

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

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 1986, 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° 47

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^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 28), 2988 (tome X) et in-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986).

Loi de finances. — *Communication audiovisuelle - Radiodiffusion et télévision.*

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	9
PRINCIPALES OBSERVATIONS	11
EXAMEN EN COMMISSION	15
INTRODUCTION	17
PREMIERE PARTIE. — LE TÉLÉSPECTATEUR EN QUÊTE DE QUALITÉ ET DE DIVERSITÉ	19
1. — LES TÉLÉSPECTATEURS EN 1985	19
1.1. Quantitativement, la demande de programme est satisfaite par les trois chaînes publiques	20
1.1.1. La télévision est présente dans la presque totalité des familles françaises	20
1.1.2. Les Français ne sont pas de grands consommateurs d'images audio- visuelles	21
1.1.3. Des comportements plus sélectifs, mais un public encore très homogène	23
1.2. Qualitativement, les Français affichent un goût marqué par certains types de programmes mais l'indice de satisfaction est difficilement mesurable ..	25
1.2.1. Trois types de programmes recueillent la majorité des suffrages ..	25
1.2.2. Un indice de satisfaction plutôt faible	26
1.3. La diversification limitée par le coût de l'investissement	29
1.3.1. Le multi-équipement	29
1.3.2. Le magnétoscope	30
1.3.3. Une évolution très lente et très particulière	31

	Pages
2. — UNE ÉVOLUTION DES BESOINS ET DES COMPORTEMENTS MAL CERNÉE	32
2.1. <i>Aucun calendrier de cette évolution ne serait actuellement crédible</i>	32
2.2. <i>Aucune évaluation de la rentabilité des techniques et des programmes n'est véritablement fiable</i>	33
2.2.1. <i>Les aléas dans le choix des supports</i>	34
2.2.2. <i>Les aléas pour les industries de programme</i>	35
2.3. <i>Les sociétés de programme de l'actuel service public proposeront l'essentiel des programmes et continueront à être regardées par une majorité de téléspectateurs</i>	35
 DEUXIÈME PARTIE : L'ÉVOLUTION TECHNOLOGIQUE	 37
1. — LE SURDÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU HERTZIEN	38
1.1. <i>Le développement de la radiodiffusion et de la télévision en France s'est effectué dans le cadre du monopole de programmation et de diffusion de l'Etat. Aussi ne connaît-il que deux contraintes</i>	38
1.1.1. <i>Des conventions internationales</i>	38
1.1.2. <i>Des normes techniques</i>	38
1.2. <i>La diffusion de trois chaînes</i>	38
1.3. <i>La répartition de fréquences radio sur la bande F.M.</i>	40
1.4. <i>Les aménagements particuliers (Antiope)</i>	42
2. — UNE OPTION TARDIVEMENT ÉTUDIÉE : LE CABLE	43
2.1. <i>Première explication : le développement sans contrainte du réseau hertzien</i>	43
2.2. <i>Deuxième explication : la rivalité entre la D.G.T. et T.D.F.</i>	43
3. — UNE MUTATION INELUCTABLE	44
3.1. <i>La saturation du réseau hertzien</i>	44
3.2. <i>L'intérêt des satellites</i>	45
3.2.1. <i>Les différents types de satellites</i>	45
3.2.2. <i>Les avantages des satellites de diffusion directe (T.D.F.1)</i>	47
3.2.3. <i>Les réserves émises par votre rapporteur</i>	48
3.2.4. <i>La décision du gouvernement</i>	49
3.3. <i>L'intérêt des réseaux câblés</i>	51
3.3.1. <i>Deux techniques différentes</i>	51
3.3.2. <i>Les choix retenus pour le plan câble</i>	52
3.3.3. <i>Les incertitudes soulignées par votre rapporteur</i>	54
3.3.4. <i>Les retards dans la réalisation du plan câble</i>	54

	Pages
4. — UNE COHÉRENCE MAL ASSURÉE	57
4.1. Câble et satellite de diffusion directe : concurrence et complémentarité ..	57
4.1.1. Une demande mal cernée : des sondages mal interprétés	58
4.1.2. Deux scénarios possibles et inquiétants	60
4.1.3. Des investissements considérables	62
4.2. L'exploitation des satellites T.D.F. 1 et T.D.F. 2 : il est urgent de choisir ..	65
4.2.1. Une stratégie à retournements successifs	65
4.2.2. Les conséquences du processus de décision gouvernemental	73
4.2.2.1. Des industriels dans l'expectative	74
4.2.2.2. Une phase de rentabilité qui se raccourcit	74
4.3. Les télévisions hertziennes privées : de nouvelles perturbations	77
TROISIÈME PARTIE : UN CADRE JURIDIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION	79
1. — DU MONOPOLE AU PLURALISME ORGANISÉ	80
1.1. La constitution du monopole	80
1.2. La consistance du monopole de l'Etat	81
1.2.1. Un monopole de diffusion doublé d'un monopole de programmation.	81
1.2.2. Un monopole qui n'était cependant pas absolu	84
1.3. La protection effective du monopole	89
1.4. La métamorphose du monopole	90
1.4.1. Le maintien <i>de facto</i> du monopole de diffusion	91
1.4.2. La mise en place d'un régime d'autorisations	93
1.4.3. La soumission des nouveaux médias à des règles particulières	96
2. — DE L'UNITÉ A L'ÉCLATEMENT DES STRUCTURES	103
2.1. « Une et indivisible » (1959-1974)	103
2.2. L'éclatement (1974-1982)	105
2.3. La démultiplication des structures	106
3. — DE LA TUTELLE A L'AUTONOMIE	110
3.1. De la tutelle au coup par coup à la définition de règles du jeu	112
3.1.1. Des obligations qui ne sont pas respectées	112
3.1.1.1. Une définition large des missions du service public	112
a) L'effet du monopole	112
b) Des obligations traditionnelles précises	114
1) <i>L'égalité d'accès à l'antenne</i>	114
2) <i>La continuité du service public</i>	116

	Pages
	—
3.1.1.2. Des obligations particulières de plus en plus précises	117
a) Les missions spécifiques de T.D.F.	118
1) <i>Une mission de diffusion</i>	118
2) <i>Une mission de répartition des fréquences</i>	118
3) <i>Une mission de contrôle technique</i>	119
b) Les missions spécifiques de Radio-France	121
c) Les sociétés nationales de programme de télévision	124
1) <i>La confusion entre concurrence et affrontement</i>	124
2) <i>Le respect des obligations</i>	131
A. — L'impératif culturel	131
1. <i>Cinéma et télévision</i>	132
2. <i>La création audiovisuelle</i>	134
B. — Le pluralisme	144
1. <i>Le pluralisme de l'information</i>	145
2. <i>Le pluralisme menacé</i>	146
C. — Les émissions de services	148
d) La télévision régionale	150
1) <i>Les ambitions à l'épreuve des faits</i>	150
A. — L'idée de décentralisation ne correspond pas aux besoins	150
B. — Un recentrage méritoire	152
2) <i>La spécificité, paraivent de l'instabilité des choix</i>	155
e) La radio-télévision outre-mer	157
f) La Société nationale de production	158
1) <i>S.F.P. et sociétés de télévision : des pesanteurs lourdes de conséquences</i>	158
2) <i>La diversification : un pari risqué mais nécessaire</i> ..	160
g) L'Institut national de la communication audiovisuelle ..	161
1) <i>La conservation des archives</i>	161
2) <i>L'exploitation et la commercialisation des documents d'archives</i>	162
3) <i>La création</i>	163
h) La Société de radiodiffusion à vocation internationale ..	163
1) <i>La mission de Radio-France-Internationale</i>	164
2) <i>Le risque de dispersion est grand</i>	165
i) La Société de commercialisation	165
1) <i>Le marché international est peu ouvert à la production française</i>	166
2) <i>Les besoins des sociétés de programme ou de pro- duction ne sont pas pris en compte</i>	167
3) <i>L'obstacle psychologique n'a pas été surmonté</i>	167
4) <i>La mission de F.M.I. s'est révélée être une mission impossible</i>	168
3.1.2. Le développement de l'autonomie des organismes du service public	170
3.1.2.1. Une évolution constante, mais difficile	170
a) L'ordonnance du 4 février 1959	170
b) La loi du 27 juin 1964	170
c) La loi du 3 juillet 1972	171
d) Le statut de 1974	172
1) <i>Les sociétés de programme</i>	172
2) <i>La société de production</i>	174
3) <i>Les établissements publics nationaux</i>	174

	Pages
3.1.2.2. L'autonomie partielle	176
a) Le statut des organismes	176
1) <i>Les établissements publics industriels et commerciaux.</i>	176
A. — T.D.F.	176
B. — I.N.A.	177
2) <i>Les sociétés nationales de programme</i>	177
3) <i>La société de production</i>	178
4) <i>Les sociétés régionales de radio ou de télévision</i>	178
5) <i>La société de radiodiffusion à vocation internationale.</i>	179
6) <i>La société de commercialisation</i>	179
b) Le contrôle des organismes	179
1) <i>Le contrôle économique et financier de l'Etat</i>	179
2) <i>Le contrôle de l'exécution de la mission de service public : le rôle de la Haute Autorité</i>	179
3.1.2.3. Les garanties de l'autonomie	181
a) Les contreponds techniques	181
1) <i>Le Haut Conseil de l'audiovisuel</i>	181
2) <i>Le conseil national de la communication audiovisuelle (C.N.C.A.)</i>	181
3) <i>Les comités régionaux de la communication audiovisuelle</i>	182
b) Les contreponds parlementaires	183
1) <i>Le contrôle budgétaire annuel</i>	183
2) <i>Les commissions d'enquête et de contrôle</i>	184
3) <i>La délégation parlementaire à la communication audiovisuelle</i>	184
c) La Haute Autorité	185
1) <i>Les compétences actuelles de la Haute Autorité</i>	186
2) <i>Des moyens insuffisants qu'il convient de renforcer</i> ..	187
3) <i>Des compétences qui devraient être élargies</i>	188
4) <i>De plus grandes exigences pour les membres de la Haute Autorité</i>	189
3.2. Une autonomie toute relative	190
3.2.1. Le « petit monde » de l'audiovisuel	191
3.2.1.1. Audiovisuel et politique	191
3.2.1.2. Les acteurs de l'audiovisuel	192
3.2.2. Un système empêtré dans l'écheveau des corporatismes	197
QUATRIÈME PARTIE : LE BUDGET DE L'AUDIOVISUEL	199
1. — DES MOYENS DE FINANCEMENT DE PLUS EN PLUS IMPORTANTS ..	199
1.1. Les ressources du service public de l'audiovisuel	199
1.2. La redevance	202
1.2.1. La progression du nombre de comptes gérés est faible	202
1.2.2. Le taux de la redevance a connu une progression limitée	203
1.2.3. L'importance des non-paiements	204

	Pages
	—
1.2.4. Les prélèvements de l'Etat	204
1.2.4.1. Les frais de fonctionnement du service de redevance	204
1.2.4.2. La T.V.A.	205
1.2.5. Les droits à répartir	205
1.2.6. Les conséquences pour les organismes du service public des surestimations du montant des encaissements	206
1.2.7. La répartition de la redevance	208
1.3. Les ressources publicitaires	213
1.3.1. La part croissante des ressources publicitaires dans le budget des organismes du service public	213
1.3.2. La réglementation de la publicité : un écran de fumée	214
1.3.2.1. Les règles couvrant la diffusion	215
a) les limitations de la durée de diffusion	215
b) l'interdiction d'entrecouper les émissions	216
1.3.2.2. La « sectorisation » menacée	217
1.3.2.3. Le plafond de recettes publicitaires : une illusion savamment entretenue	218
1.3.2.4. L'arrivée en force de la parapublicité	219
a) les essais de réglementation	220
b) des déviations dangereuses	224
1.3.2.5. Les sociétés de programme susceptibles de collecter des ressources publicitaires sont de plus en plus nombreuses ..	229
a) la publicité télévisée régionale	229
b) la publicité sur R.F.O.	229
c) la publicité collective sur Radio-France	229
1.3.3. Des tarifs qui demeurent en-dessous de la « normale »	230
1.3.4. Une évolution qui pèse dangereusement sur le marché publicitaire	231
1.4. Les autres ressources	236
1.4.1. Les emprunts (cas de T.D.F.)	236
1.4.1.1. Le satellite de diffusion directe	237
1.4.1.2. Canal Plus	238
1.4.1.3. Radios locales privées	239
1.4.1.4. Télévisions privées	240
1.4.2. Les concours de l'Etat et des collectivités publiques	244
1.4.3. Les ressources commerciales et diverses	243
1.4.3.1. La commercialisation d'espace	243
1.4.3.2. La commercialisation de programmes en dehors du service public	245
a) la commercialisation en France	245
b) la commercialisation à l'étranger	248
1.4.3.3. Les recettes de poche	248

	Pages
	—
1.5. Les contributions internes	250
1.6. Les prélèvements obligatoires	252
1.6.1. Les prélèvements en faveur de l'industrie cinématographique et des programmes audiovisuels	252
1.6.1.1. Les dispositions du cahier des charges	252
1.6.1.2. Le compte de soutien	252
1.6.2. Les droits d'auteur	254
1.6.3. Les cotisations destinées au service d'observation des programmes	255
1.6.4. Les cotisations au C.E.O./Médiamétrie	255
1.6.5. Le fonctionnement de la chaîne francophone T.V.5	257
2. — UN BESOIN DE FINANCEMENT SANS LIMITE	259
2.1. Le coût de l'envolée technologique	260
2.2. Les coûts structurels n'ont pas été résorbés	261
2.2.1. La difficile stabilisation des effectifs	261
2.2.1.1. La persistance des sureffectifs	261
2.2.1.2. Une gestion assez déroutante des personnels	263
2.2.1.3. L'assouplissement de la gestion est rendu impossible par la convention nationale unique de la communication et de la production audiovisuelle	264
2.2.2. Des structures décentralisées très coûteuses	266
2.2.2.1. Les stations locales et les services décentralisés de Radio-France	266
2.2.2.2. Les stations régionales de F.R.3	268
2.2.3. L'accélération du « train de vie » des sociétés	272
2.2.4. L'insuffisance du contrôle de gestion	275
2.2.4.1. Des charges financières excessives	275
2.2.4.2. Un contrôle de gestion très aléatoire	276
2.3. Une stratégie coûteuse de course à l'audience	278
2.4. La chute de la création audiovisuelle	279
2.4.1. La lecture des budgets fonctionnels est insuffisante	280
2.4.2. Quelques indications sur le coût des principales émissions	281
2.4.3. L'inflation des coûts de production	283
2.5. Une capacité d'investissement en baisse	284
2.6. Des équilibres comptables dissimulant la dégradation de la situation financière des organismes du service public de l'audiovisuel	288
2.6.1. L'annexe au projet de loi de finances pour 1986 se veut rassurante	288

	Pages
2.6.2. L'analyse des bilans montre une situation financière dégradée	289
2.6.2.1. T.F. 1	289
2.6.2.2. Antenne 2	291
2.6.2.3. F.R. 3	292
2.6.2.4. S.F.P.	292
2.6.2.5. T.D.F.	293
CONCLUSION GÉNÉRALE	295
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	299

AVANT-PROPOS

Comme chaque année, il appartient au rapporteur spécial de la commission des finances d'examiner les dispositions du projet de loi de finances pour 1986 concernant les crédits de la communication audiovisuelle et d'informer la Haute Assemblée sur l'exécution des lois de finances antérieures.

Le contrôle de l'utilisation des deniers publics constitue l'un des fondements de la démocratie parlementaire. Son objet est de relever les imperfections et de souligner les succès de la politique entreprise grâce aux contributions des citoyens. Il ne s'agit pas de mettre en difficulté le Gouvernement quel qu'il soit, mais bien de l'aider à mieux assumer sa mission exécutive.

Ces quelques évidences sont trop souvent oubliées alors que les gouvernements successifs se croient obligés de recourir à des personnalités extérieures pour disposer d'études susceptibles d'éclairer leurs décisions.

L'année 1985 aura été ponctuée par la publication de trois rapports importants :

- de M^e Jean-Denis Bredin sur les nouvelles télévisions hertziennes privées ;
- de Mme Danièle Delorme au nom du conseil économique et social sur la création audiovisuelle ;
- de M. Pierre Desgraupes sur la mise en œuvre d'une chaîne culturelle à vocation européenne.

Ces trois personnalités, il est vrai, rejoignent dans leur constat nombre d'observations formulées depuis plusieurs années par la commission des finances.

Il aura donc fallu trois ans pour que le Gouvernement reconnaisse la valeur de celles-ci. Trois années perdues pour le service public de la communication audiovisuelle. Trois années au cours desquelles aurait pu être entamée une adaptation progressive au nouveau paysage audiovisuel.

Aujourd'hui, l'adaptation inévitable n'en sera que plus brutale et douloureuse.

Puisse ce constat servir de leçon aux futurs gouvernements de la République et contribuer à la réhabilitation du contrôle parlementaire.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Dans un secteur audiovisuel en pleine mutation avec l'arrivée des télévisions privées et le développement des nouvelles techniques (satellite, câble), la situation du service public continue à se détériorer.

A. — LA PERSISTANCE DES ERREMENTS TRADITIONNELS DANS LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC

1. Le service public continue de souffrir des handicaps majeurs qui nuisent à son bon fonctionnement.

Malgré quelques progrès réalisés dans la gestion des sociétés de programme (exercice bénéficiaire pour Antenne 2 et Radio France), notamment grâce à la stabilisation des effectifs, les mauvaises habitudes engendrent des coûts insupportables :

- convention collective nationale unique des personnels de l'audiovisuel ;
- dépassement d'effectifs et maintien d'emplois inutiles (T.F. 1) ;
- absence de plan de gestion de trésorerie et de comptabilité analytique (T.F. 1) ;
- gonflement des structures entraînées par la décentralisation ;
- course à l'audience (contre-programmation, concurrence pour les retransmissions sportives, extension des heures de diffusion).

2. Les conséquences sont de plus en plus inquiétantes car elles ne se limitent pas au service public.

● Les rapports Bredin et Delorme ont confirmé les observations annuelles de la commission des finances sur l'incapacité du service public à maintenir un niveau de création suffisant.

1980 : 479 heures de fiction française diffusées,
315 heures de diffusion de séries et téléfilms étrangers.
1984 : 407 heures de fiction française diffusées.
537 heures de diffusion de séries et téléfilms étrangers.

Le Gouvernement en est si conscient que les 700 millions de francs de ressources supplémentaires dégagés par l'abaissement du taux de la T.V.A. (1) sur la redevance seront, d'après le projet qui nous est soumis, affectés :

- 1° directement pour 300 millions de francs au projet « Desgraupes » pour le satellite T.D.F. 1 ;
- 2° indirectement par aménagement du prélèvement sur les ressources du service public (art. 21 du projet de loi de finances), pour 350 millions de francs au Fonds de soutien de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels.

• Le service public accroît sa ponction sur le marché publicitaire, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'équilibre de l'ensemble des médias. Si le quota de ressources publicitaires semble limité à 25,3 %, il importe de savoir que ce pourcentage ne prend en compte ni la publicité collective, dont l'individualisation est flagrante (ex. : compagnies d'assurances nationalisées sur France-Inter) ni les revenus dégagés par les opérations de mécénat, parrainage, sponsorship ou coproduction qui sont de véritables « parapublicités » et qui se développent très rapidement et sans respect des recommandations de la Haute Autorité.

T.F. 1, dont la situation financière est la plus critique, fait preuve d'un comportement particulièrement provocateur dans ce domaine, son exemple risquant de faire tache d'huile.

B. — SEULS LES BUDGETS D'INVESTISSEMENTS SUBISSENT LA RIGUEUR

A l'exception du développement des nouvelles techniques, le service public n'a plus de politique d'investissement. Certains programmes en cours devront même être arrêtés (à l'I.N.A., notamment).

(1) Il faut noter que l'abaissement du taux de la T.V.A. à 7 % était une proposition constante de votre commission pour assurer la neutralité fiscale à l'égard des organismes du service public de l'audiovisuel.

T.D.F. assure dans des conditions fragiles le financement des satellites de diffusion T.D.F. 1 et T.D.F. 2. Il bénéficie d'une ressource de 645 millions de francs pour le financement de T.D.F. 2, en provenance de la Société d'exploitation du satellite ; or cette société n'est pas encore constituée.

T.D.F. devra financer par l'emprunt l'aménagement du réseau de Canal Plus et la diffusion des télévisions privées. Ces opérations présentent un risque financier inacceptable pour un établissement dont l'endettement progresse de façon inquiétante et dont le fonds de roulement se dégrade rapidement.

CONCLUSION

— Absence de définition du rôle des organismes publics de l'audiovisuel : doivent-ils exécuter une mission de service public ou agir comme des entreprises privées dans un secteur concurrentiel ?

— Absence de cohérence : multiplication des projets de développement (câble, satellite, télévision hertzienne privée) sans recherche de complémentarité.

C. — ARTICLES RATTACHÉS

Lignes 54 et 55 de l'état E annexé à l'article 45.

Cet article autorise la poursuite de la perception des taxes parafiscales en 1986 (redevances de l'audiovisuel) pour un produit de 8.434,490 M.F. et de la taxe sur la publicité pour un produit de 78 M.F.

Article 50.

Cet article approuve la répartition de la redevance entre les organes du service public et le montant attendu des recettes provenant de la publicité de marque.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 12 novembre 1985, 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 spécial.

M. Jean Cluzel a exposé les grandes lignes d'un budget dont les dotations atteignent 13,5 milliards de francs (+ 18,2 %).

En conclusion, le rapporteur spécial a observé que les errements traditionnels dans le fonctionnement du service public persistaient, que la création connaissait une dépression inquiétante mise en valeur par les rapports de M^e Bredin et de Mme Delorme. Il a enfin regretté la ponction croissante du service public sur le marché publicitaire, au détriment de la presse écrite.

M. Jean Cluzel a ensuite, au cours d'une communication spéciale, attiré l'attention de la commission sur la situation financière de T.F. 1.

Après un débat au cours duquel sont intervenus MM. Maurice Schumann et Jacques Descours Desacres, la commission des finances, suivant les conclusions du rapporteur spécial, a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat **de ne pas adopter les lignes 54 et 55 de l'état E annexé à l'article 45.**

Elle a, ensuite, adopté plusieurs amendements proposés par M. Jean Cluzel avant l'article 50 du projet de loi de finances rattaché au budget de la communication audiovisuelle :

— le premier, prévoyant la compensation des pertes de recettes du service public de l'audiovisuel résultant des exonérations de la redevance ;

— le second, donnant à la Haute Autorité le pouvoir d'assurer un meilleur contrôle de la gestion des organismes du service public ;

— le troisième, renforçant l'autonomie budgétaire de la Haute Autorité ;

— le quatrième, fixant un plafond limite des ressources publicitaires par les organismes du service public, en incluant au titre de ces ressources la parapublicité.

Enfin, la commission des finances a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat **de ne pas adopter l'article 50 du projet de loi de finances pour 1986.**

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

1986 sera marquée par une profonde mutation du paysage audiovisuel français.

Le démarrage imminent de télévisions hertziennes privées, le caractère prochain de la diffusion directe de programmes par satellite et le développement progressif des réseaux câblés vont à la fois multiplier les images et les possibilités d'accès à celles-ci.

Les téléspectateurs français qui, jusqu'alors, représentaient un public captif, vont pouvoir exercer leur choix.

L'Etat ne pourra contrôler que de moins en moins la nature et la composition de programmes qui traverseront les frontières alors que, jusqu'ici, il exerçait une maîtrise du secteur de la communication audiovisuelle grâce au monopole.

Le service public de l'audiovisuel va devoir affronter une concurrence à laquelle il n'est, ni dans ses structures ni dans ses mentalités, préparé.

Au seuil de cette mutation, votre rapporteur a essayé de dessiner les grandes évolutions du secteur de l'audiovisuel jusqu'à aujourd'hui et de définir les scénarios possibles pour les années à venir.

Sa réflexion s'est d'abord portée sur ceux qui regardent et écoutent, car des téléspectateurs et des auditeurs dépend, finalement, l'évolution du secteur audiovisuel.

Cette évolution est aussi conditionnée par les progrès techniques réalisés, lesquels vont modifier profondément l'offre de programmes et plus encore les modes d'accès à l'image.

La législation bâtie autour du monopole du service public s'avérera de moins en moins adaptée à cette évolution. Il importe dès lors, avant de dégager des orientations, de dresser un bilan législatif sur les vingt dernières années.

Enfin, le service public ne pourra rester à l'écart de cette mutation. Votre rapporteur s'efforcera de déceler ses points forts et ses points faibles et d'envisager son évolution pour les prochaines années.

PREMIÈRE PARTIE

LE TÉLÉSPECTATEUR EN QUÊTE DE QUALITÉ ET DE DIVERSITÉ

Toute étude du système audiovisuel commence et se termine par le téléspectateur. Elle commence par le téléspectateur dont il convient d'appréhender les besoins et les choix. Elle se termine par le téléspectateur qui, en définitive, arbitrera par sa politique d'investissement entre les différents supports et canaux, et qui déterminera la répartition de l'audience entre les services de programmes et, par là même, leur rentabilité.

