malgré des moyens financiers importants.

**BUDGET DE R.F.O.**

(En millions de francs.)

1983	1984	1985
393,1	432,2	526,5

Ce budget a augmenté de 34 % en deux ans. Encore le budget de 1985 est-il minoré, en raison du transfert de 68 emplois à T.D.F. A structure constante, l'augmentation réelle est de l'ordre de 38,5 %.

L'exercice 1983 s'est traduit par une perte d'exploitation de 9,2 millions de francs. La perte en 1984 devrait être plus importante encore.

Les causes sont diverses.

- Les coûts de fonctionnement de cette nouvelle structure ont été forcément minorés lors de sa création. Les éléments du patrimoine et les provisions transférés par F.R. 3 ont été soit insuffisants, soit sous-évalués (exemple, la provision pour congés payés transférée par F.R. 3 était calculée pour 520 agents alors que la société en compte 750, soit une sous-évaluation qui représente un surcoût de 7 millions de francs).

Enfin la société, qui bénéficiait de l'utilisation gratuite de certaines installations techniques de F.R. 3, doit désormais recourir à des locations de studios.

- La société subit comme les autres les perturbations dues aux difficultés de recouvrement de la redevance. En outre, les hausses des cours du dollar sont immédiatement répercutées sur les tarifs de transmission par satellite à destination des D.O.M.-T.O.M.

- Le lancement de la publicité T.V. a connu des difficultés de mise en place dans plusieurs départements ou territoires. Les recettes nettes, en 1984, seront inférieures de 5 millions de francs aux prévisions.

- *Mais, surtout, la décentralisation n'a pas été au bout de sa logique. Un modèle uniforme a été appliqué alors que les sociétés d'outre-mer exigeaient une évidente adaptation. Les nouvelles*

*conventions collectives communes aux sociétés de l'audiovisuel ont un impact beaucoup plus sensible sur le coût des personnels outre-mer.*

Le surcoût de l'application de la convention collective à la seule société R.F.O. a été détaillé (9 millions de francs en 1984).

Compte tenu de la dispersion des emprises de la société, l'exécution des obligations légales et conventionnelles présente des caractéristiques particulières. Il en est ainsi pour l'exécution des astreintes syndicales ou de représentation du personnel :

Le coût total de ces obligations a représenté 5,04 millions de francs en 1983 (1).

Ainsi, on a voulu faire une décentralisation comme si elle allait ne rien coûter. Mais, en définitive, c'est l'utilisateur qui en supporte l'énorme surcoût. L'utilisateur mais aussi... le service public. Voilà pourquoi les programmes et la création n'augmentent pas.

*On paie plus cher, mais on paie surtout la démesure du fonctionnement.*

## II. - LA DÉCENTRALISATION RADIOPHONIQUE

### A. - Présentation : panorama de la décentralisation radiophonique.

#### a) *La loi du 29 juillet 1982.*

La loi confie à Radio France une mission de décentralisation radiophonique. Les objectifs étaient simples :

1. *Participer à l'explosion des radios locales.* Elles représentaient alors « l'avenir de la radiodiffusion ». Trois expériences de radios locales de service public avaient été menées en 1980 et connaissaient rapidement le succès (« Radio fréquence Nord », « Radio Mayenne » et « Radio Melun »).

2. *Clarifier les compétences.* La loi du 7 août 1974 avait en effet partagé les compétences en matière de radio entre Radio

---

(1) Pour mémoire, le montant de la subvention au comité central d'entreprise et aux comités d'établissement s'est élevé à 4,845 millions de francs, les autres dépenses d'action sociale (aides et prêts personnels) représentant 0,6 million de francs, la contribution 1 % logement à 1,1 million de francs

France et F.R. 3, chargée de la gestion des « centres régionaux de radio et télévision ». Ces stations régionales, dites « services décentralisés », fonctionnaient par « décrochage », prenant pendant trois ou quatre heures le relais d'émissions nationales de France Inter sur la bande de la modulation de fréquence. La loi du 29 juillet 1982 prévoyait une tout autre organisation, les missions de Radio France devant alors s'exercer :

a) *par la mise en place* d'un véritable plan de décentralisation comportant « la création d'une station de service public à l'échelle du département, dans un délai de 4 à 5 ans ».

Ce plan comportait deux volets :

- « la création de *stations locales* de radiodiffusion sonore du secteur public, chargées de la conception et de la programmation d'œuvres et de documents audiovisuels » (art. 50, al. 2) ;

- « la création de *sociétés régionales* de radiodiffusion sonore, chargées de gérer les stations locales de radiodiffusion. » (art. 50, al. 1).

b) *par la prise en charge* des stations régionales des services décentralisés de radio de F.R. 3. La loi du 29 juillet 1982 mettait ainsi fin aux difficultés qui avaient résulté de l'application de la loi du 7 août 1974 en séparant clairement la fonction radio, relevant de Radio France, et la fonction télévision, relevant de F.R. 3.

#### b) *Situation de la décentralisation en 1984.*

Le premier constat sur l'application de la loi se résume à deux considérations :

##### 1. Un invraisemblable imbroglio.

Les stations à portée locale sont, en 1984 (1) :

- 17 radios locales de plein exercice dites « radios de pays ». Elles disposent d'un émetteur et d'une fréquence propre, et diffusent 18 heures de programmes propres par jour.

- 3 radios locales à vocation métropolitaine. Elles disposent d'un émetteur et d'une fréquence propres et diffusent 13 heures de programmes propres par jour.

---

(1) Voir tableau page suivante.

- 19 services décentralisés (ex-services F.R. 3). Ils ne disposent pas d'émetteurs propres, utilisent les fréquences du réseau M.F. 1 et diffusent par « décrochage » quatre heures de programme propre par jour.

- 10 stations France Inter régionales qui diffusent quatorze heures par jour un programme musical repris directement de F.I.P. (France Inter Paris), dans lequel viennent s'insérer de brèves informations locales.

- quelques radios thématiques à diffusion locale, ex. : Radio 7, Radio bleue...

**PANORAMA DE LA DÉCENTRALISATION RADIOPHONIQUE  
STATIONS LOCALES DE RADIO FRANCE**

Radios locales (18 h/jour)	Radios métropolitaines (13 h/jour)	Services décentralisés (4 h/jour)	Autres
Fréquence Nord (1980) Radio Mayenne (1980) Radio Seine-et-Marne (1980) Radio Berry-Sud (1982) Radio Vaucluse (1982) Radio Bretagne-Ouest (1982) Radio La Creuse (1982) Radio Côte d'Azur (1982) Radio Périgord (1982) Radio Belfort (1982) Radio Puy-de-Dôme (1983) Radio Landes (1983) Radio Drôme (1983) Radio Isère (1983) Radio Bordeaux Gironde (1983) Radio Corse F.M. (1984) Radio France Hérault (1984)	Radio France Nancy (1984) Radio France Lyon (1984) Radio France Toulouse (1984)	Radio Pays Basque Radio Pau-Béarn Radio Centre-Ouest Radio Loire Océan Radio Armorique Radio Basse-Normandie Radio Bourgogne Radio Centre (Bourges) Radio Centre (Orléans) Radio Centre (Tours) Radio Franche-Comté Radio Haute-Normandie Radio Languedoc Radio Picardie Radio France Roussillon Radio Alsace Radio France (Colmar) Radio France (Mulhouse) Radio Provence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• France Inter Régions : (Programme musical 7 h - 21 h) Bordeaux Lille Lyon Marseille Nancy Nice Reims Strasbourg Toulouse</li> <li>• Radios thématiques : Radio Bleue Radio 7</li> </ul>

## 2. Mais un succès.

Leur succès d'écoute paraît en effet bien établi. Là où elles existent, les radios locales de service public (les 17 radios de pays) sauvent l'audience globale de Radio France. Des sondages effectués au premier trimestre 1984, portant sur dix radios locales, montrent que toutes les stations sauf une arrivent en tête de leur zone d'écoute respective.

## B. - Une décentralisation coûteuse.

### 1° Le vrai prix des radios locales.

a) *C'est l'élément essentiel du constat. Il appelle trois observations préalables :*

- L'article 67 de la loi du 29 juillet 1982 définit les modalités du financement des stations locales conformément à deux principes :

1. Le financement doit être partagé. Il est prévu une participation des collectivités locales aux frais d'équipement de nouvelles stations, mais à eux seuls. En effet, « *il ne peut être question de demander (aux collectivités locales) de participer au fonctionnement, car ce serait créer des liens de dépendance entre la station et le pouvoir politique local* » (déclaration de M. Fillioud au Sénat le 23 juin 1982). En d'autres termes : pas de radio locale sans participation locale à l'équipement mais pas de radio entre les mains des puissances locales.

2. Le financement doit être équilibré. Il est prévu un dispositif de répartition des dépenses de fonctionnement à trois étages : Radio-France, sociétés régionales, stations locales.

- La part des ressources qui revient aux sociétés régionales est inscrite à un compte spécial de Radio France réservé au financement des sociétés régionales.
- La société nationale répartit les dépenses entre les sociétés régionales après consultation d'un comité « consultatif » comprenant des représentants des sociétés régionales.
- Chaque société régionale gère les moyens nécessaires au fonctionnement des stations locales situées dans son ressort territoriale.

*Les sociétés régionales n'ayant pas été créées, la répartition entre les radios est aujourd'hui de la seule compétence de Radio France.*

- Une estimation objective du coût présente quelques difficultés.

*Certains faits se dissimulent derrière des silences budgétaires. Ce principe s'applique parfaitement au calcul du coût réel des radios locales de service public tant les documents le masquent par leur imprécision volontaire.*

- Le coût global de l'ensemble des stations locales est une donnée imparfaite, car il inclut les dépenses des services existant avant 1982 (stations radios de F.R. 3, F.I.R., radios thématiques) et ne mesure pas l'action nouvelle en faveur de la décentralisation telle qu'elle résulte de la loi, à savoir la création de radios de pays.

- Pour celles-ci, les données comptables fournies à la commission des Finances varient d'une année à l'autre, d'une station à l'autre ; certaines incluent les frais de diffusion (T.D.F.), d'autres non. Certaines mentionnent les dotations aux amortissements, d'autres non. Par ailleurs, les budgets de fonctionnement ne tiennent pas compte des charges communes (contribution aux sociétés d'auteurs, subventions aux comités d'entreprises ou d'établissements, participation à l'effort de construction, taxe d'apprentissage, etc.).

- Enfin, certaines affirmations, de la part des responsables, sont difficilement acceptables. En effet, que disent-ils ?

- D'abord, que c'est de l'argent « bien utilisé ».

« Si l'on évoque les 8 millions de francs de coût de fonctionnement annuel de nos radios locales, nous admettons alors qu'elles ne sont pas dans la misère, ni même dans la pauvreté, mais il faut aussi reconnaître que c'est de l'argent bien utilisé. Nous payons le prix de notre haute mission. » (Réponse de Radio France au questionnaire de la commission des Finances du Sénat, mai 1984.)

- Ensuite et surtout « que cela ne coûte pas si cher que cela », 1,50 F par Français et par mois. « Garde-t-on assez à l'esprit que chaque Français qui est assujéti à la redevance ne verse en 1984 que 42 F par mois pour l'ensemble du service public de l'audiovisuel et que, sur cet argent, 8,11 F vont à Radio France, 1,50 F à nos seules radios locales. » (Propos de M. Jean-Noël Jeanneney, président-directeur général de Radio France - *Le Monde*, 14 août 1984.)

Que répondre à cela ?

*D'abord, et même si cela a été dit, que cette argumentation - qui peut servir à légitimer toutes les erreurs de gestion - est inacceptable.*

Ensuite, et surtout, que l'on doit présenter tous les aspects budgétaires d'un dossier. Votre Commission a tenté de chiffrer le coût réel des radios locales de service public. Voici ses conclusions.

b) *Le coût des stations locales de service public.*

1° *Equipement.*

• *Coût moyen par station.*

Le budget moyen d'équipement d'une station locale est de 4 millions de francs (hors émetteur), répartis comme suit :

- Matériel technique .....	45 %
- Agencement du bâtiment .....	45 %
- Mobiliers divers .....	10 %

• *Coût total des radios locales.*

Ce coût est réparti entre Radio France, les collectivités locales, mais aussi Télédiffusion de France qui installe et reste propriétaire des émetteurs (ce dernier élément, essentiel pourtant, est toujours occulté).

	MF
- Participation collectivités locales (1983-1984) ...	30,2
- Financement par Radio France (au 31 décembre 1983) .....	41,5
- Transfert patrimonial F.R. 3 .....	4,6
- Equipement T.D.F. (1982-1984) .....	71,2
Total .....	147,5

2° *Fonctionnement.*

• *Budget moyen par station.*

Budget moyen d'une station locale (1) (milliers de francs) :

1983 .....	8.350
1984 .....	8.853
1985 .....	9.296

• *Coût total.*

Les données fournies par les services sont les suivantes :

- 1983 (15 radios) : 115,5 millions de francs (frais de diffusion inclus).

- 1984 (17 radios) : 131,1 millions de francs (frais de diffusion exclus).

---

(1) Hors charges communes.

Après correction de base (diffusion et amortissements), frais de formation et coût des stations métropolitaines inclus, le coût total peut être estimé à 301 millions de francs en deux ans, soit :

	MF
- 1983 .....	125
- 1984 .....	153
- Formation 83-84 .....	0,5
- Stations métropolitaines 1984 .....	22,5
Total .....	301,0

Ainsi, la décentralisation radiophonique pour les seules radios de pays, c'est en chiffres arrondis :

150 millions de francs d'équipement.  
150 millions de francs de fonctionnement  
par an.

M. Jeanneney proposait de rapporter cette dépense au nombre de Français. Dans ce genre d'exercice, d'autres comparaisons sont possibles :

- Une radio locale de service public, c'est un peu moins que ce qu'un département moyen (370.000 habitants) peut consacrer à son service départemental de lutte contre l'incendie et de secours.

- Deux radios locales de service public, c'est le coût de 60 postes d'enseignant à l'étranger supprimés en 1985 (16,1 millions de francs).

- Si l'objectif « une radio par département » était respecté, il en coûterait 883,6 millions de francs en fonctionnement (valeur 1985), soit 86 % du total de l'aide en faveur des écoles françaises à l'étranger (1).

## 2° Les vraies raisons du succès d'audience des radios locales.

*C'est ainsi qu'il faut prendre l'exacte mesure des « performances » des radios locales de service public. Si les résultats sont bons - et pour l'instant ils le sont - ils proviennent moins d'une quelconque originalité trop souvent mise en avant, mais bien plutôt d'un important déploiement de moyens et de facilités que seules ont les radios de service public, notamment dans le domaine de l'information.*

---

(1) 370 établissements aidés par la France, scolarisant 158.000 élèves dont 68.800 Français, employant 3.257 enseignants payés par la France. Aide budgétaire, tous chapitres confondus (1984) : personnel 870 millions de francs ; subvention d'équilibre 122 millions de francs ; investissement 26 millions de francs ; total 1.024 millions de francs.

a) *La fausse « originalité » de la radio de service public.*

• La radio de service public met en avant certaines caractéristiques, une « ouverture à tous ».

L'extrême diversité, voire le caractère mouvant des actuelles radios locales privées, ne peut masquer leur trait commun, qui est de « cibler » un public particulier, à travers des thèmes (radios axées exclusivement sur la musique classique, par exemple), des courants de pensée (radios confessionnelles...), l'appartenance à une communauté, fût-elle de mœurs, une sensibilité politique plus ou moins apparente...

La radio de service public se veut au contraire ouverte à tous, pluraliste, devant permettre la communication la plus large.

Pour décrire l'originalité des radios locales, le président de Radio France met également en avant la notion de service public. « Le choix des implantations n'a pas été guidé par des raisons mercantiles ou de clientèle. » La radio offre certains programmes originaux (toutes les stations locales diffusent quotidiennement des annonces des agences locales de l'emploi).

Certaines émissions sont présentées en langue régionale (ex. : soirée gasconne sur Radio Landes, billet d'humeur niçois sur Radio Côte d'Azur, bulletins d'informations en breton sur Radio Bretagne-Ouest).

• En vérité, il ne faut pas exagérer cette « originalité ». Bien des radios privées sont des radios ouvertes à tous et permettent la communication la plus large et la plus spontanée (animateurs et techniciens bénévoles).

Les radios privées ont elles aussi des programmes en langue régionale. D'ailleurs, pour les stations publiques, six seulement sur 17 ont des émissions régionales et cinq leur consacrent moins de 5 % de leur temps d'antenne.

Une des principales caractéristiques des radios locales de Radio France, c'est aussi, selon les propres termes de M. Jeanneney, « qu'elles se font concurrence à elles-mêmes » (1) en contribuant à détourner certains auditeurs de France Inter.

En effet, Radio France a créé dans les régions des radios d'intérêt général dont le but est de fournir à l'auditeur, dans la région considérée, un programme complet à tous égards, qui comporte notamment des informations nationales. Ainsi l'auditeur de région aura très facilement tendance à passer de France

---

(1) *Libération*, 26 mai 1983.

Inter à l'écoute d'une radio locale, et ceci d'autant plus aisément qu'il ne perd pas les « avantages d'une radio nationale ». Radio France, en créant ses radios locales, contribue à détourner certains auditeurs de France Inter là où les plus dynamiques ont pu s'attacher un auditoire fidèle.

b) *Les avantages des radios locales de service public.*

1. **Un important déploiement de moyens.**

*Le bilan des premières expériences de radio locale publique (en 1980) était positif. Les structures étaient légères. Les coûts étaient limités. Ces données sont aujourd'hui lointaines. Les moyens financiers et en personnel sont importants.*

- Moyens financiers.

Pour les plus anciennes, les trois radios expérimentales de 1981, le budget des radios locales a pratiquement doublé en quatre ans.

**BUDGET DE FONCTIONNEMENT**  
(Hors diffusion, amortissement et charges communes)

	1981	1984	Variation 1984/1983
Fréquence Nord .....	6.394.314	11.070.733	+ 73 %
Radio Mayenne .....	3.638.559	7.337.370	+ 100 %
Radio Seine-et-Marne .....	3.800.972	7.514.849	+ 98 %

- Moyens en personnel.

L'effectif employé par une radio locale de service public est de l'ordre de 41 personnes, soit 829 personnes au total au 1<sup>er</sup> mai 1984.

Soit : 1 responsable, 8 journalistes, 8 techniciens, 4 administratifs, 6 standardistes (à temps partiel), 14 intermittents.

Il faut noter : 19 actions de grève en 1983, 41 actions de grève au premier semestre 1984.

- Moyens techniques, enfin, en s'assurant de puissances largement supérieures aux radios locales privées.

## 2. Des avantages dans le domaine de l'information.

Dotées de moyens financiers importants, de moyens techniques privilégiés, les radios locales de service public disposent de l'avantage déterminant de donner aux auditeurs un programme complet, comportant des informations locales, nationales et internationales. Les radios locales de Radio France reprennent les trois principaux journaux de France Inter de 8 heures, 13 heures et 19 heures.

*Cette possibilité constitue une prérogative exorbitante du droit commun. Elle est refusée aux radios locales privées.*

La discussion du projet de loi sur l'introduction de la publicité dans les radios locales privées fut éclairante à ce sujet.

Le 3 juin 1984, M. Fillioud déclarait lors du Festival de la bande F.M. : *« rien ne serait pire que des décrochages réguliers des radios locales liées à un même réseau et recevant à la même heure le même bulletin d'information »*. Et pourtant les radios locales de service public ne font pas autrement !

Le 26 juin 1984, M. Fillioud, répondant à un amendement présenté par M. Séramy au Sénat, visant à permettre aux radios locales de reprendre des émissions d'information, déclarait :

*« Le Gouvernement considère que ce serait procéder à une déviation, à une perversion de la loi que de permettre la systématisation de la diffusion, à heures fixes, plusieurs fois par jour, simultanément sur des réseaux groupant plusieurs centaines de radios, sur la base de contrats réguliers, de journaux que j'ai qualifiés de « clé en main », c'est-à-dire de journaux qui seraient entièrement fabriqués ailleurs, de la première à la dernière ligne, transmis par les mêmes voix et diffusant l'ensemble des informations nationales ou internationales. »*

Et pourtant, les radios locales de service public ne font pas autrement !

Il terminait ainsi :

*« Il n'est pas question qu'un journal fabriqué de la première à la dernière ligne soit diffusé cinq ou six fois par jour et proposé par des centaines de radios. »*

Et pourtant, les radios locales de service public ne font pas autrement !

Est-ce uniquement cela, le service public ? Avoir les moyens que les autres n'ont pas ? Et surtout tant craindre la concurrence que l'on préfère ne pas donner à tous les mêmes possibilités !

### C. - Une décentralisation bloquée.

Le plan de décentralisation était ambitieux mais clair : il supposait un effort de création, mais aussi un effort d'adaptation. Les services décentralisés de F.R. 3 (fonctionnant par décrochage quatre heures par jour) pouvaient à juste titre être considérés comme inadaptés face au formidable développement des radios locales privées. Ce plan n'avait cependant de sens que si les radios de plein exercice se substituaient aux anciennes stations décentralisées. Force est de reconnaître qu'il n'en est rien et que la décentralisation n'a pas été menée à bien. Les raisons invoquées, l'insuffisance des moyens, témoignent plutôt du blocage des corporatismes et de l'inaptitude à choisir.

#### 1° Le constat.

La politique de décentralisation est devenue moins ambitieuse, mais surtout, elle n'est pas allée au bout de sa logique.

##### a) *Le plan initial a été infléchi.*

- L'objectif « une radio par département » est apparu incompatible avec les capacités budgétaires actuelles de la société nationale. Le plan « harmonie » qui a pris sa suite est moins ambitieux.

Ainsi, en 1984, le rythme de création des radios locales a diminué (7 radios créées en 1982, 5 en 1983 et 2 en 1984) et les initiatives ont été plus limitées. C'est ainsi qu'en 1984 ont été créées trois stations métropolitaines : Radio France - Lyon, Radio France - Nancy, Radio France - Toulouse. Ces stations, héritées des décrochages des services décentralisés (ex F.R. 3), ne diffusent que treize heures par jour au lieu de dix-huit heures pour les radios de plein exercice.

- La création des « sociétés régionales de radiodiffusion sonore » n'est plus à l'ordre du jour.

Dans l'esprit du législateur, ces sociétés - auxquelles devaient participer les élus locaux - auraient été chargées de gérer les stations locales. Leur création supposait la mise en place de comités régionaux de la communication audiovisuelle assurant la représentation des élus. Les comités n'ont pas été constitués.

La loi ne fixant toutefois pas de délai à la création de ces sociétés régionales, en attendant leur création, leurs missions sont aujourd'hui exercées par Radio France.

b) *La refonte des structures décentralisées n'a pas été menée à bien.*

Au moment où le plan de décentralisation a été lancé, où la Société nationale de diffusion a reçu mission de procéder à la mise en place de stations locales, il existait 28 services décentralisés, alors gérés par F.R. 3 qui, rappelons-le, fonctionnaient (et, pour ceux qui existent encore, fonctionnent) par décrochage sur le réseau M.F. de France Inter, environ quatre heures par jour (entre 7 h 15 et 8 heures, puis entre 9 heures et 12 heures).

Sur les 28 services, 10 seulement se sont transformés en stations de plein exercice, soit :

- 7 radios locales :
  - Fréquence Nord (1980).
  - Radio Côte d'Azur (1983).
  - Radio Puy-de-Dôme (1983).
  - Radio Isère (1983).
  - Radio Bordeaux Gironde (1983).
  - Radio Corse (prévue pour 1984).
  - Radio Hérault (prévue pour 1984).
- 3 radios locales à vocation métropolitaine :
  - Radio France Nancy.
  - Radio France Lyon.
  - Radio France Toulouse (1984).

**Ainsi, au lieu qu'une structure (les radios locales) se substitue à l'autre (les services décentralisés), les deux réseaux vivent en parallèle.**

C'est une juxtaposition qui génère des dépenses non négligeables. Les services décentralisés emploient 335 personnes. Le coût du fonctionnement total de ces seuls services décentralisés est de 90 millions de francs en 1984.

Le budget annuel de fonctionnement d'un service décentralisé est de 5,98 millions de francs en 1984, de 6,3 millions de francs en 1985 ;

En outre, l'analyse de l'utilisation des personnels au sein des services décentralisés est assez édifiante :

	Radios locales (18 h par jour de programmes)	Services décentralisés (4 h par jour de programmes)
Journalistes .....	8	4
Techniciens .....	8	4
Animateurs .....	12	6

Un personnel qui ne semble pas plus satisfait que celui des stations locales :

- 43 actions de grève en 1983 ;
- 30 actions de grève au 30 juin 1984.

Dans ces conditions, les réactions corporatistes des uns et les réclamations financières des autres ne sont guère acceptables.