L'intérêt porté aux études de comportement du téléspectateur résulte de ces évidences. Cependant, le comportement du consommateur n'est pas toujours constant. Il évolue sous la pression de la technique, mais aussi des politiques décidées par les pouvoirs publics et par les opérateurs privés. Connaître le mieux possible les capacités de réaction du public, afin d'éviter l'établissement de distorsions entre prévisions initiales et résultats enregistrés est plus que nécessaire pour les opérateurs d'un secteur extrêmement mouvant et dans lequel tout investissement représente un risque financier important.

Or on constate que le comportement des téléspectateurs est assez homogène et qu'il évolue lentement. Toutefois, il semble que l'évolution aille dans le sens d'une diversification des comportements et vers une accélération de certaines tendances sans que l'on puisse encore quantifier ou planifier ces mouvements.

1. — LES TÉLÉSPECTATEURS EN 1985

Le besoin de programmes des téléspectateurs détermine largement leur comportement. Dans un premier temps, ils se satisferont des biens mis sur le marché et proposés à titre gratuit ou peu onéreux. Dans un second temps, ils rechercheront une diversification de leur consommation à travers d'autres catégories de programmes

proposées contre paiement, sans être obligé d'investir dans un nouveau support. Enfin, dans un troisième temps, ils se dirigeront vers des investissements plus lourds leur permettant d'accroître leur consommation ou d'effectuer un choix entre une variété plus importante de programmes.

1.1. — En 1985, on peut estimer que, **quantitativement**, la demande de programmes est satisfaite par les trois chaînes publiques.

1.1.1. — La télévision est aujourd'hui présente dans la presque totalité des familles françaises.

LE MARCHÉ APPARENT, LE PARC DES TÉLÉVISEURS EN SERVICE
ET LE TAUX DE PREMIER ÉQUIPEMENT MÉNAGER

(Quantités en milliers.)

Année	Marché apparent		Parc			Taux d'équipement (En pourcentage.)	
	Noir & Blanc	Couleur	Noir & Blanc	Couleur	Total	Couleur	Total
1971	1.273	321	12.206	613	12.819	3,6	74,3
1972	1.219	452	12.615	1.045	13.660	6,1	77,4
1973	1.187	634	12.859	1.604	14.463	9,2	80,1
1974	1.090	670	12.940	2.225	15.165	12,4	82,4
1975	1.063	833	12.785	3.010	15.795	16,6	84,2
1976	1.023	1.135	12.445	3.965	16.410	21,6	85,7
1977	881	1.334	11.975	5.050	17.025	27,1	87,1
1978	765	1.532	11.310	6.315	17.625	33,3	88,2
1979	709	1.528	10.620	7.600	18.220	40	89,2
1980	717	1.570	10.690	8.930	19.620	46,2	90
1981	814	2.032	10.200	10.305	20.505	52,6	92,1
1982	743	2.199	9.735	11.880	21.615	60	93
1983	598	1.988	9.180	13.195	22.375	65,8	93
1984	540	2.150	8.570	14.480	23.050	71,4	93

Source : SIMAVELEC.

Même si le taux d'équipement des ménages français est encore légèrement inférieur à celui de nos principaux voisins et si, qualitativement, la part du noir et blanc est encore importante, il semble que l'effet de parc ne joue que faiblement dans la mesure où l'on assiste à l'apparition de comportements de multi-équipement, et que la demande concerne essentiellement le renouvellement de l'existant ou la substitution de postes couleurs à des téléviseurs en noir et blanc.

LES ÉQUIPEMENTS MÉDIAS EN EUROPE

(En pourcentage.)

	Belgique	Danemark	France	R.F.A.	Hollande	Italie	Norvège	Espagne	Suède	Suisse	Grande-Bretagne
Postes de T.V. (foyers équipés) ..	96	96	93	97	97	96	95	94	98	90	97
Postes de T.V. couleurs (foyers équipés) ..	71	67	60	79	75	45	78	42	70	73	78
Magnétoscopes (foyers équipés) ..	»	15	7	18	18	2,5	17	10	17	16,5	20
Radios (foyers équipés) ..	98	»	97	98	99	93	79	96	99	96	99
Salles de cinéma (unités) ..	380	320	3.000	3.300	510	8.500	450	5.000	580	500	1.500

Source : Médias, 20 Janvier 1984.

1.1.2. — Les Français ne sont pas de grands consommateurs d'images audiovisuelles.

Contrairement aux idées reçues, l'accroissement du taux de couverture du service public, l'augmentation du nombre de chaînes et le développement des émissions n'ont pas provoqué, de la part des téléspectateurs, une consommation beaucoup plus grande d'images.

DÉVELOPPEMENT DE L'INFRASTRUCTURE D'ÉMISSION DES PROGRAMMES DE TÉLÉVISION

Année	Nombre d'émetteurs				Pourcentage de population desservie				Programmation hebdomadaire (heures)			
	T.F. 1 V.H.F. N. & B.	T.F. 1 U.H.F. Couleur	A. 2	F.R. 3	T.F. 1 V.H.F. N. & B.	T.F. 1 U.H.F. Couleur	A. 2	F.R. 3	T.F. 1 V.H.F. N. & B.	T.F. 1 U.H.F. Couleur	A. 2	F.R. 3
1976	1.164	183	1.034	195	99	28	98	94	78	78	74	32
1977	1.169	258	1.087	323	99	40	99	96	78,5	78,5	73	38,5
1978	1.171	316	1.122	348	99	54	99	97	77,4	77,4	73,5	35,2
1979	1.169	444	1.271	532	99	75	99	98	76,6	76,6	80,3	35,3
1980	1.626	577	1.604	1.279	99	90	99	98	82,3	82,3	85,2	37
1981	1.629	1.295	2.109	1.735	99	98	99	98	84,5	84,5	86,3	39
1982	1.608	1.668	2.313	1.964	99	99	99	99	82,5	82,5	86	46
1983	1.519	2.007	2.475	2.208	99	99	99	99	81	81	86	46

Source : U.E.R.

Le pourcentage total de la population desservie montre que la télévision peut dès aujourd'hui toucher l'ensemble de la France, alors que 85 % seulement des téléspectateurs la regardent.

Les Français travaillent huit heures par jour, ils dorment huit heures par nuit. Ils passent un certain temps à table et consacrent leurs loisirs à des passions très caractéristiques de notre tempérament national : la chasse, la pêche, la pétanque... ce qui limite le temps passé devant leur téléviseur. Les Français ont toujours préféré trouver leurs loisirs à l'extérieur.

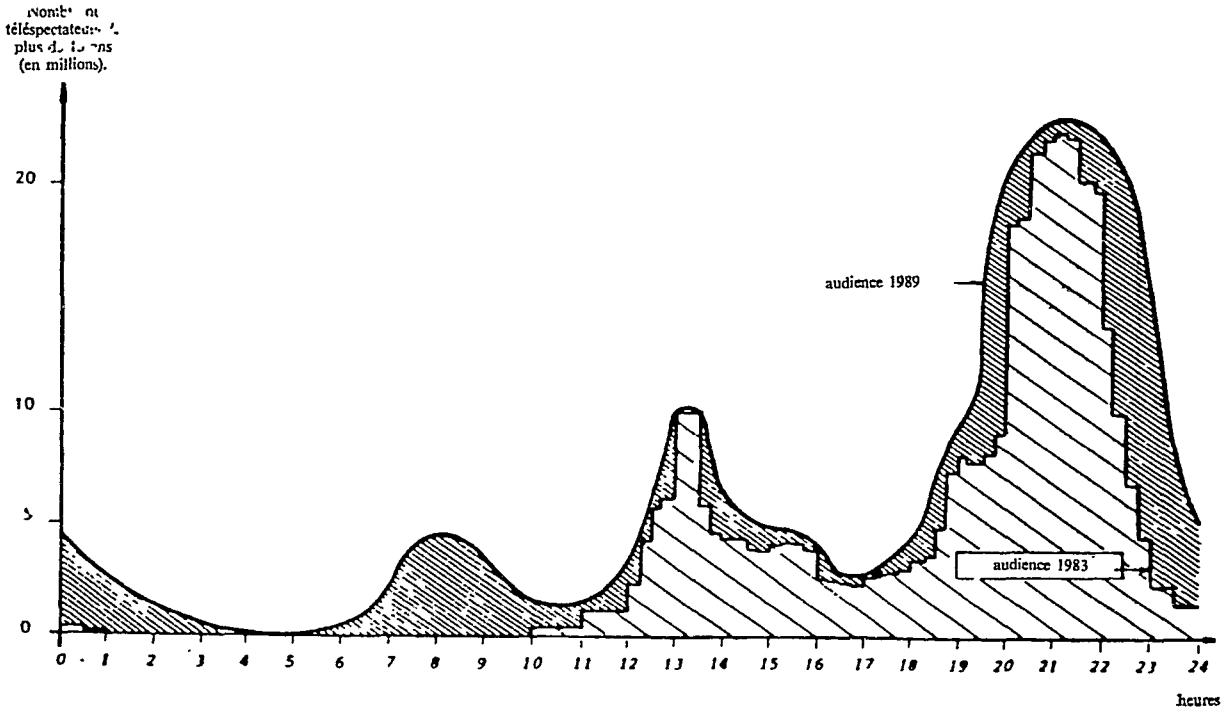
Les Français sont donc des consommateurs modérés d'images. Ils sont, selon une enquête du ministère de la culture sur les « pratiques culturelles des Français » (évolution 1973-1981), 68 % à regarder la télévision tous les jours et en moyenne une quinzaine d'heures par semaine (mêmes chiffres qu'en 1973).

La concentration de l'audience à certaines heures de la journée, de 19 h 30 à 23 heures, démontre, là encore, une unité de comportement des Français qui paraît n'évoluer que lentement et faiblement.

On constate donc une relative stabilité du temps consacré à la télévision. A peine une légère augmentation depuis la fin des années 1970.

PROFIL HORAIRE MAXIMUM DE L'AUDIENCE 1983-1989

Données et projection B.I.P.E.



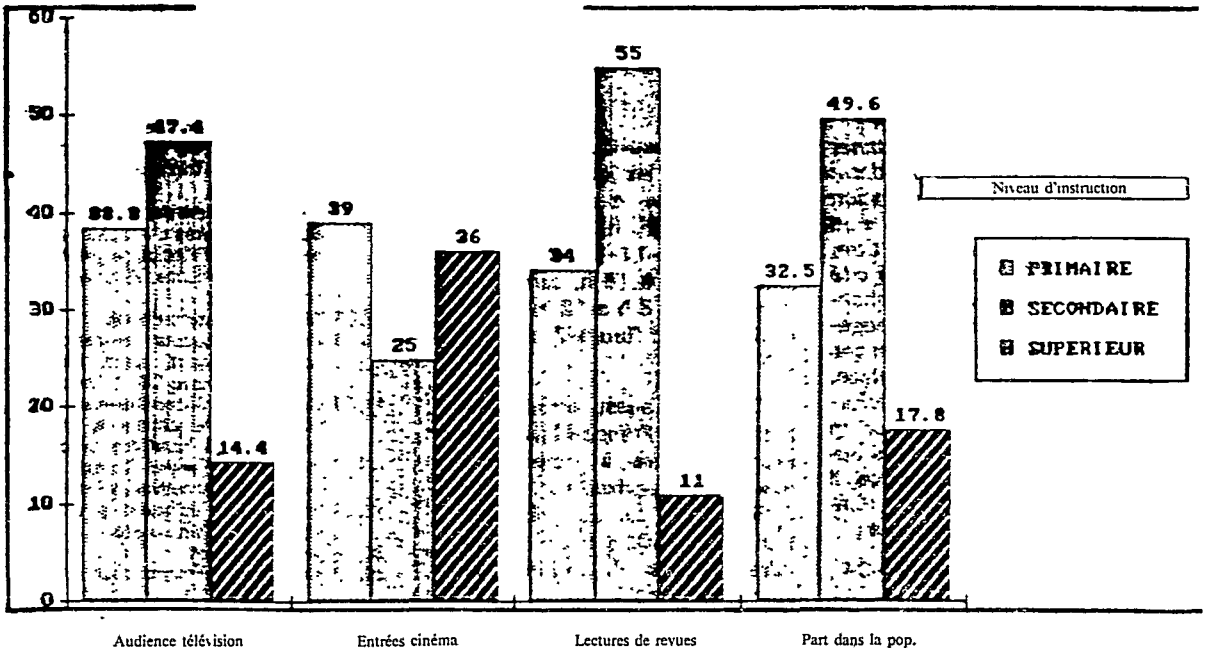
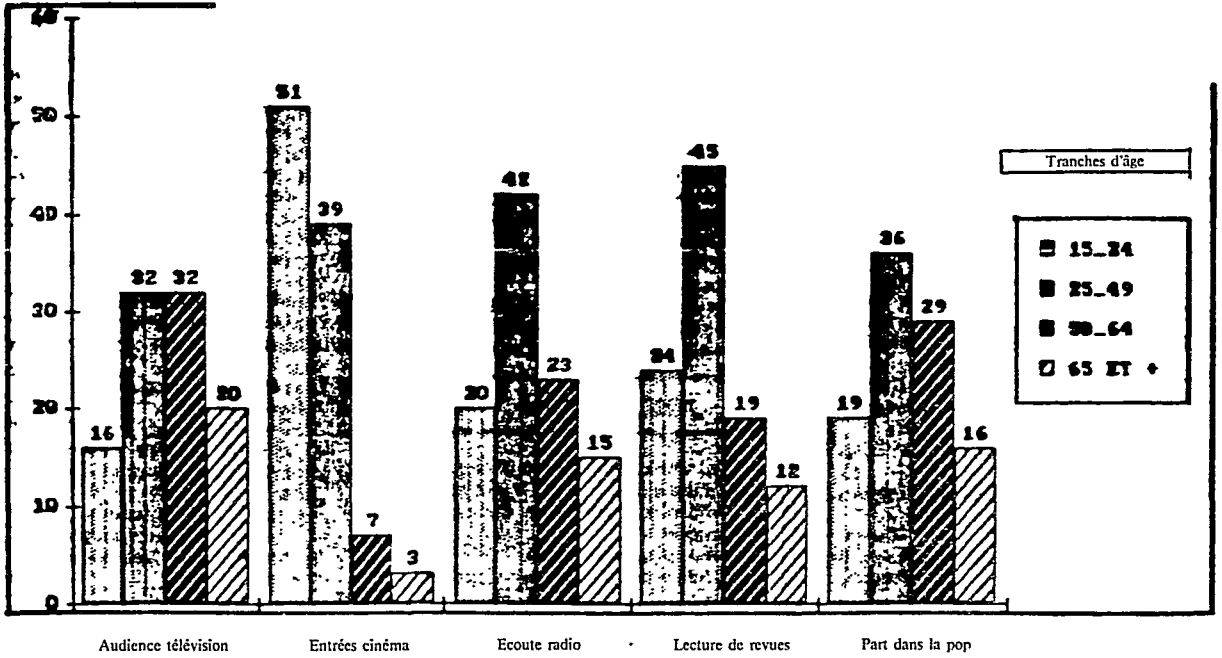
1.1.3. — Des comportements plus sélectifs, mais un public encore très homogène.

Une étude récente publiée par le Centre d'études d'opinions (aujourd'hui Médiamétrie) et réalisée par le Bureau d'informations et de prévisions économiques (B.I.P.E.) et le sociologue Michel Souchon (1) montre que les quelque quarante millions de téléspectateurs français réguliers sont loin d'avoir un comportement homogène. Mais ces différences ne constituent pas une différenciation des publics. Pour le comprendre, il faut se représenter l'audience de la télévision comme une superposition de plusieurs phénomènes.

Sur toutes les chaînes, tous les jours, sur tous les créneaux horaires, les catégories de retraités d'une part, femmes au foyer de l'autre, représentent à elles deux une proportion qui varie entre 40 % et 80 % de l'audience : 40 % aux heures de très grande écoute, 80 % lors de certains creux d'audience. Cette catégorie de

(1) B.I.P.E. et Souchon : Programmation et audience de la télévision : Y a-t-il des publics derrière le grand public ? (avril 1985).

très gros consommateurs a surtout un comportement « inerte » (2). Elle constitue le socle de l'audience de la télévision. A marée basse, elle en représente la quasi-totalité.



Source : A. Le Dibeder et Sylvie Pfleger. *Le Monde* (juin 1985).

(2) Les habitudes anciennes, regarder le même programme jusqu'au bout, être un incondicional d'une seule chaîne, subsistent encore dans ces catégories.

A l'autre extrême, des sous-groupes dispersés (les plus jeunes, les plus diplômés, les titulaires des plus hauts revenus), ceux dont on pourrait attendre l'exercice marqué de préférences et de choix, n'exercent pas ce choix. Deux explications peuvent être avancées : selon la première, l'espace social des préférences en matière de télévision est uniforme (les cadres aiment regarder en gros la même chose que les ouvriers, les jeunes hommes la même que les femmes âgées).

En réalité, la télévision n'est pas actuellement un média qui s'adresse à l'individu, mais au ménage. Au sein des ménages, malgré la forte endogamie sociale qui caractérise la société française, il y a toute chance — quasiment par définition — que ceux qui disposent d'un capital culturel élevé soient minoritaires dans leur propre foyer : le fils étudiant d'un ménage ouvrier n'est pas en situation d'imposer ses goûts d'étudiant à toute sa famille. En outre, si l'on admet que la part de la télévision dans les loisirs des individus est proportionnelle à l'âge et inversement proportionnelle au statut social et au niveau d'éducation, on aboutit à la « loi » suivante : plus un groupe d'individus est porteur de choix marqués en matière de télévision et moins il a de chance d'être en mesure d'exercer ce choix.

Ainsi, les « électrons libres » que les programmeurs pourraient vouloir arracher à la masse des consommateurs « moyens » pour les fixer sur des télévisions « différentes » n'ont pas, en réalité, cette mobilité qu'on leur suppose. Ils sont très liés au goût commun par l'organisation de leur propre foyer, par la faiblesse du multi-équipement, enfin par ce caractère de média de masse qu'a la télévision : que vaut une émission si on est le seul spectateur, si le lendemain il n'y a personne avec qui en parler, si, pour la voir, on doit s'isoler de ses proches au seul moment où l'on peut les côtoyer ?

L'homogénéité du public a amené les chaînes publiques à banaliser leurs programmes. Elles n'ont pas de public privilégié. La première n'est pas plus populaire que la deuxième, la troisième plus élitiste que les deux autres.

1.2. — Qualitativement, les Français affichent un goût marqué pour certains types de programmes, mais l'indice de satisfaction est difficilement mesurable.

1.2.1. — La plupart des enquêtes montrent que **trois types de programmes recueillent la majorité des suffrages** : les films, évidemment (1), mais également, et dans une proportion très voisine, les émissions sur la nature et la vie des animaux ainsi que les variétés.

(1) 87,4 % selon l'enquête précitée du ministère de la culture.

Viennent après, et assez loin derrière, les reportages sur les pays étrangers, les dramatiques et téléfilms, les émissions médicales et le cirque. L'histoire elle-même, qui paraît très prisée, ne concernerait que 40 % de l'audience, au même titre que les émissions littéraires ou scientifiques. Quant à la musique, elle est bien délaissée. L'art lyrique n'attire que 12 % des téléspectateurs quand l'opérette en réunit 27 % et la musique classique est à peine préférée à la musique légère et n'est pas mieux appréciée que les arts plastiques ou l'architecture (autour de 20 %).

Ce qui prévaut dans le choix des programmes, c'est bien ce qui correspond le mieux à l'écoute la moins diversifiée, la moins spécifiée, c'est-à-dire la plus familiale.

1.2.2. — Un indice de satisfaction plutôt faible.

Au-delà de l'enthousiasme ou de la critique systématique, de la satisfaction ou du rejet global, les jugements sont à la fois nuancés et abrupts.

Car si les publics sont sensibles à la masse d'informations et de connaissances que leur apporte le petit écran, s'ils y trouvent un heureux et agréable moyen de s'abstraire de leur environnement et s'ils apprécient le côté esthétique de ce qui leur est offert (1), ils se montrent en revanche sévères sur le nombre trop élevé de rediffusions, sur la place excessive accordée à la politique, sur la tristesse ambiante...

Mais surtout ils condamnent l'insuffisante harmonisation des programmes, en donnant d'ailleurs à cette harmonisation un caractère différent de ce qu'elle peut être. La réflexion souvent entendue : « hier, tout était intéressant, aujourd'hui tout est détestable », en dehors de tout excès de langage, n'est pas nécessairement synonyme de dysharmonie. Elle est presque la conséquence d'une certaine harmonisation. Face à un bon film, le voisin programme une bonne variété ou un grand documentaire. Tant qu'il n'y aura pas plus ample concurrence, cette harmonisation restera proche de la quadrature du cercle ; nous y reviendrons.

Malgré ces nuances, il reste plusieurs indices qui démontrent l'insatisfaction du téléspectateur français.

En premier lieu, les enquêtes de satisfaction réalisées par le C.E.O. montrent que la satisfaction du public oscille autour de la moyenne (10/20), ce qui est un résultat mauvais compte tenu du coût de la télévision pour l'utilisateur ou le contribuable.

(1) L'enquête réalisée par le ministère de la culture sur les « pratiques culturelles des Français » montre que les Français tiennent à la télévision; s'ils devaient s'en passer pendant deux mois, cela leur manquerait « beaucoup ou assez », disent 48,2 % des Français.

En second lieu, le public peut difficilement exprimer son insatisfaction car il s'agit d'un **public captif**. Il dispose d'un choix entre trois programmes issus de la même veine et ne peut se reporter sur un autre programme qu'en investissant (magnétoscope) ou en payant (Canal Plus) s'il n'a pas la chance d'habiter en Lorraine ou en Provence pour recevoir gratuitement R.T.L.-T.V. ou T.M.C. Lorsque la concurrence s'exerce, les téléspectateurs reportent de façon très sensible leur choix vers les télévisions privées qui satisfont leurs besoins (1).

On peut donc considérer que les trois chaînes du service public, malgré leur acquis professionnel et leur budget somptuaire, ne répondent pas totalement aux besoins du public.

D'ailleurs, une enquête publiée par *Le Monde* (2) et effectuée en juin 1983 par la société Media Marketing International est révélatrice de cette insatisfaction.

Le tableau qui résume les aspirations des téléspectateurs tel qu'il est publié par *Le Monde* permet de saisir les tendances de manière simple. La télévision que les téléspectateurs regardent est une télévision du « trop peu », à la rigueur, du « juste assez », celle qu'ils espèrent est, par rapport à l'actuelle, une télévision du « plus », parfois de « l'autant ».

(1) « Depuis toujours — trente ans — par la force du rayonnement hertzien, les trois départements lorrains reçoivent les programmes de R.T.L., qui est aujourd'hui leader dans la Meuse, la Moselle et la Meurthe-et-Moselle. Depuis septembre 1984, une grille spécifique à destination du public français a ravalé la vieille façade luxembourgeoise. Bingo ! En un an, de janvier 1984 à janvier 1985, la chaîne a accru son audience de 50 %. Elle est suivie en permanence par 221.680 téléspectateurs, là où Antenne 2 en compte 180.000, T.F. 1 114.240 et F.R.3 57.120. Sur un bassin d'un million de téléspectateurs, elle tient 45 % de l'audience (29 % pour Antenne 2 ; 18 % pour T.F. 1 et 8 % pour F.R. 3). Sa durée moyenne d'écoute augmente (elle est la seule), et pas d'un cheveu, de 18,2 % (soit 2 h 27 en moyenne quotidienne). Leader du lundi au vendredi de 11 h 45 à 13 h 30 (42 %), de 17 heures à 19 h 30 (61 %). Un carton.

« Mais il est des données que les chiffres traduisent mal. Se définissant comme une « chaîne de proximité », R.T.L. fait partie de la vie lorraine et a parfaitement gagné son pari d'être « l'ami de la famille ». En pleine crise de la sidérurgie et à cause d'un changement d'émetteur, la chaîne a demandé à 42 % de ses téléspectateurs de changer d'antenne pour pouvoir continuer à recevoir ses programmes. Coût de l'opération par foyer : 1.200 F. 80 % l'ont fait en cinq mois. »

Frank Eskenazi, *Libération*, 21 mai 1985.

(2) 29-30 juillet 1984.

(En pourcentage.)

Besoins remplis par la télévision	La télévision d'aujourd'hui			La télévision de demain		
	trop	juste assez	trop peu	plus	autant	moins
Une télévision qui étonne (films, journaux, magazines, reportages)	7	44	49	63	29	8
Une télévision qui fait participer le public (magazines, jeux, émissions où on intervient)	31	45	24	29	37	35
Une télévision qui distrait (films, jeux, variétés, sports, feuilletons, dessins animés, séries)	24	44	32	40	36	24
Une télévision qui enrichit l'esprit (arts, sciences, certains jeux, émissions religieuses, films, débats)	9	29	62	67	23	10
Une télévision qui donne des informations pratiques (météo, bourse, publicité, petites annonces, bricolage)	20	57	24	29	50	22
Une télévision qui fait rêver (films, reportages, feuilletons légers, documentaires d'images, films érotiques)	16	32	53	56	27	17
Une télévision qui instruit (émissions éducatives, scientifiques, médicales)	8	36	57	62	29	9
Une télévision locale qui parle de choses et de gens que l'on connaît personnellement (nouvelles locales, résultats sportifs, informations scolaires, foires et marchés, débats)	13	38	50	49	33	18

Certains ont beau répéter, comme pour mieux nous convaincre que la France fait la meilleure télévision du monde, chaque fois qu'ils ont la possibilité de choisir, les Français désertent les chaînes du service public.

La spectaculaire remontée, durant l'été et l'automne 1985, des abonnements à Canal Plus est aussi un indice de l'insatisfaction des Français à l'égard des trois chaînes. Sans doute, le seuil de rentabilité fixé initialement à 850.000 abonnés ne sera pas atteint de sitôt, mais en raison des aménagements apportés au cahier des charges, permettant à Canal Plus de diffuser une partie de ses émissions en clair et de recourir à la publicité, ce seuil se trouve abaissé à ce que l'on peut raisonnablement penser être à la portée de la chaîne à péage. Plusieurs facteurs ont pesé sur la lenteur du démarrage de Canal Plus : les incidents techniques qui ont présidé à son lancement (1), l'annonce faite par le Président de la République du lancement de chaînes hertziennes privées dans un délai très rapide, ce que les Français ont été peu à peu lassés de croire, sa couverture, qui n'est devenue que progressivement nationale, le faible impact des campagnes publicitaires, mal ciblées et moins efficaces que le « bouche à oreille » et l'émission en clair, enfin une erreur manifeste d'appréciation du public potentiel. En effet, Canal Plus voulait, lors de son lancement, atteindre un téléspectateur type : de quinze à trente-

(1) Sénat 1984-1985, annexe n° 48, p. 135 et 136.

quatre ans, citadin, habitant principalement la région parisienne et disposant d'un niveau d'instruction secondaire ou supérieur. Canal Plus devait être la télévision de la « classe moyenne supérieure », des modernes plutôt que des anciens, et d'ailleurs l'abonnement payant ainsi que l'investissement d'un millier de francs pour le décodeur et l'aménagement de l'antenne confortait ce point de vue. Côté programmes, tout était mis en œuvre pour le satisfaire, des émissions haut de gamme, des présentateurs « intellectuels » comme Patrick Poivre d'Arvor, des sports qui confinent au « must » (golf, tennis...). Après quelques mois, changement de ton, l'accent est mis sur les présentateurs populaires (Michel Denizot, Coluche), sur les films populaires, sur le football... ; en effet, les études faites sur les abonnés réels de Canal Plus montraient qu'il s'agissait d'un public parfaitement semblable à celui des trois chaînes et qui venait sur Canal Plus pour trouver plus de films récents et un ton nouveau, plus proche de lui. L'envolée des abonnements au cours d'un été télévisuel marqué sur les chaînes publiques par la progression impressionnante des rediffusions et la désertion des présentateurs vedettes confirme cette hypothèse.

Les besoins qualitatifs des Français ne sont donc pas satisfaits totalement ; cependant, il faut tout de même relativiser la proportion de ceux qui accepteront de faire un effort financier supplémentaire pour élargir leur choix. Canal Plus ne regroupe — à l'automne 1985 — que 500.000 abonnés, soit 2 millions de téléspectateurs au plus sur 40 millions.

1.3. — La diversification limitée par le coût de l'investissement.

Dans la situation actuelle, la diversification des choix repose sur la diversification des supports. En dehors de Canal Plus et de certaines parties du territoire, la voie hertzienne ne diffuse que les chaînes de service public. Il ne reste donc aux téléspectateurs que des solutions supposant un investissement.

1.3.1. — Le multi-équipement.

L'achat d'un deuxième téléviseur peut permettre une diversification des choix au sein de la cellule familiale dont on a constaté le caractère déterminant dans la sélection des programmes.

Cependant, le taux de multi-équipement en téléviseurs reste faible (7,5 %, et seulement 1,7 % de multi-équipement en téléviseurs couleurs fin 1983) ; peu nombreux semblent donc, actuellement, les Français souhaitant consacrer plusieurs milliers de francs à l'achat d'un deuxième récepteur, encore qu'une évolution se dessine que risque d'accélérer la multiplication des programmes.

1.3.2. — Le magnétoscope.

Le magnétoscope a l'avantage d'assouplir les conditions de réception des émissions en permettant aux téléspectateurs de les visionner à un autre moment et d'agrandir la gamme des choix, notamment en matière cinématographique, grâce à l'achat ou à la location de cassettes.

Là encore, le coût financier de l'investissement (5.000 F environ), sur lequel la redevance particulière, instaurée en 1982 pour freiner l'importation de magnétoscopes japonais, et son coût de fonctionnement (achat de cassettes vierges ou enregistrées) a orienté l'arbitrage des Français.

Année	Magnétoscopes	
	Marché apparent	Parc en service
1976	9	
1977	11	
1978	38	
1979	86	
1980	144	255
1981	260	500
1982	665	1.100
1983	514	1.614
1984	651	2.265

Source : SIMAVELEC.

En 1983, le marché français des magnétoscopes s'est fortement contracté, essentiellement du fait des mesures gouvernementales dites « de Poitiers ». De 665.000 appareils en 1982, le marché est tombé à 514.000 appareils en 1983 (— 23 %). En valeur, il est passé de 2.606 millions de francs à 2.190 millions de francs (— 16 %). Cependant, on assiste, en 1984, à une reprise sensible de la demande.

On peut considérer que le parc actuel de magnétoscopes atteint 2,3 millions d'unités.

1.3.3. — Une évolution très lente et très particulière.

L'évolution constatée en matière d'équipement audiovisuel est très lente ; elle est aussi limitée à une catégorie particulière dont Mmes Nicole Celle et Josiane Jouet ont cerné les contours dans une étude réalisée pour le C.N.E.T. (1).

« Une espèce de consommateurs gloutons émerge curieusement : ce sont les possesseurs de magnétoscopes. Plus du tout, comme il y a cinq ans, des gens aisés, mais plutôt des « dévoreurs » de matériel, habitant surtout les grandes villes. Ce sont des familiers des techniques modernes de communication et des candidats au suréquipement. Ils ont deux fois plus de disques et de cassettes audio, trois fois plus de jeux vidéo que les autres ! 40 % d'entre eux ont un deuxième poste téléphonique (15 % en moyenne en France), ils raffolent des appareils à touches et des répondeurs, et ils achètent volontiers un deuxième, et même un troisième téléviseur.

« Non seulement ils ont plus d'objets, mais ils les utilisent plus que les autres ; ils enregistrent trois fois plus de cassettes sur leurs magnétophones, utilisent sans arrêt le téléphone pour obtenir des renseignements ou réserver leurs billets et sont avides d'informations pratiques qu'ils glanent un peu partout. Ils possèdent plus de livres pratiques et documentaires que les autres (98 % contre 85 % pour la moyenne nationale) et s'adonnent volontiers à plusieurs violons d'Ingres.

« Pourtant, ils utilisent surtout leur magnéscope pour enregistrer la télé et visionner les émissions aux horaires habituels entre 20 heures et 23 heures le soir, et pendant le week-end dans l'ensemble, on possède 12,7 cassettes vierges pour 0,5 cassette préenregistrée. »

Ces avant-gardistes préfigurent-ils les pratiques de demain ? Difficile à dire.

(1) Etude sur les pratiques actuelles de communication et les usages potentiels du câble, avec A.R.C.M.C. (analyse, recherche et conseil en marketing et communication) pour le Centre national d'études des télécommunications (C.N.E.T.).

2. — UNE ÉVOLUTION DES BESOINS ET DES COMPORTEMENTS MAL CERNÉE

Comme le déclare le sociologue Michel Souchon (1), « *la multiplication des propositions d'images ne va guère modifier ces pratiques. On ne pourra toujours regarder qu'un seul programme à la fois. Certes, il sera plus aisé de slalomer d'une chaîne à l'autre et de trouver une émission à son goût. Un signe de cette tendance : les téléspectateurs sont de plus en plus nombreux à répondre qu'ils choisissent leurs programmes à l'avance. A l'aide d'hebdomadaires ou de quotidiens. On remarque parallèlement que la fidélité à une chaîne n'existe pratiquement plus. On peut se demander si, quand il y aura six, sept chaînes ou plus, les usagers n'auront pas tendance — comme ils le font déjà pour la radio — à restreindre volontairement l'éventail des possibles, à revenir d'une situation d'hyperchoix à une situation de choix classique entre trois ou quatre programmes.*

« *Par ailleurs, on observe également une pratique qui tend à se répandre : ce qu'on appelle la télévision de compagnie. La télévision devient un fond visuel, comme la radio est souvent un fond sonore.* »

Dans l'avenir, cette situation — dont les traits impriment profondément le paysage audiovisuel français — est amenée à changer : le nombre de « ménages » d'une seule personne est en progression constante — en 1982, ils représentaient 25 % des ménages, mais 9 % de la population — et on peut penser que l'écoute différée au magnétoscope, d'une part, le multi-équipement effectif (plusieurs téléviseurs en bon état dans la même résidence), d'autre part, viendront contribuer à atomiser l'audience. Sans oublier l'impact de la multiplication des chaînes sur la différenciation des audiences.

2.1. — Aucun calendrier de cette évolution ne serait actuellement crédible.

Il est sûr que le paysage audiovisuel va évoluer. Les technologies sont prêtes. Mais il n'est pas possible de proposer un calendrier exact de leur développement. Ces nouveaux moyens de communication

(1) *La Croix*, 20-25 avril 1985.

(magnétoscope, vidéotex, vidéodisque, etc.) peuvent se répandre très vite ou lentement ; ils peuvent ne pas « prendre » du tout, ou encore recevoir des usages non prévus par les inventeurs.

D'autre part, toutes ces technologies ne seront pas adoptées de la même manière et au même rythme par toute la population. Ne serait-ce que pour des raisons techniques et financières.

La réception de nouveaux programmes par le câble ou le satellite nécessite des investissements importants pour le budget des ménages. Certes, le câblage entre dans la perspective d'un service public et le raccordement ne devrait pas atteindre un prix excessif, mais le satellite suppose l'installation d'une antenne et l'adaptation des installations aux nouvelles normes de diffusion (*D 2 MacPaquet*), ce qui représenterait une charge d'environ 10.000 F par ménage (francs 1985).

Même l'arrivée des nouvelles télévisions hertziennes n'est pas exempte de charges nouvelles pour les ménages : orientation de l'antenne, réglage du téléviseur, remplacement des récepteurs peu sélectifs ou ne comportant que trois canaux (1). Actuellement, aucune prévision sérieuse ne peut déterminer le rythme d'équipement des ménages dans ces nouvelles techniques.

2.2. — Aucune évaluation de la rentabilité des techniques et des programmes n'est véritablement fiable.

L'approche est rendue complexe par le degré élevé de substituabilité entre des dépenses d'équipement (magnétoscopes, antennes satellite) et de consommation (abonnement à Canal Plus et au câble) qui sont, les unes et les autres, le moyen d'accéder à des programmes nouveaux. C'est dire la grande imprévisibilité des flux de ressources qui se porteront, en fin de course, vers l'un ou l'autre des supports ou moyens de diffusion.

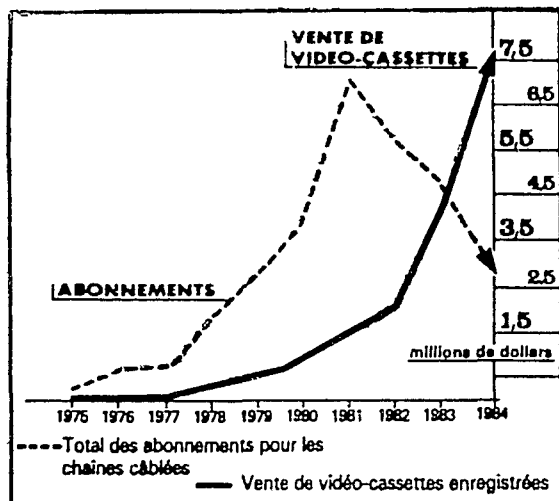
Sans doute, quelques millions d'abonnés suffisent-ils à rentabiliser une chaîne à péage, une centaine de milliers peuvent-ils financer un réseau câblé, et quelques milliers justifient-ils l'édition d'une vidéocassette. Mais les phénomènes de substituabilité et de complémentarité représentent un risque élevé pour les investisseurs, tant dans le domaine des moyens de diffusion — l'exemple des Etats-Unis est à cet égard très instructif — que dans le domaine des programmes.

(1) Voir sur ce point le rapport de M. Charles Pasqua au nom de la commission de contrôle du Sénat sur l'attribution des fréquences hertziennes (Sénat, 1985-1986, n° 45, p. 54.)

2.2.1. — Les aléas dans le choix des supports.

L'exemple américain est en effet significatif. On assiste outre-Atlantique à un renversement de tendance où, contre toute attente, les grandes compagnies de télévision à péage par câble subissent de sérieux revers alors que le marché de la vidéocassette connaît une période euphorique.

Développés à outrance depuis une douzaine d'années, les réseaux de télévision câblée donnent aujourd'hui des signes d'essoufflement. Alors que le marché de la vidéocassette, que d'aucuns prétendent condamné à terme, connaît depuis quelque temps une expansion sans précédent (il constitue dorénavant 13 % des recettes des grandes compagnies, contre 8 % en 1982), celui des chaînes payantes stagne ou périclité. Le motif de ce renversement inattendu des tendances repose sur une désaffection croissante des téléspectateurs américains à l'égard des nouvelles chaînes. Leur curiosité repue, ces derniers boudent désormais les programmes des chaînes à péage. Las de multiplier les abonnements et les fiches d'inscription, et surtout mécontents de ce qu'on leur offre en contrepartie des dix dollars minimum que coûte l'accès à ces nouveaux réseaux, ils ont préféré reprendre le chemin du vidéo-club, quitte à payer parfois plus cher le même temps d'images : non-paiement des factures mensuelles, déménagements, tous les prétextes sont bons pour ne pas renouveler les abonnements. Une baisse de 3 % à 6 % de téléspectateurs est enregistrée chaque mois sur l'ensemble des chaînes à péage ; de quoi inquiéter les responsables du câble qui, depuis deux ans, multiplient les initiatives dans l'espoir de juguler cette hémorragie : renforcement des budgets publicitaires, développement des services commerciaux, tout a été essayé en pure perte ! (ainsi Home Box Office, qui n'a pas craint d'investir 40 % de son budget de promotion dans la recherche de nouveaux abonnés sans résultat).



Source : Paul Kegan Associates, Pay TV Newsletter
Electronic Industries Association

Francis NALLIER

Cet exemple explique les réticences des investisseurs. Ainsi, aux Etats-Unis, toutes les compagnies ont renoncé au satellite de télédiffusion directe, et, en France, après l'euphorie et la fébrilité des instants qui précédaient les décisions, peu d'initiatives ont été prises ni pour la création de chaînes hertziennes privées, ni pour l'exploitation du satellite T.D.F. 1.

2.2.2. — Les aléas pour les industries de programme.

L'absence de liens directs entre la multiplication des supports de diffusion et les commandes de programmes a été démontrée par une étude réalisée par le B.I.P.E., sur laquelle votre rapporteur reviendra (1).

2.3. — Les incertitudes qui pèsent sur la physionomie du système audiovisuel français à moyen terme et la lenteur des évolutions laissent supposer, quelle que soit la politique menée dans les années à venir, que **les sociétés de programme de l'actuel service public proposeront l'essentiel des programmes et continueront à être regardées par une majorité de téléspectateurs.**

S'il est donc essentiel pour le législateur de préparer les évolutions de demain, il ne paraît pas utile que l'Etat s'engage de nouveau dans les nouvelles techniques de communication. L'essentiel de l'effort du service public doit être la satisfaction du public dont il a la charge et dont il continuera à réunir une grande part de l'audience. Ceci suppose un retour à l'esprit de création et une réponse à l'impératif de qualité.

Telle est la finalité des idées exposées dans ce rapport. D'aucuns souhaitent que le « souffle » du libéralisme balaye le secteur public de l'audiovisuel. Votre rapporteur n'a pas *d'a priori* en ce domaine, ce qui importe, c'est de faire de la bonne télévision, une télévision qui satisfasse les Français. En tout état de cause, et quelle que soit sa dimension, le service public aura une place privilégiée, aussi importe-t-il d'en rénover l'esprit. C'est ce que s'efforce de faire votre rapporteur car, dans le service public, libéralisme ne peut être synonyme de laisser-aller, or le laisser-aller, c'est ce que les gouvernements ont jusqu'ici laissé faire, ce qui explique la fragilité financière et politique du service public en 1985.

(1) Voir *infra* p. 160.

DEUXIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION TECHNOLOGIQUE

Jusqu'à une date fort récente, la communication audiovisuelle n'a utilisé en France qu'un support unique : les ondes hertziennes.

Sans doute ce choix, dicté par l'état de la technique, s'imposait-il au départ ; la disponibilité des fréquences était grande et le coût de diffusion se trouvait réduit par la légèreté de l'infrastructure nécessaire.

Sans doute aussi ce choix a-t-il été trop longtemps maintenu par la force des habitudes et le prisme déformant des lois de la rationalité économique que constitue le monopole de diffusion du service public. C'est cette situation qui explique pour une large part le retard pris par le câblage en France.

Les mutations technologiques de ce dernier quart de siècle ont cependant bouleversé le paysage audiovisuel et fissuré le bel édifice dont T.D.F. était devenu le gardien.

Conçus sans souci de cohérence véritable par des administrations qui s'ignorent, les projets de développement que constituent le plan câble et le satellite de diffusion directe connaissent des démarrages plus que difficiles, susceptibles d'en compromettre la croissance normale, voire la viabilité. L'absence de décision au sommet et la confrontation d'une logique politicienne consistant à promettre des télévisions hertziennes privées avant les élections législatives de 1986 aux logiques plus antagonistes que complémentaires du câble soutenu par la D.G.T. et de la diffusion directe par satellite défendue par T.D.F., sont en passe de conduire la France à l'un des plus importants gaspillages financiers, mais aussi de matière grise de son histoire, et pourtant nous étions presque en avance sur les autres. Pierre Mendès France affirmait que « gouverner c'est choisir ». Ceux qui, aujourd'hui, revendiquent son héritage politique, se révèlent incapables d'en faire la démonstration.

1. — LE SURDÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU HERTZIEN

1.1. — **Le développement de la radiodiffusion et de la télévision en France s'est effectué dans le cadre du monopole de programmation et de diffusion de l'Etat. Aussi ne connaît-il que deux contraintes.**

1.1.1. — **D'une part, des conventions internationales** répartissent entre les Etats les fréquences disponibles pour la radio et la télévision. Ainsi, en 1961, lors de la Conférence de Stockholm, ont été définies les bandes de fréquences utilisables par chaque Etat européen pour la télévision. La France peut utiliser 45 canaux U.H.F. (ondes décimétriques), numérotés de 21 à 65, plus quelques canaux V.H.F. (ondes métriques) de l'ancien réseau 819 lignes noir et blanc.

1.1.2. — **D'autre part, l'apparition de perturbations empêche l'utilisation simultanée dans la même zone de diffusion de la totalité de ces canaux (1). Des normes techniques** ont été élaborées pour tenir compte de ces risques de brouillage. Ces normes, définies pour des téléviseurs à sélectivité réduite, fabriqués selon l'état de la technique dans les années 1960, ont servi de base à l'édification progressive du plan des fréquences utilisé par T.D.F.

La combinaison de ces contraintes et de **la logique du service public tendant à permettre l'accès de la totalité des Français, quel que soit leur domicile, à une, puis deux, puis trois chaînes de télévision**, a présidé à l'élaboration progressive d'un plan de fréquences sans aucun souci de rationalité économique.

1.2. — **La diffusion de trois chaînes** nécessite la mise en œuvre, pour couvrir la quasi-totalité du territoire métropolitain, de 112 à 116 émetteurs principaux. A cause du relief naturel ou de l'implantation d'immeubles de grande hauteur, les zones couvertes par ces émetteurs laissent de nombreux trous (ou zones d'ombre). Pour réduire ces zones d'ombre, il a fallu installer, pour chacune des trois chaînes, quelque 2.500 réémetteurs.

(1) Le rapport de M^e Bredin (page 27 et s.) et le rapport de la commission de contrôle du Sénat sur la répartition des fréquences (Sénat, 1985-1986, n^o 45, p. 36 et s.) contiennent d'intéressants développements sur les contraintes techniques.

LES ÉMETTEURS DE T.D.F. EN SERVICE AU 31 DÉCEMBRE 1985

Régions	Réseaux de télévision					
	1		2		3	
	émetteurs	réémetteurs	émetteurs	réémetteurs	émetteur,	réémetteurs
Paris-Centre-Nord	21	154	21	150	22	150
Est	16	164	16	166	16	164
Ouest	11	104	11	104	11	102
Centre-Est	28	1.000	28	1.109	28	998
Sud-Ouest	16	505	16	577	19	487
Sud-Est	20	474	20	484	20	416
Totaux Métropole	112	2.401	112	2.590	116	2.317
Outre-Mer	19	86	2	»	»	»
Totaux généraux	131	2.487	114	2.590	116	2.317

Il faut reconnaître que **la plupart des zones d'ombre ont pu être éliminées**, même si l'objectif figure encore dans le contrat de plan signé par l'Etat et l'établissement public de diffusion en 1984 (1).

Le problème de l'**adéquation des zones de réception des émissions régionales de F.R. 3 et des zones administrativement concernées** pose un problème plus complexe, mais de même nature. La réalisation de cette adéquation est devenue une orientation prioritaire aux termes de la circulaire du Premier ministre du 29 novembre

(1) Le nombre de zones d'ombre en télévision supprimées par des stations de réémission diffusant dans la plupart des cas les trois programmes nationaux ou, par des réseaux communautaires, distribuant au moins ces trois programmes, a été :

- en 1983, de 209 zones comptant 110.000 habitants ;
- en 1984, de 172 zones comptant 109.000 habitants.

Les prévisions de mise en service portent sur 160 zones couvertes en 1985 et 140 en 1986. Le nombre des zones où la qualité de la réception des programmes nationaux de télévision n'est pas absolument parfaite est de 2.600, comptant 950.000 habitants, selon le recensement actuel, étant entendu que 20 % d'entre elles tout au plus, soit 520 environ, sont réellement privées de réception. S'agissant dans tous les cas de petites zones ponctuelles, ces chiffres sont aussi ceux des installations à prévoir pour les couvrir. Si on limite les investissements aux zones les plus défavorisées, le coût total des 520 installations nécessaires serait de l'ordre de 220 millions de francs et leur coût annuel de fonctionnement de 25 millions de francs.

1983. Les zones où le programme de F.R. 3 national est reçu de façon satisfaisante, mais où la réception des émissions régionales appropriées est impossible comptent environ un million d'habitants (1).

La spécificité croissante des zones de réception a conduit T.D.F. à faire assez largement appel à la contribution financière des collectivités locales pour résoudre ce problème.

Enfin, T.D.F. a dû procéder au réaménagement de l'ancien réseau V.H.F. pour permettre la **diffusion de Canal Plus**. Là encore, malgré les caractéristiques particulières de cette chaîne, cryptée et payante, la logique du service public a conduit à lui attribuer une couverture quasi nationale (90 % du territoire sera couvert) dans des conditions sur lesquelles votre rapporteur reviendra au cours de ce rapport.

Sans doute T.D.F. n'a-t-elle pas connu que des problèmes ponctuels de pénurie (2). **Le développement des nouvelles télévisions hertziennes privées se heurte, par contre, à un grave problème de disponibilité de fréquences.**

La gestion du spectre ne tendait aucunement à la rationalité économique qui préside à l'utilisation des denrées rares ; aussi est-il logique qu'il n'apparaisse pas possible d'ajouter une autre chaîne ayant une couverture nationale complète, mais tout au plus deux réseaux multivilles et une cinquantaine de services locaux.

Le réaménagement du réseau hertzien, notamment sur la base des nouvelles normes de sélectivité des récepteurs, pourrait à moyen terme permettre de dégager davantage de fréquences hertziennes. Cela supposerait l'engagement de crédits importants et pourrait de surcroît être rendu inopportun par le développement du plan câble et de la diffusion directe par satellite.

1.3. — La même logique a influencé la répartition des fréquences radio sur la bande F.M. (3). La pénurie est sans doute moins flagrante mais on peut estimer que **le développement de radios décentralisées de Radio France, hors du cadre législatif applicable aux services locaux de radiodiffusion, couvrant des zones beaucoup plus vastes que les radios locales privées, a contribué à raréfier les fréquences**

(1) 430 installations de toute nature seraient nécessaires pour offrir à ces usagers la possibilité de recevoir les émissions régionales convenant à la situation, sous réserve d'une adaptation de leurs installations de réception. Leur coût total serait de l'ordre de 225 millions de francs et leur coût annuel de fonctionnement de l'ordre de 25 millions de francs.