## 2° Des réactions inacceptables.

Face au blocage dont il est largement responsable, le service public demande plus de moyens, c'est-à-dire plus de personnel et plus d'argent.

Examinons chacun des arguments :

### a) *Le personnel. Quelques chiffres suffiront :*

Une radio locale, c'est 41 personnes.

Un service décentralisé, c'est 15 personnes.

En deux ans, le plan de décentralisation a donné lieu à la création nette de 393 emplois.

La décentralisation, c'est aussi :

- 6 à 8 standardistes pour une station locale ;
- 6 animateurs pour quatre heures de programme par jour dans un service décentralisé.

### b) *Les moyens financiers.*

Les chiffres ont été donnés (1). Tous services confondus (stations locales, services décentralisés, F.I.R., etc.), le budget total des stations locales se monte à 268.763.291 millions de francs en 1984. La Société nationale juge sans doute cet effort insuffisant et propose deux solutions :

---

(1) Budget moyen des stations locales radiophoniques :

(En milliers de francs.)

	1983	1984	1985
Station locale de service public .....	8.350	8.853	9.296
Station métropolitaine .....		8.043	8.447
Service décentralisé .....	5.817	5.985	6.302

(\*) Hors frais de diffusion et hors charges communes.

- La redevance :

*« Il s'agit de trouver dans la redevance le financement de nos ambitions de développement.*

*« Nous savons que la conjoncture ne permet guère d'espérer que soit haussé le taux de la redevance, mais il paraîtrait logique qu'une légère augmentation de la quantité de publicité autorisée à la télévision – qui, contrairement à nous, n'est pas encore en concurrence avec le privé – permette d'augmenter le pourcentage de cette redevance destinée à la radio de service public. Cela est clair, et cela serait efficace. » (Réponse au questionnaire de la commission des Finances. juin 1984.)*

- La publicité :

Le président de la Radio France poursuit ailleurs :

*« 1,50 F est versé à nos radios locales. Qui donc pourrait supporter sans tritresse l'idée que, faute de quelques dizaines de centimes par habitant, les radios locales publiques se voient contraintes de réclamer à leur tour l'accès à la publicité commerciale, par quoi se perdrait une part de leur raison d'être, ou encore que se taisent certaines des antennes du service public afin que soient regroupés les moyens là où ils pourront vraiment être valorisés ? » (Le Monde, 14 août 1984.)*

**Ainsi ces deux solutions sont simples : la solution aux problèmes financiers, ce sont les autres : l'utilisateur, qui peut bien payer « quelques centimes de plus », ou la presse, qui peut bien laisser quelques parts de publicité. En ces temps de crise, une telle démarche est à la limite de l'admissible.**

## CHAPITRE II

### DES ORIENTATIONS DANGEREUSES

#### I. - LA CHASSE AUX RESSOURCES

##### A. - La publicité : la télévision opère une ponction croissante sur le marché publicitaire.

1° Le pourcentage de 25 % des ressources globales du service public de la communication audiovisuelle est d'ores et déjà largement dépassé.

Ce dépassement était du reste officiellement envisagé.

La loi du 29 juillet 1982 a supprimé le plafond fixé par l'article 22 de la loi de 1974 qui prévoyait que la proportion des recettes provenant de la publicité ne pouvait excéder 25 % du total des ressources des organismes. Le secrétaire d'Etat affirmait alors de façon catégorique et solennelle « qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement d'accroître de façon importante le volume de la publicité ». Cela, bien entendu, sans rire...

Cependant, le 1<sup>er</sup> janvier 1983, la publicité est introduite sur F.R. 3.

Le 21 octobre 1983, à l'occasion d'une question orale avec débat, le secrétaire d'Etat aux techniques de la communication se déclare délié de l'engagement pris par le Gouvernement de faire respecter le plafond de 25 % (1).

Le 12 avril 1984, le secrétaire d'Etat confirme cette interprétation dans la réponse à une question écrite de M. Pierre-Christian Taittinger (*J.O.*, Questions Sénat, 12 avril

---

(1) « Mais puisque vous (Mme Brigitte Gros, M. Pasqua et M. Milland) intervenez dans cette Assemblée en tant que défenseurs des intérêts de la presse, je vous dis, puisque les engagements pris devant vous par le Gouvernement, respectés par le Gouvernement, ne vous conviennent pas, je considère que j'en suis délié », (Sénat, 1983-1984 ; séance du 21 octobre 1983, *J.O. Débats Sénat*, page 2378.)

1984) : « Il n'est pas exclu qu'une appréciation raisonnée des besoins du service public amène à franchir le seuil des 25 % dans les années à venir. »

L'objectif des ressources publicitaires de marque représentera, en 1985, 25,8 % des ressources globales (ou 25,6 % selon des restitutions mineures de base de calcul) du service public de la communication audiovisuelle, soit 2.965,7 millions. Ces ressources augmentent de 13,3 % par rapport à 1984.

Sur cinq ans, l'évolution des produits de la publicité de marques est la suivante :

	1981	1982	1983	1984	1985
Montant (en millions de francs) .....	1.613	2.025	2.438	2.612	2.965
Variation (en pourcentage)	+ 12,5	+ 25,5	+ 20,4	+ 7,1	+ 13,5

L'évolution des ressources publicitaires totales du service public de la communication audiovisuelle sur la période 1975/1984 est retracée dans les tableaux suivants :

**ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE PUBLICITÉ  
DU SECTEUR PUBLIC DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE**

Période 1975-1984.

	1975	1976	1977	1978	1979
TF1 .....	410	470	521,1	575,4	695
Antenne 2 .....	280	356	419,2	489,8	560
FR 3 .....	»	»	»	»	»
Total .....	690	826	940,3	1.065,2	1.225

	1980		1981		1982		1983		1984	
	Pub. de marque	Pub. col.								
TF1 .....	774	36	855	57	1.095	75	1.175	85	1.237	90
Antenne 2 .....	660	30	758	45	930	55	1.011	65	1.075	65
FR 3 .....		18,4		24,2		28,6		250		300
RF .....		11		15,1		23		28		29

Encore ce chiffre de 25,8 % doit-il être corrigé. Il n'inclut ni les recettes de publicité collective (243 millions de francs en 1985), ni les dépassements de publicité (de l'ordre de 100 millions de francs en 1983).

Comme le faisait observer votre Commission en 1983, ce chiffre comprend, dans le total des ressources du service public, des sommes qui ne concourent pas directement à son fonctionnement ou des masses financières dont il n'a pas la disposition.

Ainsi figurent des sommes préaffectées à un objet qui ne se confond pas avec l'actuel service public. Il s'agit du coût du service de la redevance (372,4 millions de francs en 1985) et des sommes consacrées au développement des nouveaux médias (350 millions de francs en 1985, financés il est vrai à 85 % par l'emprunt).

Sur ces bases rectifiées, le total des ressources publicitaires dans l'ensemble des recettes du service public atteint 30,37 % :

$$\frac{2\,965,7 + 243 + 100}{11\,613 - (350 + 372)} = 30,37 \%$$

## **2° Cette progression est liée à plusieurs phénomènes.**

- A l'extension de la publicité au sein même du service public (cf introduction de la publicité sur F.R. 3 et développement de la publicité régionale : les recettes publicitaires de F.R. 3 sont passées de 0 en 1982 à 374,7 millions de francs. Elles augmentent de 24,7 % en 1984).

- A des conditions de concurrence faussées.

La publicité télévisée n'est pas payée à son coût. Les tarifs de la publicité télévisée seraient inférieurs de l'ordre de 30 % aux tarifs des autres supports publicitaires. Ainsi, à la faveur de l'engouement pour le médium T.V. et de l'efficacité de la publicité relayée par la télévision, de nombreux annonceurs se détournent de la publicité presse au profit de la publicité télévisée, bien qu'elle ne soit pas nécessairement adaptée à la demande (risque de déperdition du message). Si les tarifs étaient supérieurs, le calcul économique prévaudrait, de nombreux petits et moyens annonceurs choisiraient un support plus « ciblé », ce qui conduirait à terme à une répartition du marché moins défavorable à la presse écrite.

**Votre Commission procédera en 1985 à un examen plus détaillé de cette question.**

**3° Cette extension représente une menace grave pour la presse écrite.**

Le Sénat a eu l'occasion à de nombreuses reprises de mettre en garde les pouvoirs publics.

En moins de deux ans, la presse s'est trouvée confrontée à de nouvelles formes de concurrence qui interviennent alors même qu'elle se trouve dans une situation fragile :

- introduction de la publicité sur F.R. 3 (1<sup>er</sup> janvier 1983) ;
- introduction de la publicité sur les radios locales privées (1<sup>er</sup> août 1984) (voir *supra*, p. ) ;
- financement parapublicitaire des programmes de Canal Plus (novembre 1984) (voir *supra*) ;
- location d'espaces sur le réseau hertzien de télévision (1<sup>er</sup> octobre 1984) (voir *supra*).

Le marché publicitaire s'évade vers des supports plus attrayants. Ainsi que le note le directeur de la rédaction du *Monde*, « l'audiovisuel est en train d'acquérir une position dominante. La presse écrite se trouve asphyxiée et, paradoxalement, les pouvoirs publics encouragent des initiatives comme celles de Canal Plus ou de la télévision du matin, qui ne peuvent que rendre la situation plus difficile encore. »

Un simple tableau illustre cette situation sur longue période :

TABLEAU 4  
RÉPARTITION DES RECETTES PUBLICITAIRES ENTRE LES GRANDS MÉDIAS (1)  
(Etude de l'Institut de recherches et études publicitaires d'avril 1984.)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983 (Estimations)
Quotidiens .....	31,5	30,5	30,0	28,5	28,0	27,0	27,0	25,5	24,5	24,0
Périodiques .....	35,0	33,0	32,5	33,0	33,0	32,5	33,0	34,0	33,5	32,0
Total presse .....	66,5	63,5	62,5	61,5	61,0	59,5	60,0	59,5	58,0	56,0
Télévision .....	12,0	13,5	14,0	14,0	14,5	14,5	14,5	14,5	16,0	18,0
Publicité extérieure .....	12,0	12,5	13,0	13,5	13,5	14,0	14,0	15,0	15,0	15,0
Radio .....	8	9,0	9,0	9,5	9,5	10,5	10,0	9,5	9,0	9,0
Cinéma .....	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	2,0	2,0
<b>Total .....</b>	<b>100,0</b>									

(1) Les recettes publicitaires s'entendent hors taxes, dégressifs déduits, y compris les commissions d'agences et les rémunérations de régie s'il y a lieu.

(2) Petites annonces et publicité locale comprises.

(3) Affichage sous toutes ses formes.

Taux de croissance annuel moyen des recettes  
publicitaires 1983/1980.

- Total publicité .....	14,5 %
- T.V. ....	23,8 %
- Presse .....	11,7 %

**B. - La location d'espaces.**

L'idée avait été lancée en 1983 de commercialiser les temps d'antenne disponibles sur les canaux occupés par T.F. 1, Antenne 2 et F.R. 3 en dehors de la diffusion des programmes à leur chaîne.

*Cette commercialisation devait prendre la forme d'une « régie française d'espaces » qui aurait été un satellite de plus dans la mouvance du service public de la communication audiovisuelle. Ce dernier projet a été heureusement abandonné et c'est la Régie française de publicité qui est chargée - au moins dans un premier temps - de mettre en œuvre cette nouvelle forme de communication.*

*- Fonctionnement :*

Il s'agit de gérer les heures inoccupées sur les trois chaînes de télévision, soit 13.000 heures par an (5.300 heures sur F.R. 3 ; 4.000 heures sur T.F. 1 ; 3.800 heures sur A. 2). Ces espaces peuvent être loués par des entreprises, administrations ou associations (les partis politiques et les syndicats n'y ont pas accès).

Cette location devrait permettre d'établir une séparation nette entre les émissions propres aux chaînes et les « fausses coproductions » des émissions « ambiguës » produites à l'extérieur (« un métier pour demain » de l'O.N.I.S.E.P. sur T.F. 1, le magazine des armées, etc.). L'ensemble représente déjà soixante heures par an sur la première chaîne et 400 heures sur F.R. 3.

Les loueurs d'espace ne pourront ni faire de programmes au sens habituel, ni diffuser des programmes parrainés (qui sont réservés à Canal Plus). Les entreprises devront parler d'elles, de leur activité ou de leur branche professionnelle. La première émission devrait être consacrée à Sacilor, qui envisage six heures d'émissions quotidiennes destinées à tous les publics sur les antennes de F.R. 3 Lorraine.

- *Procédure* :

1° La R.F.P. et ses filiales, dans lesquelles elle est associée aux sociétés de programme, sont chargées de l'initiative et du démarchage commercial. Elles recherchent des clients, elles apportent des projets.

2° Les projets sont examinés par une commission consultative d'accès placée auprès du président de la R.F.P., qui veille au respect de certaines règles de contenu (celles qui sont en vigueur pour la communication publicitaire) et par un comité de gestion qui examine les projets et les conventions de location d'espace du point de vue économique et financier.

3° Les conventions de location d'espace sont visées par le président de la R.F.P. avant d'être signées par les présidents des filiales R.F.P. des sociétés de programme.

- *Conséquences* :

Ainsi que le relevait votre Commission en 1983, la gestion de nouveaux espaces audiovisuels interdits à la presse aggravera la situation de cette dernière.

En effet, il faut être clair : aussi utile soit-elle (pour valoriser le réseau hertzien inoccupé et promouvoir un nouveau type de communication), la location d'espace a aussi et surtout un objectif financier : accroître les ressources du service public.

Ainsi, la chasse au financement est ouverte. Publicité croissante et location d'espaces sont les deux moyens les plus évidents pour trouver des ressources nouvelles. Il y en a d'autres : l'emprunt (300 millions de francs en 1985), la débudgétisation, les transferts de charges, qui dans un premier temps limitent les ressources (ex : suppression de la compensation pour exonération de redevance en 1984, diminution des subventions d'administration en 1985) mais, dans un second temps, justifient les augmentations de redevance et de publicité.

Dans ces conditions, certaines déclarations ne manquent pas de piquant. M. Georges Fillioud, secrétaire d'Etat chargé des techniques de la communication, interrogé au Club de la presse d'Europe 1 le 28 octobre 1984, a vigoureusement plaidé contre une libéralisation de la télévision par voie hertzienne. Une télévision privée coûterait 100 millions de francs par an « c'est-à-dire une ponction absolument extraordinaire sur le marché publicitaire français. Personne n'y résisterait... ».

Ainsi le service public tient-il à se préserver de concurrences, mais il puise abondamment dans les ressources publicitaires des autres... Contradictions à la française.

## II. - LA FUITE EN AVANT

### A. - La télévision du matin.

Depuis deux ans, les chaînes étudiaient la possibilité d'ouvrir une nouvelle tranche de programmes en matinée. L'arrivée de Canal Plus, qui ouvre sa grille du matin par un programme d'informations de deux heures, de 6 h 30 à 8 h 30, a constitué un véritable appel à rechercher et proposer des projets comparables.

En juillet 1984, le Secrétaire d'Etat annonce qu'une des trois chaînes pourra ouvrir son antenne de 7 heures à 9 heures. Chacune présente aussitôt son projet. L'une annonce qu'elle est mieux préparée que l'autre, tandis que celle-ci aurait bien besoin de ce créneau matinal pour améliorer son image de marque et retrouver des téléspectateurs.

Précision utile, le Secrétaire d'Etat indique qu'il ne saurait être question d'une concurrence entre les trois chaînes mais qu'au contraire, celles-ci devront élaborer un projet commun. La concurrence « *serait un gaspillage inacceptable des fonds publics pour la satisfaction d'une audience restreinte* ».

En septembre, un accord intervient entre les responsables des trois chaînes. Le temps d'antenne matinal sera réparti entre les chaînes selon le schéma suivant :

- T.F. 1 se voit confier les week-ends de 8 h 30 à 9 heures. La première chaîne se voit également libérée de l'obligation de diffuser les émissions régionales de 19 h 15 à 19 h 40 et pourra prolonger les programmes du week-end jusqu'à 1 heure ;

- A. 2 est autorisée, à compter du mois de janvier 1985, à émettre du lundi au vendredi entre 7 heures et 9 heures ;

- F.R. 3 est autorisée à diffuser occasionnellement le matin à partir de stations régionales lors d'événements ponctuels. La chaîne ouvrira également son antenne une heure plus tôt le dimanche, pour diffuser entre 9 heures et 10 heures des programmes pour enfants.

Cette « ouverture » doit être décrite avec beaucoup de prudence.

**1° Les expériences étrangères mises en avant pour justifier l'introduction en France de la télévision du matin ne sont ni toujours comparables, ni toujours concluantes.**

Aux Etats-Unis, où elle est née pratiquement en même temps que la télévision, elle connaît des succès importants

(A.B.C. : 5,5 % du taux d'écoute; N.B.C. : 4,4 %; C.B.S. : 3,4 %). Au Japon, où elle enregistre des taux records. En Italie, où les chaînes privées ne proposent pourtant le plus souvent que des films américains. En Grande-Bretagne, enfin, où la B.B.C. et sa rivale commerciale T.V.A.M. ont lancé en 1983 des programmes du matin.

Le succès de ces télévisions matinales ne doit cependant pas faire illusion.

D'une part, il dépend du taux d'équipement en récepteurs de télévision. La télévision à l'anglo-saxonne, c'est aussi cela : 40 % de foyers britanniques ont un second poste. Le récepteur de télévision fait partie du décor et le petit-déjeuner « à l'anglaise » prend du temps. Il ne faudrait pas sous-estimer cette différence sociologique.

D'autre part, les expériences ne sont pas toutes convaincantes. A l'exception des chaînes privées italiennes, qui ne diffusent le plus souvent que les films, la France sera le deuxième pays d'Europe après la Grande-Bretagne à introduire de véritables émissions matinales. L'exemple britannique doit cependant être évoqué.

La B.B.C. ouvre la voie en créant en janvier 1983 « Breakfast time », programme diffusé du lundi au vendredi de 6 h 30 à 9 heures. 1,5 million de téléspectateurs suivent cette émission.

En janvier 1983, la chaîne commerciale T.V.A.R. propose sa propre émission « Good morning Britain ». Les débuts sont difficiles. Le seuil de rentabilité – un million de téléspectateurs par jour – est loin d'être approché (200.000 seulement) et le budget initial (240 millions de francs) doit être révisé en baisse (174 millions de francs).

**2° La télévision du matin risque d'être une opération coûteuse qui ne répond pas à l'attente du public.**

- Le coût :

- Antenne 2 a estimé le coût à 32 millions de francs.
  - Pour T.F. 1, l'estimation du coût annuel du matin effectuée sur une base hebdomadaire de cinq jours (du lundi au vendredi) de 7 h 30 à 8 h 30 est de 29.772.500 F, soit :
- |   |             |
|---|-------------|
| • Régie finale et montage : 151.000 F par mois × 12 ..... | 1.814.400 F |
| • Tournage (une équipe) : 64.800 F par mois × 12 .....    | 776.600 F   |

• Studio du journal (studio 1) : 1.080.000 F par mois × 12 .....	12.960.000 F
• Production (réalisateur, illustrateurs sonores, desk, frais de repas, achats documents) .....	1.221.500 F
• T.D.F. (estimation tenant compte en principe des emplois supplémentaires à T.D.F. et problèmes de maintenance des émetteurs) .....	<u>13.000.000 F</u>
	29.772.500 F

Cette émission entraînera-t-elle un nouveau recrutement de personnel ? Voici la réponse de T.F. 1 : « *Il y a lieu de signaler que, compte tenu des contraintes qui pèsent sur la chaîne, des formules sont actuellement à l'étude pour permettre de ne pas recruter de personnel à l'extérieur.* »

- *L'attente du public :*

L'audience de la télévision du matin est estimée entre 800.000 et 1.500.000 personnes. L'émission « Bonjour la France » du samedi et du dimanche matin est créditée de 1,8 point audimat le samedi, 2,3 points audimat le dimanche. Besoin réel ou phénomène de curiosité ?

*Il y a lieu de remarquer que cette extension du service ne répond nullement à une attente du public qui demande bien autre chose. Les téléspectateurs, dans leur majorité, n'attendent pas une extension de la durée des émissions mais une amélioration des programmes. Pourtant, une catégorie d'usagers aurait été très réceptive à cette initiative : il s'agit des agriculteurs.*

Au Japon, la toute-puissante chaîne nationale N.H.K. ouvre son antenne à 6 heures avec un bulletin destiné aux agriculteurs.

F.R. 3 aurait été parfaitement adaptée à cette tâche. Seulement...F.R. 3 est la seule chaîne qui, sauf circonstances particulières, ne fera pas d'émission matinale !

**3° Il est porteur, à terme, d'effets pervers non négligeables.**

- *La concurrence entre les chaînes :*

Elle a été évitée. Les chaînes se répartissent le créneau du matin : T.F. 1 le week-end, A. 2 en semaine.

Cet arbitrage ministériel ne tiendra pas.

On peut raisonnablement prévoir que les deux chaînes, et peut-être la troisième, présenteront avant longtemps un programme matinal.

La réponse de T.F. 1 - à qui est confié le week-end - à la question posée par votre Commission relative au coût des émissions matinales est significative à cet égard : l'estimation du coût « sur une base hebdomadaire de cinq jours ». On ne peut être plus clair.

- *La publicité :*

Le Secrétaire d'Etat a précisé « qu'il n'y aura pas de publicité dans les tranches matinales de télévision » (1).

Qui peut encore y croire ?

- *Les effets sur la radio :*

La tranche horaire 7 heures - 9 heures est le point fort de la radio en général. Le réflexe d'écouter les informations au réveil est puissant et la pression des radios locales privées est faible à cette période de la journée. Les chaînes tirent 40 % de leurs ressources publicitaires de messages diffusés pendant ces deux heures et France Inter y conserve une bonne position : 26 % du total de l'écoute radio sur les longues ondes en 1983 ; 24,5 % en 1984.

*La télévision du matin mord sur l'audience radio (- 9 % en Grande-Bretagne). Or, tous les indicateurs le montrent (cf supra l'examen de la situation de Radio France), Radio France n'est pas la station la plus à l'aise dans la concurrence et s'est montrée la radio la plus vulnérable au développement des radios locales privées.*

*Dans la situation actuelle de Radio France, la télévision du matin, c'est plus qu'une concurrence nouvelle, c'est presque une mise à mort.*

**B. - La concurrence absurde.  
Exemple : les chaînes et le sport.**

**1° La place du sport à la télévision.**

a) Le sport a toujours eu sa place - et une place de choix - à la télévision : de l'ordre de 8 à 9 % du volume des programmes ; une place équilibrée, car les chaînes fonctionnaient en complémentarité, assurant en alternance les grandes retransmissions sportives, Roland Garros à T.F. 1, les autres tournois à A. 2, les championnats, la coupe, à l'une ou l'autre.

---

(1) Compte rendu de la conférence de presse de M. Georges Fillioud du 20 septembre 1984. Correspondance de la presse du 21 septembre 1984.

PLACE DES ÉMISSIONS SPORTIVES A LA TÉLÉVISION

	T.F. 1		Antenne 2	
	1982	1983	1982	1983
Nombre d'heures de programmes .....	366	287	421	396
Pourcentage dans le total .....	9,5 %	7,7 %	9,4 %	8,8 %

En 1984, tout a semblé changer. L'actualité sportive fut, il est vrai, particulièrement chargée : audience croissante des internationaux de tennis, championnat d'Europe des nations de football, Jeux olympiques de Los Angeles.

b) Cet engouement a aussi des causes profondes, et en premier lieu des causes financières.

• En effet, la retransmission sportive paraît s'imposer aux programmes ; en dépit des droits importants, elle ne coûte pas très cher et, en attirant un public « ciblé », elle est un support privilégié pour les annonceurs. Alors que les chaînes connaissent une relative contraction de leur budget et ne parviennent pas à maîtriser leurs frais de fonctionnement, cet argument financier est naturellement déterminant (encore faut-il savoir que les prix vont fatalement monter).