(2) Il a fallu, dans quelques cas, étendre la bande autorisée et utiliser les canaux 66 à 69 théoriquement réservés aux transmissions militaires et que la Défense a accepté de prêter à T.D.F. à titre précaire.

(3) Voir sur ce point le rapport de la commission de contrôle du Sénat sur la répartition des fréquences hertziennes (Sénat, 1985-1986, n° 45, p. 7 et s.).

disponibles dans certaines régions et à perturber la réception de certains services locaux dans d'autres régions. L'exemple de Radio-Alouette, implantée au nord de la Vendée, est significatif. Radio France a ouvert une radio décentralisée, « Nantes-Loire-Océan », qui dispose d'un émetteur de 10 kilowatts. Cette station s'est vu accorder l'autorisation d'installer trois réémetteurs supplémentaires à Pornichet, Chateaubriant et La Roche-sur-Yon. Emettant sur une fréquence voisine de Radio-Alouette, le service public gêne la réception du service privé.

Dans certaines zones, la pénurie est bien réelle. C'est le cas de la région parisienne où toute autorisation nouvelle est suspendue à la décision du ministre de la défense d'abandonner la bande 100-108 MHz. Il faut toutefois préciser que la gestion du spectre en région parisienne défie la rationalité et l'honnêteté puisque les stations qui ont respecté la loi se trouvent pénalisées par celles qui, avec la complicité plus ou moins directe de T.D.F., ont choisi, pour gagner des parts de marché, d'augmenter leur puissance.

Il ne s'agit pas ici de condamner l'option prise par les pouvoirs publics depuis vingt-cinq ans, mais simplement de montrer le décalage qui existe entre la volonté de dégager un « espace nouveau de liberté » et la poursuite du développement du service public (1) en dehors des règles générales, et alors même que les spécificités de sa mission se réduisent au fur et à mesure de son extension.

(1) Aux termes de l'article 2 du contrat de plan Etat-T.D.F. du 15 septembre 1984, T.D.F. mettra en place les équipements permettant l'accroissement de la diffusion des émissions programmées par les stations locales de radiodiffusion sonore du service public de l'audiovisuel et l'adéquation des zones de couverture aux limites des compétences territoriales de ces stations.

L'effort de T.D.F. sera conduit en cohérence avec le rythme de développement de Radio France en ce domaine.

En 1984, T.D.F. a mis en place des équipements qui ont permis un accroissement de la diffusion des émissions programmées par les stations locales de radiodiffusion sonore du service public de l'audiovisuel. L'exécution du programme a couvert plusieurs types d'installations.

La création de radios nouvelles a concerné sept sites : Loire-Atlantique (deux), Ille-et-Vilaine, Hérault (deux), Haute-Vienne, Pyrénées-Atlantiques.

La population concernée par ces installations est de 4 millions et demi d'habitants.

Le confortement des radios existantes par augmentation de puissance ou création de stations complémentaires a concerné cinq équipements : dans les Landes et en Corse, installation d'un nouvel émetteur, pour la Côte d'Azur, Reims et Metz, augmentation de puissance des centres existants. La population concernée par ces réalisations est de l'ordre de 700.000 habitants.

Le rétablissement de France Inter dans les stations où l'émetteur était utilisé par une radio décentralisée.

En 1984, les installations de trois émetteurs ont été effectuées à Brest, Bergerac et Guéret. La population concernée par cette action est de 1 million et demi d'habitants.

La cohabitation de ces deux systèmes n'est pas saine. Ou bien il faut laisser à l'initiative privée la liberté de programmation et de diffusion sous le contrôle de l'Etat et recentrer le service public sur ces missions spécifiques, ou bien il faut admettre la coexistence des deux secteurs, mais l'un et l'autre doivent être soumis aux mêmes règles.

1.4. — Mettre la télévision à la portée de tous les Français ne comporte pas seulement des aménagements territoriaux ; il faut parfois recourir à des techniques particulières pour permettre à certaines catégories, comme celle des malentendants, de bénéficier de la télévision. **Les efforts réalisés par T.D.F. dans le cadre du programme de développement du boîtier Antiope (1) méritent d'être soulignés.**

Ce programme connaît une application commerciale nouvelle puisqu'il permet la lecture sur l'écran d'une grande diversité de magazines d'information ou de services et que cette technique, mise au point par T.D.F. et les industriels, semble susciter un certain intérêt à l'étranger.

Qu'il s'agisse de récepteurs Antiope ou de récepteurs malentendants (qui constituent, en fait, le même produit, les techniques étant les mêmes), les actions techniques (études, développement industriel, normes) ont été achevées en 1984. Un dernier marché de développement a été notifié à la société Grundig pour un montant de un million de francs, avec pour objectif l'adjonction du contrôle d'accès aux services. En 1985, T.D.F. a fourni une contribution importante (coordonnée avec les constructeurs, particulièrement à l'occasion du festival Images et Son de Paris, en mars 1985) pour la promotion commerciale des services et des décodeurs.

(1) Le sous-titrage des émissions de télévision permet, grâce à Antiope, aux 3.800.000 déficients auditifs (sourds de naissance, devenus sourds, personnes âgées) de lire sur l'écran ce qu'entendent les autres téléspectateurs.

Le sous-titres n'apparaissent que lorsqu'ils sont demandés sur le clavier du décodeur. Rédigés spécialement pour ce public, ils restituent les dialogues et les commentaires, ils indiquent la présence de musique et de bruits, ils informent sur l'intensité des voix ou des sons, ils donnent des renseignements complémentaires sur la signification de certaines scènes. En apparaissant sur un fond noir, les sous-titres Antiope offrent un grand confort de lecture.

Les sociétés de télévision et T.D.F. sont en mesure d'offrir dix à quinze heures d'émissions sous-titrées chaque semaine depuis la fin de 1984.

2. — UNE OPTION TRÈS TARDIVEMENT ÉTUDIÉE :

LE CABLE

2.1. — Le développement sans contrainte du réseau hertzien, comme la volonté de maintenir le monopole du service public de programmation, explique en grande partie que l'option du câblage n'ait pas été envisagée avant le milieu des années 1970, à l'inverse de certains pays voisins comme la Belgique ou les Pays-Bas.

Ce sont des raisons d'urbanisme, puis la volonté des habitants de certaines villes frontalières de recevoir les programmes des pays voisins, mais aussi les perspectives de mise sur orbite de satellites de diffusion qui ont incité les pouvoirs publics à s'intéresser aux réseaux câblés de télédistribution.

Dans la conception initiale, T.D.F. était chargée de l'organisation de ces expériences.

2.2. — La perspective d'utilisation de nouvelles techniques (fibre optique) et l'intérêt porté par la D.G.T. à leurs capacités, notamment pour le développement de services interactifs, ont exacerbé les rivalités (1) entre ce service relevant du ministère des P.T.T. et T.D.F., établissement public ballotté entre les ministères des P.T.T. et de la communication audiovisuelle. La relative incapacité des gouvernements successifs à arbitrer entre ces deux organismes, dont le développement répond souvent à leur logique propre, a sans aucun doute contribué au sous-développement des réseaux câblés en France.

Actuellement, le nombre de réseaux câblés d'une certaine importance (plus de 700 prises potentielles) s'élève à 80. Cela représente au total 290.000 prises potentielles et 160.000 réellement raccordées. 28 grands réseaux (plus de 3.000 prises potentielles) regroupent de l'ordre de 200.000 prises potentielles et 110.000 prises raccordées (taux de pénétration 55 %). L'essentiel de ces réseaux a été réalisé à l'occasion d'opérations d'urbanisme.

Ces réseaux câblés n'assurent qu'une fonction de réception collective et de distribution des programmes captés localement. Parmi les grands réseaux, 10 seulement distribuent d'autres programmes que ceux du service public français.

(1) Un climat de concurrence s'est instauré entre les deux organismes dans de nombreux créneaux : télédistribution, transmission par satellite, services (Antiope, Minitel).

Parmi les propriétaires et exploitants, on retrouve des organismes aménageurs, des collectivités locales, des sociétés privées et Télédiffusion de France (cette dernière pour 22.600 abonnés).

3. — UNE MUTATION INÉLUCTABLE

Les évolutions techniques et économiques intervenues dans trois secteurs annoncent une inévitable mutation du paysage audiovisuel français.

Avant d'examiner l'action des pouvoirs publics pour gérer, accélérer ou retarder ces évolutions, il importe d'en apprécier l'importance et d'exposer les choix possibles entre les différentes techniques.

3.1. — La saturation du réseau hertzien.

- Le premier indice de saturation concerne les ondes kilométriques (ou grandes ondes). Les propriétés de propagation des ondes kilométriques permettent d'obtenir des zones de couverture étendues (nationales et au-delà) en utilisant des émetteurs de forte puissance. Compte tenu du nombre d'émetteurs en fonctionnement dans la bande en Europe et de la faible ressource disponible (150-285 kHz), des phénomènes de saturation sont très vite apparus. La saturation explique la faible qualité de réception des ondes longues et l'absence de développement de ce mode d'émission. Les radios périphériques diffusées actuellement en ondes longues ne sollicitent guère (sauf R.T.L.) l'extension sur leur réseau ondes longues, mais bien plutôt l'accès à la modulation de fréquence.

- La saturation de l'espace hertzien en modulation de fréquence est un phénomène qui se manifeste de façon plus locale dans les zones où existent un grand nombre d'émetteurs de radiodiffusion sonore à modulation de fréquence, et notamment de radios locales privées. Il est important de considérer qu'un ensemble d'émetteurs non reçus dans une zone doivent cependant y être considérés comme brouilleurs, ce qui diminue d'autant la ressource *a priori* disponible pour la planification de la zone considérée, démonstration étant faite plus haut de la saturation existant dans certaines zones qui sont souvent les plus intéressantes d'un point de vue commercial.

- La saturation ne touche pas encore les ondes de télévision, mais les préétudes de T.D.F. comme les études demandées par la commission de contrôle du Sénat sur les modalités de répartition des fréquences hertziennes ont montré la rareté des fréquences disponibles, surtout dans les zones frontalières. Au surplus, il faut ajouter

que les bandes de diffusion de la télévision font l'objet de la convoitise des postes et télécommunications pour l'extension du système de radiotéléphonie qui connaît une demande croissante, à la limite de l'engouement.

L'hertzien est donc un gisement très limité ; en outre, il s'avère coûteux pour l'exploitant : 500 millions de francs par an et par chaîne actuellement en France. Par contre, la réception est très bon marché puisqu'une antenne coûte environ 500 F pour recevoir les trois chaînes.

Deux techniques permettent de dépasser ces contraintes : la diffusion par satellite, qui économise les fréquences utilisées, et la diffusion par câble.

3.2. — L'intérêt des satellites.

Afin de clarifier le débat, il importe en premier lieu de distinguer les différentes catégories de satellites de diffusion, puis d'en cerner les avantages sur le plan technique et sur le plan économique.

3.2.1. — Selon une étude réalisée par la société « Communication Média-Technique », il existe **deux grandes familles de satellites** : les satellites de télécommunication et les satellites de diffusion directe. Ils se différencient essentiellement par leur puissance d'émission et par la complexité, et donc le prix, des équipements de réception au sol.

Les satellites situés sur l'orbite géostationnaire sont placés à environ 36.000 kilomètres d'altitude, sur une orbite équatoriale circulaire, accomplissant ainsi un mouvement synchrone avec celui de la terre elle-même. Ils semblent donc fixés par rapport à un point terrestre donné. Chaque satellite est à même de couvrir 40 % de la surface du globe, et un système composé de trois unités permet de le couvrir en totalité (cependant, des problèmes de réception existent au-delà du 70° parallèle).

Ils se divisent à leur tour en deux groupes :

— les satellites de liaison point à point. Ce sont des satellites à très faible puissance (quelques watts) qui transmettent les signaux entre un nombre très limité de stations, souvent deux. Les antennes de réception ont un diamètre qui peut atteindre 32 mètres et elles peuvent coûter jusqu'à 60 millions de francs. En France, on trouve ce type d'antennes à Pleumeur-Bodou (en Bretagne). Les signaux, une fois reçus, sont acheminés par les moyens classiques (câble ou faisceaux terrestres). Ces satellites fonctionnent notamment dans le cadre du système Intelsat qui assure la retransmission de la majorité du trafic téléphonique et de données, ainsi que 80 % des retransmissions internationales de programmes T.V. ;

— les satellites de distribution. Plus puissants (entre 20 et 40 watts), ils desservent en général un nombre plus élevé de stations. Le diamètre des antennes peut descendre jusqu'à 1,80 mètre et leur coût se situe entre 60.000 F et 300.000 F. Appartiennent à cette catégorie les satellites E.C.S. de l'organisation européenne Eutelsat, ainsi que Télécom 1 des P. et T. françaises. Ils assurent aussi bien la transmission de données que le trafic téléphonique et la retransmission de télévisions (par exemple T.V. 5) ;

— les satellites de diffusion directe. Ceux-ci permettent la réception individuelle des programmes grâce à des antennes d'un diamètre inférieur à 90 centimètres (voire 60 centimètres), d'une technologie relativement simple et peu coûteuse. Pour l'Europe, leurs caractéristiques (position orbitale, fréquences) ont été fixées par la conférence de Genève, en 1977, un plan alors défini alloue à chaque pays : une position orbitale, une polarisation, cinq fréquences et une puissance d'émission. La puissance de ces satellites peut atteindre 230 watts.

Le satellite de diffusion directe est donc défini à la fois par une caractéristique fonctionnelle : il peut être capté par une petite antenne individuelle ; et une caractéristique réglementaire : il utilise la position orbitale et les fréquences qui lui ont été assignées à Genève. Les premiers satellites de cette formule seront le français T.D.F. et l'allemand T.V. Sat.

— Les satellites mixtes, qui assurent à la fois le trafic des communications téléphoniques ou de données, et la télévision directe. Dans cette famille se trouve le satellite de l'Agence spatiale européenne, Olympus, qui sera lancé en 1988.

— Les satellites de la nouvelle génération sont des satellites permettant aussi la réception individuelle, mais moins puissants que les satellites de diffusion directe au sens strict du terme, de 50 à 100 watts au lieu des 230 watts de T.D.F. 1. Cette diminution de puissance à l'émission est possible grâce aux remarquables progrès réalisés dans le domaine des antennes de réception. Celles-ci peuvent désormais capter des signaux cinq fois moins puissants que ce qui était possible en 1977 (lors de la conférence de Genève sur les satellites de diffusion directe). Cette diminution de puissance permet la réalisation de satellites avec un plus grand nombre de canaux, ou répéteurs (seize ou vingt-quatre prévus pour Coronet, alors que T.D.F. 1 n'en compte que quatre, dont les tarifs de location peuvent alors être divisés par deux, voire trois, par rapport à ceux des satellites de type T.D.F. 1).

3.2.2. — Deux avantages ont incité le Gouvernement à retenir l'option du satellite de diffusion directe T.D.F. 1.

Le premier avantage concerne la zone de couverture qui pour couvrir la France déborde largement sur les pays voisins, ce qui crée un marché potentiel important pour les industriels de l'électronique (antennes) et des programmes. En outre, il correspondait bien au besoin immédiat d'un pays dans lequel les réseaux câblés sont quasi inexistantes et l'initiative d'équipement individuel largement sollicitée.

Le second avantage résulte des performances techniques du satellite en termes de confort de réception. Cet avantage a été renforcé par la décision de la commission technique de l'Union européenne de radiodiffusion, qui s'est tenue à Séville en avril 1985, d'élargir ses recommandations de normes de diffusion par satellite de diffusion directe au système *D2 MacPaquets* défini par la France et l'Allemagne, qui sera celui du satellite T.D.F. 1. La norme *D2 MacPaquets* présente deux atouts : d'une part, sa relative simplicité technique qui lui permet d'être utilisée également — moyennant un décodeur — par les réseaux terrestres, câblés ou hertziens, d'autre part, ses capacités potentielles remarquables (1).

Cette norme, qui a été homologuée sur le plan international par le C.C.I.R. en octobre 1985, à Genève, pourrait remplacer progressivement les procédés P.A.L. et Secam en Europe et — estiment certains experts — devenir le standard de l'avenir dans le monde entier. Il est vrai que la technique du satellite offrait des potentialités prometteuses, tant pour les utilisations domestiques que par les perspectives d'exportation.

(1) Possibilité d'associer à chaque image de télévision, outre un certain débit de données, les informations sonores ci-après sous forme numérique :

- quatre voies son de très haute qualité correspondant à deux programmes stéréophoniques ou à quatre programmes monophoniques (application : programmes multilingues),

- huit voies son de bonne qualité ;

- elle permet de diffuser le cas échéant en remplacement d'un programme de télévision douze programmes stéréophoniques de radio auxquels le public pourra accéder avec les mêmes équipements de réception ;

- elle offre, par comparaison avec les normes actuelles, une amélioration de la qualité technique des images et des sons ;

- elle est compatible avec les réseaux câblés actuels et futurs et est susceptible d'être utilisée à terme sur tous les supports de diffusion et de transmission ;

- elle ouvre la voie vers des évolutions ultérieures tendant à la « télévision à haute définition » en offrant notamment la possibilité de diffuser des images au format cinématographique (5,33 × 3) dans des conditions favorables à la reproduction sur des écrans de plus grandes dimensions.

Quelques chiffres (1) :

— marché des satellites de télévision directe : 5.400 millions de francs (francs 1982) de valeur ajoutée pour l'industrie française ;

— marché induit des lanceurs (Ariane) : 3.250 millions de francs (francs 1982) d'ici à 1992 ;

— marché d'équipement de réception : 2.600 millions de francs (francs 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 douze canaux susceptibles d'intéresser 20 millions de clients :

— fabrication des programmes : 7 à 12 milliards de francs par an ;

— secteur spatial : 400 millions de francs ;

— matériel de réception : 20 à 30 milliards de francs par an.

3.2.3. — Votre rapporteur avait, dans ses rapports antérieurs, émis des réserves sérieuses sur les choix retenus par le Gouvernement français (2).

En effet, à quelques jours d'intervalle, en mars 1984, M. Jacques Dondoux, directeur général des télécommunications (D.G.T.), et son prédécesseur M. Gérard Théry, chargé par le ministre délégué aux P.T.T. d'une étude sur le programme des satellites de télédiffusion directe, avaient 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.

Qu'il soit permis de rappeler les arguments techniques présentés par ces deux éminentes personnalités :

- Les faux attraits 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

(1) Marché mondial de la télévision directe (données ministère de l'industrie, 1983).

(2) Sénat 1984-1985 n° 69 (annexe n° 48), p. 145 et suivantes.

Sénat 1984-1985 n° 69 (annexe n° 48), p. 145 et suivantes.

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. C'est ainsi qu'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 procédé de télédiffusion directe.

Dès lors, l'émetteur dans l'espace peut être beaucoup moins lourd et moins cher pour le même effet.

Il est bien évident que l'ensemble de ces données techniques a une répercussion économique, soit immédiate par l'importance des investissements nécessaires à leur mise en œuvre, soit à terme car il importe de bien apprécier la capacité de rentabilité des investissements effectués. Le progrès technique est une donnée extrêmement mouvante dont la prise en compte est indispensable. Tout retard dans un programme se chiffre immédiatement en surcoût d'investissement mais aussi en raccourcissement de la période de rentabilité de l'investissement, lequel devra affronter plus tôt que prévu initialement des concurrents plus performants (1).

3.2.4. — La décision a néanmoins été prise de lancer deux satellites de diffusion directe.

En dépit de mises en garde et de l'incompatibilité financière de la politique du câblage et du programme de développement des satellites, sujet sur lequel votre rapporteur reviendra plus longuement, le Conseil des ministres du 20 juin 1984 a confirmé la volonté d'exploiter dès le début de 1986 le satellite de télévision directe

(1) Il faut d'ailleurs noter que les principaux projets de satellites lourds ont été abandonnés aux Etats-Unis comme en Europe, leur rentabilité s'avérant douteuse.

T.D.F. 1 conçu et fabriqué en coopération avec l'Allemagne. T.D.F. 1 devait être livré à la fin de 1985 et le service ouvert dans le cours de 1986.

Pour des raisons essentiellement techniques (1), le lancement de T.D.F. 1 a été différé et n'interviendra au plus tôt qu'en juillet 1986.

Parallèlement, et selon les directives du Premier ministre datant de décembre 1984, le programme de réalisation du second satellite T.D.F. 2 a connu un début de mise en œuvre dès la fin de 1984. Le conseil d'administration de T.D.F. n'a, en fait, décidé de commander le satellite qu'au début du mois de septembre 1985. Les progrès constatés récemment laissent espérer un lancement vers le milieu de 1988.

Votre rapporteur prend acte de cette décision, qui n'est pas sans conséquences financières et qui introduit une modification essentielle dans le paysage audiovisuel. C'est donc en tenant compte du fonctionnement de plusieurs chaînes francophones supplémentaires diffusées par le système T.D.F. 1/T.D.F. 2 qu'il appartiendra aux gouvernements, au cours de la période 1986-1995, d'assurer la cohérence du système audiovisuel français.

L'incapacité de décision du gouvernement actuel dans le domaine de l'audiovisuel apparaît encore plus manifeste lorsque l'on s'aperçoit que, pour se faire pardonner un arbitrage favorable à T.D.F., il a laissé la D.G.T. mettre en orbite le système de satellite de télécommunication Télécom 1, dont l'un des objectifs inavoués s'avérait être la radio-télédiffusion. C'est, en effet, vers les sociétés de l'audiovisuel que la D.G.T. a entrepris des démarches, vers les radios locales privées (2) les plus performantes qui, grâce au satellite, avaient la possibilité d'adresser des programmes à d'autres services locaux, préfigurant d'inévitables réseaux ; mais aussi vers les sociétés nationales de télévision (T.F. 1, Antenne 2) qui auraient gagné la possibilité d'accéder au marché européen des réseaux câblés et d'améliorer à moindre coût leur diffusion nationale.

(1) Au cours du second semestre de 1984, plusieurs difficultés techniques sont apparues simultanément dans le déroulement du programme T.D.F. 1. Ces difficultés portaient sur :

- les risques de défaillance d'un lot de composants (condensateurs) largement utilisés dans le programme ;
- la mise au point et la sécurité de fonctionnement des tubes d'émission (tubes à ondes progressives) en cours de développement au sein du groupe Thomson ;
- les délais de réalisation des alimentations associées à ces tubes ainsi qu'aux tubes A.E.G. (utilisés concurremment sur T.D.F. 1).

(2) France Câble Radio (filiale commerciale de la D.G.T.) a signé, à la fin de l'été 1985, des contrats pour relayer des programmes radio — d'un lieu d'émission central vers des radios locales — avec trois organisations : City Com (où l'on trouve R.F.M. et Bayard Presse), C.F.M. (contrôlé par l'Union de l'économie sociale) et A.F.C. (Hersant). D'autres contrats devaient être signés avec N.R.J. et Radio SAT (Filipacchi).

Cette logique commerciale poursuivie dès le départ par la D.G.T. et ses filiales va, bien entendu, à l'encontre des ambitions étriquées du Gouvernement en matière de radios et télévisions, selon lesquelles la liberté doit être cantonnée dans des ghettos de 30 kilomètres ou 60 kilomètres de rayon, tout en introduisant un facteur de concurrence inacceptable par T.D.F. Cette incohérence a motivé l'intervention de M. Louis Mexandeau, le 27 septembre 1985, dans une lettre adressée à ses services. Il explique que le système de satellite Télécom 1 A et 1 B a été conçu pour les télécommunications, non pour l'audiovisuel, et qu'à l'avenir il convenait de mieux étudier, sinon de décourager le projet de ceux qui voudraient louer des canaux pour diffuser des programmes de radio ou de télévision. Ce qui n'apparaît pas comme une instruction formelle prend en tout cas le contrepied de la stratégie suivie jusqu'à présent par France câbles et radio (F.C.R.), filiale des P.T.T. chargée de commercialiser les capacités du système.

Cette décision est très grave car avec le système Télécom 1 (deux satellites en orbite), la France dispose d'un outil exceptionnel dont, aussi incroyable que cela puisse paraître, personne ne sait aujourd'hui à quoi il doit servir ni qui peut s'en servir.

Pis, l'Etat est en train de se déjuger en tentant de « mettre en sommeil » les contrats déjà signés ou en cours de négociation avec des prestataires de programmes de radio et de télévision (1). Enfin, ainsi que le note Eric Rohde (2) : « *Le non-sens atteint des sommets lorsque l'on sait que la décision vient d'être prise de lancer le troisième satellite (Télécom 1 C) — en principe prévu pour servir de secours au sol —, qui devrait augmenter encore les capacités de ce système qu'on ne sait pas vendre. Une décision que le ministère n'ose pas annoncer...* »

Les mêmes hésitations et les mêmes tergiversations ont perturbé la prise de décisions en matière de réseaux câblés.

3.3. — L'intérêt des réseaux câblés.

3.3.1. — Deux techniques différentes.

Deux technologies sont utilisables pour la création de réseaux câblés :

— une technique éprouvée, robuste, d'une assez grande capacité et d'un coût raisonnable de l'ordre de 3.000 F par prise posée, mais limitée car on ne peut pas y développer d'interactivité, il s'agit du câble coaxial en cuivre ;

(1) Il semble toutefois que les contrats signés seront honorés.

(2) *La Tribune de l'économie*, 9 octobre 1985.

— une technique d'avant-garde, de très faible volume (taille d'un cheveu), dont la matière première est relativement bon marché et qui permet de construire des réseaux étoilés, ce qui permettra l'interactivité ; il s'agit de la fibre optique. Par contre, la maîtrise technique n'est pas encore parfaite et le coût est très élevé : entre 10.000 F et 20.000 F par foyer équipé (1).

Les choix technologiques qui sont faits au moment de créer un réseau de vidéocommunication ne sont donc pas neutres et la France semble avoir choisi le plus ambitieux.

3.3.2. — Les choix retenus pour le plan câble.

Les réseaux de vidéocommunication qui seront construits dans le cadre du plan câble utiliseront la fibre optique disposée en étoile.

Fibre optique, parce que le plan câble est un projet industriel. La France ne dispose pratiquement pas de réseaux câblés, du moins par rapport à ses voisins européens ou aux Etats-Unis. Dans ces conditions, les P.T.T. espèrent sauter l'étape du coaxial pour rattraper le retard et mettre la France au premier plan des producteurs de fibre optique. Pour cela, il faut commencer à créer un marché intérieur qui sera à la fois une vitrine commerciale et un moyen de faire baisser les prix de la fibre.

En étoile, parce que le plan câble se veut aussi un projet culturel destiné à promouvoir une certaine communication sociale. L'interactivité rendra plus actif le téléspectateur, lui ouvrira l'accès au visiophone ou à des banques d'images et de sons. Un tel réseau n'est sûrement pas conçu uniquement pour les particuliers. C'est aussi un projet économique et industriel. Il constituera un outil primordial pour la circulation d'informations entre les entreprises, en faisant communiquer les ordinateurs entre eux plus rapidement, en permettant des services comme la téléconférence ou la transmission de documents écrits, sonores ou visuels, en accélérant les échanges de marchandises ou de données. Ces fibres que l'on va poser petit à petit dans les dix prochaines années sont destinées à devenir un réseau « d'autoroutes électroniques » sur lesquelles passeront des voix, des images, des données informatiques, des lettres et des chif-

(1) Coût moyen d'une prise.
Coûts de référence (H.T.).

• <i>Prise transport optique et terminaison coaxiale</i>	1985 (85 F H.T.)
Composante raccordable (y compris génie civil)	1.400 F
Composante raccordement (y compris sélecteur)	1.200 F
Coût moyen de la prise raccordable (y compris 10 % de raccordements) .	1.520 F
• <i>Prise fibres optiques :</i>	
Composante raccordable (y compris génie civil)	4.300 F
Composante raccordement	4.300 F
Coût moyen de la prise raccordable (y compris 10 % de raccordements) .	4.730 F

tres. Tous ces messages étant convertis en suite de « 0 » et de « 1 », le langage binaire des ordinateurs, de manière à pouvoir les manipuler plus facilement.

Conformément aux orientations du IX^e 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.

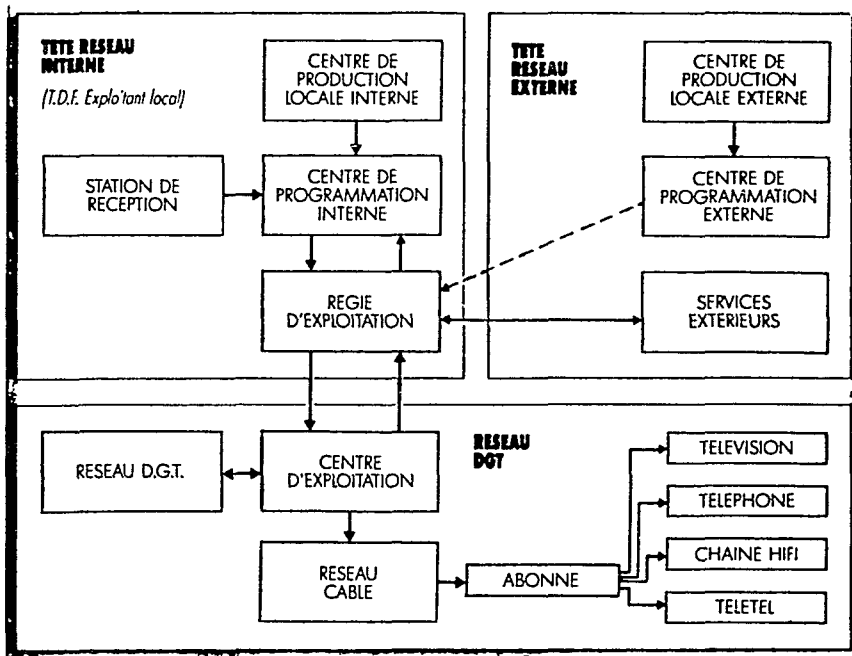
Les objectifs suivants avaient été définis :

- 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. Un protocole d'accord passé entre la D.G.T. et T.D.F. avait dès le mois de mai 1983 défini de façon claire le partage des attributions entre les deux organismes. La D.G.T. prend en charge la réalisation du réseau et son exploitation. T.D.F. s'occupe de la tête de réseau.

SCHEMA SYNOPTIQUE D'UN RESEAU CABLE



- Les conditions techniques et financières de l'utilisation des réseaux seront fixées dans des conventions conclues entre l'Etat et des sociétés d'exploitation créées à l'initiative des collectivités locales.

- 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.

3.3.3. — Votre rapporteur avait attiré l'attention du Gouvernement sur les incertitudes qui pesaient sur l'objectif ambitieux de réalisation du plan câble (1). En effet, les expériences étrangères, leurs succès comme leurs échecs, montrent que la télévision par câble par abonnement est un domaine ultra-commercial (2). Il s'agit d'un service de loisirs pour lequel l'évolution des conjonctures et du pouvoir d'achat doit inciter à la prudence.

Le coût sur quinze ans était estimé (en 1983) à 60 milliards de francs, soit 4 milliards de francs par an. Une partie de cet investissement est financée par les collectivités locales, sous forme d'avances remboursables.

En raison même du coût élevé de la fibre optique, dont la diminution à terme est annoncée, mais qui suppose des commandes nombreuses, 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 d'un site déterminé la première année et 45 % 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 et 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.

Ces incertitudes expliquent sans aucun doute la prudence des collectivités locales et les retards dans la réalisation du plan câble.

3.3.4. — Les retards dans la réalisation du plan câble.

Les problèmes financiers évoqués et les réticences des collectivités locales à s'engager sans garantie dans une aventure risquée ont conduit la D.G.T. à réduire ses ambitions. Il a été proposé, et il semble que cette solution soit plus séduisante pour les collectivités locales, de panacher les deux techniques et de s'orienter vers la réalisation du transport en fibre optique et de terminaisons coaxiales.

(1) Sénat 1984-1985, n° 69, annexe n° 48, p. 141 et suivantes.

(2) Voir *supra* p. 34.

Le tableau ci-dessous montre comment le plan câble a pris du retard.

	Prises raccordables commandées			Prises installées (au 31 décembre) (nombre cumulé)	Objectif initial
	Fibre optique	Transport optique terminalson coaxiale	Total		
1983	80.000	»	80.000	0	»
1984	66.500	42.000	108.500	0	»
1985 (1) {	30 juin	100.700	100.700	122.000 dont abonnés 20.000	»
	31 décembre	173.300	460.000		
	Total	274.000	460.000		
1986	à définir		1.000.000 (2)	420.000 dont abonnés 93.500	1.400.000

(1) Il importe de souligner l'accélération donnée par le ministère des P.T.T. à partir du milieu de l'année (complément de commandes pour fin 1985 et accroissement du montant des autorisations de programme dans le projet de budget de 1986 : 1 milliard de francs dans le projet initial, 2,8 milliards dans le projet retenu).

(2) Il s'agit de la demande de villes estimée au 1^{er} juillet 1985.

Pour mettre en place le plan câble, des protocoles et conventions ont été signés avec les collectivités locales.

157 villes ou groupements de villes ont manifesté, au 31 juillet 1985, leur intérêt auprès du ministre des P.T.T. pour l'étude et la création d'un réseau local de vidéocommunications. Quelque 440 communes et environ 15 millions d'habitants sont concernés. Trente-six protocoles pour la réalisation d'études techniques, la mise au point d'un schéma directeur des infrastructures techniques et la faisabilité financière des projets ont été signés au 31 juillet 1985 entre les P.T.T. et des villes, pour une population d'environ 7,5 millions d'habitants. Dix-sept sont en préparation d'ici au 31 décembre 1985, concernant environ 2,4 millions d'habitants. Huit conventions-cadres concluant, site par site, un accord sur les principes généraux de mise en œuvre et d'exploitation du réseau, et notamment la commande de la première tranche de prises raccordables, ont été signées au 31 juillet 1985 pour environ 2,8 millions d'habitants.

Douze conventions-cadres sont en préparation pour environ 2,4 millions d'habitants.

Le changement d'attitude de la D.G.T. laisse entrevoir un rythme de réalisations plus conforme aux objectifs initiaux. Pour ce qui

concerne la réalisation et l'exploitation des têtes de réseau de télé-distribution, T.D.F. a signé plusieurs protocoles d'intervention ainsi que des conventions d'étude et de réalisation.

Quelle va être la hiérarchie de ces nouveaux supports ? Vont-ils entrer en concurrence ? Entre le hertzien, le satellite et le câble, lequel va gagner ?

Chacun admet que le « grand vainqueur » sera à terme le câble et vraisemblablement en fibre optique et en structure étoilée, pour des raisons techniques (le nombre de chaînes, les services complémentaires, l'intégration du téléphone) mais aussi pour des raisons économiques.

La deuxième certitude est que le développement sera extrêmement lent : il a fallu dix ans à la Belgique pour être câblée avec la technologie la plus simple. En Europe, les prévisions donnent 15 % de foyers « cerclés » (c'est-à-dire ayant la possibilité technique de s'abonner) pour 1990, 24 % pour 1994 mais il faut diviser par deux pour avoir le nombre approximatif de foyers véritablement abonnés.

La troisième certitude est que le câble a besoin du satellite à faible ou moyenne puissance pour s'alimenter, seul moyen fiable, économique et instantané pour acheminer de nouveaux programmes. C'est l'exemple des Etats-Unis arrosés par plus d'une centaine d'émetteurs disposés sur une dizaine de satellites à faible puissance. En Europe, il y a déjà une dizaine de programmes disponibles : avec une grande antenne satellite, il est possible de capter Intelsat, E.T.C. et bientôt Télécom 1.

Quatrième certitude, le satellite de diffusion directe apporte une double complémentarité au câble : une complémentarité dans le temps et une complémentarité géographique. C'est la seule façon d'accéder aux coins les plus reculés de France, alors que le câble restera relativement urbain au début. C'est le seul économiquement acceptable en équipement individuel (et encore à 5.000 F l'antenne, combien de foyers vont-ils s'équiper ?). Il faudra des budgets de promotion considérables et si on situe le coût de location d'un canal sur T.D.F. 1 à 100 millions de francs, le coût de promotion pour arriver à équiper quelques millions de Français sera au moins équivalent.

Il est d'ailleurs probable qu'à une échéance prochaine, les satellites de nouvelles générations, moins coûteux et plus performants, assureront grâce à la meilleure qualité et au coût décroissant des installations de réception la complémentarité avec les réseaux câblés, et ceci à moindre risque.

4. — UNE COHÉRENCE MAL ASSURÉE

Les mutations technologiques devenant inéluctables, l'attitude de l'Etat pouvait revêtir deux formes :

- **la neutralité**, en laissant l'initiative aux entreprises et aux collectivités locales et l'arbitrage économique entre les nouvelles technologies au marché, l'Etat se contentant d'appuyer l'effort de recherche ;

- **l'intervention**. Dans un pays colbertiste où l'Etat est traditionnellement interventionniste, dans un pays où le secteur de la communication est soumis au monopole de l'Etat, dans un pays où le secteur privé n'a donc pu développer une puissance financière suffisamment solide pour se lancer à lui seul dans l'aventure des nouvelles technologies de la communication, dans un pays, enfin, où l'Etat dispose de deux organismes performants comme la D.G.T. et T.D.F., la puissance publique ne pouvait pas s'abstenir d'une intervention directe.

A défaut d'arbitrage par le jeu de la concurrence, on aurait pu penser que l'Etat assumerait ses responsabilités et assurerait la cohérence de ces multiples projets au sein d'une politique générale des supports de la communication audiovisuelle. Tel n'a pas été le cas. L'ivresse technologique et l'incapacité de choisir entre deux logiques industrielles soutenues par deux services puissants et indépendants, la D.G.T. et T.D.F., ont conduit le Gouvernement à soutenir de multiples initiatives sans souci d'harmonisation.

Pis encore, la décision politique du Président de la République de laisser se développer des télévisions hertziennes supplémentaires avant les élections législatives de 1986 est venu bousculer le paysage audiovisuel. Résultat immédiat : l'obligation de modifier la concession de la chaîne cryptée à péage Canal Plus, dont le rythme d'abonnement s'est trouvé cassé dès l'annonce du Président de la République. Résultat suivant : les opérateurs pressentis pour la diffusion à partir de T.D.F. 1 hésitent et demandent des garanties supplémentaires.

4.1. — Câble et satellite de diffusion directe : concurrence et complémentarité.

Force est de constater que les deux projets se chevauchent et se freinent mutuellement. Dans ses précédents rapports, votre rappor-

teur avait souligné que les projets avaient été engagés sans qu'ait été cernée la demande de nouveaux réseaux ni précisé leur équilibre de financement (1).

4.1.1. — Une demande mal cernée : des sondages mal interprétés.

4.1.1.1. — L'enquête du Centre d'étude et d'opinion (aujourd'hui Médiamétrie) sur les perspectives de télédistribution par câble.

D'après les dernières enquêtes réalisées en 1984, sept Français possesseurs de récepteurs de télévision sur dix ont entendu parler de la télévision par câble. « Pour les trois quarts des répondants, il paraît toujours préférable de bénéficier d'une programmation un peu plus diversifiée dans l'immédiat que d'une plus large possibilité de choix dans l'avenir. » Ce qui, en clair, signifie que les opérateurs qui se positionnent en premier sur le marché détiendront une situation privilégiée.

La réalisation des réseaux câblés s'étalant sur plusieurs années (dix à vingt ans), on peut estimer que le besoin des téléspectateurs pourra être satisfait par le recours à d'autres supports (T.V. hertzienne ou satellite de diffusion directe).

- « Les perspectives restrictives, liées à l'importance et au coût des travaux, apparaissent actuellement en baisse dans l'opinion publique qui semblerait entrevoir l'installation du réseau câblé dans un futur moins problématique. »

- « Le public dans son ensemble, s'il continue à distinguer favorablement l'intérêt d'utilisation du magnétoscope, semble davantage mettre cet équipement en balance face à une future diversification de la télévision. » Cette opinion pourrait être renforcée par la perspective des nouvelles télévisions hertziennes et de la diffusion directe par satellite. Cela étant, l'introduction sur le marché de nouvelles technologies très souples d'utilisation, comme le vidéodisque, effaçable et réenregistrable, sur lequel des efforts de recherche importants ont été engagés, pourrait modifier les comportements dans un autre sens (2).

- Dans le cadre des intentions d'abonnement à la télévision par câble, un téléspectateur sur trois s'affirme personnellement prêt à s'abonner. Mis en perspective, le coefficient de rentabilité de la télédistribution par câble (45 % des logements raccordés après cinq

(1) Sénat 1983-1984, n° 68, annexe n° 47.

Sénat 1984-1985, n° 69, annexe n° 48, p. 122 et suivantes.

(2) Voir *supra* p. 32.

ans) paraît largement surestimé. En outre, ces intentions d'abonnement sont exprimées par un public captif qui n'intègre pas dans son analyse les produits nouveaux qui deviendront accessibles dans un délai rapproché (T.V. privée, satellite...).

4.1.1.2. — *L'enquête de l'institut Louis Harris sur la télévision par satellite en juin 1985 à la demande de la mission Desgraupes.*

• Les résultats de l'étude Louis Harris montrent l'existence d'un important public potentiel pour le satellite : 13,1 millions de foyers représentant 40,9 millions de personnes pour l'Europe.

6,8 millions de ménages ont en effet déclaré être prêts à s'équiper de l'antenne nécessaire pour recevoir les programmes que diffusera le satellite, auxquels s'ajoutent les 6,3 millions de foyers câblés qui pourront les recevoir sans équipement supplémentaire.

Deux réserves méritent cependant d'être exprimées : d'une part, les intentions d'équipement seront largement tributaires de la qualité des programmes et du coût des installations de réception, d'autre part, les conditions d'accès aux réseaux câblés sont actuellement très favorables (coût nul) car ces réseaux sont en phase d'extension et cherchent donc à attirer de nouveaux abonnés. Elles risquent toutefois, dans un avenir assez proche, de se détériorer, notamment parce que les possibilités de programmes diffusés par satellite offertes sur le marché vont se multiplier, que les exploitants du câble vont pouvoir arbitrer et que ceux-ci ne manqueront pas de demander un partage des recettes publicitaires aux exploitants des satellites.

• Le public potentiel du satellite est un public spécifique qui exprime des attentes particulières. Il se caractérise en effet par une relative jeunesse et par un haut niveau d'éducation (21 % des répondants ont effectué des études supérieures contre environ 10 % au niveau européen). Or, l'étude des comportements des téléspectateurs montre que ce public spécifique peut difficilement exprimer son choix et qu'en outre, il est le moins fidèle à la télévision (concurrency d'autres formes de loisirs : cinéma, théâtre, concert...). Le succès des programmes diffusés par satellite semble donc largement lié au développement du multi-équipement (1).

De cette étude, il ressort pour la France les points suivants :

— 13,6 % des foyers français sont prêts à s'équiper pour recevoir les programmes de T.D.F. 1 ;

— soit 2,73 millions de foyers sur 20,04 ;

— les Français constitueraient 20,8 % du public potentiel européen de T.D.F. 1.

(1) Voir *supra* p. 29.

Là encore, l'étude ne prend pas en compte les perspectives de satisfaction immédiate du public, soit par les télévisions hertziennes privées, soit par le développement des réseaux câblés.

4.1.1.3. — A partir de ces études, chacun peut conforter ses propres ambitions. Elles ne couvrent cependant que des intentions exprimées à un instant donné et ne traduisent pas un scénario d'équipement des ménages. Il paraît en effet logique que les ménages arbitrent entre les différentes techniques et choisissent celles qui correspondent le mieux à leurs besoins. C'est bien la logique du marché qui tranchera, mais elle tranchera entre deux technologies mises en œuvre par l'Etat. Ce jeu risque de n'être pas un jeu à somme nulle, car les deux programmes se retardent mutuellement et des technologies plus modernes risquent d'apparaître, raccourcissant ainsi la phase de rentabilité des investissements. Ceci est particulièrement vrai pour le satellite T.D.F. 1.

4.1.2. — Deux scénarios possibles et inquiétants...

4.1.2.1. — Le développement du câble en France exige des ressources considérables à raison même de l'option choisie (fibre optique). Pour mobiliser ces ressources, la D.G.T. disposait d'un produit d'appel attrayant : la télédistribution ; les autres services rendus par le câblage apparaissent encore aux Français comme assez marginaux (sauf peut-être le visiophone...).

Si demain des satellites de diffusion directe sont lancés qui permettent eux aussi la multiplication des chaînes de télévision, et surtout la diffusion de programmes attractifs, le consommateur, incapable d'attendre le raccordement de son logement au réseau câblé pendant cinq à dix ans, choisira l'achat d'une antenne de réception du satellite. Mais, dès lors, il n'acceptera que difficilement le financement (notamment par l'impôt) d'un service qui lui paraîtra faire double emploi avec la diffusion directe par satellite et dont il ne percevra plus l'utilité. Cette attitude du consommateur satisfait risque d'entraîner trois conséquences aux effets cumulatifs :

— accroissement du retard du plan câble, car les collectivités locales auront de plus en plus de mal à assurer la rentabilité des services de télédistribution et hésiteront davantage à investir ;

— absence de montée en puissance des commandes de fibre optique, ce qui ne permettra pas l'abaissement des coûts et pénalisera l'industrie française ;

(1) Dans la fibre optique, la télévision n'utilise cependant que 15 % des capacités du réseau.

— l'accroissement des coûts de raccordement ou d'utilisation des autres services que devront supporter les seuls usagers des services interactifs, c'est-à-dire, en définitive, les entreprises, puisqu'il s'avérera que la part des ménages dans le plan de financement aura été surévaluée.

4.1.2.2. — Inversement, si le rythme d'installation des réseaux câblés s'accélère, de plus en plus de consommateurs seront satisfaits qui ne s'équiperont pas en appareils de réception du satellite, car ceux-ci, en raison de leur coût, supposent une durée réduite d'amortissement et n'offrent aucun service supplémentaire par rapport au câble. En termes de parts de marché, ce sont les consommateurs urbains, les plus intéressants pour les publicitaires, qui seront les premiers raccordés aux réseaux câblés. C'est ce qui explique que les entreprises américaines (pays où les réseaux câblés sont très développés) aient renoncé à leur projet de satellite de diffusion directe. En effet, les réseaux câblés peuvent très bien être alimentés en programmes soit par la voie hertzienne, soit par des satellites de télécommunication classiques beaucoup moins coûteux en investissement et en fonctionnement. Dès lors, l'intérêt commercial des satellites de diffusion directe lourds apparaît moindre car ce qui importe pour un opérateur privé, c'est de toucher le plus de population au moindre coût ; l'apport marginal d'une population non insérée dans les réseaux câblés (zones rurales) l'intéresse peu.

4.1.2.3. — Certes, si l'on voulait raisonner en termes de complémentarité, le satellite de diffusion directe remplit trois fonctions :

— celle de distributeur de programmes aux réseaux câblés, à condition d'abaisser ces coûts de diffusion ;

— celle de complément dans le temps, apportant des images aux téléspectateurs non encore intégrés dans un réseau câblé, mais à condition que ceux-ci fassent l'effort d'investissement nécessaire, ce qui suppose une perspective de raccordement aux réseaux câblés éloignée. Pour les exploitants des satellites, il s'agit en tout état de cause d'une population qui ira en décroissant ;

— celle de complément dans l'espace, apportant des images aux téléspectateurs qui ne seront, par leur situation géographique, jamais intégrés dans un réseau câblé, mais il s'agit là pour l'Europe d'une population rurale assez faible et peu intéressante pour les publicitaires, ce qui confère à la diffusion directe par satellite un relatif intérêt de service public (réduction des zones d'ombre).

En conclusion, le satellite de diffusion directe ne peut être rentable qu'à deux conditions :

- que les coûts de diffusion soient faibles. Si un satellite de puissance moyenne, comme ceux de la nouvelle génération (Coronet...) peut fonctionner pour 50 millions de francs par an et par opérateur, un satellite lourd comme T.D.F. 1 coûtera environ 150 millions de francs par an et par opérateur en coût de diffusion. On est loin des 500 millions de francs que coûte la diffusion hertzienne pour une chaîne nationale, mais la différence de prix entre les deux types de satellites est éloquente, ce qui, dans la perspective du lancement de satellites de moyenne puissance courant 1993-1995 laisse planer des doutes sérieux sur la rentabilité du programme T.D.F. 1 - T.D.F. 2 ;

- que l'exploitation soit rentable sur longue période. On sait, selon des prévisions optimistes et si le prix du satellite est remboursé par la société d'exploitation, qu'il faudrait au moins sept ans pour dégager des bénéfices. Même si l'on exclut la concurrence d'autres satellites plus performants avant 1995 et si l'on exclut le choix des opérateurs en faveur des moyens de diffusion moins coûteux (satellites de communication déjà existants, par exemple), on n'en mesure pas moins le risque important, car durant cette période les réseaux câblés auront progressé, et avec eux des programmations concurrentes.

Les difficultés de mise sur pied de la société d'exploitation du satellite T.D.F. 1, comme les incertitudes en matière d'exploitation de la télédistribution par câble, reflètent la fragilité des choix technologiques retenus. Cette fragilité est d'autant plus inquiétante que des investissements considérables ont été d'ores et déjà effectués.

4.1.3. — Des investissements considérables.

Votre rapporteur a développé plus haut les aspects financiers du développement des réseaux câblés ; il s'attachera ci-dessous à décrire le coût du programme T.D.F. 1 - T.D.F. 2.