COÛT MOYEN HORAIRE 1983 (T.F. 1)

• Emissions religieuses .....	175.000 F
• Après-midi (plateau et documentaires d'après-midi) .....	215.000 F
• Jeunesse .....	262.000 F
• <b>Information et sports</b> .....	285.000 F
• Divertissements et jeux .....	415.000 F
• Documentaires et magazine de soirée .....	471.000 F
• Musique .....	631.000 F
• Fiction .....	2.229.000 F

DÉPENSES TOTALES (T.F. 1)

	1981	1982	1983	1984
Retransmissions sportives .....	7.135.000	10.529.000	8.556.000	12.520.000
Magazines sportifs .....	4.835.500	6.331.000	6.429.000	8.520.000

• *En second lieu, une fois encore, l'arrivée de « Canal Plus » est comme un redoutable aiguillon pour les chaînes. Ayant pour objectif de devenir la chaîne du cinéma et du sport, « Canal Plus » a négocié en juin 1984 avec la Ligue nationale de football pour obtenir l'exclusivité de la retransmission des matches de championnat de France. Le stimulant agit cette fois comme un coup de poing et, pour éviter de se voir dessaisir, les chaînes participent à la compétition, chacune voulant être « la chaîne du sport ». Compétition des émissions, compétitions des commentateurs, et surtout compétition pour les retransmissions. En effet, pour parvenir à être la chaîne du sport, il faut essayer d'être le seul. Ainsi, cette concurrence porte en elle deux germes de dérapage.*

**2° En effet, cette nouvelle concurrence présente des inconvénients majeurs :**

**- être le premier sur l'événement, ou le risque de gaspillage :**

En dépit d'un louable effort de coordination, les deux chaînes ont diffusé, simultanément, les cérémonies d'ouverture et de clôture des Jeux Olympiques de Los Angeles, ainsi que la finale du tournoi de football. F.R. 3 - cela doit être noté - n'avait pas d'envoyé spécial à Los Angeles.

Les moyens mis en œuvre par les chaînes pour assurer la retransmission des Jeux olympiques furent par ailleurs éclairants. L'importance du personnel délégué par chacune des chaînes, notamment, illustre bien leur façon différente de concilier information et économie :

*Diffusion.*

**T.F. 1.** - T.F. 1 a diffusé 5 nuits de retransmission, soit 14 heures 13 minutes, tout en présentant un résumé quotidien entre 12 heures et 13 heures. Au total, 45 heures de programmes.

**A. 2.** - A. 2 a assuré 8 nuits de retransmission, soit 82 heures 34 minutes et a proposé chaque matin entre 8 heures

et 9 heures un résumé des épreuves non diffusées en direct puis, chaque après-midi, un résumé de l'ensemble.

Chaque nuit, 10,7 % de foyers ont suivi une partie de la retransmission (soit 2 millions de foyers).

*Personnels.*

	T.F. 1	A. 2
• Journalistes .....	12	10
• Autres .....	23 *	6 *
<b>Total .....</b>	<b>35</b>	<b>16</b>
	dont 4 permanents aux Etats-Unis	dont 1 permanent aux Etats-Unis
	<i>Détail</i> * 1 chef de production. 4 assistants. 5 monteurs. 5 techniciens. 4 scriptes. 4 divers.	* 1 chef de production. 1 assistant. 1 monteur. 3 techniciens.

*COÛT*

	TF 1	A2
<b>Personnel et transport</b> .....	1.851.000	600.000
Droits de retransmission .....	6.239.00	7.648.000
Autres (circuits, liaisons, etc.) .....	7.231.00	5.765.000
<b>Total</b> .....	<b>15.321.000</b>	<b>14.143.000</b>

**- être le seul sur l'événement, ou le risque d'exclusion.**

• Les chaînes ont cherché à bénéficier de l'exclusivité des retransmissions. Ne pouvant disposer la première année de moyens suffisants, Canal Plus fut vite évincé; T.F. 1, en septembre 1984, réussit à négocier des accords avec la Ligue nationale et la Fédération française de football, prévoyant l'exclusivité de la retransmission des matches de football.

Même si le pire était évité (l'exclusivité accordée à une chaîne à péage!), une telle disposition prévoyant d'accorder l'exclusivité des retransmissions d'un sport national à une fraction du service public n'était pas admissible. La Haute Autorité de l'audiovisuel a parfaitement rempli son rôle en enjoignant T.F. 1 de renoncer à l'exclusivité totale sur les images télévisées de

football négociée par cette chaîne avec la Ligue nationale et la Fédération française de football. L'exclusivité de la retransmission intégrale des matches ne peut viser que les matches de championnat de France. En revanche, les retransmissions se rapportant à la Coupe de France, aux matches de championnat d'Europe donneront lieu à un accord de répartition entre T.F. 1 et A. 2.

Ainsi, la Haute Autorité rétablit l'alternance traditionnellement observée entre les chaînes et consignée dans le cahier des charges des deux sociétés de service public, et sauvegarde le service public en rétablissant un élémentaire droit à l'information.

• Ce risque d'exclusion n'est pas vain. En Europe, la Société Mac Cormack a vendu les droits d'exclusivité de retransmission du tournoi de tennis de Flushing Meadow à une chaîne privée italienne (Canale 5). En France, peu après l'accord finalement conclu avec T.F. 1, la retransmission des matches de football fut rapidement l'objet d'incidents : l'équipe d'A. 2 s'est vue refuser l'accès du stade de Bordeaux (qui recevait Bilbao) et F.R. 3 Metz n'a pu obtenir l'autorisation de filmer la rencontre Metz-Barcelone pour en diffuser des extraits en différé. Le fait d'empêcher une équipe de journalistes de filmer un match, à Bordeaux comme à Metz, pose à l'évidence la question du droit à l'information.

Un droit qu'aucun texte n'établit formellement, mais qui semblait jusqu'alors, sans cette regrettable concurrence des chaînes, aller de soi dans un pays démocratique. Ainsi que l'exprime la présidente de la Haute Autorité « dans le cas d'un match de football, il ne s'agit pas d'un événement privé mais d'un événement public. En conséquence, le droit à l'information doit être accordé à tout le monde. La règle de l'alternance doit jouer ». (Correspondance de la Presse, 21 septembre 1984).

Dans cette affaire, le service public n'a pas su choisir entre la complémentarité et la concurrence. L'intervention de la Haute Autorité a heureusement permis d'éviter le pire. Une chose cependant est certaine : l'usager subit et fait les frais de cette querelle. D'ailleurs, pour celui qui le pratique comme pour celui qui le regarde (ce ne sont pas toujours les mêmes), le sport se consomme à juste dose. Au-delà, il fatigue.

### C. - Bilan.

Télévision du matin, sport, la concurrence peut prendre bien d'autres formes. Des formes mineures comme les cadeaux, la promotion publicitaire. Ou des formes plus élaborées quand il s'agit d'émissions.

• Les cadeaux.

L'évolution des sommes représentées par les cadeaux en argent ou en nature, distribués aux auditeurs et aux téléspectateurs par les chaînes nationales de radiotélévision, au cours des dernières années, est retracée dans le tableau ci-dessous :

	(En milliers de francs.)		
	1981	1982	1983
TF 1 .....	408	209	801
Antenne 2 .....	1.170	899	2.111
FR 3 .....	1.027	867	890
Radio France .....	657,6	777	873

(Source : Journal officiel, question écrite, A.N. 8 octobre 1984, page 4527)

• La promotion publicitaire.

L'évolution des budgets consacrés par les chaînes nationales de radio et de télévision pour leur promotion publicitaire sur la période 1981-1983 est retracée dans le tableau ci-dessous :

Sociétés	(En milliers de francs.)		
	Années 1981	1982	1983
TF 1 .....	1.422	785	(1) 1.299
A 2 .....	907	981	1.078
FR 3 .....	(2) 1.945	(2) 2.262	(3) 1.566
Radio-France .....	10.300	10.400	10.000

(1) Résultat provisoire.

(2) FR 3 et la Délégation à l'outre-mer

La « bataille » de 19 h 45, les émissions de variétés, etc. (voir, *supra*, données sur le coût des émissions, page       ).

**Mais tout cela ne constitue que des épiphénomènes par rapport à la question de fond : la télévision française de service public n'a jamais su choisir entre la rigueur du secteur privé et les contraintes du secteur public. Elle n'a même pas respecté ces dernières, en préférant satisfaire ceux qui font la télévision plutôt que ceux qui la regardent.**

Reprenant les termes mêmes du président du Conseil national de la communication audiovisuelle, il convient de mettre fin à « la scandaleuse concurrence » entre les chaînes (Correspondance de la presse, 28 juin 1984) « dont les effets sont désastreux », renchérit le président de l'I.N.A. (Correspondance de la presse, 11 juillet 1984).

## CHAPITRE III

### L'ACTION INTERNATIONALE

#### I. - LA DIFFUSION CULTURELLE

##### A. - Radio France Internationale.

Si l'attention se porte généralement sur l'image, il ne faut pas pour autant négliger l'importance de la radio. Dans de nombreuses parties du globe, la concurrence de la télévision est encore réduite et la radio, média de l'ancienne génération, reste un instrument privilégié de la communication, comme en témoigne l'intense activité radiophonique internationale des pays développés.

Jusqu'en 1982, Radio France Internationale n'était qu'une direction de Radio France. L'article 55 de la loi du 29 juillet 1982 en a fait une société à part entière, filiale de Radio France.

Le bilan de l'action entreprise depuis 1983 est encourageant, mais le financement de cette action radiophonique est gravement préoccupant : *sous couvert d'assurer une nouvelle mission de service public, l'Etat procède à un transfert de charges, à une débudgétisation rampante.*

##### 1° Les premiers bilans du plan de développement sont positifs.

La mission de Radio France Internationale a été définie en 1982 dans un plan quinquennal au développement qui fixait des moyens (« on passerait, dans un délai de cinq ans, des 130 millions de francs actuels à 450 millions de francs »), et un objectif, afin qu'au terme du plan, en 1987, « notre pays atteigne le niveau des stations qui font entendre leur voix mieux que ne le fait la France aujourd'hui ».

Ces missions ont été respectées :

- sur le plan financier, Radio France Internationale a bénéficié d'une importante injection de moyens financiers et

humains. Ainsi, le budget a été augmenté de + 129 % entre 1982 et 1985, soit + 95 % en francs constants.

	Personnel	Dont journalistes	Budget de fonctionnement (milliers de francs)	Variation en pourcentage
1982 .....	279	»	146.250	»
1983 .....	316	132	206.362	+41
1984 .....	365	163	296.700	+44
1985 .....	375	»	335.000	+12,9

- **sur le plan de la production**, la station occupe actuellement le vingtième rang des radios Internationales. Mais elle est passée en un an de 282 heures hebdomadaires de diffusion en ondes courtes à 357 heures. Ce développement s'est fait selon trois axes :

- *Première axe* : adaptation des programmes : la part des émissions originales en français par rapport aux émissions reprises à France Inter s'est accrue (85 % en 1983 contre 50 % en 1982). D'une façon générale, la diffusion des programmes réalisés directement par la station a doublé.

- *Deuxième axe* : développement des programmes en langue étrangère. Le nombre d'heures diffusées en langue étrangère est passé de 45 heures à 56 heures par semaine (exemples d'émissions nouvelles en 1984 : trente minutes en russe, trente minutes en polonais, trente minutes en roumain, une heure en portugais, deux heures en espagnol).

- *Troisième axe* : extension à de nouvelles zones d'écoute. C'est notamment le cas en 1984 pour l'Amérique latine. L'entrée en service des émetteurs de Montsinéry (Guyane) s'est accompagnée d'extensions d'émissions en espagnol, en portugais, en français. C'est le cas de l'Asie du Sud-Est, pour laquelle, de façon générale, la présence radiophonique française est quasi-nulle alors qu'il s'agit vraisemblablement là d'un des marchés les plus porteurs. Des émissions de quatre-vingt-dix minutes ont été lancées à titre expérimental en 1983. Elles devraient passer à six heures par jour en 1985 mais à partir d'émetteurs loués à une société allemande (ce qui en dit long sur l'incapacité notoire - et dès longtemps affirmée - de la France en ce domaine !).

Pour la première fois, l'audience de Radio-France Internationale peut être estimée. Le résultat d'une enquête menée au

deuxième semestre 1983 en Afrique et en Amérique latine témoignent d'un bon comportement de la station dans les zones d'influence traditionnelles. Radio France Internationale est ainsi la station étrangère la plus écoutée en Afrique francophone (de 20 % à 42 % d'écoute). Le taux de pénétration est naturellement plus faible en Amérique latine (0,7 % au Pérou, au Chili, au Brésil).

Au terme du plan, Radio France Internationale devrait atteindre un volume de programmes de l'ordre de 739 heures par semaine en dix-huit langues, ce qui la hausserait au niveau actuel de l'Italie et du Japon.

#### COMPARAISONS EN 1983

Stations	Nombre d'émetteurs de plus de 100 kW	Heures de programme par jour.	
		Langue nationale	Langue étrangère
R.F.I. ....	25	21 h	13 h en 7 langues
B.B.C. ....	80	28 h	103 h en 37 langues
D.W. ....	26	24 h	60 h en 34 langues

## 2° Des motifs de préoccupation.

### a) *Le risque de la dispersion :*

Radio France Internationale a incontestablement bénéficié de moyens importants pour assurer ses émissions. Présence ne veut toutefois pas dire dispersion. Sans être à même de juger de l'opportunité de certains choix, certaines mesures doivent être évoquées :

- L'extension de la durée d'émission :

Radio France Internationale diffuse actuellement vingt-et-une heures d'émissions en langue française. Son objectif est d'émettre vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

- Coût des trois heures supplémentaires : 6.965.000 F – (7 millions de francs par an).
- Nombre d'agents supplémentaires nécessaires : 10.

- La diversification des programmes :

Il est prévu en 1985 plusieurs créations d'émissions, notamment une émission en serbo-croate :

- Coût de la production : 3.381.000 F.
- Nombre d'agents supplémentaires : 7.

b) *Le glissement du financement :*

C'est la préoccupation majeure de votre Commission.

Depuis trois ans, on observe un désengagement progressif de l'Etat et des ministères concernés, notamment celui des Relations extérieures, laissant le soin à la seule redevance de financer l'action radiophonique internationale.

L'évolution des recettes de la société est éclairante à ce sujet.

R.F.I. RECETTES

(En millions de francs.)

	1982	1983	1984	1985
Redevance .....	3,4	54,7	181,8	257,5
Services rendus aux administrations .....	52,2	81,6	110	72,3
Ressources propres .....	0,9	3,3	4,9	5,2
Préciput de redevance .....	59,8	66,7	»	»
Total .....	146,3	206,3	296,7	335,0

Ainsi, entre 1982 et 1985, la redevance a été multipliée par 7,7, ou par 2,8, préciput de redevance (en 1982) inclus, alors que la contribution des administrations aux services de Radio France Internationale, dont l'évolution a été élastique, n'a augmenté que de 38 % entre 1982 et 1985.

Examen de l'évolution des contributions des ministères :

• *La subvention du Fonds d'action sociale :*

Radio France Internationale produit une émission destinée aux travailleurs immigrés résidant en France (programme diffusé sur ondes moyennes du lundi au samedi, en neuf langues, soit 409 heures d'émission au total en 1983). Le prix de revient de cette émission est évalué (en 1983) à 12.845.000 F, dont 6.298.000 F de frais de diffusion payés directement par le Fonds d'action sociale à T.D.F.

Aux termes du cahier des charges, le Fonds d'action sociale assure le financement de cette émission. Or, en 1983, la participation du Fonds n'a pas couvert la totalité du prix de revient, laissant à Radio France Internationale un déficit de 0,56 millions de francs financés par prélèvement sur les ressources propres de la société.

La volonté de désengagement du Fonds d'action sociale appuyé par le secrétariat d'Etat du ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, chargé de la famille, de la population et des travailleurs immigrés, se manifeste de plus en plus clairement puisque, en 1984 et 1985, le Fonds d'action sociale a décidé de limiter sa participation à un montant identique en francs courants à celui de l'année 1983. Le déficit prévisible atteindra en 1984 la somme de 993.550 F.

A moins de réduire considérablement les activités du service des émissions pour les travailleurs étrangers, ce qui n'est pas souhaitable, son financement se verra donc assuré par les ressources propres de la société.

• *Contribution du ministère des Relations extérieures.*

En 1983, « et sans qu'une explication précise ait pu être obtenue », commente Radio France Internationale, le ministère réduit en cours d'année sa contribution de 500.000 F.

En 1984, le budget prévisionnel doit être rectifié et le ministère ramène sa contribution totale de 120 millions de francs à 110 millions de francs.

En 1985, la contribution du ministère des Relations extérieures à Radio France Internationale est réduite de 40 % en francs courants par rapport à 1984 (soit 66 millions de francs).

*Commentaires :*

Cette évolution est inquiétante.

La contribution de l'Etat, par l'intermédiaire des administrations directement concernées par la diffusion culturelle, ne représente plus que 21 % du budget de Radio France Internationale en 1985 contre 40 % en 1983.

Le déficit créé par la réduction des contributions ministérielles est alors financé à due concurrence par les ressources propres de la société et par la redevance.

Il s'agit là d'un transfert de charges, d'une débudgétisation critiquable tant sur le terrain juridique que sur celui de l'opportunité.

**L'action radiophonique internationale est couverte à 77 % par la redevance. Comme toute taxe parafiscale, celle-ci doit correspondre à un service rendu. Ce n'est pas le cas en l'espèce, car les bénéficiaires du service, les étrangers ou les Français de l'étranger, sont exonérés de la redevance.**

**Le principe même du désengagement des administrations et d'une trop grande couverture de l'action radiophonique internationale par la redevance n'est pas admissible. Il s'agit par essence d'une action de service public, d'une action de diffusion culturelle, d'un encouragement à la présence du français et des Français à l'étranger qui ressort de la compétence de l'Etat, puissance publique, et non de l'Etat, prestataire de services, tuteur du service public de la radiotélévision. Ce n'est pas au détenteur d'un poste de télévision de payer pour la francophonie, c'est à l'Etat.**

Mais ce transfert de charges présente bien des avantages pour l'Etat : dans un premier temps, les frais couverts par le ministère sont reportés sur Radio France Internationale et couverts par la redevance. Dans un deuxième temps, on imagine les effets pervers d'une telle mesure, car cette nouvelle charge permet, à terme, de justifier une augmentation de taux ! Ainsi, on utilise l'action radiophonique internationale pour améliorer la présentation des comptes et justifier de nouvelles augmentations !...

**B. - La télévision : T.V. 5, « la télévision francophone par satellite ».**

Depuis le 2 janvier 1984, un programme international de télévision francophone dénommé T.V. 5 est transmis par satellite.

### **1° T.V. 5, une initiative originale.**

#### *- Description :*

T.V. 5 associe cinq sociétés nationales de service public (francophones) : trois françaises (T.F. 1, A. 2, F.R. 3), une belge (R.T.B.F.), une suisse (S.S.R.). Elles produisent en commun un programme en langue française, diffusé chaque jour de 19 à 22 heures.

Chaque soirée débute par une grande émission de variétés populaires.

Suit une sélection des meilleures émissions de chaque partenaire (fiction, actualités, sport).

Le programme est diffusé par le satellite de télécommunication E.C.S. à destination des réseaux européens de câble. Le choix d'un satellite de point à point a été préféré au futur satellite de télévision directe (T.D.F. 1) car le délai de lancement de ce dernier apparaissait trop lointain.

- *Le financement* de l'opération est assuré au prorata des volumes de programmation de chacun des organismes : un septième par la R.T.B.F., un septième par la S.S.R. et cinq-septième par les organismes français avec le concours du ministère des Relations extérieures, qui fut à l'origine du projet et qui finançait jusqu'en 1984 la part française du budget, soit 13 millions de francs. Une aide financière de 4 millions de francs a été inscrite aux budgets de 1985 des organismes de l'audiovisuel en vue de favoriser le développement de la programmation française. Cette aide est répartie comme suit :

- T.F. 1 : 1,5 million de francs ;
- A. 2 : 1,5 million de francs ;
- F.R. 3 : 1 million de francs.

## 2° Des résultats encourageants.

Les émissions proposées à partir d'E.C.S. sont destinées à être reçues par des réseaux de télédistribution et non par des particuliers. Ainsi, bien que la France soit à l'origine du projet, elle sera l'un des derniers pays desservis puisqu'elle ne pourra bénéficier de T.V. 5 avant que le plan de câblage ne soit suffisamment développé.

Les premiers bénéficiaires de T.V. 5 sont les pays déjà équipés de réseaux importants : Belgique (12 réseaux desservis), Suisse, Pays-Bas (12 réseaux desservis), Finlande, Autriche, Norvège, R.F.A. (en Europe de l'ouest, 8,5 millions de foyers sont câblés).

Au début 1984, T.V. 5 était susceptible d'être captée par 700.000 foyers (1), soit un chiffre légèrement supérieur à la chaîne anglaise de vocation équivalente : « Sky Channel ». Deux millions de foyers supplémentaires devraient être touchés fin 1984 à travers une centaine de réseaux dans quatorze pays. Contrairement à l'attente des responsables de T.V. 5, le programme est très demandé dans les nations organisatrices autres que la France (soit la Suisse et la Belgique).

*Ces résultats sont encourageants. T.V. 5 assure ainsi une présence francophone dans l'espace. Jusque là, notre pays semble avoir été peu conscient de l'enjeu économique et culturel qui se joue. Les résultats sont là pour inciter programmeurs publics et privés à y porter attention, car l'impact d'une telle initiative est sans commune mesure avec les moyens traditionnels de l'action extérieure.*

---

(1) T.V. 5 est déjà distribuée par dix réseaux : quatre aux Pays-Bas (Amsterdam, Hellendoorn, Schiedam, Gouda), deux en Belgique (Liège et Verviers), un en R.F.A. (zone du gouvernement militaire de Berlin), un au Maroc (hôtel Hyatt à Casablanca) et deux en France (à Biarritz et à l'hôtel Méridien de Paris).

## II. - LA DIFFUSION COMMERCIALE

L'article 58 de la loi du 29 juillet 1982 prévoit la création d'une société chargée de la commercialisation à l'étranger des œuvres et documents audiovisuels. Cette société, France média international, a été instituée par le décret du 29 avril 1983.

Votre Rapporteur a été autorisé par le Bureau du Sénat à effectuer une mission d'expertise au sein de la Société France média international. Ce contrôle a été conduit par votre Rapporteur avec l'aide de collaborateurs extérieurs. Il s'est exercé conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 relative aux pouvoirs des rapporteurs spéciaux des Assemblées.

En voici les principales observations :

### *« A. - Description sommaire.*

#### *« 1° Moyens mis en œuvre par F.M.I.*

##### *« • Effectifs.*

*« Sur l'effectif total de 47 personnes, 40 proviennent donc des autres sociétés et établissements publics.*

##### *« • Structures.*

*« F.M.I. a mis en place deux structures devant répondre aux missions qui lui sont actuellement confiées, à l'exclusion donc de la diffusion culturelle.*

*« • La première de ces structures constitue la force de vente de F.M.I. Le service commercial comprend 18 personnes.*

*« Les services commerciaux prospectent auprès des organismes étrangers, soit en les conviant à des séances de visionnage dans les locaux de F.M.I. à Paris, soit en se rendant de façon régulière auprès d'eux.*

*« Enfin, les activités de vente de F.M.I. se caractérisent également par la participation à des manifestations professionnelles (M.I.P.-T.V...).*

*« On doit ici relever l'ambiguïté de la position de F.M.I. à l'égard des interlocuteurs étrangers qui non seulement ne la connaissent pas et à qui de surcroît elle ne peut véritablement se présenter comme leur nouvel interlocuteur unique compte tenu des zones de compétence conservées par les autres sociétés et établissements du service public de la télévision.*

*« • La seconde structure créée par F.M.I. est chargée de répondre à la mission accessoire qui lui a été confiée et qui est celle de la coproduction.*

*« • Le transfert au 1<sup>er</sup> janvier 1985 de la distribution culturelle entraînera la création d'une troisième structure dont le nombre de salariés qui la composera n'est pas encore déterminé actuellement.*

« • Résultats. »

« Le chiffre d'affaires réalisé par F.M.I. au 31 août 1984 s'élève à 20.255.000 francs et il est estimé à 35.000.000 francs dans la situation prévisionnelle au 31 décembre 1984.

« On constate donc un écart en baisse très important entre les prévisions de chiffre d'affaires et les réalisations, puisque le chiffre d'affaires prévisionnel au 31 décembre 1984 est en diminution de 24 % par rapport au budget révisé, lui-même en réduction de plus de 20 % par rapport au budget initial en octobre 1983 (chiffre d'affaires initialement prévu : 57.880.000 francs).

« Ce dérapage peut s'expliquer au moins pour partie par le fait qu'en phase de démarrage F.M.I. disposait d'éléments de référence incertains pour l'établissement de ses prévisions.

« Selon l'article 12 de son cahier des charges, F.M.I. doit viser un « objectif de rentabilité ».

« Compte tenu du volume des frais fixes estimés pour l'année 1984 et de la marge brute dégagée au 31 août 1984, il faudrait que F.M.I. réalise un chiffre d'affaires de l'ordre de 58.000.000 francs pour simplement équilibrer son exploitation.

« Hélas, le chiffre d'affaires aujourd'hui estimé dans la situation prévisionnelle au 31 décembre 1984 devrait être de l'ordre de 35.000.000 francs seulement, soit 60 % du chiffre d'affaires qui serait nécessaire pour équilibrer l'exploitation.