Dans le cadre de la coopération franco-allemande définie par la convention d'avril 1980, la conduite du projet est menée du côté français par le C.N.E.S. et T.D.F. Ces deux établissements se partagent, chacun pour les techniques de sa compétence, les tâches de suivi technique, la coordination étant assurée par un comité de programme qui, outre le programme de développement du satellite T.D.F. 1 mené sur le plan binational et le programme de fabrication du satellite T.D.F. 2 mené sur le plan français, assure la supervision des aspects liés aux matériels au sol : installations de mise et maintien à poste (de compétence C.N.E.S.), installation de connexion (de compétence T.D.F.).

T.D.F. 1 est impliquée financièrement dans :

- le programme satellite T.D.F. 1 (à hauteur de 40 % de la part française) ;
- le programme satellite T.D.F. 2 ;
- les coûts de lancement et des opérations annexes (notamment l'assurance tendant à couvrir le risque d'échec au lancement) à concurrence des six septièmes pour T.D.F. 1 et de la totalité pour T.D.F. 2 ;
- la réalisation des installations de connexion (à 100 %).

• *Le programme T.D.F. 1.*

Le décalage de la date de lancement (fixée à l'origine pour l'été 1985), des suppléments de programme (passage à quatre canaux, notamment), l'augmentation des taux d'assurance au lancement des satellites ont entraîné un surcoût de 120,3 millions de francs par rapport au montant prévu en 1981. Le montant du programme s'élève maintenant à 1.311,5 millions de francs, aux conditions économiques de 1981.

Par ailleurs, le choix de la norme *D2 MacPaquets* entraînera d'autres modifications au programme proprement dit et nécessitera le démarrage de la production industrielle du matériel de réception de façon concomitante au calendrier de la mise en service de la nouvelle norme.

La décomposition du coût des différentes opérations industrielles est actuellement la suivante pour T.D.F. (le C.N.E.S. assurant le financement complémentaire) ;

	Euro-satellite	Arlane space	Transport Campagne Mise à poste	Assurances	Connexion	Total
Millions de francs 1981	280,0	249,5	40,0	89,0	102,5	761,0
Francs courants	360,2	433,7	63,3	148,0	134,7	1.050,9

Les prévisions d'engagements de T.D.F. sur le programme T.D.F. 1 pour la fin 1985 sont actuellement les suivantes :

	Euro-satellite	Ariane space	Transport Campagne Mise à poste	Assurances	Connexion	Total
Millions de francs 1981	280	246,2	18,5	»	102,5	647,2

• *Le programme T.D.F. 2.*

Un précontrat de 120 millions de francs a été signé par T.D.F., en décembre 1984, afin d'assurer la fabrication des composants à long délai de réalisation. Le contrat définitif, dont les termes ont été renégociés, a été signé fin septembre 1985 par T.D.F.

De plus, pour assurer le lancement de T.D.F. 2 à la date prévue, il sera procédé au versement de 1 million de francs à la société Arianespace en 1985.

L'ensemble du projet est actuellement évalué dans le cadre des enveloppes suivantes qui seront bien sûr précisées au cours des négociations des contrats :

	Euro satellite	Ariane space	Transport Campagne Mise à poste	Assurances	Connexion	Total
Millions de francs 1985	630 *	470	54	165 *	132	1.451

* Y compris éléments de rechange ; contrat en cours de négociation, chiffre à confirmer prochainement.

Seul le financement 1986 a été décidé : 645 millions de francs doivent provenir de la société de commercialisation du satellite soit par emprunts, soit par fonds propres, alors même que cette société de commercialisation n'a pas été constituée fin novembre 1985.

C'est donc une enveloppe de plus de 3 milliards de francs d'investissement qu'il a fallu dégager pour la réalisation du programme T.D.F. 1/T.D.F. 2. Cet investissement a été financé par l'établissement public de diffusion et par le C.N.E.S. depuis 1981. Aujourd'hui, malgré les inscriptions budgétaires et les discussions fébriles en cours, personne ne sait sous quelle forme le satellite sera exploité.

4.2. — L'exploitation des satellites T.D.F. 1 et T.D.F. 2 : il est urgent de choisir.

Les difficultés de constitution de la société d'exploitation du satellite reflètent pour une large part l'inconséquence de la stratégie d'ajustements successifs du Gouvernement français. Le projet, dont l'enjeu dépasse le simple cadre de la télédiffusion, s'avère depuis le départ d'une rentabilité précaire ; aussi a-t-il paru nécessaire au Gouvernement de définir des montages commerciaux successifs, sans résultat tangible apparent, sinon d'accroître à chaque palier le montant de l'investissement. Du projet initial au projet en collaboration avec la Compagnie luxembourgeoise de télévision (C.L.T.), on passe de trois à quatre canaux, du projet franco-luxembourgeois au projet Pomonti, on passe d'une norme de diffusion classique à la norme *D2 MacPaquets*.

4.2.1. — Avant d'envisager les conséquences de cette **stratégie à retournements successifs**, il convient, pour plus de clarté, de réécrire l'histoire de T.D.F. 1.

4.2.1.1. — *Prologue.*

Lors de la conférence mondiale de Genève en 1977, la France a obtenu cinq fréquences de télévision par satellite. Elle a aussi appuyé très expressément la demande du Grand-Duché du Luxembourg pour obtenir, à l'égal des grands pays, cinq fréquences. Le Luxembourg s'est engagé à cette occasion à exploiter en priorité, le moment venu, un programme francophone.

La décision de construire avec l'Allemagne fédérale un système de satellite de télédiffusion directe a été prise en 1979 sous le septennat de M. Giscard d'Estaing pour des raisons de stratégie

industrielle internationale beaucoup plus que pour les besoins de la communication audiovisuelle. On a d'ailleurs beaucoup hésité, avant et après 1981, sur la nature des programmes qui seraient diffusés par ce satellite. Mais ce qui est clair, c'est que les investissements considérables décidés et mis en œuvre pour ce projet présentaient, à l'évidence, un caractère dans une large mesure expérimental.

Ce satellite devait comporter trois canaux, dont deux affectés à T.F. 1 et Antenne 2, le troisième étant exploité par une chaîne commerciale.

La poursuite et la résorption des zones d'ombre des réseaux terrestres a rendu sans objet immédiat l'affectation, aux deux premières chaînes nationales, des deux canaux envisagés. Aucun accord n'a pu être conclu avec une chaîne commerciale pour le troisième. Dès lors, la mise en œuvre de ce programme a été interrompue, et d'ailleurs aucune ligne de crédit de paiement n'a été inscrite au compte prévisionnel d'investissements pour 1984.

Les dépenses réalisées s'élevaient à la fin de 1983 à 424 millions de francs, correspondant à plus des trois quarts de la première tranche du programme initial (612,18 millions de francs), qui concernait la part française du projet franco-allemand, le lancement et le dispositif de connexion.

4.2.1.2. — *Acte I, où l'on voit se dessiner un rapprochement franco-luxembourgeois.*

Dès 1979, la C.L.T., en plein accord avec le Gouvernement luxembourgeois, avait commencé à réfléchir à l'hypothèse d'un satellite de télédiffusion directe luxembourgeois exploitant trois programmes R.T.L. en français, en allemand et en anglais-néerlandais. Des études techniques et économiques avaient été poussées très loin et avaient fait apparaître la faisabilité du projet. Des réservations furent aussitôt programmées sur Ariane et la navette américaine.

En avril 1983, le Gouvernement français, par la voix de M. Cheysson, a proposé au Gouvernement luxembourgeois de renoncer à ce projet et d'accueillir deux canaux R.T.L. (en français et en allemand) sur le satellite français de télédiffusion directe. Après s'être concertés, le Gouvernement luxembourgeois et la C.L.T. ont d'un commun accord suspendu les travaux préparatoires relatifs au satellite luxembourgeois de télédiffusion directe et se sont préparés à une négociation avec la France.

Le principal argument français était le risque économique que représentaient pour tout le monde la construction et l'exploitation de deux satellites de télédiffusion directe diffusant concurremment des programmes commerciaux en français. En outre, la C.L.T. redoutait

que le Gouvernement français ne contrarie par diverses voies le développement du projet Luxsat (blocage des décisions par Havas au conseil d'administration de la C.L.T., régime juridique des antennes, fiscalité). Enfin, l'investissement dans le satellite proprement dit, indépendamment des frais de programme, suscitait de la part des actionnaires de la C.L.T. quelques interrogations.

Le Gouvernement luxembourgeois a espéré, dans ces conditions, avec confiance, la mise en œuvre de la solution française. Mais les déconvenues se sont succédé.

4.2.1.3. — *Acte II, où l'on voit le Luxembourg jouer sur deux tableaux...*

Dans cette période d'incertitude, l'idée est née dans l'esprit de M. Werner, alors président du Gouvernement, que l'initiative française avait eu pour seul objet de stopper le projet luxembourgeois. Il en conclut que, tout en laissant sa chance à une coopération audiovisuelle avec la France, le Luxembourg ne pouvait s'en remettre, dans ce domaine décisif pour son avenir, à la bonne volonté de son voisin. Le Gouvernement luxembourgeois s'employa dès lors, de façon discrète, à rechercher d'autres solutions.

Pendant l'été 1983, on apprit que le Luxembourg envisageait le lancement d'un satellite de télécommunication susceptible de diffuser entre autres les programmes de télévision. On ne fit guère attention, en France, à l'époque, à ce projet jugé par certains problématique et présenté d'ailleurs par M. Werner lui-même comme une initiative « conservatoire ». Toutefois, au début 1984, la négociation reprit entre les deux Gouvernements pour l'attribution de deux canaux sur T.D.F. 1 à la C.L.T. par la voie d'un accord international et d'une concession accordée conjointement à la C.L.T. par les deux Etats. Négociation lente, complexe, mais qui progressait assez bien.

Si bien qu'au début de l'année 1984, le Gouvernement français a pris officiellement la décision d'ouvrir un service commercial de diffusion par satellite. Un projet nouveau a donc été établi. Il comporte deux satellites ayant une capacité permanente de diffusion simultanée par quatre canaux. L'investissement est évalué alors à 2,862 millions de francs (1984).

Mais coup de théâtre, lorsqu'en mai 1984, à quelques semaines des élections législatives au Luxembourg, fut brusquement rendue publique la signature d'un accord entre le Gouvernement luxembourgeois et une société d'exploitation luxembourgeoise du satellite, l'interlocuteur principal étant un Américain, M. Whitehead, représentant d'un consortium Coronet. On peut penser que les Américains

en question avaient le souci d'obtenir de M. Werner — qui avait annoncé sa décision de quitter la scène politique après les élections de juin — un engagement définitif de l'Etat luxembourgeois.

Cette initiative luxembourgeoise irrita fortement les autorités françaises, qui avaient sous-estimé la détermination de leurs interlocuteurs — bien que M. Werner se soit appliqué à démontrer que l'initiative Coronet n'était nullement incompatible avec une coopération sur T.D.F. 1.

4.2.1.4. — *Acte III, où l'on voit la France et le Luxembourg se réconcilier.*

A l'issue des élections de juin 1984, une coalition chrétienne-sociale-socialiste succéda à la coalition chrétienne-sociale-libérale. Le nouveau chef du Gouvernement, M. Santer, s'employa à rassurer le Gouvernement français tout en poursuivant le projet luxembourgeois, mais en s'efforçant de le désaméricaniser — ce qui est advenu en définitive puisque le projet de satellite luxembourgeois de télécommunication — désormais baptisé G.D.L. — est devenu, dans son capital, purement européen.

Parallèlement, les discussions avec la France ont repris au niveau gouvernemental et ont abouti à la signature par MM. Fillioud et Santer de la déclaration commune du 26 octobre 1984 qui définit les principes de la coopération franco-luxembourgeoise en matière de satellite de télédiffusion directe :

— en ce qui concerne le cadre juridique, un accord international soumis à la ratification des deux parlements fixera les principes de cette coopération. Une concession sera accordée par les deux Etats conjointement à la C.L.T. pour deux canaux ; un cahier des charges sera imposé par l'Etat français pour le canal francophone ; le Luxembourg fera son affaire avec le Gouvernement allemand, en tant que de besoin, des conditions d'exploitation du canal germanophone ;

— la France reconnaît dans ce texte à la C.L.T. l'exclusivité de l'exploitation de la ressource publicitaire sur le satellite pour ce qui concerne les marchés francophones et germanophones ;

— les deux Etats s'engagent à ne pas susciter d'exploitations concurrentes sur d'autres satellites ;

— le principe d'une association du Luxembourg à l'étude d'une seconde génération de satellites est posé.

Lors de la signature de cette déclaration, il fut entendu que des négociations s'ouvriraient rapidement pour la mise au point des différents documents dont le principe avait été arrêté.

En mars 1985, le promoteur américain se retirait et le chef du Gouvernement luxembourgeois annonçait la création de la Société européenne de satellites, dont le capital était partagé entre des groupes financiers belges, luxembourgeois, allemands et scandinaves.

La conclusion semblait alors imminente ; le système retenu consistait en la création d'une société d'exploitation dans laquelle T.D.F. et des organismes publics devaient être largement majoritaires. Cette société aurait loué des canaux au prix fixé dans la déclaration du 26 octobre 1984 à 92,5 millions de francs par canal et par an. Deux canaux étaient attribués à la C.L.T., avec exclusivité du financement publicitaire sur les marchés francophones et germanophones, le premier destiné à recevoir le programme francophone de R.T.L. Télévision, le second un programme de langue allemande associant R.T.L. et le groupe multimédia allemand Bertelsman. Un troisième canal aurait été attribué à une chaîne non commerciale à vocation européenne et culturelle, projet qui fut confié à M. Pierre Desgraupes. Enfin, il était envisageable de confier le dernier canal à un projet de langue anglaise.

4.2.1.5. — *Acte IV, où l'on voit apparaître de nouveaux personnages.*

Fin décembre 1984, le Premier ministre, M. Laurent Fabius, confiait à M. Jacques Pomonti, président de l'I.N.A., la mission de constituer la société de commercialisation de T.D.F. 1 et d'en réunir les actionnaires. Après plusieurs mois de réflexion, M. Pomonti arrivait à la conclusion que, pour assurer la rentabilité de l'opération, il fallait renoncer à l'attribution de chaque canal à un seul opérateur, afin de permettre l'intervention d'un grand nombre de groupes de programmes, ce qui donnait un rôle à la société d'exploitation en matière de programmation. Solution bien évidemment incompatible tant avec le projet de la C.L.T. qu'avec celui de M. Desgraupes, très axé sur le concept de chaîne culturelle haut de gamme, s'adressant à un public spécifique et fidèle.

Pour aboutir à des conclusions aussi éloignées du projet envisagé avec la C.L.T., M. Pomonti a développé le raisonnement suivant :

Le marché potentiel de la réception directe au moyen d'antennes individuelles ou collectives de petite taille, que permet ce seul type de satellite (sans exclure bien entendu la réception communautaire), couvre une population de l'ordre de 190 millions de personnes ressortissantes des pays suivants : France, R.F.A., Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Suisse, Autriche. La zone de couverture peut de plus être élargie à l'ensemble de l'Europe et de l'Afrique du Nord avec des antennes de taille légèrement supérieure, et couvrir ainsi une population d'environ 330 millions de personnes.

Selon les études menées et les projections actuelles, le taux de pénétration des programmes diffusés par ces satellites devrait atteindre en moyenne 20 % de la population directement concernée par la diffusion de chacun des programmes, qui dépend essentiellement des langues utilisées.

De plus, sur un plan plus technique, les différentes études effectuées démontrent que la puissance d'émission du satellite T.D.F. 1, qui est de 230 watts dans chacun des canaux de programme, est bien adaptée à la dimension du marché potentiel évoqué plus haut et aux conditions techniques actuelles de réception.

En outre, la gamme des services offerts par la diffusion directe par satellite est, tant dans le domaine de la radiodiffusion sonore que dans le domaine de la télévision, particulièrement étendue. Ainsi, dans le domaine de la télévision, les innovations résulteront principalement des possibilités qu'offre l'adoption d'une nouvelle norme de diffusion susceptible d'être mise en œuvre dès le lancement de T.D.F. 1, la norme *D 2 MacPaquets*. La première innovation consiste à enrichir les services actuels des possibilités suivantes : son stéréophonique, doublage en langues étrangères, sous-titrage en plusieurs langues. La deuxième innovation est relative à la qualité de l'image à « haute résolution », qui permettra aux utilisateurs de bénéficier de la télévision du futur.

De ce constat est née l'idée d'inscrire l'exploitation des satellites dans un cadre industriel, commercial et financier qui soit celui du marché, alors que jusqu'à maintenant le projet de satellite avait toujours été considéré comme un investissement prototype à haute teneur politique.

Dès lors, il importait de recourir à des capitaux privés, dans une proportion largement majoritaire, les pouvoirs publics souhaitant que la part des capitaux publics soit limitée au niveau du tiers du capital de la future société d'exploitation des satellites, et de faire participer directement les exploitants éventuels au capital de la société d'exploitation en liant l'accès à la diffusion directe à une participation au capital et non à un simple contrat de location.

Dans les hypothèses de travail présentées, les capitaux permanents se répartissent schématiquement entre 850 millions de francs, apportés selon des modalités à déterminer, au titre des fonds propres, et 1.700 million de francs sous forme d'emprunts. Le solde, soit 150 millions de francs, sera financé par le cash-flow généré pendant la première année d'exploitation.

Au total, le projet couvre une période d'un peu plus de huit ans, soit une première phase d'un an et demi de mise en œuvre des moyens techniques et financiers, suivie d'une période de sept ans d'exploitation du système, couvrant l'amortissement technologique du projet.

Le « tour de table » réuni pour constituer la société d'exploitation conformément aux directives fixées par le Premier ministre comprend, outre 34 % de capitaux publics représentant l'Etat :

— 16 % de capitaux privés français partagés entre le Crédit agricole, l'Aérospatiale et divers porteurs financiers ;

— 50 % de capitaux privés européens répartis entre le groupe de Robert Maxwell (20 %), le groupe de Silvio Berlusconi (8 %), Philips (5 %) et deux banques (belge et luxembourgeoise).

Cette répartition du capital correspond au double objectif retenu au départ comme essentiel à la réussite du projet :

— les moyens pour la France de pouvoir maîtriser toujours l'ensemble du programme et ses applications grâce au contrôle exercé au niveau de la société d'exploitation elle-même et au rôle joué par celle-ci ;

— l'accès à la dimension européenne, ce qui est conforme à la nature même du projet et représente une condition nécessaire de sa réussite.

Si séduisant qu'il puisse paraître, le projet de M. Pomonti a suscité de nombreuses critiques :

- d'abord sur le rôle de « super-programmation » ou de coordination de programme dévolu à la société d'exploitation du satellite, qui semble lui-même discuté par certains des actionnaires pressentis, et qui mériterait d'être défini plus clairement ;

- puis, sur la participation, somme toute réduite, des principaux groupes multimédia européens sollicités (C.L.T., Bertelsman, Sky Channel, Grupo 16, El Pais, Bayard Presse, Hachette, Sofirad, Thorn Emi, Thames TV...) ;

- enfin, sur les hypothèses de rentabilité elles-mêmes.

Le tarif de location annoncé par M. Pomonti (130 à 150 millions de francs par canal et par an) représente environ le tiers de ce que les chaînes de service public paient à T.D.F. pour la diffusion de leurs programmes. Mais à ce prix, une couverture nationale intégrale leur est garantie. Or la réception du signal du satellite de télédiffusion directe est subordonnée à la disponibilité physique et à l'accessibilité financière des installations de réception. Et c'est ici que l'on achoppe sur la plus grosse difficulté. En effet, le Gouvernement français — et à sa suite le Gouvernement allemand — ont décidé de mettre en service sur le satellite une nouvelle norme dite *D 2 MacPaquets*. Cette norme sophistiquée a d'indiscutables avantages, ne serait-ce que d'offrir à l'Europe pour l'avenir une unité que n'offraient pas Secam et Pal. Un marché considérable s'ouvre

pour l'industrie européenne des appareils de réception, menacée autrement par le Japon. Mais la norme *D 2 MacPaquets* implique des installations plus coûteuses ; ainsi l'installation de réception individuelle qui eût coûté, pose comprise, aux alentours de 5.000 francs, vaudra, au minimum, 8.000 à 9.000 francs avec la nouvelle norme. On comprend que dans ces conditions toutes les prévisions faites par les éventuels exploitants quant au rythme de développement des installations de réception — et donc quant aux ventes publicitaires — aient dû être revues à la baisse. Par suite, un taux de location de 150 à 130 millions de francs paraît difficilement supportable pour les premières années.

Mais il y a plus : l'industrie (Thomson et Philips) s'est refusé jusqu'à présent à lancer la fabrication en série de ces installations de réception, faute de commandes et même d'informations certaines quant à la nature des programmes diffusées par le satellite. On sait, de source sûre, que si une commande avait été passée en juin 1985, les premières pré-séries seraient apparues sur le marché fin 1986. Un retard de quatre mois déjà reporte le début de commercialisation au printemps 1987, soit près d'un an après le lancement prévu du satellite.

Dans ces conditions, T.D.F. 1 sera, au moins dans une première phase, un satellite plus proche de l'expérimental ; les données d'exploitation économiques envisagées par M. Pomonti paraissent irréalistes à ces détracteurs.

4.2.1.6. — *Acte V : où l'on voit le doute s'installer dans les esprits.*

Le Conseil des ministres du 31 juillet 1985, au cours duquel le nouveau paysage audiovisuel français aurait dû être arrêté, n'a pas arbitré clairement dans ce débat puisque le texte adopté se limite à préciser que « la société d'exploitation poursuivra les conversations engagées avec d'autres opérateurs européens » et qu'en même temps le dispositif gouvernemental prévoit que Canal 1 (le projet Desgraupes) « devrait occuper l'un des canaux du satellite. On envisage même dans le budget pour 1986 de dégager des crédits pour une préfiguration sur F.R. 3 et que les programmes du réseau hertzien « multiville » à vocation généraliste « pourront être relayés par T.D.F. 1 ».

(1) Il faut noter que M. Pierre Desgraupes s'est montré peu attiré par les conditions dans lesquelles F.R.3 envisageait les modalités de cette préfiguration.

De plus, les chaînes publiques allemande (A.R.D.) et italienne (R.A.I.) se sont déclarées intéressées par une éventuelle participation au projet.

4.2.1.7. — *Epilogue tragique d'une comédie bouffonne.*

Au moment où le Parlement était saisi d'un projet de loi modifiant la loi du 29 juillet 1982 afin de permettre l'autorisation de télévision locale privée, le Gouvernement n'avait toujours pas arrêté ses décisions, ni sur l'exploitation des réseaux multiville, ni sur l'exploitation du satellite.

Votre commisison, saisie pour avis, avait mandaté votre rapporteur pour obtenir du secrétaire d'Etat aux techniques de la communication une réponse claire et précise sur les intentions du Gouvernement en la matière. Lors du débat au Sénat, le 14 novembre 1985, M. Fillioud n'a apporté qu'une réponse évasive (1). Il est vrai que, d'une part, le Président de la République avait, après plusieurs mois de silence à la limite de l'inconvenance, apaisé les inquiétudes du Premier ministre luxembourgeois, M. Santer, et que, d'autre part, la candidature d'un groupe composé de MM. Seydoux, Riboud et Berlusconi à l'exploitation d'un réseau multiville et d'un canal du satellite avait été déposée.

Dès lors, le rideau se déchire. Le rythme de la pièce s'accélère. Le choix est arrêté, sans discussion, sans examen public des candidatures, sans négociation préalable, ce sera le groupe constitué par MM. Seydoux, Riboud et Berlusconi qui exploitera le réseau multiville à vocation généraliste et donc un canal du satellite. Le second canal revient au programme éducatif et culturel de service public, dont on a appris le 18 novembre seulement qu'il serait édité par une sociétés filiale de F. R. 3, de l'I.N.A. et de Radio-France (2). Enfin le troisième canal est attribué à une chaîne de langue anglaise exploitée par le groupe Maxwell. Le quatrième canal n'est pas encore attribué.

4.2.2. — Cet épisode montre à l'évidence le caractère biscornu et secret du processus de décision gouvernemental. Il a fallu trois ans de négociation, de tergiversations, de caprices diplomatiques assombrissant nos relations avec un Etat voisin membre de la Communauté européenne pour aboutir en quelques jours, au prix de concessions importantes, à offrir à l'un ce que l'on promettait à un autre et à ouvrir notre outil technologique à des groupes multimédias étrangers sans susciter aucune vocation nationale.

Cette inconséquence a, en outre, retardé les décisions d'investissement, ce qui risque de limiter le marché potentiel qui s'offrait à nos industries de l'électronique, et de mettre à bas la rentabilité déjà précaire du projet T.D.F. 1, face à une concurrence naissante.

(1) J.O. Sénat, 15 novembre 1985, p. 3055.

(2) L'Assemblée nationale devant attendre la seconde délibération pour affecter la réserve de 300 millions de francs destinée au programme éducatif et culturel du budget de T.D.F. aux trois organismes constituant la société filiale.