**« Il est donc clair que le niveau d'activité actuel de la société F.M.I. est très largement insuffisant pour lui permettre d'équilibrer son exploitation.**

**« B. - Les contraintes du marché international de l'audiovisuel.**

« De l'ensemble des informations recueillies et des entretiens qui ont eu lieu avec les responsables de F.M.I. et d'Antenne 2, il ressort très clairement que :

« 1° Les programmes français souffrent de handicaps commerciaux importants, sur le marché international.

« 2° Les prix du marché international, qui s'établissent généralement sur la base des prix de vente des programmes provenant des U.S.A., sont extrêmement faibles au regard des coûts de production.

« La commercialisation des œuvres et documents audiovisuels à l'étranger présente donc peu d'intérêt pour les sociétés françaises puisque les prix de vente sont faibles tandis que les coûts de commercialisation sont importants : rémunération des intermédiaires, des auteurs et interprètes, frais techniques, frais de prospection, etc. En outre les résultats en sont aléatoires et généralement à terme éloigné.

« C'est la raison pour laquelle les sociétés et établissements du service public se sont **orientés vers la coproduction** qui présente le triple avantage de procurer des recettes **certaines, immédiates et**

généralement beaucoup **plus importantes**, qui viennent atténuer dans une forte proportion le coût supporté pour la production d'une émission.

« Ces avantages importants justifient à leurs yeux de renoncer pratiquement, dans la plupart des cas, à leurs droits sur les produits de la commercialisation ultérieure à l'étranger des émissions coproduites.

« A titre indicatif, le budget des émissions coproduites par Antenne 2 représente depuis cinq ans près de **40 %, en moyenne, de son budget de production de fiction.**

« Les contraintes du marché et l'absence de profit significatif espéré ont donc conduit les sociétés de programmes à adopter une politique de coproduction qui a, sur l'activité de F.M.I., deux effets qui, se cumulant, réduisent dans une proportion importante son potentiel de vente à l'étranger :

« Première conséquence : F.M.I. ne peut commercialiser les émissions des sociétés de programmes qui ont été coproduites que dans la seule mesure des droits de commercialisation éventuellement conservés par celles-ci.

« Seconde conséquence : Les émissions coproduites sont des émissions qui nécessitent un budget important dont la qualité est généralement, si ce n'est proportionnellement, supérieure aux émissions produites exclusivement par les sociétés nationales.

« Les émissions de grande qualité, qui constituent des programmes à vocation internationale, échappent donc, dans une certaine mesure, à l'action commerciale de F.M.I.

### « C. - Conclusions.

« L'analyse de la situation et des difficultés de F.M.I. est en fait, dans une large mesure, celle de la situation et des difficultés de la commercialisation à l'étranger des œuvres télévisuelles françaises.

« La concentration dans une nouvelle société spécifique de ce qui devrait être l'essentiel de cette action de commercialisation, auparavant répartie et diluée dans les différentes sociétés et établissements, permet sans doute de mieux en appréhender les contours, les limites et les difficultés.

« Mais cette concentration ne peut certainement être regardée comme le moyen de réussir, par elle-même, à repousser les limites et à surmonter ces difficultés, qui sont fondamentalement celles du

*potentiel de commercialisation de la production française au regard de ce qu'elle est et de ce qu'est le marché international, beaucoup plus que celles de la structure d'exploitation de ce potentiel.*

*« F.M.I. apparaît aujourd'hui disposer de trop peu de moyens pour affronter la compétition internationale, dans laquelle **une société réalisant un chiffre d'affaires de l'ordre de grandeur du sien ne peut certainement prétendre à une place significative.***

*« La réussite de F.M.I. pourrait passer par un **développement important de son volume possible d'activités, pour lui permettre de mieux supporter les charges importantes auxquelles elle doit faire face, et de développer activement sa présence commerciale dans le monde en même temps que la présence culturelle de la France.***

*« Cela impliquerait que F.M.I. soit dotée de moyens en rapport avec l'ambition poursuivie, mais risquerait de la rendre encore plus dépendante des subventions publiques qu'elle ne l'est déjà présentement, et de l'éloigner davantage encore de son objectif de rentabilité. »*

## CHAPITRE IV

### LES DÉSILLUSIONS : LA RADIO

#### I. - LES DÉSILLUSIONS DU JOUR : RADIO FRANCE DANS LA COMPÉTITION

##### A. - Présentation : France Inter et les stations spécialisées.

1. Pour toutes les radios ondes longues, l'émergence de radios locales privées à partir de 1981 a constitué un événement important. Elles connaissent aujourd'hui la concurrence de nouvelles radios qui se professionnalisent et disposent depuis quelques mois du financement publicitaire.

Les radios périphériques vivant de leurs seules ressources publicitaires ont réagi pour conserver leur audience. Radio France, qui bénéficie de cet inestimable avantage de ne pas subir la sanction du marché, a laissé faire. Les résultats sont là : pour France Inter, tous les indicateurs sont négatifs et les stations spécialisées (France Culture, France Musique) maintiennent une audience stable, mais continuent de coûter cher.

2. La station a pourtant été soutenue par un formidable potentiel technologique et des moyens importants, financés dans une proportion croissante par la redevance.

#### BUDGET DE RADIO FRANCE

(En milliers de francs.)

	1982	1983	1984	1985
Redevance .....	1.200,8	1.492,2	1.500,8	1.642,4
Publicité collective .....	23	28	29	26,5
Autres recettes (services rendus aux administrations, produits financiers) ..	123,7	88,9	70,9	73
Total .....	1.347,5	1.609,1	1.600,7	1.741,9

Le montant de la redevance s'est accru de 37 %. Sa part dans le total des ressources est passé de 89 % en 1982 à 94,3 % en 1985.

Moyens en personnel : 2.969 emplois.

Convention générale .....	2.089.5
Journalistes .....	405
Musiciens et choristes .....	370
Hors convention .....	<u>104,5</u>
	2.969

(compte non tenu de l'intégration des salaires rémunérés au cachet).

**B. - Résultats : l'effondrement de France Inter ;  
tous les indicateurs sont négatifs.**

- Le nombre d'auditeurs : 4 millions d'auditeurs ont été perdus depuis 1981.

- La part de marché sur les ondes longues : France Inter s'est montrée beaucoup plus vulnérable à la concurrence que les radios périphériques.

**ÉVOLUTION DES PARTS DU MARCHÉ ONDES LONGUES**

(Toutes tranches horaires.)

	Janvier 81	Janvier 84	1984/1985	
			Parts de marché	Audience cumulée
France Inter .....	21,6	16,7	-4,9 points	-34 %
R.M.C. ....	15,5	12,8	-2,7 points	-29 %
R.T.L. ....	33,4	42,6	+9,2 points	+10 %
Europe 1 .....	29,5	27,9	-1,6 point	-18 %
Total .....	100	100		-14 %

- L'audience cumulée (il s'agit du nombre total de personnes ayant écouté au moins un quart d'heure la station dans la tranche horaire).

**Audience : part de France Inter  
(Toutes radios confondues.)**

1982		1983		1984			
janvier	avril	avril	janvier	avril	octobre	janvier	avril
17,4	15,7	17,1	16,2	15,4	14,6	15	13,5

- Le quart d'heure moyen : cette méthode statistique représente d'une manière satisfaisante l'audience instantanée moyenne. Il s'agit du pourcentage (pour mille) de la population française de plus de quinze ans à l'écoute pendant un quart d'heure (n'importe lequel) de la période considérée (1).

Pourcentage de la population à l'écoute pour un quart d'heure moyen :

- janvier 1981 : 2,1 % ;
- janvier 1984 : 1,3 %.

Ainsi, pour France Inter, la baisse d'audience est de 34 %. La station n'obtient plus aux horaires de l'après-midi que des chiffres symboliques. Seule compensation, France Inter enregistre de bons résultats dans Paris *intra muros*, en dépit du foisonnement des radios privées ; avec 24,5 % d'audience, France Inter est loin devant ses concurrents.

Face à cet effondrement, France Inter a été amené à « résituer » la chaîne parmi les grands médias :

- par une politique de promotion : « Ecouter la différence », « Pour ceux qui ont quelque chose entre les oreilles » :

- coût 1982 ..... 7.940.356 F,
- coût 1983 ..... 8.066.544 F,
- coût 1984 (premier semestre) ..... 4.541.313 F;

- par une adaptation des programmes. Une transformation radicale est intervenue en septembre 1983, puisque sur 48 émis-

(1) La notion de quart d'heure moyen s'oppose à la notion, souvent mise en avant par les stations, d'audience cumulée. Comme il a été dit, dans ce dernier cas, il s'agit du nombre total de personnes ayant écouté au moins un quart d'heure dans la tranche horaire (qui en comprend huit à quatorze). Le cumul est donc beaucoup plus flatteur pour la station.

sions, 31 étaient nouvelles. Pour la Haute Autorité « il est indéniable que le bouleversement considérable n'a pas eu le succès escompté », en raison notamment d'une « parcellisation excessive de la grille ». A la demande de la Haute Autorité, une nouvelle grille était annoncée pour l'automne 1984.

### **C. - Les stations spécialisées : retour à la case départ.**

La réduction du budget de France Culture en 1984 a été de 2,17 % en francs courants par rapport à l'année précédente. Les principales mesures d'économie mises en œuvre pour faire face à ces contraintes budgétaires ont été les suivantes :

- restructuration des émissions de telle sorte que les cachets payés soient revus à la baisse ;
- fin de collaboration de certains producteurs ;
- accroissement du nombre des rediffusions, tant pour les dramatiques que pour les émissions documentaires et les magazines ;
- réduction du nombre des missions en France et à l'étranger.

Ce plan d'économie répondait aux préoccupations de votre commission. Reprenant une étude de l'Inspection générale des finances consacrée à la gestion des personnels de Radio France, votre Commission notait, dans son rapport de 1983, que « France Culture distribue des cachets des plus élevés » et que « le niveau de ces cachets n'était pas justifié par l'environnement de cette station, qui se situe dans un secteur non concurrentiel » (Sénat 1983-1984, n° 62, annexe 47, pages 54 et 55).

Cette économie n'a pas duré longtemps. La nomination d'un nouveau directeur en mai 1983 (M. Jean-Marie Borzeix, en remplacement de M. Yves Jaigu), a été l'occasion d'une volte-face comme le service public en a l'habitude :

- le budget de France Culture est rétabli ;
- la dotation réservée aux programmes de France Culture progresse de 11,8 % (contre + 8,8 % pour l'ensemble de Radio France).

Ce rétablissement, commentent les services de Radio France, « devrait permettre d'engager une nouvelle phase de progression ».

Le budget des programmes musicaux de France Musique, quant à lui, progresse de 26 % (189,3 millions de francs en 1985 contre 106,4 millions de francs en 1984).

\*  
\* \*

Si les résultats sont ceux-là, c'est aussi parce que « Radio France est la seule radio qui se fasse concurrence à elle-même ».

En effet, la grande ambition des pouvoirs publics en 1982, c'était la décentralisation.

Dans ce domaine, les résultats dépassent l'imaginable (cf. *supra*. La décentralisation radiophonique).

## **II. - LES DÉSILLUSIONS DE DEMAIN : LA PUBLICITÉ SUR LES RADIOS LOCALES PRIVÉES**

La loi du 1<sup>er</sup> août 1984 modifie l'article 81 de la loi du 29 juillet 1982 en ouvrant l'accès des radios locales privées au financement publicitaire.

Les radios peuvent désormais choisir entre le statut d'association et le statut de société. Seules celles qui ne collecteront pas de ressources publicitaires bénéficieront d'une aide, prélevée sur les ressources provenant de la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision.

Cette loi institue également une série de sanctions graduées pour les radios locales qui se placeraient en situation irrégulière par rapport à la loi.

Ce texte appelle plusieurs remarques.

### **A. - Il n'est pas sain au plan des principes.**

L'introduction de la publicité sur les radios locales n'est pas en cause. La majorité du Sénat l'avait demandée dès 1981, puis en 1982, lors des discussions de la loi autorisant les radios locales et celle de la loi sur la communication audiovisuelle.

Ni en 1981, ni en 1982, le Sénat ne fut entendu. C'était pour la majorité de l'Assemblée nationale et le Gouvernement « une

question de principe ». Comme on le sait, il est dangereux de se retrancher derrière les principes. Surtout quand ils sont mauvais.

La loi n'a fait qu'autoriser ce que le Gouvernement n'avait plus les moyens d'interdire.

Mais alors, comment introduire le financement publicitaire ?

Il résulte du texte adopté par l'Assemblée nationale que les radios ont accès au financement publicitaire, quel que soit leur statut. Cependant, ainsi que l'a dit notre très éminent collègue le Président Bonnefous, le cadre associatif ne donne pas de garanties suffisantes lorsque des masses financières importantes sont en jeu. Le risque est de voir des entreprises commerciales se dissimuler derrière une façade associative.

Une solution aurait mis tout le monde d'accord : qu'au-delà d'un certain seuil de financement publicitaire, les associations soient légalement contraintes de changer de statut et d'opter pour le statut commercial. Une telle solution aurait recueilli l'assentiment des deux Assemblées.

**Seule la précipitation imposée par le Gouvernement, les conditions de travail déplorables imposées au Parlement, ont empêché d'arriver à une formule qui aurait fait l'objet d'un large consensus.**

Il s'agit là d'un problème grave qui remet en cause le fonctionnement même de la démocratie parlementaire.

#### **B. - Ce texte va entraîner une transformation du paysage radiophonique.**

• Il s'agit d'abord de la remise en ordre des radios contrevenant à la loi. Jusqu'à cette loi du 1<sup>er</sup> août 1984, la Haute Autorité ne pouvait que constater les violations et abus contre lesquels elle ne pouvait pas agir, car la seule sanction prévue par la loi du 29 juillet 1982 était le retrait de l'autorisation. C'était le tout ou rien. Inapplicable.

La loi du 1<sup>er</sup> août 1984 introduit des sanctions intermédiaires qui lui permettront de remettre de l'ordre dans l'imbroglio actuel de la modulation de fréquence, dans lequel se mêlent radios émettant sans autorisation, émettant sur une autre fréquence, ou encore émettant avec une puissance non autorisée.

Un regret cependant : le Sénat avait introduit une modulation de peines selon la gravité de la faute. Là encore, seule la précipitation imposée par le Gouvernement n'a pas permis d'arriver à un accord.

Une inquiétude également : l'arsenal répressif est en place. N'importe quel argument peut justifier des interruptions ou des regroupements de stations locales qui ne seraient rien d'autre que des sanctions déguisées.

- Le paysage radiophonique va se transformer de lui-même. « Il n'y a pas de place pour tout le monde ». La publicité pourra sans doute faire vivre 200 radios. C'est pourquoi, pour beaucoup, elle risque de n'être qu'un leurre. Ainsi la minute de publicité sur une station leader peut se négocier 5.000 F mais sur une autre 500 F seulement... A terme, ce financement extérieur amènera des regroupements, des franchises... Dans chaque ville, la hiérarchie de la F.M. va être bousculée par l'arrivée de la publicité.

### C. - Ce texte ne répond pas aux préoccupations des radios.

- *Les réseaux d'information.*

Le Gouvernement s'est opposé à la constitution de réseaux d'information. L'information doit faire partie des 80 % de programmes propres de la station. Mais trois remarques doivent être faites :

- on l'a vu, les radios de service public ne fonctionnent pas autrement ;

- ces réseaux existent déjà ou se constituent. Les interdire, c'est faire une loi déjà dépassée, d'autant que la diffusion des bulletins d'information nationale répond à un besoin des radios locales et que cette pratique est courante à l'étranger ;

- la position du Gouvernement et de sa majorité manque de cohérence. Ainsi, le secrétaire d'Etat déclare le 3 juin 1984 « que rien ne serait pire que les décrochages réguliers des radios locales liées au même réseau et recevant à la même heure le même bulletin d'information ». Cependant, seulement quelques jours avant cette précision, un député socialiste - et non des moindres, puisqu'il s'agit du secrétaire national du parti socialiste à la culture - indiquait dans un entretien accordé au *Monde* « que le parti socialiste pourrait être l'un des éléments d'une dynamique créée autour d'un réseau à dimension culturelle et représentant un très large secteur d'opinion de gauche » (*Le Monde*, 1<sup>er</sup> juin 1984).

Reste une question : n'y aurait-il pas tout simplement de « bons » réseaux et de « mauvais » réseaux ? A l'image d'une « bonne » presse et d'une « mauvaise » presse, que l'Etat espérait bien pouvoir tenir à sa merci.

• *Les régies :*

Comment éviter le contrôle des radios par les régies publicitaires ?

Toutes les radios savent que ce problème – oublié par les textes et à peine évoqué dans les débats – est leur problème essentiel. Les régies publicitaires sont juridiquement des intermédiaires entre les annonceurs et les supports. En pratique, ce sont elles qui apportent le financement déterminant. La plupart cherchent à bénéficier de l'exclusivité, moyennant quoi la radio est assurée de percevoir une rémunération correspondant à la vente de son espace.

A ce jeu, où chacun est tour à tour offreur et demandeur, les parties sont inégales et certaines régies imposent des conditions totalement draconiennes aux radios, fixant les objectifs d'écoute, des grilles de programmes, etc.

A terme, le « paysage radiophonique », tel que nous le connaissons depuis la « libération des ondes » aura vécu. Il y aura les petites radios et les autres, celles qui seront écoutées, celles qui seront contrôlées par les groupes. Rien n'a été prévu pour sauvegarder ces stations.

Ainsi, certaines déclarations laissent un peu songeur. D'un côté, des mots qui sonnent comme une morale : « *Nous avons rendu libres toutes les radios possibles, il nous faut désormais rendre possibles toutes les radios libres* »... où l'on prend sans cesse – *mais en paroles seulement* – la défense des petits face aux gros, et, de l'autre, un vide, un vide technique, un vide juridique, un vide d'idées qui offre une voie royale à qui saura l'occuper le premier !

**D. – Les risques de dérapage pour la presse.**

On le sait, la presse régionale, très opposée au départ à l'introduction de la publicité sur les radios privées, est aujourd'hui moins défavorable. En vérité, un grand nombre de quotidiens régionaux possèdent leur propre antenne et pour eux, la radio constitue en quelque sorte un élément de diversification et le point de départ pour la mise en place d'une entreprise multi-média.

Si la ponction publicitaire opérée par les radios locales ne paraît pas menacer à elle seule le difficile équilibre de la presse, il ne faudrait cependant pas négliger ce grignotage supplémentaire.

Le Sénat avait proposé de lui réserver certains secteurs : la publicité de distribution, l'immobilier et les petites annonces. Cela ne fut pas accepté.

Mieux, le Ministre a annoncé que les messages publicitaires que pourront diffuser les radios locales privées ne seront limités « ni dans la forme, ni dans la durée, ni dans les secteurs d'activités (à l'exclusion du tabac et de l'alcool, comme le prévoient déjà d'autres textes de loi en matière de publicité audiovisuelle), au moins pour une période expérimentale ». Ainsi la publicité de la grande distribution est autorisée.

Quand on se souvient que l'une des raisons du refus opposé par le Gouvernement à l'introduction de la publicité sur les radios locales était de « préserver les intérêts de la presse écrite », une telle évolution, particulièrement pénalisante pour la presse régionale, ne peut manquer d'être relevée.

#### **E. - La gestion surprenante du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale.**

##### **• Description du Fonds :**

Ce fonds, prévu par l'article 81 de la loi du 29 juillet 1982, a été créé par le décret n° 82-973 du 17 novembre 1982. Il est alimenté par une taxe parafiscale sur la publicité radiodiffusée et télévisée. Le décret fixe les barèmes d'imposition par paliers de recettes mensuelles.

L'attribution des aides est confiée à une commission de neuf membres présidée par le président de la commission consultative pour les radios locales privées, et composée en outre de quatre représentants de régies publicitaires et de quatre représentants de radios. L'attribution est forfaitaire : chacune des radios autorisées en 1983 et 1984 peut percevoir, sur sa demande, une subvention d'installation de 100.000 F. A l'heure actuelle, il n'existe pas encore d'aide au fonctionnement.

Conformément au décret précité, l'I.N.A. a la charge de la gestion du Fonds.

**• Ce fonds est l'exemple même d'une gestion inefficace des fonds publics.**

Le compte est largement excédentaire.

(En francs.)

	Encaissement	Decaissement	Solde
Solde au 31 décembre 1983 .....	56.311.500	10.020.000	46.291.500
Solde au 30 juin 1984 .....	94.727.500	27.992.355	66.735.145

Ainsi ce fonds, destiné aux radios locales, n'est pas utilisé, tout en apportant une trésorerie de 46 millions de francs en 1983 à l'I.N.A. ! Au 30 juin 1984, la trésorerie est de près de 67 millions de francs !

De plus, cette trésorerie est totalement bloquée. L'établissement n'a pas reçu l'autorisation de placer les fonds de la taxe parafiscale perçus au profit du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale.

*Ainsi, cette trésorerie est injustifiée sur le plan des principes, car si ce fonds a été créé, c'était pour aider les radios locales et non pour donner une trésorerie supplémentaire à une société de l'audiovisuel ! De surcroît, elle est mal utilisée ! C'est cela aussi, le gaspillage ! Le gaspillage, c'est bien souvent une dépense inutile, mais ce peut être aussi une recette inutilisée.*

**DEUXIÈME PARTIE**

**LES PARIS SUR LES  
NOUVELLES TECHNIQUES**

## INTRODUCTION

Un cadre futuriste mais glacé, un médiocre battage publicitaire, une improvisation péniblement présentée, une promotion généreuse de la quatrième chaîne et, en définitive, une formidable déception, telles sont les appréciations que l'on peut porter sur l'émission consacrée le 28 août 1984 par Antenne 2 à l'audio-visuel du futur : « Explosion en chaînes, la T.V. demain ».

Le ministre eut beau dire qu'il fallait mettre « la tête dans le futur » et « regarder les étoiles », la liberté presse-bouton n'a suscité que l'ennui. Sans doute manquait-il les vraies questions : combien cela coûtera-t-il, qu'y verrons-nous ? Et dans cette avalanche d'initiatives, y-a-t-il un projet cohérent ?

Comment évolue l'expérience conduite à Biarritz ? Quels seront les services nouveaux apportés aux usagers ? Des programmes locaux seront-ils prévus ? Comment seront coordonnés les efforts des différents participants, des trois chaînes, de la « Mission câble », des constructeurs et des municipalités ? Quels en seront le profit et l'intérêt pour l'industrie française et les emplois créés ? Qu'en retirera la France au plan international ? Toutes ces questions, et bien d'autres, auraient dû être posées, et elles ne le furent pas.

# TITRE I

## LES INITIATIVES GOUVERNEMENTALES EN MATIÈRE DE NOUVELLES TECHNIQUES

*Le développement du progrès technique dans le secteur de l'audiovisuel offre des possibilités importantes d'extension du réseau, que l'on considère l'accroissement du nombre des canaux de télévision ou les perspectives ouvertes par l'unification progressive de la télévision et des communications.*

*La France, comme beaucoup de ses partenaires européens, a accumulé un certain retard en ce domaine vis-à-vis des Etats-Unis et du Japon – largement imputable au blocage que constituait le maintien d'un monopole de programmation et de diffusion de la télévision.*

*Ce retard, dans le cas français, est pour une part paradoxal, car les entreprises françaises possèdent une avance technologique relative en ces domaines (1).*

*Le cadre juridique nouveau de la loi du 24 juillet 1982 a assoupli ce facteur de rigidité en autorisant, sous certaines conditions, la mise en œuvre prudente et progressive des nouvelles techniques de communication.*

Le Gouvernement s'est engagé en faveur d'un processus de développement des nouvelles techniques audiovisuelles en annonçant une multiplicité de projets (satellite, câble et quatrième chaîne).

Ce processus décisionnel apparaît cependant doublement critiquable :

– dans sa forme. Il s'est déroulé dans la plus grande confidentialité, sans aucun débat public, malgré les promesses faites et maintes fois répétées sur un sujet aussi essentiel (ex. : quatrième chaîne) ;

– dans ses options fondamentales. L'annonce de ces projets s'est faite en l'absence de toute étude sérieuse sur l'état du marché et en méconnaissance absolue des impératifs commerciaux en matière audiovisuelle.

---

(1) Mais la possèdent-elles encore ? C'est une question que l'on doit se poser.

## CHAPITRE PREMIER

# LE GOUVERNEMENT A ANNONCÉ LA RÉALISATION DE PLUSIEURS PROJETS AUDIOVISUELS AMBITIEUX, EN DÉPIT D'UN CONTEXTE DÉFAVORABLE

### I. - LES PROJETS GOUVERNEMENTAUX

#### A. - Description.

Le Gouvernement a choisi de développer simultanément la télévision par satellite de diffusion directe (cf. Convention franco-allemande du 29 avril 1980), la télévision par câble (cf. Conseil des ministres du 2 novembre 1982) et la quatrième chaîne (juin 1982).