4.2.2.1. — *Les industriels dans l'expectative.*

A neuf mois du lancement de T.D.F. 1, les constructeurs d'antennes étaient toujours dans l'expectative. Comme l'écrit Marie-Elizabeth Rouchy (1) : « *Chez Philips comme chez Thomson, les deux leaders en la matière, l'horizon 1986 ressemble à ces mirages qui reculent sans cesse, un jour clairs, un autre flous, qu'aucune certitude ne vient étayer. Bloqués sur leur ligne de départ depuis déjà de longs mois, ils ne savent toujours pas quelles seront la nature et l'ampleur du marché qui leur sera ouvert* ».

Les industriels attendaient que soient définis les programmes diffusés à partir de T.D.F. 1. Pour M. Geninet, responsable de Portenseigne, filiale de Philips : « *Tout est fonction des programmes. Ce sont eux qui feront vendre le satellite (...). Aujourd'hui, on est incapable de savoir si la demande en antennes se chiffrera en milliers ou en centaines de milliers. C'est très grave dans la mesure où l'investissement nécessaire au lancement d'une chaîne de production est énorme. Et il est bien évident que tant que l'incertitude demeurera, nous ne bougerons pas* ».

Ainsi l'incohérence des choix gouvernementaux est-elle en passe de faire capoter le projet de commercialisation par les constructeurs européens, et plus particulièrement les producteurs français, de plusieurs millions d'antennes et de les priver d'accès au marché potentiel que représentent les pays en voie de développement à défaut de pouvoir produire à des prix compétitifs. En outre, ces retards favorisent l'organisation de la concurrence, c'est ainsi que le britannique Sinclair a annoncé qu'il produirait à un coût six fois inférieur au prix annoncé par Philips et Thomson. Dans le même temps, la Chine a annoncé son intention d'entrer sur le marché de l'équipement du satellite français.

4.2.2.2. — *Une phase de rentabilité qui se raccourcit.*

Les experts les plus optimistes estiment que l'exploitation du satellite ne dégagera des bénéfices qu'après une période de sept à huit ans, ce qui suppose bien entendu un taux d'équipement rapide des foyers européens. Plus le démarrage de l'exploitation est retardé et plus la phase de rentabilité se trouve raccourcie, car des concurrents potentiels très sérieux vont apparaître sur le marché.

• Ainsi l'Agence spatiale européenne (E.S.A.) et l'Union européenne de radiodiffusion (U.E.R.) ont signé, le 28 mai 1985, un contrat concernant l'utilisation du satellite *Olympus* qui doit être lancé en 1987. *Olympus* est un satellite « mixte » pour les télé-

(1) *Le Matin*, août 1985.

communications et la télévision directe. Son coût total, estimé à environ 500 millions de francs, a été financé par les gouvernements autrichien, belge, canadien, danois, italien, néerlandais, espagnol et britannique. Aux termes du contrat, quatre organismes de radio-télévision membres de l'U.E.R., l'A.R.D. (R.F.A.), la N.O.S. (Pays-Bas), la R.T.E. (Irlande) et la R.A.I. (Italie), réunis dans un consortium, vont pouvoir utiliser gratuitement *Olympus* à titre expérimental pendant une période de trois ans, pour la diffusion d'un programme paneuropéen et des essais techniques.

- La Société européenne de satellites (S.E.S.), dont la fondation a été suscitée par le Gouvernement luxembourgeois, a annoncé, en octobre 1985, la signature d'un contrat avec la firme américaine R.C.A.-Astro Electronics, pour la fourniture d'un satellite de moyenne puissance, pour la transmission de signaux télévisuels. Le satellite, de type R.C.A. 4000, disposera de seize canaux et sera lancé en avril-mai 1987, soit par le lanceur européen Ariane, soit par la navette spatiale américaine. La S.E.S., qui va tripler ses fonds propres, les portant à plus de 1 milliard de francs, se réclame d'une cinquantaine de clients potentiels en Europe. La C.L.T. dispose d'une option réservée sur trois canaux (1).

- L'Italie, qui commencera dès 1987, à titre expérimental, des transmissions directes télévisées depuis l'espace grâce au satellite *Olympus*, sur lequel elle utilisera en exclusivité l'un des deux canaux, disposera dans quatre ans de moyens de retransmission directe grâce au lancement prévu en 1989 d'un premier satellite *Sarit*. Un second satellite *Sarit* sera mis en orbite en 1992. Selon M. Antonio Gava, ministre italien des P.T.T., ces deux *Sarit*, qui devraient fonctionner sept ans, seront ensuite remplacés par une nouvelle génération de satellites ayant la capacité de transmission d'images télévisées d'une qualité comparable à celle des films cinématographiques. Ces satellites de la seconde génération seront utilisés pour la télévision, mais aussi pour les services spécialisés (transmissions de données, vidéo-conférences, fac-similés et poste électronique).

- Au mois d'avril 1985, le Gouvernement helvétique a approuvé un projet de création de télévision privée par satellite. La législation envisagée prévoit l'octroi de concessions par le Conseil fédéral à des sociétés sous contrôle suisse et disposant des moyens de financer le projet.

(1) Il est probable que ce projet va être activé en raison de l'éviction de la C.L.T. du projet français T.D.F. 1. Il est probable aussi que la société d'étude regroupant le groupe américain Murdoch et le principal actionnaire de la C.L.T., le groupe belge Bruxelles-Lambert, sera partie prenante et que le groupe allemand Bertelsman évincé lui aussi du projet français se joindra à eux. La décision arrêtée par le Gouvernement français, pour des raisons de pure politique intérieure, risque fort de susciter des initiatives qui pèseront sur la rentabilité de l'investissement.

• Selon le ministère britannique de l'intérieur, le projet de télévision par satellite est sur le point d'être relancé. Un premier projet patronné par un consortium de vingt et une sociétés britanniques devrait être finalement abandonné, les entreprises en question reprochant au Gouvernement, d'une part, de n'accorder aucune participation financière au projet, d'autre part, de les inciter à choisir un satellite britannique (construit par Unisat — dont ils jugent le coût excessif (500 millions de livres). La compagnie britannique Britsat propose, elle, l'utilisation d'un satellite de diffusion directe fabriqué aux Etats-Unis par R.C.A. pour un prix deux fois inférieur. C'est ce projet qui devrait être retenu, permettant aux sociétés britanniques de programmation d'élargir considérablement le champ de diffusion de leurs productions.

Parallèlement, British Telecom, la compagnie britannique de télécommunications récemment dénationalisée, vient d'informer Eutelsat qu'elle envisageait le lancement dans un an et demi d'un satellite type *Coronet* dont la moitié des seize à vingt-quatre canaux irait aux chaînes britanniques. Ce satellite couvrirait une région d'Europe occidentale délimitée par Glasgow, Stockholm, Milan et Marseille. Il serait destiné en priorité aux opérateurs de câble. Sky Channel et Music Box, dont le contrat avec le satellite *Eutelsat 1* arrive à expiration fin 1987, seraient intéressées.

• Enfin, l'organisation européenne de télécommunications par satellite (Eutelsat) a proposé, en mai dernier, la mise en place d'un seul satellite de télévision directe commun à plusieurs pays européens, qui pourrait remplacer, fin 1991, les divers satellites nationaux de télévision. Ce satellite, qui diffuserait douze à vingt canaux, permettrait de faire baisser le coût d'un canal de télédiffusion de huit à dix fois. Il s'agirait d'un satellite de puissance moyenne (100 watts par canal).

« Notre projet, s'il est accepté par un nombre suffisant de partenaires, sera réalisé avec des technologies de pointe, mais éprouvées, précise M. Caruso, et le choix d'une puissance modeste des amplificateurs devrait faciliter la mise en œuvre tout en réduisant les coûts. La réception devrait être de qualité avec des antennes de 70 à 90 centimètres de diamètre. »

En cas d'accord, un appel d'offres international devrait être lancé en octobre et si la signature d'un contrat intervenait, comme on l'imagine à Eutelsat, vers la fin 1986, le premier satellite pourrait être mis sur orbite à la mi-1991. Pour le secrétaire général d'Eutelsat, il ne s'agit pas là d'un projet concurrent de l'actuelle génération de satellites nationaux, mais de leur suite logique.

« Il faut jouer la carte commerciale, ajoute M. Caruso, la télédiffusion sera en concurrence avec le câble, elle doit être rentable. Pour cela, il faut limiter le nombre des satellites, des infrastructures

au sol, le nombre de stations d'émission (45 millions de francs pour une station), et les frais de gestion : avec 150 personnes, Eutelsat gère actuellement trois satellites de télécommunications pour l'Europe. »

La multiplication des initiatives individuelles ou communautaires laisse planer un doute sur la rentabilité réelle du système français, d'autant que les conditions dans lesquelles le choix du Gouvernement français a été arrêté sont susceptibles de développer chez certains quelque espoir de revanche.

4.3. — Les télévisions hertziennes privées : de nouvelles perturbations.

Dans un paysage déjà passablement déséquilibré par l'absence de politique audiovisuelle, la déclaration du Président de la République du 16 janvier 1985, annonçant la création de télévisions hertziennes privées, a bousculé tous les projets : ceux de la chaîne cryptée à péage Canal Plus, dont on a dû modifier le cahier des charges, en l'autorisant à diffuser en clair et à recourir à la publicité, ceux des opérateurs pressentis pour l'exploitation du satellite qui, comme la C.L.T., ont immédiatement mis en avant le lien entre la concession d'un réseau multiville et l'exploitation d'un canal sur T.D.F. 1.

Le Conseil des ministres du 31 juillet 1985 n'a dissipé en rien le brouillard opaque dans lequel les opérateurs privés doivent bâtir leur projet :

— aucune décision sur l'exploitation de T.D.F. 1, sinon les expériences de préfiguration de Canal 1 sur F.R. 3 ;

— des décisions sur les réseaux multiville dont on connaît aujourd'hui l'aboutissement :

- une chaîne musicale regroupant Europe 1, Gaumont, N.R.J. et le Club Méditerranée dont les opérateurs se demandent comment et à quel prix elle sera diffusée, et dont votre rapporteur se demande si elle restera réellement musicale et si même, elle verra le jour.

- une chaîne généraliste, pour laquelle R.T.L. et T.M.C. avaient été pressentis ;

— des décisions sur les télévisions locales privées, dont on se demande vraiment, à l'exception de quelques grandes agglomérations, qui voudra bien les exploiter, tant l'incertitude demeure sur les réseaux multiville et l'exploitation du satellite.

Il a fallu attendre le 18 novembre, à la suite d'une procédure dont chacun aura pu apprécier la transparence, pour que le Gou-

vernement décide de concéder la chaîne généraliste à un groupe constitué de MM. Seydoux, Riboud et Berlusconi.

Il semble d'ailleurs qu'à la suite de cette décision, la constitution d'un second réseau multiville soit abandonnée et que la chaîne généraliste obtiendra une couverture du territoire national plus large que prévu initialement.

Votre rapporteur ne peut que déplorer les conditions d'un tel choix, qui consistent à poser des règles suffisamment obscures pour susciter une candidature et, une fois cette candidature retenue, modifier les règles du jeu initiales.

*
**

Quoi qu'il en soit, l'évolution des technologies va bouleverser le paysage audiovisuel français. Le satellite, très rapidement, par une privatisation des systèmes, va aboutir à un viol des frontières. Le brouillage étant économiquement impossible, on s'achemine inéluctablement vers une internationalisation de la télévision mais surtout vers une dérégulation importée, car on ne pourra plus fermer les frontières aux télévisions traitées différemment.

Ceci pose d'énormes problèmes économiques et juridiques. Les législations nationales, réglementant les délais de diffusion des films, notamment, ou limitant le développement de la publicité, risquent de n'être plus opérantes. C'est pourquoi il importe d'accélérer le processus d'élaboration de normes minimales à l'échelon de la Communauté économique européenne. Votre rapporteur suit avec le plus grand intérêt les travaux de la commission (livre vert) et de l'Assemblée des communautés européennes.

La France dispose d'atouts technologiques et économiques incontestables. L'intervention de l'Etat pouvait être une option défendable pour harmoniser les initiatives. Or, elle a conduit, par manque de cohérence et absence d'autorité politique, à un gaspillage financier important et, plus grave, à un gaspillage de matière grise. Le Gouvernement porte de lourdes responsabilités. Désespérer ses chercheurs est un mauvais coup pour un pays.

TROISIÈME PARTIE

UN CADRE JURIDIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION

La liberté de la communication audiovisuelle doit être le souci permanent des pouvoirs publics en régime démocratique.

Le développement fulgurant des moyens de communication audiovisuelle, leur place au sein de chaque foyer, auprès de chaque individu, en ont fait un enjeu considérable de nature politique et culturelle, d'une part, de nature commerciale d'autre part. Le devoir des pouvoirs publics consiste donc à protéger cette liberté des appétits des intérêts privés comme de la tentation d'appropriation au bénéfice d'un seul courant de pensée.

Comme ce fut le cas de nombreux autres domaines en France, celui de l'enseignement en est exemplaire, l'organisation de la liberté n'échappe pas à la confrontation de deux courants qui, au fond, transcendent largement les clivages politiques habituels, celui des tenants du service public considéré comme seul garant de la liberté en régime démocratique, et celui des tenants de l'initiative privée et de la concurrence.

La préoccupation initiale des premiers est de mettre la liberté de communication à l'abri de grands intérêts économiques et financiers, seuls capables d'exercer cette liberté en raison du coût d'implantation d'un réseau de radiodiffusion-télévision. Ceux-ci sont dès lors supposés vouloir en abuser pour la recherche du profit et la défense de leurs propres intérêts.

La préoccupation des seconds est d'assurer la liberté par la concurrence entre les initiatives privées et de calquer le régime de l'audiovisuel sur celui de la presse.

Pays de tradition colbertiste, la France a opté en faveur du monopole du service public. Le risque d'un tel choix est très vite apparu et toute l'évolution de la législation a consisté à organiser le service public de façon à l'éloigner des tentations du pouvoir politique suspecté — et parfois non sans raison — de vouloir faire passer prioritairement son message par le canal audiovisuel. On a donc assisté à un développement de l'autonomie de gestion des organismes du service public. Par ailleurs, l'accroissement des besoins

de consommation audiovisuelle a commandé, semble-t-il, le développement d'une certaine concurrence au sein du service public et l'éclatement du service gestionnaire depuis 1974.

L'évolution des techniques et des mentalités a, enfin, conduit à un effritement progressif du monopole de l'Etat lui-même.

La législation s'est adaptée aux faits et aux besoins. On peut en retracer l'évolution selon trois grandes lignes de force :

- l'effritement progressif du monopole de l'Etat ;
- le développement de l'autonomie interne du service public ;
- la séparation des fonctions et le développement de la concurrence au sein même du service public.

1. — DU MONOPOLE AU PLURALISME ORGANISÉ

1.1. — La constitution du monopole.

Au sens strict du terme, le monopole d'Etat assure à la puissance publique la responsabilité exclusive de la gestion, sans concours extérieur.

La radiodiffusion a été, dès les origines, placée sous le régime du monopole d'Etat ; toutefois, le monopole n'a pas eu toujours la même portée.

A l'origine, le monopole d'Etat s'est développé sur un fondement très limité : le lien entre radiodiffusion et télécommunications. Sous Louis-Philippe, la loi du 2 mai 1837 prévoit des sanctions pénales contre « les transmissions de signaux sans autorisation à l'aide de machine télégraphique ou de tout autre moyen ». Un décret-loi de 1851 étend l'interdiction à l'établissement ou à l'emploi des lignes télégraphiques. Enfin, la loi du 30 juin 1923 et notamment son article 85 précise que le monopole vise « l'émission et la réception de signaux radioélectriques de toute nature ».

Ce monopole ne confère cependant pas à l'Etat l'exploitation exclusive de la radiodiffusion. Celui-ci avait aussi la faculté de disposer de ce droit pour la délivrance d'autorisations, ce qui permit l'établissement, à côté des stations d'Etat, d'émetteurs privés bénéficiant d'une concession de service public.

A partir des années 1930, les exigences de la défense nationale se faisant jour, on s'est orienté vers un accroissement de l'intervention de l'Etat. Le caractère provisoire des autorisations données aux postes privés fut, dès lors, souligné. Un décret du 29 juillet 1939 renforçait la tutelle administrative. Toutefois, la concentration pendant la guerre, de la gestion des postes publics et privés, et le renforcement du contrôle de l'Etat, n'ont pas remis en cause le principe de l'existence des stations privées.

Il faut attendre la Libération et l'ordonnance du 23 mars 1945, qui a retiré les autorisations antérieurement accordées à des postes privés, pour que le monopole d'Etat retrouve sa plénitude. L'Etat obtient alors un véritable monopole d'exploitation de radiodiffusion qui sera étendu plus tard à la télévision. La radiodiffusion-télévision française, qui a pris la suite de la radiodiffusion nationale, était née et se trouvait chargée d'exercer ce monopole.

Une première définition de ce monopole résulte de l'ordonnance du 4 février 1959 créant la R.T.F. en établissement public industriel et commercial, placé sous l'autorité du ministre chargé de l'information. Cette définition n'a pas été modifiée par la loi du 27 juin 1964. **La loi du 3 juillet 1972 a cependant détaché le monopole de son support organique. Il ne s'agit plus alors du monopole du service de la R.T.F. ou de l'Office de radiodiffusion-télévision, mais du monopole de l'Etat, ce qui permet en 1974 l'éclatement de l'O.R.T.F. en plusieurs établissements et sociétés distincts.**

1.2. La consistance du monopole de l'Etat.

1.2.1. — Le monopole consiste en fait en un monopole de diffusion et en un monopole de programmation.

Le monopole de diffusion est un principe admis dans tous les pays du monde ; aux impératifs techniques s'ajoutent en effet ceux de la défense nationale.

On peut distinguer, de façon quelque peu artificielle, deux éléments de ce monopole : d'une part, les installations techniques, d'autre part, leurs utilisation ou la diffusion proprement dite.

— Le monopole des installations.

En vertu de l'article premier de l'ordonnance du 4 février 1959, l'O.R.T.F. avait seul qualité pour « organiser, constituer, entretenir

et modifier le réseau des installations de radiodiffusion ». Ce monopole a été confirmé par la loi du 27 juin 1964 et par l'article 2 de la loi du 3 juillet 1972.

La loi du 7 août 1974 en confiait cependant l'exercice à un établissement public industriel et commercial, Télédiffusion de France (art. 2 et 5).

— Le monopole de diffusion.

L'article premier de l'ordonnance de 1959 disposait que l'O.R.T.F. a seul qualité pour « exploiter directement la distribution au public de programmes ». Ce monopole devait être renforcé par l'article 52 de la loi de finances du 23 décembre 1960, aux termes duquel l'O.R.T.F. ne peut « disposer de quelque manière que ce soit, sans autorisation législative, de son monopole d'émission et d'exploitation des ondes de radiodiffusion ».

Ces dispositions étaient peu claires. D'une part, on ne pouvait raisonnablement les interpréter comme s'opposant à l'octroi éventuel par l'Etat d'autorisations de diffuser des programmes destinés à des publics restreints et bien délimités. D'autre part, la question du partage entre l'O.R.T.F. et les P.T.T. n'était pas résolue. Le monopole de diffusion de l'O.R.T.F. constitue, en effet, une partie du monopole d'Etat de la transmission des signaux de toute nature (art. L. 32 à L. 45 du code des P.T.T.) qui est confiée d'une manière générale au ministère des P.T.T. (art. L. 33 et L. 39).

La loi du 3 juillet 1972 a précisé la nature du monopole de diffusion qui consiste à « diffuser des programmes par tous les procédés de télécommunication ». Elle introduit en outre des dérogations mieux définies (1).

La programmation consiste à décider les émissions qui seront diffusées au cours d'une période donnée.

Elle comporte au minimum :

— la fixation d'une grille des programmes, c'est-à-dire, pour une période déterminée, l'indication plus ou moins détaillée de la nature des émissions à prévoir pour chaque jour et chaque heure de cette période ;

— la fixation du programme lui-même, c'est-à-dire le choix des émissions qui seront effectivement diffusées, conformément à la grille antérieurement arrêtée.

(1) Voir *infra* p. 84.

Naturellement, ces deux décisions sont séparées par le temps nécessaire à la préparation et à la réalisation des émissions et la décision de diffuser une émission est précédée de la vérification de son contenu.

Le monopole de programmation était défini par l'article premier, déjà cité, de l'ordonnance du 4 février 1959 : l'O.R.T.F. avait donc seul qualité pour radiodiffuser des programmes.

Il s'agit de « ses programmes », que ceux-ci soient produits, commandés ou achetés sur le marché ou de « tous les autres programmes », à condition que leur composition et leur importance soient analogues aux siens, que les émissions se fassent sous sa responsabilité et qu'elles restent dans le cadre de sa mission du service public.

Le rapport Paye (1) de 1970 se prononçait pour le maintien de ce monopole : « *La programmation doit rester le monopole de l'Etat.* »

C'est ainsi qu'il appartient à l'autorité publique qui exerce ce monopole de décider finalement des productions, quelle qu'en soit l'origine, admises à passer à l'antenne, en s'assurant après avoir vérifié leur contenu et apprécié leur qualité que les impératifs du service public sont toujours respectés.

La loi du 3 juillet 1972 devait le maintenir et la loi du 7 août 1974 en confiait la gestion aux sociétés nationales de programme.

• Ce monopole étatique n'englobait cependant pas la production. La définition de programme s'entend de leur choix et non de leur élaboration. Depuis l'ordonnance de 1959, aucun texte ne donne à l'établissement auquel est confié le monopole de programmation, le monopole de production des émissions qu'il diffuse. Il peut dès lors commander ou acheter ces émissions et, à cet effet, s'adresser à des sociétés privées. La réduction du champ d'application du monopole s'explique par l'évidente nécessité dans laquelle se trouve la radio-diffusion-télévision d'Etat de pouvoir diffuser des produits extérieurs.

(1) Le Gouvernement avait désigné, le 14 octobre 1969, une commission chargée « d'étudier les modifications à apporter à la loi portant statut de l'O.R.T.F. en vue de faciliter l'adaptation de l'office à ses missions ».

Cette étude devait porter principalement sur « les modifications à apporter aux structures et organes de direction de l'office », « les mesures législatives et réglementaires destinés, par décentralisation, à renforcer les responsabilités de gestion et de production au sein de l'office », « la situation des journalistes de l'O.R.T.F. », et, plus généralement, « les orientations qui pourraient être proposées pour tenir compte de l'évolution des techniques et moyens audiovisuels dans la vie nationale et dans l'ensemble international ».

Ce rapport n'eut pas pour conséquence une réforme en profondeur du système audiovisuel, mais ses propositions inspirèrent l'ensemble des modifications législatives intervenues depuis lors.

- Le monopole ne concerne pas non plus la réception. L'auditeur ou le téléspectateur français, notamment dans les zones frontalières, n'est pas empêché de capter des programmes définis et diffusés par d'autres postes que ceux des établissements et sociétés titulaires du monopole.

1.2.2. — Ce monopole n'était cependant pas absolu. Il comportait des dérogations significatives et tolérait des violations importantes.

- *Les dérogations aux monopoles.*

En ce qui concerne le monopole de programmation et de diffusion, l'article 3 de la loi du 3 juillet 1972, maintenu en vigueur par l'article 34 de la loi du 7 août 1974 portant statut de la radio-diffusion-télévision, prévoit que des dérogations peuvent être apportées par voie réglementaire. La loi énumère limitativement quatre cas de dérogations au monopole. Deux d'entre eux figuraient déjà dans le statut de 1959 et visent les expériences de recherche scientifique ainsi que l'intérêt de la défense nationale et de la sécurité publique. En revanche, les deux autres possibilités de dérogations sont introduites par le statut de 1972. Elles visent, d'une part, « la diffusion de programmes à des publics déterminés » et, d'autre part, « la diffusion de programmes en circuit fermé dans des enceintes privées ».

Certes, les dérogations considérées comme les plus inquiétantes seront toujours précaires et révocables, et la puissance publique conservera ainsi la maîtrise des restrictions apportées au monopole, mais le Gouvernement dispose, aux termes de la loi, de larges prérogatives, notamment pour fixer les conditions dans lesquelles les dérogations seront accordées. Toutefois, l'imprécision de leur rédaction, par la loi du 3 juillet 1972, telle que « la diffusion de programmes à des publics déterminés... ou en circuits fermés dans des enceintes privées », faisait redouter le pire ; le Gouvernement s'est donc donné pour tâche d'éclaircir cette question par un décret du 20 mars 1978.

— La notion de programme destinés à des publics déterminés.

L'article premier du décret du 20 mars 1978 définit la notion de programme par le biais de la notion de public. Selon ce texte, « les programmes visés au I de l'article 3 de la loi du 3 juillet 1972 sont ceux qui, par leur objet et leur composition, s'adressent à un public déterminé, limité et identifiable et répondent aux besoins et aspirations de ce public, à l'exception des programmes diffusés par les sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion dans les conditions prescrites par leur cahier des charges ».

Les conditions de leur diffusion ne doivent en permettre techniquement l'accès qu'au public auquel ils sont destinés, sauf lorsqu'il s'agit de programmes destinés à l'éducation et la formation, agréés par les ministres compétents en ce domaine.