Il convient de noter :

1. que ces programmes ne sont pas exclusifs de l'extension des prestations du service public envisagée par la loi du 29 juillet 1982 (mise en place de la décentralisation télévisée et radiophonique, développement de l'action radiophonique extérieure) ;

2. que ces projets sont manifestes d'une intention ferme, mais que les conditions de leur mise en œuvre ne sont pas précisées (des rapports ont été déposés, des missions d'études installées et de nombreuses expériences lancées).

#### B. - Caractéristiques.

*Les initiatives gouvernementales en ce domaine constituent une offre nouvelle de communication - indépendamment de toute analyse de marché.*

*Au-delà de cette caractéristique principale - qui témoigne d'une vision pour le moins singulière de la communication - deux points méritent d'être relevés :*

#### 1° Une priorité industrielle sans nuances.

##### a) Une stratégie frontale...

*A priori*, l'idée d'utiliser les atouts techniques de notre pays en créant « tous azimuts » des réseaux audiovisuels nouveaux afin de susciter un élan industriel propre à développer nos exportations dans cette branche est séduisante.

Admissible dans son principe, cette conception aurait dû faire l'objet d'études approfondies en vue de son application, puisque les *ambitions gouvernementales ne visent pas seulement le développement d'une technique ou d'un mode d'utilisation précis* des progrès intervenus dans le domaine de l'audiovisuel, mais *l'ensemble de ces techniques* (satellites, câblage, appareils de décodage, vidéotransmission, etc.) et de *ces modes d'utilisation* (de l'extension des réseaux audiovisuels à la généralisation de l'interactivité des communications).

b) *Un double pari.*

La démarche gouvernementale conduit à soulever deux questions :

1. La France peut-elle assurer le financement de tous ces projets alors qu'elle n'arrive pas à faire fonctionner de façon satisfaisante le service public ?

2. La demande potentielle solvable - notamment extérieure - de nouveaux réseaux de communications justifie-t-elle leur mise en œuvre simultanée ? Le lancement d'un satellite opérationnel correspondra à 1,5 milliard de francs 1982. Les pays en voie de développement, dont on imagine qu'ils pourraient constituer les principaux clients des futurs satellites de télévision, ne sont pas solvables.

De même, on dépensera quelque cinquante milliards de francs (valeur 1983) dans le câblage pour capter une part de marché évaluée à dix milliards de francs.

En première analyse, l'absence de progressivité et de sélectivité des choix effectués pose problème.

Dans ces conditions, on mesure le risque d'un projet qui repose uniquement sur une dynamique de l'offre sans considération des demandes éventuelles.

2° **L'Etat sans partenaires.**

A l'opposé des schémas étrangers, l'autre originalité de la politique proposée par le Gouvernement réside dans le fait que *l'Etat et les collectivités publiques* prendront en charge la plus grande partie des responsabilités.

a) *L'absence fâcheuse d'interlocuteurs privés.*

● S'agissant aussi bien de *l'installation des réseaux* que de leur *gestion technique*, les exemples étrangers montrent (les Etats-Unis, la Belgique, le Japon ou le Royaume-Uni) que rien n'oblige l'Etat à assurer la totalité de la maîtrise d'ouvrage et le contrôle d'exploitation de ces nouvelles techniques.

Cette mainmise de l'Etat engendrera des effets pervers :

1. La situation de simple soumissionnaire faite à l'industrie va à l'encontre de la mission, d'exportatrice qui lui est implicitement assignée : comment concevoir que l'on puisse vendre à l'étranger des réseaux de câblage dont on ignore les conditions commerciales de fonctionnement ?

2. Sur un plan plus général, cette omniprésence des pouvoirs publics sur les infrastructures des nouveaux médias *n'est pas sans menace pour les libertés*

*Exemple* : que dirait-on si l'Etat possédait l'ensemble des imprimeries d'édition et de presse ? (Au demeurant, le précédent de la Société nationale des entreprises de presse, constituée à la Libération, n'a pas été couronné de succès).

*Une réflexion approfondie pourrait être menée sur ce point - en particulier par la Haute Autorité.*

b) *Des financements publics.*

Les modes de financement et le coût du développement seront précisés par la suite, lors de l'examen de chacune des techniques. Tous les financements sont publics.

T.D.F. et les P.T.T. se partagent l'essentiel des dépenses dans le cas du satellite (un milliard de francs 1980 pour le programme préopérationnel) et du plan de câblage. T.D.F. prend à sa charge la remise en état du réseau V.H.F. de la quatrième chaîne. L'Etat participe sous forme de dotation en capital ou par l'intermédiaire de prêts du F.D.E.S. Les collectivités locales sont également sollicitées dans le cas du câble.

Ces charges sont considérables pour les finances de l'Etat, mais également pour celles des collectivités locales (qui seront, par ailleurs, très sollicitées par l'application des projets de décentralisation).

*Au total, la puissance publique va prendre, sur la base d'un projet industriel intéressant la communication, des risques d'autant plus importants que l'environnement français, marqué par l'héritage et le maintien, même atténué, du monopole, n'est pas favorable à un développement aussi rapide des nouvelles techniques audiovisuelles*

## II. - UN CONTEXTE DÉFAVORABLE

### A. - Un élément contradictoire et dangereux : le maintien du contrôle de l'Etat.

La raison première des retards accumulés par la France dans l'extension des nouvelles techniques est que les pouvoirs publics ne sont pas parvenus à régler la contradiction qui existe entre la multiplication des médias audiovisuels et le maintien du contrôle social qu'ils exercent par le biais du monopole.

L'analyse des propositions gouvernementales (ci-dessus) ainsi que celle des dispositions du texte de la loi du 29 juillet 1982 montre que les pouvoirs publics entendent développer les nouveaux médias sans pour autant renoncer à ce contrôle ni réformer de façon décisive les conditions de fonctionnement du service public.

*Ce dispositif juridique limite les utilisations privées des nouveaux médias ; il y aura deux conséquences graves :*

D'une part, il va à l'encontre de la logique constatée dans les pays étrangers, où l'extension des nouveaux médias a donné lieu au développement d'une pluralité d'expression et de sensibilités qui n'avaient pas eu l'occasion de se manifester.

D'autre part, il fige a priori les modes de gestion des nouveaux réseaux : on imagine mal que des canaux publics ou parapublics puissent longtemps résister à des pressions syndicales visant à aligner le nombre et le statut de leurs personnels sur les trois chaînes de programmes existant dans le service public.

### B. - Un héritage lourd : l'ombre portée du monopole.

L'existence du monopole a non seulement inhibé le développement des nouvelles techniques, mais son mode de fonctionnement a créé des conditions défavorables à leur extension.

#### 1° le tarissement des financements traditionnels.

Dans un contexte général de rigueur, il semble difficile d'accroître les prélèvements fiscaux au bénéfice de l'audiovisuel. Or :

a) Les chaînes de programme accaparent les ressources de publicité, de redevances pour droit d'usage des appareils et se trouvent paradoxalement en situation d'austérité budgétaire, directement due à une mauvaise gestion, qui est la marque endémique de ce service public.

b) La concentration des moyens de production audiovisuelle a empêché la constitution d'une industrie de programme autonome.

● Dans la perspective de la demande à venir de programmes, ce phénomène aura une double conséquence :

- la capacité de création et d'initiative de grandes unités est beaucoup plus faible que celle qu'aurait une organisation beaucoup plus diversifiée :

- les quelques entreprises privées qui ont subsisté ne l'ont fait qu'en bénéficiant de la rente de situation que leur attribuait l'alignement de leurs tarifs sur ceux du service public. Or, l'augmentation du volume des émissions devrait, pour des raisons de concurrence déjà perceptibles dans la programmation des chaînes, s'accompagner d'une diminution de leurs coûts. Ce n'est pas possible actuellement, car une autre conséquence de l'absence d'industrie autonome est qu'il n'existe pas en France, comme au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis, de métiers de production audiovisuelle qui aient réellement appris à prendre en considération les contraintes de coût : *en ont-ils du reste besoin ?*

● L'application de la loi sur la communication audiovisuelle est de nature à amplifier ce déséquilibre :

- les liens de plus en plus étroits de la S.F.P. avec les chaînes de télévision ont encore réduit l'activité des sociétés privées, dont certaines sont dans une situation financière difficile :

- les négociations sur la Convention collective nationale unique du service public ont abordé le problème de l'extension de celle-ci au secteur audiovisuel privé. *Cette extension serait mortelle pour l'audiovisuel français.*

Certes, certains efforts visent à mettre en place une industrie de programmes indépendante du service public. Il n'est pas prouvé que ces initiatives puissent être couronnées de succès, sinon à long terme.

## 2° Les modes de gestion du service public font qu'il n'est pas en état de se substituer à l'absence de production privée.

● L'anémie créative des sociétés de télévision est telle qu'elles ne peuvent pas assurer un volume de programme original suffisant à couvrir leurs émissions (comme en témoigne la multiplication des rediffusions et l'importance des achats à l'étranger).

● L'isolement des chaînes de télévision a eu pour résultat une mauvaise utilisation de l'offre potentielle de coproduction, car peu de relations de coproduction ont été développées *(tout au moins jusqu'à une date récente) :*

- soit avec les télévisions étrangères ;

- soit avec l'industrie cinématographique française.

Ce vide est renforcé par l'absence de groupes multimédias.

● Le monopole de la télévision et, jusqu'en 1981, celui de la radiodiffusion, ont fait qu'il n'existe pas en France de puissants groupes multimédias associant la presse, la radio et la télévision.

Dans la perspective de l'extension des réseaux, ces groupes présenteraient un double intérêt :

- d'une part, ils permettraient d'associer les médias anciens - et notamment la presse - aux nouvelles techniques en assurant un élargissement de leurs bases de financement (la nécessité d'opérer une telle association en France est évidente si l'on ne veut pas que la presse disparaisse) :

- et, d'autre part, ils seraient à la source d'une constitution progressive et adaptée à la demande potentielle des nouveaux réseaux sans appel aux finances publiques.

● La loi du 29 juillet 1982 limite encore les possibilités de croissance de ces groupes, puisqu'elle rend applicables certaines dispositions de l'ordonnance de 1944 sur la presse aux réseaux câblés, et interdit ainsi à tout programmeur privé d'atteindre les seuils d'amortissement des émissions.

## CHAPITRE II

# SANS QU'AIT ÉTÉ CERNÉE LA DEMANDE DE NOUVEAUX RÉSEAUX NI PRÉCISÉS LEURS ÉQUILIBRES DE FINANCEMENT

### I. - UNE DEMANDE MAL CERNÉE

Paradoxe d'une décision qui engendrera sur dix ans des financements publics de plus de cinquante milliards de francs sans que l'on se soit assuré de l'existence d'une demande correspondante.

#### A. Des perspectives ambitieuses...

Si l'ensemble des projets gouvernementaux se réalise :

- l'importance des émissions diffusées doublera en dix ans (de 10.000 à 20.000 heures), soit 10.000 heures d'émissions nouvelles, alors que la télévision américaine, sur 150.000 heures par an, ne diffuse que 12.000 heures d'émissions nouvelles ;

- le nombre des canaux sera multiplié au moins par deux ;

- les possibilités d'utilisation des terminaux que constituent les postes de télévision seront considérablement accrues par l'interactivité.

*Cette offre correspond-elle à un besoin ?*

#### B. - ...qui ne répondent peut-être pas à l'attente du public.

1° L'extension escomptée de l'écoute n'est pas acquise.

a) La durée moyenne quotidienne d'écoute en France est de deux heures trente; elle avoisine sept heures aux Etats-Unis.

Certaines caractéristiques de notre pays font qu'il est peu probable que le volume de l'écoute se modifie de façon notable :

- absence de journée continue ;

- taux d'activité féminine élevé ;

- concentration de l'écoute le soir jusqu'à 22 heures et en fin de semaine ;

- pas de postes ouverts en permanence comme aux Etats-Unis.

b) L'auditorat de la télévision est conservateur, ce qui exclut une captation rapide d'audience des nouveaux médias.

Deux exemples :

- Antenne 2 a mis quinze ans à dépasser T.F. 1 dans les sondages, et pour les raisons que l'on connaît !
- Rappel du trouble accentué qui a suivi la transformation profonde de la grille des programmes à la rentrée de 1981.

**2° La conception de la future programmation ne tient pas compte des expériences acquises.**

*Les expériences américaines et canadiennes de câblage montrent que les spectateurs ne s'abonnent pas à un réseau, mais à des programmes précis. Il n'est pas avéré que la conception de la programmation actuellement développée réponde à cette attente.*

En effet, en vue d'atteindre un volume de programmation correspondant aux capacités supplémentaires offertes par les nouveaux canaux, quatre solutions semblent être envisagées :

- l'extension des programmes traditionnels ;
- la naissance d'une expression télévisée locale ;
- la télévision spécialisée ;
- et la création d'une télévision de service dans le cadre d'une diffusion traditionnelle, mais aussi en fonction des possibilités offertes par l'interactivité.

Sur chacun de ces points, on doit émettre des réserves.

a) Le développement de nouveaux canaux de télévision analogues aux trois chaînes existantes n'est probablement pas de nature à capter un nouveau public ; au plus, ces canaux agiront comme un substitut à l'offre actuelle des chaînes.

b) L'idée de programmation locale est intéressante. Néanmoins, on relevera :

1. qu'en cas de multiplication des canaux de télévision, l'audience de cette télévision a tendance à se marginaliser (*exemple* : Etats-Unis, où les chaînes locales résistent mal à la concurrence des autres canaux câblés) ;
2. qu'au-delà du désir compréhensible des responsables locaux de tous horizons politiques de câbler leur ville, la définition des futurs programmes reste floue (*exemple* : Annexes au rapport Flichy, qui note la très grande indétermination des programmes proposés par les collectivités qui ont fait acte de candidature pour être câblées) ;
3. que la notion de production locale n'est probablement pas adaptée - compte tenu des coûts de la télévision - à un pays de la dimension de la France (*exemple* : c'est au contraire le cas aux Etats-Unis, où le câblage local répondait à des besoins qui ne sont pas manifestes en France).



Les programmes locaux pourraient correspondre à certaines formes d'expression locales, mais il semble peu réaliste d'envisager une production locale possédant un pouvoir d'attraction identique à la production nationale. *Il convient de ne pas oublier que la télévision est un métier.*

c) La télévision spécialisée offre probablement les potentialités les plus importantes d'augmentation de l'écoute.

La spécialisation de la programmation constitue probablement un de ses domaines d'extension les plus riches de possibilités.

Les *Narrow Castings*, aux Etats-Unis, reposent sur de grands réseaux intégrés consacrés à un ou deux thèmes (cinéma, jeux, variétés, sports, culture) et montrent qu'il peut exister une demande potentielle pour ce type de prestations.

Pour autant qu'il soit prouvé que la dimension française autorise cette spécialisation, l'introduction de ce type de programme doit éviter deux dangers :

1. la télévision destinée aux minorités (cf. écoute actuelle de la « quatrième chaîne » anglaise) ;

2. La multiplication de trop nombreux thèmes de diffusion, qui est généralement la source de la perte d'identité du réseau et de l'effritement de son audience (*exemple* : faillite des canaux américains qui ont présenté une programmation trop diversifiée).

d) La télévision de service.

● L'idée d'utiliser les heures creuses d'audience ou de diffusion des chaînes afin d'offrir aux téléspectateurs des services individualisés n'est pas nouvelle (télévision scolaire).

Sans nier l'intérêt que peut présenter cette catégorie de prestations, force est de constater qu'elle n'a, jusqu'ici, recueilli que peu de demandes et qu'elle n'utilise pas à plein les possibilités de diffusion offertes par les trois chaînes existantes.

D'autant plus qu'il n'existe pas, en France, de politique institutionnelle d'éducation audiovisuelle comme au Royaume-Uni, avec les canaux B.B.C. 1 et B.B.C. 2.

● *L'introduction de la télévision interactive suscite des interrogations d'une autre ampleur.*

Au-delà du désir de la D.G.T. (Direction générale des Télécommunications) de multiplier les usages potentiels des câbles qu'elle a l'ambition d'installer, il s'agit de savoir si une fraction significative de l'auditorat de la télévision va employer celle-ci de façon active et à des fins utilitaires.

En attendant de connaître les résultats de l'expérience de Vélizy et de celle de Biarritz, on se bornera à avancer deux observations :

1. Aux Etats-Unis, ce type de services a trouvé son secteur d'élection dans les entreprises et *non chez les particuliers* ; en négatif, on peut affirmer que l'expérience Prestel menée au Royaume-Uni n'a pas été un succès.

2. *Il n'est pas prouvé que l'attitude passive de l'auditorat vis-à-vis d'un média qui constitue pour lui un moyen de détente soit de nature à évoluer rapidement.* En toute hypothèse, rien n'indique que les services qu'il est envisagé de proposer aient un caractère suffisamment attractif.

En définitive, et sous toutes les réserves qu'inspire l'état présent des industries de programme de notre pays, *les solutions envisagées par le Gouvernement en vue de la programmation des nouveaux canaux n'emportent aucune certitude quant à l'augmentation de la durée moyenne d'écoute ni quant au développement d'une nouvelle demande.*

D'autant plus que *cette demande supplémentaire devrait, dans la plupart des cas, s'exprimer sous forme solvable.*

## II. - DES ÉQUILIBRES DE FINANCEMENT IMPRÉCIS

### A. - La concurrence inévitable entre les nouveaux médias...

La faiblesse, ou pour le moins l'indétermination, de la demande potentielle conduit à examiner les conditions dans lesquelles les différentes offres de services audiovisuelles s'articulent et, par la force des choses, entreront en concurrence.

**1° Le schéma gouvernemental d'organisation des nouveaux médias n'est pas réaliste.**

a) *Le mélange des genres.*

A la suite des décisions d'un Conseil des ministres de novembre 1982, le Gouvernement semble vouloir centrer la mise en place des nouveaux médias sur un noyau dur qui est le câblage, celui-ci ayant le triple intérêt :

- d'autoriser la multiplication des expériences de télédistribution locale et la retransmission de certaines émissions nationales ;

- de permettre le développement de l'interactivité.

- de conduire à une réception collective des émissions par satellites.

Mais l'accent mis sur le câblage n'est pas uniquement imputable aux multiples fonctions qu'ils peuvent remplir. Ce choix se justifie surtout par les pressions de l'industrie et de la D.G.T. qui, sur la base des financements importants qu'elle seule peut mettre en œuvre, souhaite développer les usages privés des nouvelles techniques de télécommunication.

A ce degré de priorité, *l'accroissement de la télédistribution n'est qu'un objectif de second rang, dont la demande n'a pas été étudiée* (cf. chapitre II.1).

*Il s'agit d'une confusion des genres extrêmement regrettable, car l'extension des émissions de télévision est l'unique moyen de rendre le câblage attractif.*

b) *La dispersion des responsabilités.*

On relèvera également l'extrême émiettement des compétences en matière de nouvelles techniques (du ministère de la culture à la C.L.T.).

Dans ces conditions, on ne peut qu'aboutir à un certain nombre de conflits administratifs, sous-tendus par des luttes d'intérêts. D'autant plus que, compte tenu de la faiblesse probable de la demande potentielle, il est peu envisageable que chacun de ces nouveaux réseaux puisse avoir une audience à la mesure des possibilités offertes.

**2° La concurrence des médecins non connectés.**

Dès à présent, il apparaît que les secteurs de l'auditorat les plus demandeurs et les plus actifs ont marqué une préférence pour les magnétoscopes. Que leur usage autorise une plus grande liberté d'emploi des programmes déjà existants, ou qu'il permette l'achat ou la location de films au travers des vidéo-clubs (1), il va à l'encontre d'une consommation supplémentaire de moyens audiovisuels.

De plus, cette demande bénéficiera - l'harmonisation des standards aidant - des stocks très importants de films qui sont constitués aux Etats-Unis ou en train de se constituer dans notre pays.

Une réflexion analogue, mais prématurée, pourrait être menée sur le vidéo-disque. Car on doit noter que, même si ce nouveau moyen de consommation audiovisuelle n'a actuellement pas fait l'objet d'une diffusion de masse dans notre pays, il n'est pas avéré qu'il en sera de même dans les dix années qui couvrent l'horizon des projets gouvernementaux.

Enfin, on relèvera également que l'utilisation des mini-ordinateurs sera probablement de nature à concurrencer indirectement les autres consommations audiovisuelles, du fait des ponctions qui devront être opérées sur le temps et sur les moyens de ceux qui l'utiliseront.

---

(1) Les abonnés des vidéo-clubs consacrent en moyenne près de 4.000 F par an à la location de films.

### 3° Les décisions d'antériorité.

*L'exemple de l'avantage pris par le magnétoscope sur le vidéo-disque démontre que des offres concurrentielles de nouveaux médias ne peuvent s'effectuer de façon totalement concomitantes. Ceci conduit à poser le problème de l'échéancier de la mise en œuvre de chacun des nouveaux réseaux proposés par le Gouvernement. Par exemple, si la quatrième chaîne est mise en place deux années plus tôt, comme cela semble être prévu, sur le satellite, les sociétés chargées de l'exploitation de celui-ci pourront-elles imposer leurs nouveaux programmes ?*

Le problème se pose également en matière de câblage, bien qu'il soit envisagé que les émissions par satellite puissent faire l'objet d'une réception collective.

*Il paraît peu douteux que la captation d'une partie plus ou moins importante de l'auditorat par un nouveau média va à l'encontre du développement des autres médias.*

### B. - ... conduit à s'interroger sur les équilibres de financement de l'ensemble de ces projets.

*Les caractéristiques de la démarche gouvernementale concentrée sur une offre publique et industrielle de nouveaux moyens audiovisuels montrent qu'on a voulu éviter de poser le problème de l'extension de ces techniques en termes marchands.*

Cette vision apparaît quelque peu angélique, puisqu'en définitive le fonctionnement des nouveaux médias aura un coût précis et devra faire appel à des sources de financement correspondantes. Sur ce point, leur équilibre de financement n'est pas assuré.

### 1° Des coûts de fonctionnement importants.

#### a) L'exploitation technique.

A ce niveau, on risque d'aboutir à des doubles emplois financiers considérables, puisque :

- on maintiendra le réseau hertzien classique :

- en le développant par la quatrième chaîne,
- en le doublant d'une diffusion par satellite ;

- on développera de façon stimulée une émission par satellite et sa réception collective en prévoyant une redistribution collective de ces émissions.

#### b) Le coût de la programmation.

- Un contexte général de hausse des prix des programmes :

- La gestion :

Il est prévu que les nouveaux moyens de communication feront l'objet d'une gestion moins lourde que celle des actuelles chaînes de programmes. **Quel avenir !**

*Dans le cadre d'une administration publique des futures sociétés d'exploitation, cette espérance a, nous l'avons vu, peu de chances de se réaliser.*

- Les programmes :

En dépit de la baisse due aux progrès techniques, on relève la tendance à la hausse des coûts relatifs des programmes audiovisuels.

D'autre part, il est probable que la demande mondiale de programmes sera un facteur de hausse du coût de ceux-ci.

On observe déjà, dans le domaine cinématographique, des comportements de constitution de stocks qui anticipent ce phénomène et en amplifieront les conséquences.

- L'évaluation des coûts :

On ne dispose actuellement que de peu de données indiscutables sur les charges de fonctionnement des futurs canaux.

Cependant :

- le fonctionnement d'un canal sur le satellite de télévision – géré de façon privée – serait de l'ordre de 600 à 800 millions de francs par an ;

- le coût d'une quatrième chaîne sur satellite, qui émettrait six heures par jour (2.190 heures par an) et offrirait des programmes entièrement originaux, serait à peu près du même ordre ;

- le coût des programmes câblés reste à déterminer mais, à titre d'illustration, le rapport Flichy évalue à 110 millions de francs par an le coût des programmes des premières douze villes à être câblées.

Au total, les nouveaux programmes devront mobiliser des ressources annuelles au moins égales à deux milliards de francs, somme à laquelle s'ajouteront les frais de fonctionnement technique.

## 2° Des ressources aléatoires.

*L'offre de nouveaux services audiovisuels doit trouver sa contrepartie dans l'appel à de nouvelles ressources. On imagine mal, compte tenu du besoin de financement des chaînes et du coût d'application de la réforme de l'audiovisuel, que ces charges puissent être satisfaites par la fiscalité.*

### a) Des apports marginaux.

Des solutions originales ont été proposées afin de dégager des ressources supplémentaires.

- Le parrainage d'émissions de création :

Le rapport Moynet a évoqué la possibilité de faire prendre en charge tout ou partie de certaines émissions de création lourdes par des entreprises – qui ne feraient pas à proprement parler de la publicité, mais mettraient en œuvre à cette occasion une politique institutionnelle de communication.

Cette idée est intéressante, mais les ressources supplémentaires qui résulteraient de son application demeurent très marginales au regard des besoins.

- La location d'heures d'antenne à des entreprises :

Cette proposition a trouvé un début d'application sur une des trois chaînes de programmes, mais n'a pas donné de résultats financiers très concluants.

En toute hypothèse, le développement des réseaux aboutira à une concurrence qui aura probablement pour résultat de faire baisser le prix de location de ces heures d'antenne.

### b) La nécessaire limitation des financements locaux.

Les collectivités locales vont être également concernées par le financement des nouveaux réseaux. D'une part, elles assureront 30 % du préfinancement des réseaux de câblage. D'autre part, elles seront partie aux futures sociétés locales d'exploitation.

Dans la mesure où le mouvement de décentralisation met à leur charge des responsabilités très importantes sans que des assurances réelles aient été obtenues sur les transferts de ressources correspondant à ces charges, il semble hasardeux d'espérer que les collectivités pourront apporter un financement important dans le fonctionnement des nouveaux réseaux.

*c) Les incertitudes et les dangers de l'extension du financement publicitaire.*

Le retard français pour les dépenses publicitaires par habitant laisse à penser qu'il existe certaines potentialités de financement dans ce domaine pour de nouveaux médias. Néanmoins, plusieurs facteurs conduisent à tempérer cette affirmation.

1. Les facteurs généraux.

Le marché publicitaire risque d'être très sollicité par les demandes des nouveaux médias, puisqu'il est notamment prévu :

- que l'extension de la publicité sur F.R 3, qui atteint déjà 250 millions de francs en 1983, se poursuive ;

- que le satellite soit financé par des ressources publicitaires ;

- et que les sociétés locales d'exploitation de câblage fassent appel à la publicité pour un montant maximal atteignant 80 % de leurs ressources.

Sur ces bases, il n'apparaît pas déraisonnable de penser que des sommes allant pour le moins de 1,2 milliard à 1,5 milliard de francs 1982 (sur 2,5 milliards minimum qu'il conviendrait de financer) soient attendues du marché publicitaire. Rappelons que ces sommes correspondent à 50/60 % des ressources publicitaires des organismes de l'audiovisuel.

Or, dès maintenant, on observe un essoufflement de la demande de publicité audiovisuelle : la R.F.P., qui s'était longtemps trouvée en situation de répartiteur d'une demande excédentaire, est moins sollicitée.

Enfin, on doit également noter que les médias audiovisuels ne seront pas les seuls nouveaux supports sur le marché. L'affichage, qui au cours de ces dernières années a attiré une part croissante de la publicité, est en passe de se moderniser sous une forme électronique, et il est peu douteux qu'il fera également appel à des financements publicitaires.

2. Les facteurs spécifiques à l'introduction de la publicité sur les nouveaux médias.

Deux problèmes se posent :

• Le niveau de rentabilité minimal à atteindre afin d'assurer le financement du fonctionnement des nouveaux médias par des ressources publicitaires.

Il n'est pas évident que chacun des nouveaux médias que le Gouvernement s'apprête à lancer puisse établir rapidement une audience significative, compte tenu de la concurrence qui existe déjà du fait des actuelles chaînes de télévision.

• La création de créneaux.

A n'en pas douter, si un des nouveaux médias capte le premier une audience suffisante et les ressources publicitaires correspondantes (on peut penser au satellite, puisque la quatrième chaîne sera financée par le péage), il risque de s'opérer un effet cumulatif qui interdira aux médias qui viendront ultérieurement l'accès aux ressources publicitaires.

3. Les dangers pour la presse.

Même si l'appel à la publicité risque de ne pas être aussi fructueux que l'envisagent certains, la part du fonctionnement des nouveaux médias qui sera assurée par le marché publicitaire est susceptible de limiter encore les ressources financières de la presse. Déjà, l'introduction de la publicité sur F.R. 3 a abouti à une diminution de la vente d'espaces dans un certain nombre de magazines (essentiellement les magazines féminins).

a) *La déstabilisation du marché publicitaire.*

On a vu que les ressources publicitaires nationales des sociétés de câblage sont très aléatoires, puisqu'elles risquent d'être concurrencées par le satellite. Dans ces conditions, il est possible que ces sociétés s'orientent vers la recherche de ressources publicitaires régionales qui porteraient alors gravement atteinte aux équilibres financiers de la presse.

De même, l'introduction de la publicité dans les supports télématiques à usage domestique apparaît difficilement évitable.

b) *La déstabilisation du lectorat.*

Le second danger porte sur une déstabilisation potentielle du marché des lecteurs.

L'exploitation des « informations-services » par les nouveaux médias, ou la diffusion des nouvelles de l'actualité locale, peuvent susciter un appel de clientèle contre lequel la presse écrite ne pourra lutter.

## TITRE II

# LES RISQUES PROPRES À CHACUNE DES NOUVELLES TECHNIQUES

### CHAPITRE PREMIER

#### CANAL PLUS « LA TÉLÉVISION JOUR ET NUIT », MAIS POUR COMBIEN DE TEMPS ?

4 novembre 1984 : c'est le lancement de Canal Plus, la première télévision à péage française.

Le service public arrive à l'étouffement économique et financier :

- l'arrivée de Canal Plus est d'abord le témoin d'une évolution en douceur, qui montre que l'on peut faire une télévision hors des circuits appesantis de la bureaucratie tout en évitant une déréglementation brutale ou une réforme supplémentaire et inutile ;

- mais c'est aussi le signe des hésitations des pouvoirs publics, mal à l'aise devant ce qui est à la fois une fausse privatisation sous la forme d'une concession de service public accordée à une société contrôlée financièrement par l'Etat, mais une vraie télévision payante mise en œuvre par un gouvernement socialiste.

#### A. - Le choix de la concession de service public.

Le 6 décembre 1983, en vertu de l'article 79 de la loi du 29 juillet 1982, l'Etat concède à l'Agence Havas une concession de service public ayant pour objet la programmation d'émissions de télévision destinées au public spécialement équipé pour y accéder et versant une rémunération pour ce service. Il est

convenu que l'Agence Havas proposera à l'Etat une société qui reprendra la concession et qui sera substituée à l'Agence Havas. Le titulaire définitif de la concession est la société Canal Plus. La concession est accordée pour une durée de douze ans renouvelable.

Par l'intermédiaire d'Havas et du secteur bancaire nationalisé, l'Etat contrôle près de 60 % de Canal Plus (1).

Ce choix a au moins deux conséquences :

1° Il dispense de l'intervention de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle. Comme l'indique M. le Secrétaire d'Etat chargé des techniques de la communication : *« La Haute Autorité n'exerce que les attributions qui lui ont été expressément confiées par le législateur. Ses compétences ont été définies aux titres II et III de la loi du 29 juillet 1982. Celle-ci n'ayant pas confié à la Haute Autorité un pouvoir d'avis préalable sur la concession ni un contrôle sur l'activité du concessionnaire, c'est conformément au texte législatif que la concession du service public a été conclue entre le secrétariat d'Etat chargé des techniques de la communication et l'Agence Havas (2). »*

Cet argument est inattaquable sur le plan juridique. Il témoigne cependant que la concertation, largement prônée par ailleurs, a toujours des limites...

2° Il réduit le contrôle du Parlement.

La société étant titulaire d'une concession de service public, il sera communiqué chaque année des informations relatives à l'exécution de la concession. En revanche, ainsi qu'a bien voulu le signifier M. André Rousselet aux rapporteurs des commissions compétentes des deux Assemblées : *« Canal Plus est une société de droit privé ne figurant ni directement ni indirectement à la nomenclature des entreprises publiques. Dès lors, il apparaît que les impératifs de la confidentialité commerciale doivent faire obstacle à ce que les rapporteurs du Parlement puissent avoir accès à des informations autres que celles normalement disponibles au greffe du tribunal de commerce de Paris ou rendues publiques par la Société. »*

---

(1) Au 7 novembre 1984, le capital de la première société de télévision de droit privé, titulaire d'une concession de service public, se décompose ainsi : Havas (42,13 %), Compagnie générale des eaux (15 %), l'Oréal (10 %), Société générale (6,60 %), Assurance du groupe de Paris-vie (5 %), Garantie mutuelle des fonctionnaires (5 %), Banque nationale de Paris (3,34 %), Crédit lyonnais (3,34 %), Crédit commercial de France (3,34 %), Banque régionale d'escompte et de dépôt (1,50 %), Consortium de valeurs immobilières (1,50 %), *Nice-Matin* (1 %), *Ouest-France* (0,66 %), Société pour le développement de la télévision (0,34 %), Centre France communications (0,33 %), *Le Bien Public* (0,33 %), *Le Midi Libre* (0,33 %), *La République du Centre* (0,20 %).

(2) A.N., Question écrite, J.O. 28 mai 1984, p. 2517.

Dans ce domaine, la confidentialité, c'est le premier des privilèges. Les commentaires de votre Commission seront en conséquence limités à deux observations.

### **B. - L'équilibre financier de l'opération sera difficile.**

Aux Etats-Unis, la télévision à péage donne des signes d'essoufflement (1). La société *On T.V.* a perdu en un an 30 % de ses abonnés. Sans doute cette évolution a-t-elle des causes strictement locales (notamment la concurrence que se livrent les sociétés) et ils ne saurait être question de tirer des Etats-Unis - pays de profusion d'images - des leçons pour la France ; néanmoins, cette désaffection semble avoir des causes profondes, telles que la récession économique et la progression des désabonnements, qui ne doivent pas être sous-estimées dans le cas de l'expérience française.

Les objectifs de Canal Plus sont ambitieux. Les prévisions d'abonnement sont les suivantes :

- novembre 1984 : 200.000 abonnés ;
- novembre 1985 : 700.000 abonnés ;
- novembre 1986 : 1.100.000 abonnés ;
- novembre 1987 : 1.500.000 abonnés.

Il est prévu que Canal Plus dégage ses premiers résultats positifs en 1986 et récupère les pertes des deux premières années en 1987.

En réalité, dans une conjoncture de récession, cet objectif paraît plutôt optimiste.

Sans doute, la hiérarchie des consommations n'a guère été changée par la crise. Les dépenses de loisirs restent privilégiées dans les budgets des ménages (6,4 % du budget total des ménages en 1973, 7,8 % en 1983, 8,8 % en 1990 (1) mais leur rythme de progression diminue (15,5 % annuels sur la période 1973-1982 ; + 2,4 % seulement sur la période 1980-1990).

---

(1) Voir sur ce point *Dossiers documentaires* de l'Institut national de la communication audiovisuelle - Problèmes audiovisuels, octobre 1984, n° 21.

(1) Source : I.N.S.E.E., *Le Monde*, 21 août 1984.

**1° Or la télévision à péage représente un coût non négligeable qui pèsera sur les budgets des ménages.**

*Premier cas* : Si le téléviseur date d'avant janvier 1981 (soit 70 % des postes couleurs) et si l'antenne doit être modifiée :

Abonnement :	1.420 F.
Dépôt de garantie :	420 F (dont 210 F seront retenus pour « frais d'accès »).
Antenne :	entre 600 et 4.000 F.
Prise Péritel :	entre 500 et 1.000 F.
Total :	entre 2.940 et 6.840 F.

*Deuxième cas* : Si l'équipement audiovisuel est moderne :

Abonnement :	1.420 F.
Dépôt de garantie :	420 F.
Total :	1.840 F.

Il faut bien entendu ajouter à ce budget la redevance annuelle pour le téléviseur couleurs (526 F) et l'éventuel magnétoscope (641 F). Tous ces tarifs seront bien entendu « réajustés »... comme sont régulièrement « réajustés » les péages d'autoroutes.

Contrairement à la télévision, pour laquelle il existe de nombreux cas d'exonération de redevance en faveur des personnes âgées et des personnes atteintes d'une infirmité ou d'une invalidité, selon les termes mêmes de M. le Secrétaire d'Etat chargé des techniques de la communication, « la société Canal Plus ne prévoit pas, d'après les renseignements recueillis, de conditions spéciales pour cette catégorie de personnes » (1).

**2° Les problèmes pratiques.**

Outre un coût non négligeable, la réussite de Canal Plus se heurte à un certain nombre de problèmes pratiques qui vont freiner son développement au départ et réduire son pouvoir d'attraction par la suite.

---

(1) Question écrite, Sénat, J.O. du 9 août 1984, p. 1250.

*Observation* : questionné par M. Daniel Percheron au sujet de la situation des personnes handicapées désireuses de capter la quatrième chaîne de télévision, le Secrétaire d'Etat n'a pu que répondre que « d'après les renseignements recueillis ». Chacun peut relever que la confidentialité ambiante entretenue par Canal Plus s'applique aussi au ministre...

Le nombre insuffisant ou l'indisponibilité des décodeurs d'une part, les difficultés soulevées par le changement d'antenne de télévision dans les immeubles collectifs d'autre part, peuvent nuire au bon démarrage de la quatrième chaîne.

Par ailleurs, même s'il est encore mal connu, le public de la chaîne est attiré, selon toute vraisemblance, par la nouveauté, et est féru de cinéma. Il existe déjà pour cela le magnétoscope. La clientèle potentielle est la même. Mais il n'est à l'heure actuelle pas possible d'enregistrer Canal Plus en étant absent, la télévision fermée. Il est impossible également de regarder une autre chaîne en enregistrant Canal Plus.

### **C. - Canal Plus bénéficie de privilèges exorbitants du droit commun.**

#### **1° Dans le domaine financier : Les relations de Canal Plus et de l'Établissement public de diffusion (T.D.F.)**

a) T.D.F. réalise d'importants investissements pour assurer la diffusion des émissions de Canal Plus sur les anciennes fréquences du réseau V.H.F. de la première chaîne.

Pour son lancement, Canal Plus dessert quatre régions représentant 50 % des foyers français (région parisienne, région Nord-Picardie, région Rhône-Alpes, région méditerranéenne). 75 % de la population doivent être desservis fin 1985 et 90 % en 1987.

T.D.F. reste propriétaire du réseau. Les coûts de reconversion du quatrième réseau sont de 245 millions de francs 1981.

Parallèlement, T.D.F., maître d'ouvrage de la tête de réseau, doit à ce titre investir environ 30 millions de francs 1984 pour les équipements techniques et leur raccordement aux réseaux de T.D.F. (réseau de diffusion et de contribution).

L'échéancier prévisionnel des paiements se présente ainsi :

1982-1983		1984	1985	1986
6.5 (MF 82)	33 (MF 83)	178 (MF 84)	85 (MF 84)	20 (MF 84)

b) Le contrat liant Canal Plus à T.D.F. reflète une certaine originalité par rapport aux contrats habituellement passés entre T.D.F. et les sociétés de programme.

- Il s'agit d'abord d'une clause d'intéressement aux résultats.

Dès que le nombre d'abonnés dépassera le nombre de 1.200.000 et que l'avance de trésorerie consentie par T.D.F. à Canal Plus aura été remboursée, Canal Plus versera :

- 1 F par abonné et par mois pour la quantité d'abonnés comprise entre 1.200.000 et 1.500.000 ;

- 2 F par abonné et par mois pour la quantité d'abonnés comprise entre 1.500.000 et 2.000.000 ;

- 0,50 F par abonné et par mois pour la quantité d'abonnés supérieure à 2.000.000.

- Il s'agit surtout d'une clause de paiement des prestations tout à fait dérogatoire. Un différé de paiement a été admis pendant les deux premières années. Il est soumis à un système d'agios.

Ce différé de paiement porte sur 33 % du total des prestations la première année de fonctionnement (novembre 1984 - novembre 1985) et sur 25 % du total des prestations la deuxième année (novembre 1985 - novembre 1986).

Cela constitue un avantage de trésorerie important pour Canal Plus, de l'ordre de 35 millions de francs par année pleine (1).

CONDITIONS DE PAIEMENT DES PRESTATIONS FOURNIES  
PAR T.D.F. A CANAL PLUS

(En millions de francs.)

Années	Prestations fournies à Canal Plus (diffusion et autres prestations)	Versement de Canal Plus	Différé de paiement
1984 .....	17,4	11,7	5,7
1985 .....	102,3	68,5	33,8
1986 .....	150	112,5	37,5

(1) Ces chiffres sont approximatifs. Le coût des prestations est donné en année pleine (1<sup>er</sup> janvier - 31 décembre). Le différé de paiement s'applique en année de fonctionnement (1<sup>er</sup> novembre - 31 octobre). En raison de ce décalage, les chiffres réels sont légèrement différents.

**2° Dans le domaine juridique, quatre points doivent être relevés.**

a) L'Agence Havas dispose de la quasi-exclusivité des concessions du service public de télévision payante par voie hertzienne.

• *Observation* : Une fois la couverture du territoire national réalisée, à partir de 1987, la recette pour T.D.F. de la diffusion de Canal Plus est estimée à 200 millions de francs. On voit mal comment ce chiffre a pu être établi, alors que les chaînes de service public – pour une durée de diffusion moins longue – ont d'ores et déjà des frais de diffusion très supérieurs (458 millions de francs pour chacune des 2 chaînes T.F. 1 et Antenne 2).

**Article 17 de la concession :**

*« Dans le cas où l'Etat envisagerait la concession d'un nouveau service de télévision payante par voie hertzienne, le concessionnaire serait prioritairement choisi s'il répondait aux exigences requises en proposant des conditions au moins équivalentes à la meilleure de celles proposées par les autres soumissionnaires. »*

Comment peut-on donner le monopole d'une forme de télévision à un seul organisme commercial alors même que la communication audiovisuelle est en pleine évolution ?

b) Les obligations imposées à Canal Plus sont limitées.

Les grandes contraintes du service public sont réduites au minimum. Pas de communication gouvernementale, pas d'émission de consommateurs, pas d'obligation d'émissions culturelles... Par ailleurs, le personnel de Canal Plus ne relève pas du champ d'application de la Convention collective nationale unique du personnel de l'audiovisuel.

En revanche, Canal Plus peut programmer des films, mais seulement 11 mois après leur sortie en salle, alors que les chaînes du service public doivent attendre trois ans pour le faire (ou deux ans dans le cas où elles sont les productrices). En échange, la concession impose à Canal Plus de consacrer un quart de ses ressources annuelles à l'approvisionnement de ses programmes en œuvres cinématographiques (320 films par an).

c) L'article 21 du cahier des charges donne à Canal Plus l'exclusivité des émissions patronnées.

*« La diffusion de messages publicitaires est interdite au concessionnaire. En contrepartie, celui-ci est autorisé à recevoir des contributions d'entreprises publiques ou privées désirant financer des émissions dans le but de promouvoir leur image, leurs activités ou leurs réalisations en faisant connaître leurs noms, leur dénomination ou leur raison sociale. »*

L'article précise que cette autorisation est réservée aux services de télévision financés exclusivement par abonnement, mais il est peu probable qu'un réseau câblé puisse avoir assez d'abonnés pour se passer d'un mécène. Il s'agit donc bien d'une véritable exclusivité accordée à Canal Plus.

Ainsi, les autres médias publics, les chaînes du service public, se voient interdire les émissions sponsorisées non par leur propre cahier des charges, mais par celui de Canal Plus, élaboré dans la confidentialité !

Alors que dans le même temps on débattait sur la transparence des entreprises de presse ! Contradiction à la française, sans doute.

d) L'article 15 de la concession, relatif à une éventuelle subvention d'équilibre, doit également être relevé.

*« Si un déséquilibre important et durable intervient dans l'exploitation de la concession du fait de circonstances extérieures à la volonté des cocontractants, le concédant s'engage à verser au concessionnaire une compensation financière ou à procéder à la révision de la concession avec l'accord du concessionnaire en vue de rétablir l'équilibre de l'exploitation. Il peut, si les circonstances l'imposent, autoriser le concessionnaire à renoncer à ladite concession. »*

Ainsi, la société Canal Plus tient à affirmer son caractère strictement privé... mais prend des garanties publiques dans le cas où l'exploitation serait déficitaire... Cette clause prévoyant que, en cas de déséquilibre important et durable de l'exploitation, l'Etat versera une compensation financière à la société Canal Plus devra être précisée.

L'affectation de ressources publiques, issues de la redevance, pour éponger les pertes d'une société qui fait tout pour se démarquer du service public ne sera pas le moindre des paradoxes !...

\*  
\* \*

En conclusion il apparaît que l'importance des transferts financiers, la structure du capital, les clauses contractuelles prévoyant notamment une subvention d'équilibre de l'Etat dans le cas où la société serait durablement déficitaire forment un faisceau d'indices qui serait susceptible de faire entrer Canal Plus dans le champ d'application des textes définissant les pouvoirs de contrôle financier des commissions du Parlement et de la Cour des comptes.

**C'est une question sur laquelle se penchera votre Rapporteur en 1985.**

---

(1) Ordonnance 58-1374 du 30 décembre 1958. Loi du 22 juin 1967.

## CHAPITRE II

# LE CÂBLE: DU CONTRÔLE, TOUJOURS DU CONTRÔLE, RIEN QUE DU CONTRÔLE

### I. - LE PLAN CÂBLE CONSTITUE UN PARI QUI COMPORTE DE NOMBREUSES INCERTITUDES

#### A. - Le plan câble.

##### 1° Genèse.

Conformément aux orientations du IX<sup>e</sup> Plan, le Gouvernement a décidé, au cours du Conseil des ministres du 3 novembre 1982, du lancement d'un plan de développement du réseau câblé.

Les objectifs suivants ont été définis :

Pour 1986 : 1,4 million de prises commandées et raccordées.

Pour 1992 : 7 millions de prises commandées et raccordées, soit 4,5 millions de ménages effectivement raccordés et payant un abonnement.

Le Conseil des ministres du 3 mai 1984 a adopté un certain nombre de mesures concernant le financement, l'exploitation et la programmation des réseaux câblés :

- **La réalisation des infrastructures** et des têtes de réseau, sera assurée, au nom de l'Etat, propriétaire, par le ministère des P.T.T. ; le recours à la technique des fibres optiques fournira les bases d'une politique industrielle ambitieuse dans ce secteur.

- **Les conditions techniques et financières** de l'utilisation des réseaux seront fixées dans des conventions conclues entre l'Etat et les sociétés d'exploitation. Celles-ci seront créées à l'initiative des collectivités locales et prendront la forme de sociétés d'économie mixte présidées par un élu (cf. loi du 1<sup>er</sup> août 1984).

- **Le financement** de l'installation des réseaux sera assuré au nom de l'Etat par le ministère des P.T.T., avec possibilité, pour les collectivités locales, d'une participation sous forme d'avances remboursables.

- **La Haute Autorité de la communication audiovisuelle** accordera, pour chaque réseau local, une autorisation concernant l'ensemble des programmes distribués par l'exploitant. Le réseau local sera défini comme n'excédant pas soixante kilomètres dans sa plus grande dimension et les limites de deux départements. Le Gouvernement autorisera la distribution des programmes sur les réseaux plus étendus ou sur plus d'un réseau local.

- **Un certain nombre de règles** ont été par ailleurs retenues pour ce qui concerne la programmation sur les réseaux.

- Enfin, s'agissant de la **publicité**, les règles fixant la déontologie et les volumes autorisés seront définies à la suite d'une concertation avec les partenaires intéressés.

## **2° Développement. Etat actuel du câblage en France.**

• Deux ans après avoir été lancé, le grand plan de télévision par câble connaît déjà des **retards**.

Au 30 septembre 1984, le nombre de réseaux câblés d'une certaine importance (plus de 700 prises potentielles) s'élève à 80. Soit 290.000 prises potentielles et 160.000 prises réellement raccordées.

28 grands réseaux (plus de 3.000 prises potentielles) réalisés à l'occasion d'opérations d'urbanisme, regroupent environ 200.000 prises potentielles et 110.000 prises raccordées (voir en annexe liste des grands réseaux).

Il convient de remarquer que le projet de Biarritz constitue un projet expérimental qui n'est pas mené selon les dispositions du plan national de câblage. La maîtrise d'ouvrage est totalement assurée par la Direction générale des télécommunications, et T.D.F. n'est qu'associé à la réalisation de ce projet (réalisation d'une station de réception de service rendu localement, soit un investissement de 750.000 F).

• Le budget de l'Etat et les collectivités locales participent à la mise en œuvre des **têtes de réseaux**.

En 1984, le financement des têtes de réseaux destinés à la diffusion par câble faisait l'objet :

- d'une subvention du ministère des P.T.T. à l'établissement public de diffusion (50 millions de francs);

- d'une participation des collectivités locales (21,50 millions de francs).

En 1985, les dépenses de T.D.F. à ce titre sont financées par une subvention affectée du ministère des P.T.T. de 50 millions de francs et par une participation des collectivités locales de l'ordre de 60 millions de francs.

Au 30 septembre 1984, 18 millions de francs ont été engagés pour la réalisation d'équipements de têtes de réseaux. Compte tenu de l'avancement de certains projets (Montpellier...), T.D.F. prépare une commande groupée avant fin 1984, de l'ordre de 70 millions de francs (1).

## B. - Les incertitudes.

### 1° Il y a en premier lieu un problème de clientèle.

Les expériences étrangères, les succès comme les échecs, le montrent, la télévision par câble par abonnement est un domaine ultra-commercial. Il s'agit d'un service de loisirs, l'évolution des conjonctures et du pouvoir d'achat devant inciter à la prudence.

### 2° Il y a en second lieu un problème purement technique.

En choisissant la fibre optique, le Gouvernement s'est engagé dans un pari technologique qui devrait placer la France au premier rang de la bataille mondiale des télécommunications. Elle devrait offrir de nombreux services parallèles interactifs (télématique, vidéotexte, visiophone), mais c'est aussi un pari, ainsi que le fait observer notre collègue M. J.-M. Rausch : « *En optant pour la fibre optique de préférence au coaxial, l'Etat limite considérablement la possibilité de choix du consommateur final* (1). »

---

(1) L'appel d'offres, lancé par T.D.F. en mai 1983, pour les têtes de réseau, a permis de montrer que trois groupements d'industriels (Thomson, Matra-Vélec, Tonna-Sat-Stéria) ont la capacité d'intégrer trois types d'équipements différents, les équipements H.F. qui constituent la station de réception, les équipements vidéo fréquence qui entrent dans la composition du centre de programmation, de la régie d'exploitation et du studio de production, et l'informatique qui permettra d'automatiser certaines fonctions et de traiter les demandes des usagers.

(1) Sénat 1983-1984, n° 407. - Rapport au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif au service public des télécommunications.

**3° Il y a en troisième lieu un problème financier qui se pose tant pour l'Etat que pour les collectivités locales.**

Le coût sur quinze ans est estimé (en 1983) à 60 milliards, soit 4 milliards par an. Une partie de cet investissement est financée par les collectivités locales, sous forme d'avances remboursables. Mais, ainsi que le note M. Rausch, *« les écarts entre le coaxial et la fibre optique sont importants : la charge de l'investissement en coaxial est de 1.000 à 1.500 F par prise. Certes, une diminution à terme des coûts est annoncée, mais sans aucune certitude pour les industriels. Les orientations arrêtées par le gouvernement s'apparentent donc à un véritable pari financier pour les collectivités locales, car le montage retenu s'appuie sur une hypothèse très optimiste des demandes d'abonnement au câble : 15 % des logements la première année et 50 % au bout de cinq ans pour un abonnement de 120 F par mois. Or, avec un prix de l'abonnement inférieur de moitié à celui proposé par l'Etat, le nombre d'abonnés à Metz est tout juste équivalent à 50 % des prévisions hautes des P.T.T. ! Qui paiera, dans ces conditions, la différence ? Le problème n'est pas résolu et, pourtant, l'aventure est commencée »* (1).

**II. - LES PREMIÈRES PRÉCISIONS APPORTÉES  
PAR LE GOUVERNEMENT CONFIRMENT CES CRAINTES  
ET EN CRÉENT DE NOUVELLES**

Même si de nombreux détails ont été communiqués en mai 1984, le Gouvernement n'a toujours pas publié les décrets d'application relatifs au câble de la loi du 29 juillet 1982.

Le seul élément qui soit véritablement intervenu est la loi sur les sociétés d'exploitation du câble, partiellement annulée par le Conseil constitutionnel. En vérité, loin d'apporter des éclaircissements, ce texte aggrave les doutes.

---

(1) *Ibidem.*

**A. - Il confirme une conception autoritaire et centralisée de l'audiovisuel français...**

**1° La maîtrise, la tutelle, les options des réseaux câblés restent sous le contrôle de l'Etat.**

Si la décision de câbler ou non revient aux collectivités locales, la maîtrise du réseau relève des P.T.T. qui demeurent propriétaires de l'intégralité du réseau.

**2° La société d'économie mixte prévue pour gérer le réseau câblé présente des caractères exorbitants de droit commun.**

La loi du 7 juillet 1983 a supprimé le système de tutelle de l'Etat sur les sociétés d'économie mixte, en donnant la maîtrise de celles-ci aux collectivités locales, en supprimant la présence de représentants de l'Etat au sein des organes dirigeants desdites sociétés. C'est le droit commun ; mais tout se passe comme si la communication était un droit d'exception !

En effet, l'article 4 de la loi rétablit un commissaire du Gouvernement chargé de veiller au respect des prescriptions fixées par l'Etat. Ainsi que l'indique notre collègue M. Pasqua, le seul mérite de ce texte est de « révéler sans fard les interventions autoritaires du Gouvernement ».

**3° Le doute est entretenu concernant les règles de programmation.**

Les réseaux câblés devront assurer le relais des chaînes publiques, le déport des chaînes étrangères dans la limite des 30 %, la programmation de productions originales pour au moins 15 %... mais toute l'ambiguïté porte sur la base de calcul des pourcentages indiqués pour les chaînes étrangères et les productions originales. En effet, selon que l'assiette est le nombre d'heures programmables, en fonction du nombre de canaux, ou le nombre d'heures effectivement programmées, on n'obtient pas le même résultat. Or chacun sait que ce sont quatre chaînes étrangères qui vont créer l'attraction.

Ainsi, plutôt que de gérer directement un nouveau média, le Gouvernement a retenu un système complexe, qui lui offre les avantages du contrôle sans avoir les inconvénients de la gestion. Cette conception a aussi son corollaire : la mise en avant de « l'épouvantail du privé ».

**B. - ... ainsi qu'une conception hésitante  
des nouveaux médias.**

Conformément à l'article 80 de la loi du 29 juillet 1982, une société privée membre de la société d'économie mixte gestionnaire ne pourra pas l'être dans une autre localité, ceci afin d'éviter toute concentration privée.

Seulement il faut faire un choix. Le principal problème des collectivités locales est de trouver des partenaires financiers pour faire face au déficit d'exploitation (au moins) des premières années.

*Il faut donc ouvrir le financement et, pour cela, modifier l'article 80 de la loi du 29 juillet 1982 qui empêche la société d'investir dans plusieurs sociétés d'exploitation. Une telle initiative a été récemment (septembre 1984) lancée par M. Bernard Schreiner, président de la mission T.V. Câble. Elle va sans nul doute dans le bon sens. Une telle modification élargirait notamment les possibilités offertes à la presse de devenir des entreprises multimédias. Elle présenterait tout particulièrement un intérêt pour la presse régionale, qui voit ses possibilités audiovisuelles restreintes à des zones géographiques très inférieures à leur zone de diffusion.*

**Tous ces quotas protectionnistes risquent de gêner le grand tournant pour l'audiovisuel du futur. Il faut au contraire inciter les grands groupes industriels français à proposer des catalogues, des programmes, prendre des accords avec les partenaires européens, exporter même sur les réseaux câblés qui existent déjà en Europe, adopter dès aujourd'hui une dimension européenne, afin d'être présent, sinon avant les autres, tout au moins en même temps.**

**En effet, l'autre grand enjeu des années 90, c'est la télévision par satellite. Les réseaux câblés se sont développés en raison de l'encombrement de l'espace hertzien ; la télévision par satellite va démultiplier les diffusions et satisfaire une clientèle nationale qui vit aujourd'hui dans une situation de pauvreté et de pénurie d'images.**

**La télévision par câble arrivera alors trop tard.**

## CHAPITRE III

### LE SATELLITE, OU L'IVRESSE TECHNOLOGIQUE

Troisième volet de l'audiovisuel du futur, le plus magique peut-être, car de dimensions mondiales, avec tous les risques et les incertitudes que cela comporte pour un pays comme la France.

La télévision directe par satellite comporte deux particularités. D'une part, elle achemine des programmes de même nature que ceux qui sont transmis par les réseaux terrestres traditionnels ; d'autre part, alors que les autres technologies conservent un caractère national, elle, elle est internationale. Les pouvoirs publics ne peuvent durablement s'opposer à la circulation des programmes et les enjeux sont d'une autre nature.

Deux enseignements ressortent des informations « éparses » recueillies par la Haute Assemblée sur ce sujet : en premier lieu, avant même d'avoir été mis en orbite, le satellite français de télédiffusion directe est fortement remis en cause ; en second lieu, on peut déplorer un grave manque de préparation aux véritables enjeux que posera à terme cette technologie.

#### I. - UN CHOIX CONTESTÉ

##### A. - Genèse du projet.

#### 1° Description : qu'est-ce qu'un satellite de diffusion directe ? Présentation schématique.

La télévision par satellite existe déjà. Les retransmissions (Jeux olympiques, par exemple), utilisent des satellites de **distribution** ou de télécommunication peu puissants et ne pouvant être captés que par des antennes paraboliques de grand diamètre (plusieurs dizaines de mètres), dont seuls les organismes de radio-diffusion ou les sociétés de câbles peuvent être équipés.

Le satellite de **diffusion** directe est un satellite dit « lourd ». Ses émissions de forte puissance peuvent être reçues directement au sol par des installations légères à la portée du simple particulier. Contrairement aux satellites de télécommunication, le satellite de diffusion directe a pour mission principale ou exclusive la transmission d'images et de sons.

## 2° Objectifs.

La décision prise de se doter à la fin des années 70 d'un satellite de diffusion directe répondait schématiquement à trois objectifs :

- *Un objectif technique* : améliorer la couverture du territoire national. Les satellites de diffusion directe de forte puissance avaient été initialement conçus pour l'élimination des dernières zones d'ombre ou de mauvaise réception des émissions des chaînes du service public diffusées par les émetteurs terrestres.

- *Un objectif politique* : utiliser l'avantage d'une position orbitale privilégiée. La Conférence de Genève a fixé en 1977 des ellipses de réception précises, la couverture d'un pays donné impliquant alors d'inévitables « débords ». Ainsi la France a la possibilité d'émettre cinq programmes de télévision dans la bande des 126 Hz et dispose d'une ellipse d'émission relativement vaste, notamment en raison de la desserte de la Corse, qui lui permet de recouvrir de nombreux pays : Luxembourg, Belgique, Suisse, une partie de l'Italie et de l'Allemagne de l'ouest. Soit environ 100 millions de personnes.

Cette situation n'est naturellement pas à sens unique et chacun des pays mentionnés – notamment le Luxembourg – bénéficie d'ellipses recouvrant au moins partiellement le territoire français.

- *Un objectif industriel et commercial* : le Gouvernement estimait que la technique du satellite offrait des potentialités prometteuses, tant par une utilisation domestique que par les perspectives d'exportation qu'elle semblait ouvrir.

Quelques chiffres (1) :

- marché des satellites de télévision directe : 5.400 millions de francs (F 1982) de valeur ajoutée pour l'industrie française ;

- marché induit des lanceurs (Ariane) : 3.250 millions de francs (F 1982) d'ici à 1992 ;

---

(1) Marché mondial de la télévision directe (données ministère de l'Industrie 1983).

- marché d'équipement de réception : 2.600 millions de francs (F 1982) d'ici à 1992, puis 900 millions de francs par an environ.

soit 11 milliards de francs d'ici à 1992 « non compris le marché de programmes ».

Le rapport Théry chiffre ainsi les masses financières en jeu pour un système européen à 12 canaux susceptibles d'intéresser 20 millions de clients :

- fabrication des programmes : 7 à 12 milliards/an ;
- secteur spatial : 400 millions de francs ;
- matériel de réception : 20 à 30 milliards/an.

### 3° La coopération franco-allemande.

Après le succès de leur coopération dans le domaine des satellites de télécommunication (Symphonie, lancé en 1975), la France et l'Allemagne décidèrent en 1980 d'unir leurs moyens pour réaliser un programme de satellites de télédiffusion directe.

La convention du 29 avril 1980, signée par le ministre français de l'Industrie et le ministre allemand de la Recherche, fixe les termes juridiques et techniques de cette coopération.

L'accord concerne la réalisation et l'expérimentation préopérationnelle de deux satellites de conception identique : T.V. Sat, couvrant le territoire allemand, et T.D.F. 1, diffusant principalement sur la France. Chaque satellite est capable d'émettre simultanément trois ou cinq canaux de télédiffusion. Le lancement était prévu en 1985.

#### B. - Les mises en garde : une technique obsolète et coûteuse.

A quelques jours d'intervalle, en mars 1984, MM. Jacques Dondoux, directeur général des Télécommunications (D.G.T.) et son prédécesseur Gérard Théry, chargé par le ministre délégué aux P.T.T. d'une étude sur le programme des satellites de télédiffusion directe, ont émis les plus expresses réserves sur la technologie de T.D.F. 1, dénonçant à la fois le caractère obsolète du satellite et son coût exorbitant.

## 1° Arguments techniques.

- *Les faux attrait de la diffusion directe.*

La desserte des zones d'ombre n'est plus en France un argument recevable. L'action menée par T.D.F. dans ce domaine réduit d'année en année leur importance. Cet argument ne joue que pour les pays qui ne sont que partiellement couverts par le réseau hertzien (c'est d'ailleurs bien à la desserte des zones d'ombre qu'est employé le premier satellite japonais de diffusion directe); encore faut-il souligner que, dans bien des cas, des doutes peuvent être émis sur la capacité économique des populations concernées (zones d'habitat dispersé, populations du tiers monde) à acquérir les équipements de réception nécessaires.

- *Les progrès dans la technologie des satellites.*

Les satellites dits de la seconde génération ont une durée de vie plus longue et permettent une plus grande précision d'émission. Ainsi, il n'est plus nécessaire de disposer de puissances aussi importantes pour couvrir de grandes ellipses au sol, car le progrès dans ce domaine permet de « découper » les zones de réception et de mieux dessiner le contour des frontières.

- *Les récepteurs au sol ont gagné en efficacité.*

Les performances des stations terriennes et de l'équipement de réception individuelle sont un critère clé du choix de la puissance d'émission du satellite.

On sait aujourd'hui fabriquer des équipements cinq fois plus sensibles : ce progrès constitue le fait technologique majeur du problème de la télédiffusion directe.

Dès lors, l'émetteur dans l'espace peut être beaucoup moins lourd et moins cher pour le même effet.

## 2° Argument financier : le coût exorbitant.

Il n'est pas aisé de donner des indications précises à ce sujet, tant il est vrai que les documents disponibles sont sommaires. Les chiffres suivants sont par conséquent donnés à titre indicatif :

- *Coût du programme T.D.F. 1* (réponses du ministre de l'Industrie et de la Recherche, octobre 1983).

Le budget français de l'ensemble du programme préopérationnel de télévision directe T.D.F. 1 s'élève à 1.055 millions de francs en 1980, soit :

- 630 millions de francs pour le satellite ;
- 240 millions de francs pour le lancement ;
- 70 millions de francs pour l'assurance et la mise à poste ;
- 115 millions de francs pour les stations de connexion et de contrôle.

En ce qui concerne le programme opérationnel, un investissement complémentaire de 1.200 à 1.400 millions de francs est prévu (le programme complet, comprenant le lancement de quatre satellites, plus un satellite de rechange, représente 2.085 millions de francs).

La conduite du projet est menée conjointement par les P.T.T., le Centre national des études spatiales (C.N.E.S.) et T.D.F. ; T.D.F. est impliquée financièrement dans :

- le programme satellite (à hauteur de 40 % de la part française) ;
- le coût du lancement et des opérations annexes (à concurrence des six septièmes) ;
- la réalisation d'installations de connexion (à 100 %).

- *Coût d'exploitation.*

En ce qui concerne le coût d'exploitation, le rapport Théry donne des indications et des comparaisons précieuses :

(En millions de francs.)		
	Haute puissance Type T.D.F. 1 (230 W)	Moyenne puissance (40 à 100 W)
Coût annuel par canal pour les sociétés de programme .....	210	24 à 45

Ainsi, le coût total d'un canal est au minimum divisé par quatre lorsqu'on passe de T.D.F. 1 à un système de 50 watts.

Le rapport Théry recommandait en conclusion non pas d'abandonner le programme, mais d'adopter l'exploitation d'un système de moyenne puissance, plus adapté à l'évolution technique, moins coûteux et « d'une meilleure exportabilité ».

### 3° Les inquiétudes sont confirmées sur le plan international.

Dans le monde entier, les programmes de satellites de télédiffusion directe sont retardés ou annulés. Les rares exemples de réussite (contrat de 220 millions de francs pour Thomson pour le satellite de télédiffusion directe suédois Télé X) ne doivent pas faire oublier les difficultés techniques des satellites déjà lancés (c'est le cas du Japon) et les nombreuses conversions de programmes envisagées.

Comme le note le rapport Théry : « *Un regain général d'intérêt pour la moyenne puissance est observé sur l'ensemble de la planète. Aux Etats-Unis, tous les promoteurs des projets de forte puissance renoncent, diffèrent leurs investissements (C.B.S.) ou se replient vers des projets alternatifs moins puissants (R.C.A.).* » Et l'ancien directeur de la D.G.T. conclut : « *Aux Etats-Unis, la télévision de forte puissance a toutes chances d'être une technologie mort-née.* » (Rapport Théry, page 54.)

Les dernières informations en provenance des Etats-Unis semblent confirmer ces craintes. Une étude de l'International Data Corporation (dont les conclusions ont été commentées dans *Le Monde* du 14 mars 1984) considère que le marché de la télévision directe par satellite a été largement surestimé : deux millions d'abonnés dans la décennie 80 aux Etats-Unis. Son étroitesse ne devrait pas permettre à plus de deux sociétés concurrentes d'y survivre. Parmi les onze sociétés américaines candidates au marché des satellites de diffusion directe, les plus grandes compagnies (C.B.S., R.C.A., Western Union) ont souhaité disposer d'un nouveau délai de réflexion. Une seule société, l'United Satellite Communication, a ouvert un service de cinq programmes dans l'Etat d'Indiana, en utilisant un satellite canadien de faible puissance. La compagnie n'a trouvé que 1.000 abonnés en trois mois.

## II. - LA SITUATION PRÉSENTE

La décision d'engager officiellement la France dans l'exploitation du satellite de télédiffusion directe T.D.F. 1 dès le début 1986 a été prise en Conseil des ministres le 10 juin 1984.

### A. - Les éléments de la décision.

#### 1° Des positions sensiblement divergentes.

Le ministère des P.T.T. a pris position en réaffirmant la priorité du plan de câblage.

Par le ton et leur contenu, les réponses apportées à une question écrite de M. Pierre Merli, sénateur, sont à ce sujet sans ambiguïté : « *Les satellites de diffusion directe tels que T.D.F. sont nettement plus onéreux que les satellites de moyenne puissance et*

*ne transmettent que quelques programmes (trois ou quatre). Le coût d'un canal est donc quatre à cinq fois supérieur à celui acheminé par un satellite de télécommunication... Les équipements individuels semblent d'un coût au moins égal à celui d'une prise complète d'un réseau câblé en fibres optiques... Le premier satellite japonais de diffusion directe connaît depuis sa mise en orbite des ennuis techniques... Le coût de développement des réseaux câblés devrait, pour des volumes de production comparables, être inférieur à celui de réception d'émissions diffusées par satellites... » (1)*

Ainsi, sous couvert d'expliquer et justifier la complémentarité des technologies (câble et satellite), cette réponse est une prise de position en faveur du câble et du satellite mixte. Le choix du câblage ayant été engagé, il paraissait suffisant de mettre au point un système mixte de télécommunication et de télédiffusion permettant d'assurer les transmissions vers une tête de réseau. C'est dire, en d'autres termes, que si les deux projets (câble et satellite) sont techniquement complémentaires, le contexte financier actuel impose une limite à la nature des projets et un choix en faveur du moins coûteux.

T.D.F., en revanche, pour être rattachée aux P.T.T., n'en a pas moins ses propres positions, conformes à sa vocation de détenteur et garant du monopole des moyens de diffusion des programmes.

*Ainsi, la bataille des satellites a-t-elle été en premier lieu une guerre de positions, un conflit de services et de principes, un conflit entre deux monopoles.*

En vérité, certaines initiatives extérieures ne sont pas non plus étrangères à la confirmation du programme T.D.F.

## **2° La querelle franco-luxembourgeoise.**

En mai 1984, alors qu'un accord était imminent entre la France et le Luxembourg pour l'exploitation de deux canaux sur le satellite français, le gouvernement du grand-duché annonce la concession à un consortium américain du lancement et de l'exploitation de son propre satellite de télévision. Finalement, ce projet sera partiellement abandonné mais il importe de rappeler les différentes étapes de cette négociation capitale.

*Première phase : l'arbitrage en faveur du satellite français.*

Après avoir envisagé de posséder son propre satellite de télédiffusion (Lux-S.A.T.), le Luxembourg semblait opter pour une exploitation commune de T.D.F. 1 avec la France. Cette exploitation offrait à la Compagnie de télévision luxembourgeoise

---

(1) Questions Sénat, J.O. du 2 août 1984, p. 1218.

(C.T.L.), au capital de laquelle les intérêts français sont majoritaires, une perspective d'ouverture d'auditoire, sans risques excessifs et à moindres frais : la France, de son côté, évitait une situation qui l'aurait placée en situation de concurrence.

L'accord de principe dégagé dès 1981 et confirmé en mai 1984 reposait sur les bases suivantes :

- La France concédait deux des quatre canaux du satellite T.D.F. 1 pour une durée de quinze ans, un pour un programme en langue allemande, un autre pour un programme en langue française ; la Compagnie luxembourgeoise s'engageait à respecter la déontologie des chaînes françaises concernant la publicité et le cinéma.

- Des conditions avantageuses étaient accordées au Luxembourg, les coûts de location étant discutés abstraction faite des dépenses de recherche et de développement qui seront couvertes par la partie française (un milliard de francs) et la durée de vie étant artificiellement étendue pour alléger son amortissement (quinze ans au lieu de sept ans).

*Deuxième phase* : le projet américano-luxembourgeois.

Pour le Luxembourg, qui n'avait jamais renoncé formellement à disposer d'un satellite national, conformément aux accords de Genève de 1977, un autre projet, présenté par les Américains, devenait particulièrement attractif. Le projet de satellite G.D.L.-Coronet comportait les caractéristiques suivantes :

C'est un satellite mixte (télédiffusion et télécommunications) dit de seconde génération, il comporte seize canaux au lieu de cinq pour T.D.F. 1 ; la diffusion ne peut être reçue que par des têtes de réseaux (câblés ou hertziens), mais son coût d'exploitation est très inférieur à celui du satellite français.

En outre, ce projet intervenait à propos pour relayer des activités économiques déclinantes (« Le Luxembourg a deux mamelles : les banques et l'audiovisuel ») et constituait un argument politique non négligeable dans les perspectives des élections nationales luxembourgeoises du 17 juin 1984.

*Troisième phase* : la réponse française.

Ce projet présentait des risques majeurs pour la France et pour l'Europe. Le risque de contagion, tout d'abord, car d'autres petits pays européens ont droit aussi à des longueurs d'onde pour le satellite de diffusion directe mais, ne disposant pas de moyens pour les exploiter, pouvaient accueillir des initiatives étrangères contournant les législations en vigueur dans les Etats voisins.

Le risque de dérégulation ensuite, car le satellite G.D.L. menaçait à terme le système de télécommunication en Europe.

Une véritable course de vitesse était engagée, imposant une réponse rapide.

## B. - La décision française.

### 1° La confirmation du programme de satellite de diffusion directe de forte puissance.

En dépit de mises en garde et au mépris de la compatibilité financière de la politique de câblage et du programme de développement des satellites, le projet de satellite de haute puissance T.D.F. 1 a été confirmé. Des dépenses largement engagées (près de un milliard de francs), une réalisation technique avancée (T.D.F. 1 étant quasiment prêt dans les usines de la S.N.I.A.S.) et l'espoir des retombées industrielles ont contribué à ce choix.

L'année 1984 a vu le franchissement d'étapes importantes.

#### - *Sur le plan politique :*

- Le Conseil des ministres du 20 juin 1984 a confirmé la volonté d'exploiter dès le début de 1986 le satellite de télévision directe T.D.F. 1 conçu et fabriqué en coopération avec l'Allemagne. T.D.F. 1 sera donc lancé à la fin de 1985.

- Le satellite T.D.F. 2 doit pouvoir être lancé en 1987. Le service destiné au public sera ouvert dans le courant de 1986.

D'autre part, les négociations avec le Luxembourg ont repris sur la base de l'accord de principe de mai 1984. Le Luxembourg, cependant, ne renonce pas à « poursuivre parallèlement » le projet d'un autre satellite.

#### - *Sur le plan technique :*

- L'industrie a entamé la réalisation du modèle de vol qui sera lancé en 1985.

- De la même façon, les installations de connexion ont franchi le stade des études préliminaires pour entrer dans celui de la réalisation : les infrastructures (bâtiment, énergie, climatisation) sont pratiquement terminées, les études des différents éléments de la chaîne d'émission ont été achevées, la fabrication des matériels qui seront installés dans le courant du premier semestre 1985 étant elle-même déjà en cours.

## 2° Une mise en service... très incertaine.

En dépit de la confirmation du lancement d'un satellite, on peut en réalité douter de la date de la mise en service et bien des inconnues demeurent.

### *- Incertitude sur le mode de réception.*

Trois sortes de desserte sont envisagées :

- la réception individuelle, qui fait appel à une antenne de diamètre modeste et requiert une installation intérieure ;
- la réception collective, au niveau d'un immeuble ;
- la réception communautaire par le moyen des réseaux câblés.

Cette souplesse d'adaptation ne doit cependant pas faire illusion. Elle dépendra essentiellement du coût des récepteurs individuels et du rythme de réalisation du plan de câblage.

### *- Incertitude sur la norme technique de diffusion.*

On semble oublier qu'aucun accord n'existe sur les normes d'émission du satellite de télédiffusion directe. Schématiquement, deux systèmes sont possibles : le système type R.A.C., anglais, ou le système type P.A.L. ou Sécam, appuyé par la France et la R.F.A.

Une solution de compromis est actuellement envisagée à l'échelle européenne, mais rien n'est encore définitif.

Cette question de la norme est pourtant déterminante : d'un consensus plus ou moins long en Europe dépendra l'audience du satellite français.

### *- Incertitude de fonctionnement pendant la période probatoire.*

La construction de T.D.F. 2 n'est pas formellement décidée mais peut être considérée comme inéluctable pour que le système soit commercialement opérationnel. Le lancement serait réalisé en 1987, soit deux ans après T.D.F. 1, deux années pendant lesquelles les exploitants ne pourront garantir aux téléspectateurs la continuité du service en cas de panne de T.D.F. 1

- *Incertitudes purement techniques sur les « tubes à ondes progressives » qui devraient retarder le lancement effectif de T.D.F 1.*

**C. - Un manque de préparation critiquable  
aux vrais enjeux du choix de la solution satellite.**

*Au-delà des questions sur la fragilité technique du projet et l'opportunité du choix en faveur d'un satellite de diffusion directe de forte puissance, il apparaît que le pari du satellite se posera vraisemblablement au sol : en amont avec les programmes, en aval au travers de l'équipement. On constate à ces deux niveaux trois insuffisances :*

- *l'insuffisante attention portée à la demande du consommateur de la future télévision satellitaire ;*
- *l'insuffisante préparation à affronter la bataille culturelle ;*
- *une relative négligence dans le domaine de l'offre d'équipements audiovisuels.*

**1° Une insuffisante attention portée à la demande du consommateur de la future télévision satellitaire.**

Plus que les autres pays européens, et surtout contrairement aux Etats-Unis, où le nombre de programmes est le résultat d'une offre et d'une demande, la France se trouve aujourd'hui dans une situation de semi-pénurie. Le satellite, plus que les autres nouvelles technologies, offre la possibilité technique de faire éclater cette contrainte. A terme, il offrira vraisemblablement 15 à 20 canaux et le consommateur passera d'une situation de pénurie à une situation d'abondance.

En d'autres termes, le produit audiovisuel se banalisera et l'usager, qui cessera d'être captif, se prononcera en fonction des deux critères élémentaires : le prix et la qualité du produit, c'est-à-dire le coût du service offert et le contenu du programme proposé. Sur ces deux points, la réflexion menée par les pouvoirs publics paraît très insuffisante.

**a) *Le marché incertain.***

Il convient en premier lieu de rappeler que même si les dépenses de loisirs ne paraissent - pour le moment - pas trop souffrir de la contraction du pouvoir d'achat (1), le consommateur

---

(1) Voir *supra*, p. 122.

des années 90 sera vivement sollicité par les autres services (chaînes à péage, abonnement aux réseaux câblés) et qu'il devra nécessairement choisir, donc éliminer. Le succès du marché des satellites, tant en ce qui concerne le prix du matériel que le coût du service, ne paraît pas assuré.

- Matériel de réception :

Ce matériel de réception (antenne individuelle et collective) devrait coûter entre 3.000 F et 4.000 F en réception individuelle, autour de 2.000 F en réception collective. Les conditions de lancement d'un tel produit sont cependant très défavorables. Conséquence du choix de T.D.F. 1, les antennes seront adaptées au satellite de forte puissance ; mais, à terme, si l'évolution se confirme, il faudra prévoir de nouvelles caractéristiques en fonction du satellite de la seconde génération de moyenne puissance. **Ainsi, le matériel de réception, ou en tout cas une partie de l'antenne, devra être changé peu de temps après avoir été installé !**

« Je vous mets cette antenne, mais dans quatre ans il faudra la changer. » Chacun avouera qu'il y a de meilleurs arguments de vente !...

- Coût du service :

Les recherches menées par les organismes américains sont tout à fait claires : la demande de chaînes satellitaires est fortement décroissante en fonction du coût d'abonnement. Or, à l'heure actuelle, il n'y a aucune indication sur le coût véritable de l'usage des chaînes satellitaires. Dès lors, on ne peut prévoir quelle sera véritablement la demande.

b) *Programmes : une offre mal définie.*

Le projet est somptueux : quatre chaînes nouvelles à partir de 1984 ; deux canaux confiés à la Compagnie luxembourgeoise de télévision (C.L.T.), l'un en allemand, l'autre en langue française, financés par la publicité ; deux canaux à la France. Les pouvoirs publics ont donné dans le courant du mois d'octobre des indications partielles sur la structure juridique et le contenu des programmes.

- Le régime juridique.

Du point de vue juridique, les programmes susceptibles d'être diffusés par le système français de télévision directe par satellite relèveraient de deux catégories distinctes :

- des programmes composés sous la responsabilité du service public de la radiodiffusion, dans le cadre des missions qui lui sont dévolues par la loi ;

- des programmes proposés par d'autres organismes de service public qui bénéficieront alors d'une autorisation délivrée en application du titre IV de la loi du 29 juillet 1982. Dans le cas où il s'agit de télévision d'adressant au public en général, cette autorisation devrait prendre la forme d'une concession de service public.

En tout état de cause, c'est au Gouvernement qu'il appartiendra de définir les modalités de programmation des canaux disponibles.

Le Gouvernement a également précisé qu'une société d'économie mixte serait chargée de l'exploitation du satellite. Cette structure devrait réunir T.D.F., le Centre national d'études spatiales (C.N.E.S.), la Direction générale des télécommunications (D.G.T.), mais aussi des industriels et des banques.

Le succès de cette dernière initiative est cependant incertain, notamment auprès des banques et des industriels. Il y a, en premier lieu, l'incertitude financière générale de l'ensemble du projet, sur laquelle il est inutile de revenir. Il y a, en second lieu, une incertitude juridique.

En effet, si le titre IV de la loi du 19 juillet 1982 organise la liberté de la communication audiovisuelle et prévoit que cette liberté s'exerce dans le cadre de concessions du service public, l'article 13 du Code des P.T.T. qu'aucune installation de « télécommunications » ne peut être installée par quelqu'un d'autre que le ministre des P.T.T. ou avec son autorisation. Ainsi, selon que les installations de réception communautaires sont qualifiées d'équipement de réception de télévision satellitaire ou d'équipement de télécommunication, les investisseurs tombent sous le coup du monopole des P.T.T. Il apparaît nécessaire de donner aux investisseurs potentiels des garanties juridiques les assurant sur une durée suffisante que le développement de leur projet ne sera pas ultérieurement contrarié par une interprétation abusive du Code des P.T.T.

- Le contenu des programmes.

• La chaîne du service public.

Lors de l'émission d'Antenne 2 « Explosion en chaînes » du 21 août 1984, M. Georges Fillioud a annoncé que « *l'un des canaux sera confié au service public de la télévision nationale française* ». « *J'ai bien dit au service public, et non à telle ou telle chaîne en particulier* », a-t-il confirmé.

Les récentes expériences du partage des innovations sur les chaînes françaises (la retransmission du sport, la télévision du matin) peut laisser entrevoir les difficultés de la concertation entre les chaînes sur les formes, le contenu et les modalités de financement de ce nouveau programme.

La conception de cette future chaîne sera confiée à une mission d'études, dirigée par M. Pierre Desgraupes.

**Compte tenu des difficultés passées, la commission des Finances recommande d'associer le plus étroitement possible la Haute Autorité à cette action.**

- Le quatrième canal « sera voué à une chaîne à vocation européenne, et d'abord francophone ».

Un grand nombre d'hypothèses avaient été avancées : chaîne culturelle et éducative, chaîne de musique, sports et actualités, chaîne britannique Sky Channel... Finalement, le quatrième canal sera un canal francophone.

Ce choix doit être encouragé (encore faut-il savoir s'il s'agira d'une sélection d'émissions françaises, belges, luxembourgeoises, canadiennes, ou s'il s'agira de programmes nouveaux). La valorisation du stock d'images de l'I.N.A. est une des voies de recherche.

Encore faut-il se souvenir que l'actuelle chaîne francophone T.V. 5 diffusée sur les réseaux câbles européens n'a fait l'objet jusqu'à présent que d'un développement pour le moins confidentiel.

T.V. 5 devait-elle aussi être une « vitrine de la francophonie en Europe » ? Aucun programmateur, public ou privé, ne semble avoir marqué son intention d'occuper ce créneau. C'est aussi une leçon.

## 2° Le manque de préparation à affronter la bataille culturelle.

### a) *L'éclatement de la demande et l'internationalisation du marché.*

- Le recours à la technique du satellite favorise l'internationalisation du marché de l'audiovisuel. En effet, il permet d'augmenter considérablement tant la capacité de transmission des programmes télévisés (les satellites de la seconde génération auront 15 ou 20 canaux) que le nombre des téléspectateurs touchés par un programme.

Ainsi, à terme, la conséquence des satellites de diffusion est l'explosion de la demande à satisfaire. En outre, l'Europe occiden-

tale, avec le développement du câble, du satellite et leurs interconnexions, représente le principal marché audiovisuel mondial et l'enjeu économique et culturel est capital.

Le véritable succès du projet T.D.F.-T.V. Sat dépendra de la place que ses programmes se tailleront dans l'audience européenne. Comme au niveau national, les acheteurs potentiels européens ne seront nombreux que si la dépense correspond à une véritable amélioration du service offert.

Il est particulièrement inquiétant que, face au dynamisme anglo-saxon, la France ne puisse se préparer suffisamment à la conception d'un programme résolument transnational adapté à l'enjeu.

- Le dynamisme anglo-saxon face à l'inhibition française.

Tôt ou tard, la concurrence sera d'abord anglo-saxonne. Les programmes américains bénéficient d'avantages majeurs :

- une puissance de production sans commune mesure avec celle des concurrents ;
- l'exploitation séquentielle du produit (sortie d'un même produit en salle, puis en cassette, puis sur un réseau câblé...);
- la vente au coût marginal du produit, déjà amorti sur le marché intérieur ;
- l'avantage de la langue.

Il faut aussi reconnaître que les pays anglo-saxons font dès aujourd'hui preuve d'un dynamisme incontestable. Certains faits sont significatifs.

C'est aussi le projet américano-luxembourgeois qui a accéléré la décision française.

Sur les huit chaînes dont le lancement est prévu en 1984 et 1985, la plupart sont britanniques.

Dernier exemple, et non des moindres, c'est une chaîne britannique (Sky Channel) qui s'est portée candidate à l'utilisation de 4<sup>e</sup> canal de T.D.F. 1 !

*La chaîne de service public et la chaîne « francophone » (qui, l'une et l'autre, existent déjà !) n'apparaissent pas être des réponses adaptées à cet enjeu culturel. Face à ces initiatives, la France n'oppose que des projets brumeux et sans éclat.*

*Face à cette chance, à ces nouvelles conditions de concurrence, la France doit être résolument offensive.*

### **3° Des doutes sur la capacité à bénéficier de retombées commerciales.**

*Sur le terrain de l'offre d'équipements audiovisuels, il est à craindre que les entreprises européennes ne soient devancées par leurs concurrentes américaines et japonaises. En effet, il ne faut pas oublier que la fabrication et le lancement du satellite ne représentent que la partie « noble », certes, mais qu'une fraction mineure (5 %) du marché induit par la technique satellitaire, notamment l'équipement au sol (antennes de réception) et téléviseurs. Les entreprises américaines et japonaises ont d'ores et déjà mis au point des téléviseurs haute définition qui constitueront – contrairement au marché direct des satellites – un marché solvable et prometteur.*

**En outre, il faut garder à l'esprit que la généralisation des nouvelles technologies audiovisuelles sera l'affaire des années 90 plutôt que celle des années 80 et que, dans le court terme, les médias comme les techniques plus traditionnelles seront les médias essentiels.**

**C'est notamment le cas du magnétoscope, qui restera pour les années à venir un moyen privilégié de pénétration de l'audiovisuel. L'explosion de la demande au Japon est caractéristique. Partout dans le monde, le rythme de développement des magnétoscopes est considérable.**

**Le tassement des ventes en France, au moins jusqu'en 1984, est, à cet égard, caractéristique d'une mauvaise politique, qui préfère l'ivresse technologique aux demandes immédiates des téléspectateurs.**

*La récente décision de Philips et Grundig de produire à leur tour des magnétoscopes de système VHS est vraisemblablement le signe d'une relance du marché en Europe dont doit aussi bénéficier le constructeur français Thomson.*

**Ce marché doit être restauré, d'une part en incitant à recopier et diffuser le maximum de programmes français, d'autre part en supprimant la taxe instituée en 1983, fiscalement inutile, en raison de la fraude importante, mais économiquement absurde car elle présente un caractère dissuasif évident.**

## CONCLUSION

Dans le rapport, votre Commission a examiné successivement les traces du passé, à travers les habitudes de comportement, les charges du présent, accusées par les décisions et les réformes intervenues depuis la loi du 29 juillet 1982, et les paris sur l'avenir.

Votre Commission en tire la conclusion suivante :

- c'est parce que nous consacrons le maximum d'argent pour le minimum de choix,

- c'est parce que les rédactions ont le maximum de journalistes pour le minimum d'objectivité,

- c'est parce que le service public dispose d'un maximum de bureaucratie pour un minimum d'harmonisation,

- c'est, enfin, parce que nous consacrons le maximum de budget pour le minimum de création,

que votre Commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la communication audiovisuelle pour 1985.

## **PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1985**

### **AMENDEMENT**

**présenté par M. Jean Cluzel  
au nom de la commission des Finances.**

*Communication audiovisuelle.*

#### **Article additionnel avant l'article 60.**

La Haute Autorité de la communication audiovisuelle exerce un contrôle général sur la gestion économique et financière des sociétés et établissements publics chargés de l'exécution du service public de la communication audiovisuelle.

Elle émet, le cas échéant, des avis publics et motivés sur cette gestion.

La Haute Autorité de la communication audiovisuelle est consultée sur les contrats de concession de service public visés à l'article 79 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982.

Elle émet un avis public et motivé sur ces contrats.

Le troisième alinéa de l'article 25 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 est ainsi modifié :

« Les crédits nécessaires à la Haute Autorité sont inscrits sur un chapitre unique au budget des Services du Premier ministre.

« Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle financier ne sont pas applicables à leur gestion.

« Les comptes de la Haute Autorité sont soumis au contrôle de la Cour des comptes.

« Le président de la Haute Autorité est ordonnateur des dépenses. »

### **Objet.**

Dans l'esprit de l'article 42 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, cet amendement a pour objet d'assurer un meilleur contrôle des dépenses publiques dans un domaine où les errements de gestion sont fréquents.

Il confie à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle un contrôle général de la gestion économique et financière des sociétés et établissements publics chargés de l'exécution du service public de la communication audiovisuelle.

Il lui attribue également explicitement compétence pour se prononcer sur les contrats de concession de service public conclus avec les nouveaux réseaux de télévision par voie hertzienne (comme la quatrième chaîne, la Régie française d'espace ou les utilisations multiples des satellites de télévision). Ces nouvelles compétences se justifient, notamment, par le souhait de voir la Haute Autorité donner son appréciation sur les conséquences financières de ces concessions.

Enfin, afin que ces pouvoirs nouveaux de contrôle financier puissent s'exercer avec le maximum d'efficacité, une disposition du texte qui vous est proposé renforce l'autonomie budgétaire de l'organisme.

Lors de l'examen des crédits de la Communication audiovisuelle, le 7 novembre 1984, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Forgues, rapporteur de la commission des Finances, visant à regrouper la dotation de la Haute Autorité (soit 13.389.827 F) sous un seul chapitre.

Le présent amendement reprend et complète cette disposition.

## ANNEXES

1. Lettre de M. Alain Poher, président du Sénat, à Mme Michèle Cotta, président de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle - 9 octobre 1984.
2. Réponse de Mme Michèle Cotta, président de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, à M. Alain Poher, président du Sénat - 22 octobre 1984.
3. Evolution des budgets de la Communication audiovisuelle.
4. Evolution du volume de fiction.
  - 1° *Source* : Service juridique et technique de l'Information - novembre 1984.
  - 2° *Source* : Cabinet du secrétariat d'Etat aux Techniques de la communication - novembre 1984.

SÉNAT  
LE PRÉSIDENT

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 9 octobre 1984

Madame Michèle COTTA,  
Président de la Haute Autorité  
de la Communication Audiovisuelle,  
100, avenue Raymond-Poincaré,  
75016 PARIS

Madame,

Les Présidents des Groupes de la Majorité du Sénat viennent de me faire part de leurs inquiétudes à propos du déséquilibre qu'ils constatent dans l'information sur les chaînes de radiodiffusion et de télévision du Service Public.

Conformément à la loi du 29 juillet 1982, la Haute Autorité que vous présidez a la charge « notamment de garantir l'indépendance du Service Public » et les cahiers des charges font obligation aux chaînes « d'assurer, de la façon la plus complète, l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et de respecter les recommandations de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle en ce qui concerne cette mission de service public ».

J'aimerais connaître, pour l'information de mes collègues du Sénat, votre appréciation dans ce domaine, ainsi que les recommandations et les mesures que vous avez prises.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Alain POHER

**HAUTE AUTORITÉ  
de la  
communication  
audiovisuelle**

Paris, le 22 octobre 1984

Le Président

Monsieur le Président,

Vous avez fait part à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle de l'inquiétude des Présidents des groupes de la Majorité du Sénat à propos du déséquilibre qu'ils constatent dans l'information sur les chaînes du service public.

Les membres de la Haute Autorité en examinant les chiffres relevés par le Service d'Observation des programmes pendant le premier semestre 1984 ont constaté ce déséquilibre et ont adressé le 10 octobre aux Présidents de sociétés de télévision une recommandation sous forme de lettre leur rappelant la règle applicable et leur demandant de veiller à ce que « l'équilibre entre les représentants des pouvoirs publics, ceux qui les soutiennent et ceux qui les critiquent » soit obtenu à l'avenir à chaque relevé périodique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

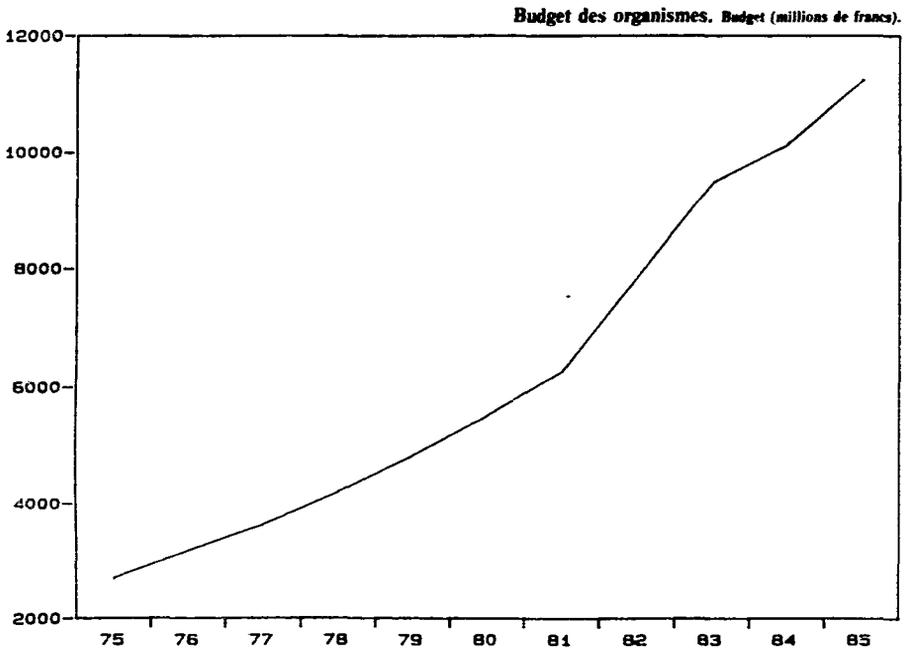
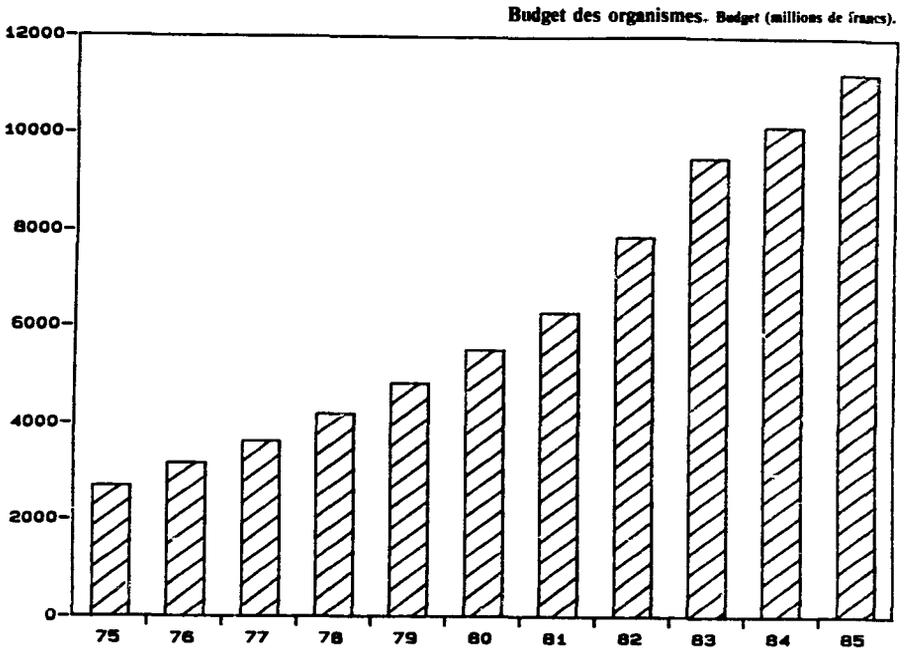
Pour la Haute Autorité  
de la communication  
audiovisuelle

Le Président

Michèle COTTA

Monsieur Alain POHER  
Président du Sénat,  
Palais du Luxembourg,  
15, rue de Vaugirard,  
75006 PARIS

### ÉVOLUTION DES BUDGETS DES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL



Source : I.D.P.I. - Comm. Fin. Sénat.

ÉMISSIONS DE FICTION - ÉVOLUTION (1)

	T.F. 1	Antenne 2	F.R. 3	I.N.A.	Total
<i>Volume financier.</i>					
1982 .....	281,8 MF	321,1 MF	131,6 MF	0,7	735,2 MF
1983 .....	299,2 MF	359,2 MF	123 MF	1,1	782,5 MF
1984 (prévision) .....	310,3 MF	407,1 MF	131 MF		848,4 MF
<i>Volume horaire.</i>					
1982 .....	153 h	197 h	95 h	14 h	459 h
1983 .....	159 h	223 h	91 h	5 h	478 h
1984 (prévision) .....	177 h	228 h	80 h	15 h	500 h

(1) *Observation* : les émissions de fiction comprennent : les productions internes, les productions S.F.P., les coproductions.

Les chiffres indiqués par les chaînes ne sont pas totalement homogènes. La création ne recouvre pas nécessairement les mêmes produits selon les chaînes.

Source : S.J.T.I.

ÉVOLUTION DE LA CRÉATION,  
AU SENS DE « FICTION PAR DES MOYENS ÉLABORÉS »

(En heures.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985 *
T.F. 1 .....	123	160	115	100	109	
A. 2 .....	116	113	96	118	135	
F.R. 3 .....	-	-	6	1	3	
Total .....	239	277	217	219	247	270

\* Prévisions pour les trois sociétés.

(1) Source : cabinet du secrétariat d'Etat aux Techniques de la communication.

Réunie le 13 novembre 1984 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission des Finances a adopté un amendement tendant à renforcer les pouvoirs de la Haute Autorité et a décidé de proposer au Sénat **de ne pas adopter les crédits de la Communication audiovisuelle pour 1985.**