Ces programmes sont diffusés sous la responsabilité du bénéficiaire de l'autorisation, par l'établissement public de diffusion ou sous son contrôle.

Les autorisations de diffuser ces programmes sont délivrées dans les conditions prévues à l'article 4 du décret du 20 mars 1978 précité. Elles ne doivent pas compromettre l'égalité d'expression des principales tendances de pensées et des grands courants d'opinion. Ainsi, elles ne peuvent être accordées pour des émissions réalisées, financées ou organisées directement ou indirectement par les formations politiques et les organisations professionnelles représentatives bénéficiant d'un temps d'antenne conformément à l'article 14 de la loi du 7 août 1974.

En définitive, la notion de programmes destinés à des publics déterminés peut se résumer par deux concepts :

- la limitation et l'identification du public destinataire ;
- l'adaptation du programme aux besoins propres de ce public et à ses aspirations.

Le décret du 20 mars 1978 interprète d'une manière restrictive la notion de « publics déterminés » qu'il identifie à des publics professionnels, ce qui exclut des publics locaux que réclamaient les partisans des radios libres. Pourtant, il a été soutenu que le premier cas de dérogation (« pour la diffusion de programmes à des publics déterminés ») pouvait s'appliquer aux radios libres. En réalité, le Gouvernement a défini les limites de ce premier cas en soulignant qu'il s'agissait seulement de permettre l'adaptation du monopole aux nouvelles techniques audiovisuelles ; c'est-à-dire la distribution de programmes, soit par câble, soit par cassette, soit encore par satellite. Or les radios libres locales ne font pas appel à ces techniques nouvelles.

Le décret du 20 mars 1978 ne traite pas non plus de la télé-distribution, le Gouvernement ayant estimé que la loi du 3 juillet 1972 l'excluait. La télédistribution se définit essentiellement par l'utilisation du câble pour la diffusion d'un programme géographiquement identifié. Elle a été exclue — au même titre que les radios locales — du champ de dérogations au monopole, au motif que l'appartenance à un lieu géographique déterminé ne constitue pas un critère suffisant de détermination du public au regard de la notion de programme définie par le décret.

— La diffusion de programmes en circuit fermé dans des enceintes privées.

Le second cas de dérogation que prévoit l'article 2 du décret du 20 mars 1978 est constitué par la diffusion de programmes en circuit fermé dans des enceintes privées.

Selon ce texte, « un programme est considéré comme diffusé en circuit fermé dans des enceintes privées lorsque les points de départ et de réception du circuit sont limitativement fixés, les points de réception étant situés dans des enceintes dont une même personne physique ou morale s'est assuré l'usage de manière permanente ou occasionnelle ».

Dans cette hypothèse, aucune condition n'est exigée apparemment quant à la nature du programme et à la composition du public. Il faut et il suffit qu'il y ait franchissement de la voie publique et qu'une seule personne — physique ou morale — se soit assuré l'usage « des enceintes de réception », l'autorisation de diffusion devant préciser les points de départ et de réception des programmes.

Toutefois, la diffusion de programmes en circuit fermé ne nécessite pas d'autorisation au titre de dérogation au monopole de la radio-diffusion-télévision lorsque les points de départ et de réception, ainsi que les liaisons, sont situés dans la même enceinte (D. 20 mars 1978, art. 2).

• *Les violations tolérées.*

Dans les faits, le monopole a subi des violations dont l'importance est très différente suivant qu'il s'agit de la télévision ou de la radio.

— *Les télévisions périphériques.*

Des stations, émettant non loin de la frontière à partir de pays voisins, couvrent un cinquième environ du territoire français :

a) R.T.L., qui émet un programme de télévision capté dans les départements voisins du Luxembourg.

b) Télé-Monte-Carlo, gérée par une société monégasque, qui exploite la concession de télévision attribuée à Radio-Monte-Carlo. L'émetteur est situé en France au Mont Agel, sur un ancien terrain militaire désaffecté (1). Les émissions de ce poste sont captées en

(1) La R.T.F. avait attaqué en 1959 le refus par le ministre des armées de rapporter l'autorisation donnée par celui-ci pour l'installation de l'antenne de Télé-Monte-Carlo au mont Agel. Le tribunal administratif de Nice, par jugement du 15 décembre 1961, annula cette autorisation en rappelant qu'elle faisait échec au monopole de l'O.R.T.F. Cependant les choses restèrent en l'état.

France sur une partie de la Côte d'Azur. Depuis l'accord conclu entre l'Etat monégasque et la France, la zone de diffusion a été étendue aux Bouches-du-Rhône, au Var dans son entier et aux régions de Nîmes, Avignon et Montpellier. Ces stations ne sont soumises ni à des obligations de service public, ni aux règles de limitation de la publicité.

— Les stations de radio périphériques.

Si, dans le domaine de la télévision, la faible portée des émetteurs limite en fait l'atteinte au monopole, il n'en va pas de même pour la radio qui peut être écoutée à très longue distance.

C'est donc très naturellement que l'idée est venue depuis longtemps de tourner la réglementation du monopole en installant au-delà de nos frontières des émetteurs dirigés sur la France et financés par des recettes publicitaires ; ainsi sont nées les stations « périphériques ».

a) Radio-Luxembourg est une société privée de droit luxembourgeois (la « Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion ») ;

L'influence de l'Etat français au conseil d'administration est tout à fait limitée puisqu'elle ne pourrait s'exercer, s'il y a lieu, que par l'intermédiaire du seul administrateur représentant le groupe Havas, dont l'Etat français ne détient que 56 % du capital (1). Un commissaire du Gouvernement luxembourgeois siège au conseil avec droit de veto.

Les ressources de la société sont constituées exclusivement par la publicité. Si l'antenne est située sur le territoire du Grand Duché du Luxembourg, les studios sont à Paris, pour l'essentiel. Un contrat commercial ordinaire entre R.T.L. et les P.T.T. a permis l'établissement d'une liaison directe exclusive par câble entre les studios et l'antenne. L'Etat a ainsi indirectement permis la diffusion des programmes de cette station sur le territoire français, contrairement à l'esprit du monopole de radiodiffusion.

b) Radio-Monte-Carlo est une société de droit monégasque qui a reçu de la Principauté de Monaco le monopole de la radiodiffusion et de la télévision. La SO.FI.RAD. (2), qui détient 83 % du capital, a la possibilité par ses représentants à l'assemblée générale, puis au conseil d'administration, de retarder sinon d'empêcher certaines décisions qui n'auraient pas son accord.

(1) Le capital de la C.L.T. est détenu pour 54,5 % par Audiofina (dont le groupe Bruxelles-Lambert détient 38 % et Havas 31 %), par Hachette (8,6 %), Paribas (10 %), Schlumberger (12,6 %), Rotschild (5 %)...

(2) La « Société financière de radiodiffusion », société nationale créée par l'Etat français pour gérer ses participations dans les stations privées de radio et de télévision.

Les ressources de la société proviennent exclusivement de la publicité. Ses installations sont situées sur le territoire de la Principauté, mais l'antenne est en territoire français sur un terrain privé sis à Peille et acheté par la Principauté.

c) Europe 1 - Images et Son est une société de droit monégasque (1).

Sa filiale de droit allemand, la « Compagnie européenne de radiodiffusion et de télévision Europe 1 (C.E.R.T.) » est concessionnaire du Land de Sarre pour la radiodiffusion jusqu'en 1998.

La SO.FI.RAD. détient 35 % du capital d'Europe 1 et 46 % des voix à l'assemblée.

L'émetteur est installé en Sarre mais les studios sont à Paris et la liaison est assurée par une ligne louée aux P.T.T. dans des conditions analogues à celles dont bénéficie Radio-Luxembourg.

d) Radio-Andorre a été créée en vertu d'une concession accordée en 1935 par le Conseil des vallées d'Andorre à un homme d'affaires français. Cette concession, ratifiée en 1938 par les deux co-princes, devait être complétée par un cahier des charges qui n'a jamais été établi.

e) Sud-Radio. A la suite de difficultés après la guerre entre la Principauté d'Andorre et la France au sujet de Radio-Andorre, une deuxième station privée émettant à partir d'Andorre a été créée en 1951. Elle s'appelle aujourd'hui Sud-Radio. La SO.FI.RAD. détient 99 % de ses actions.

La caractéristique commune de toutes ces stations dont les émissions sont reçues dans de bonnes conditions sur la quasi-totalité du territoire pour R.T.L. et Europe 1, dans le sud-est pour Radio-Monte-Carlo et sur un espace plus limité dans le sud-ouest pour Sud-Radio et Radio-Andorre, c'est qu'elles constituent, d'une manière ou d'une autre, une violation du monopole en matière de radio.

Celui-ci est donc théorique et il en résulte certains inconvénients : la radio d'Etat, du fait de la concurrence qu'elle subit, doit avant tout chercher à augmenter son audience, fût-ce au détriment de certaines exigences du service public. D'autre part, l'Etat consacre des moyens importants, par l'intermédiaire de la SO.FI.RAD., pour participer à l'exploitation de trois stations privées sans pour autant réduire ou corriger la concurrence qui est faite à la radio nationale. Ces participations, destinées à être un moyen de contrôle, entérinent

(1) Dont le capital est détenu par S.O.F.I.R.A.D. (35,76 %), M.M.B. (16 %), Monaco (4,9 %) et Dassault (20 %).

une situation de droit que l'Etat a maintenue et une situation de fait qu'il a acceptée ; l'Etat est ainsi amené à participer à la gestion de ces stations et par conséquent à se concurrencer lui-même.

La loi du 29 juillet 1982 a légalisé ces tolérances puisque l'article 85 prévoit expressément que « les autorisations relatives aux services de communication audiovisuelle assurés par des personnes qui exploitent des stations en vertu d'un accord international auquel la France est partie » peuvent déroger au régime de droit commun des services de communication audiovisuelle soumis à déclaration ou à autorisation.

1.3. — La protection effective du monopole.

Si l'Etat tolère ainsi des dérogations contrôlables, en revanche, et pour des raisons de sécurité et de défense, les atteintes portées au monopole ont toujours été sévèrement sanctionnées.

L'article 39 du code des P.T.T. sanctionnait pénalement les atteintes au monopole de l'émission et de la réception des signaux radioélectriques de toute nature confié à l'Etat par l'article 85 de la loi du 30 juin 1923.

Les techniques évoluant, la communication audiovisuelle requérant une spécificité particulière, le coût du matériel se réduisant, de nombreuses personnes et associations furent tentées par l'utilisation de la radiodiffusion à l'échelon local.

A l'occasion des poursuites dirigées contre les animateurs de Radio Fil bleu sur le fondement des articles susvisés, la cour d'appel de Montpellier a écarté, contrairement à l'interprétation par analogie jusqu'alors admise, l'assimilation du monopole de diffusion à celui des télécommunications dont chronologiquement le premier est issu, et a considéré que les sanctions prévues à l'article 39 du code des P.T.T. n'étaient pas applicables aux violations du monopole de radiodiffusion.

Afin de colmater la brèche ainsi ouverte dans le monopole de radiodiffusion qui pouvait être enfreint impunément, en l'absence de sanctions spécifiques, mais aussi pour pouvoir s'acheminer vers une libéralisation organisée de la communication radiodiffusée, les pouvoirs publics ont déposé un projet, devenu loi du 28 juillet 1978, ayant pour objet de créer une infraction assortie de peines correctionnelles à l'encontre de toute personne qui diffuserait en violation du monopole une émission de radiodiffusion et de télévision.

La loi du 9 novembre 1981 portant dérogation au monopole d'Etat de radiodiffusion a allégé les sanctions infligées (peines contraventionnelles) aux personnes qui diffuseraient sans autorisation. Cette disposition a été reprise à l'article 97 de la loi du 29 juillet 1982.

Cependant, le rapport de la commission de contrôle du Sénat sur les fréquences hertziennes a montré que les tribunaux ont été mis dans l'incapacité de sanctionner véritablement les infractions aux règles de diffusion des services privés (1).

1.4. — La métamorphose du monopole.

Les nouvelles techniques rendant pratiquement caduc le maintien du monopole, il convenait d'en faire évoluer sensiblement la nature et de traduire en droit l'évolution des faits.

L'article premier de la loi du 29 juillet 1982 a donc posé le principe de la liberté de la communication audiovisuelle. Mais le monopole de l'Etat n'en subsiste pas moins. **Si la communication est libre, la liberté est encadrée.**

Plusieurs textes ont aménagé les conditions d'exercice du monopole :

- la loi n° 81-994 du 9 novembre 1981 portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion ;
- la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle ;
- la loi n° 84-742 du 1^{er} août 1984 modifiant la loi du 29 juillet 1982 et relative à certaines dispositions applicables aux services de communication audiovisuelle soumis à autorisation ;
- la loi n° 84-743 du 1^{er} août 1984 relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé.

De ces textes, il résulte :

a) le maintien *de facto* du monopole de la diffusion par voie hertzienne des programmes de télévision (1) ;

(1) Sénat 1985-1986, n° 45, page 22 et suivantes.

b) la mise en place d'un régime d'autorisation ;

c) la soumission des moyens de communication à des règles particulières.

1.4.1. — Le maintien de facto du monopole de la diffusion.

L'article 8 de la loi du 29 juillet 1982 dispose que « l'Etat établit ou autorise les moyens de diffusion par voie hertzienne, ainsi que les infrastructures et installations de communication audiovisuelle qui empruntent le domaine public ou qui, situées sur une propriété privée, sont collectives ou traversent une propriété tierce ». Ces autorisations prévoient l'obligation d'un contrôle technique effectué par l'Etat ou pour son compte.

— Un monopole partiel : la diffusion par voie hertzienne.

Compte tenu du faible coût des moyens de radiodiffusion et de la limitation fixée par la loi à un rayon de 30 kilomètres de la zone de réception, l'Etat s'est contenté de poser le principe de l'autorisation. Il n'intervient donc plus que pour la délivrance de l'autorisation (voir *Infra*), l'attribution des fréquences et le contrôle technique. Ces deux dernières tâches sont confiées, en application de l'article 34 de la loi du 29 juillet 1982, à l'établissement public T.D.F. Celui-ci élabore, dans les bandes de fréquences affectées par l'Etat aux services de radiodiffusion sonore et de télévision, le plan de répartition des fréquences, contrôle leur utilisation et protège les caractéristiques techniques des signaux et des équipements de diffusion utilisés par les bénéficiaires des autorisations délivrées.

Depuis 1982, la façon dont T.D.F. s'est acquittée de cette mission a été vivement critiquée. Dans son rapport au nom de la commission de contrôle du Sénat sur les fréquences hertziennes (2), notre collègue Charles Pasqua démontre le rôle central joué par T.D.F. dans le processus d'attribution des fréquences.

« La simple description du processus d'attribution suffit à montrer un décalage évident entre le mécanisme imaginé par le législateur et son fonctionnement réel. Alors que la loi confie le

(1) Un projet de loi actuellement en discussion propose l'extension du régime d'autorisation aux services privés de télévision locale. Toutefois, contrairement aux vœux du Sénat, il maintient le régime de la concession pour l'exploitation de réseaux plus vastes et le monopole de diffusion de T.D.F.

(2) Sénat 1985-1986, n° 45, page 12 et suivantes.

pouvoir de décision à la Haute autorité et un pouvoir consultatif à la commission consultative, l'impératif technique a conduit T.D.F. à rendre des avis sur la disponibilité des fréquences qui s'imposent de fait à ces deux instances. (...)

Bien sûr, personne n'imagine que T.D.F. dissimule des fréquences pour se constituer quelque trésor de guerre à des fins connues de lui seul, mais cette situation aboutit à un regrettable mélange des genres et lui confère un pouvoir que la loi ne lui a pas confié.

Mélange des genres ou confusion des rôles dans la mesure où l'établissement public est à la fois le répartiteur des fréquences et le diffuseur — c'est-à-dire l'utilisateur direct — de certaines d'entre elles : celles qui sont attribuées aux radios publiques et celles qui sont attribuées aux radios locales privées qui font appel à lui. Est-il facile de garder une totale impartialité lorsque l'on est soi-même partie prenante et que l'on a des intérêts commerciaux en jeu ?

Utilisation d'un pouvoir que la loi ne lui a pas confié dans la mesure où l'établissement public devient l'arbitre du partage entre fréquences attribuées au secteur public et fréquences attribuées au secteur privé. Certaines réserves de fréquence sont en effet effectuées à la demande des sociétés nationales, de Radio-France par exemple. Or tout semble se passer comme si T.D.F. disposait sans partage du pouvoir de conserver ces réserves, de les élargir ou de les rétrécir sans que ni la Haute autorité, ni les sociétés nationales concernées puissent intervenir, voire sans même qu'elles en soient averties.

Au nom des impératifs techniques, T.D.F. s'est arrogé un rôle tout puissant. (...) »

Le rapporteur montre, avec des arguments tout aussi pertinents, que le plan de fréquences n'a pas été respecté et que l'établissement public de diffusion a joué un rôle ambigu dans ce domaine (1).

Ainsi donc, après avoir mené « une politique plutôt restrictive », T.D.F. s'est orientée avec plus de réalisme vers la politique du partenariat et propose de façon quasi systématique de prendre en charge la diffusion des services locaux de radiodiffusion sonore, ce qui apparaît pour ces derniers une garantie de qualité et de tranquillité (à l'abri des contrôles techniques, autorisant, le cas échéant, d'importants dépassements de puissance) mais qui, indirectement, les soumettent à une tutelle potentiellement dangereuse.

En matière de télévision, le régime est celui de la concession de service public (2). De ce fait, la diffusion est obligatoirement

(1) Sénat 1985-1986, n° 45, page 17 et suivantes.

(2) Le projet de loi en discussion prévoit la création d'un régime d'autorisation pour les télévisions locales privées, mais le monopole de diffusion de T.D.F. est maintenu.

assurée par T.D.F. En effet, selon l'article 34 de la loi du 29 juillet 1982, l'établissement public est chargé d'assurer la diffusion des programmes de service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision. Cette compétence est précisée dans l'article 3 du cahier des charges de T.D.F. ; il est chargé d'assurer la diffusion des programmes bénéficiant d'une concession de service public. C'est sur le fondement de ce dispositif législatif et réglementaire qu'a été conclue la convention, contrat de droit privé, entre l'agence Havas, agissant pour le compte de Canal Plus et T.D.F.

— Un monopole exclusif : les réseaux câblés.

Pour des raisons essentiellement financières, technologiques (choix de la fibre optique) et industrielles, l'Etat a entendu conserver la maîtrise d'ouvrage. La réalisation des réseaux est donc assurée au nom de l'Etat propriétaire par le ministre des P.T.T. Celui-ci assure le financement de l'installation et l'entretien des réseaux avec possibilité pour les collectivités locales d'une participation sous forme d'avances remboursables dont le montant est négociable alors cas par cas. La réalisation du réseau et son financement font l'objet d'une convention entre la collectivité et les P.T.T.

1.4.2. — La mise en place d'un régime d'autorisations.

L'article 7 de la loi du 29 juillet 1982 dispose que « l'usage des fréquences radioélectriques sur le territoire national est subordonné à autorisation de l'Etat ». Cette autorisation est précaire et révocable.

Les autorisations sont délivrées au nom de l'Etat :

— soit par la Haute autorité (après avis d'une commission dite « commission Galabert », du nom de son président) : radios locales et réseaux câblés locaux ;

— soit par le Gouvernement : programmes destinés à plusieurs réseaux câblés locaux ou à vocation nationale, concession de service public de télévision.

L'autorisation suppose, bien entendu, que certaines conditions, exigées par la loi, soient remplies. Ces conditions concernent :

- la délimitation de la zone de diffusion ;
- le statut juridique de l'exploitant.

— La notion de zone de diffusion.

Plusieurs dispositions limitent la zone de diffusion des radios privées et des réseaux câblés dont la vocation locale est affirmée.

L'article 81 de la loi du 29 juillet 1982 définit le service local de radiodiffusion comme un service de radiodiffusion sonore à modulation de fréquence couvrant une zone équivalente à celle dont aucun point n'est éloigné de plus de 30 kilomètres du point d'émission.

Le réseau câblé local est défini comme n'excédant pas 60 kilomètres dans sa plus grande dimension (1) et deux départements.

— Le statut juridique de l'exploitant.

La localisation, comme la volonté de développer des radios ou des réseaux de service, ont conduit le législateur à en réserver, au moins initialement, l'exclusivité soit à des associations à but non lucratif (radios), soit aux collectivités locales (réseaux).

• L'article 81 de la loi du 29 juillet 1982 réservait aux associations les autorisations d'exploitation. Le réalisme l'a finalement emporté ; depuis la loi du 1^{er} août 1984, les radios locales peuvent adopter la forme juridique de sociétés commerciales.

Par ailleurs, la loi interdit la constitution de réseaux de radios locales en empêchant (art. 80) la délivrance de plusieurs autorisations à une même personne (à l'exception de celle où l'Etat est majoritaire) et en interdisant à une même personne physique ou morale de droit privé d'exercer des fonctions de direction, de gestion ou de conseil dans plus d'un organisme titulaire d'une autorisation ou de participer au financement de plus d'un organisme titulaire d'une autorisation (2).

Enfin, la loi tend à préserver les radios locales de la tutelle des collectivités locales ou d'un partenaire financier dominant en limitant leur contribution à un quart des charges (art. 81).

(1) La même notion est retenue pour le projet de loi en discussion pour les services privés de télévision locale.

(2) Ces dispositions pénalisent particulièrement l'émergence de stations supportées par les organes de presse régionale dont la zone de diffusion est beaucoup plus large et qui ne peuvent obtenir plusieurs autorisations. Le projet de loi actuellement en discussion prévoit un assouplissement, sans doute insuffisant, de cette règle.

RADIOS LOCALES PRIVÉES

I. — Nombre de dossiers de demandes d'autorisations de services locaux soumis à la commission consultative des radios locales privées (C.C.R.L.P.)

	Nombre de dossiers	Avis favorable	Avis défavorable
1982	757	517	240
1983	628	532	96
1984	618	507	111
1985 (premier semestre)	647	180	467
Total	2.650	1.736	914

II. — Nombre de stations autorisées par la Haute autorité.

1983	792
1984	590
1985 (premier semestre)	127
Total	1.509

III. — Nombre de stations recourant aux services de T.D.F. pour la diffusion (au 30-9-1985) : 144.

• La loi du 1^{er} août 1984 relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé précise que celle-ci est assurée par une société d'économie mixte locale. Ces sociétés d'économie mixte présidées par un élu disposent en quelque sorte du monopole d'exploitation des réseaux câblés. Une telle mesure a notamment permis de déroger à la législation sur les sociétés d'économie mixte, qui oblige les collectivités locales à détenir une part majoritaire du capital des sociétés. Pour exploiter le câble, les collectivités territoriales peuvent être minoritaires au sein du capital des sociétés locales d'exploitation du câble, sous réserve cependant que le tiers du capital, au moins, soit détenu par une ou plusieurs personnes publiques.

Les autorisations sont délivrées, sauf exception, par la Haute Autorité. Les règles tendant à empêcher la concentration des réseaux (art. 80 de la loi du 29 juillet 1982) sont applicables.

Dossiers des demandes d'autorisations provisoires de radio-télévision par câble soumis à la C.C.R.L.P.

1983 : 10 dossiers dont 7 avis favorables et 2 refus d'avis.

1984 : 12 dossiers dont 12 avis favorables.

1985 : 4 dossiers dont 3 avis favorables.

• Pour ce qui concerne les télévisions, le régime est celui de la concession de service public négociée entre le concédant — l'Etat — et le concessionnaire. Il serait extrêmement périlleux de déceler, au travers du seul contrat de concession de l'exploitation d'une chaîne à péage à l'agence Havas la volonté du gouvernement de réserver cette possibilité aux sociétés à capitaux d'Etat. Le rapport entre l'Etat et le concédant est trop direct. Le choix *intuitu personnae domine* (1). La législation n'ouvre aucun droit. Il revient au Gouvernement de fixer sa propre politique en la matière et de choisir ses partenaires.

Notons au passage le paradoxe qui consiste à retenir pour les télévisions le régime de la concession de service public, puis à concéder ces services pour l'organisation d'une télévision payante. Que reste-t-il du principe d'égalité et de gratuité du service public, même concédé à une personne privée ?

1.4.3. — La soumission des nouveaux médias à des règles particulières.

Pour délivrer les autorisations d'émettre, l'Etat ne se contente pas d'imposer un statut juridique aux organismes de radiodiffusion et télévision et de limiter leur capacité d'émission ; il intervient plus directement encore sur leur autonomie de gestion en les soumettant à des règles particulières de financement et de programmation contenues dans un cahier des charges.

— Un financement organisé.

La loi du 29 juillet 1982, modifiée dans un sens plus libéral au bénéfice des radios privées locales par la loi du 1^{er} août 1984, a posé un certain nombre de règles concernant la part des recettes publicitaires dans le financement des nouveaux médias. La protection des recettes publicitaires de la presse écrite (plus particulièrement de la presse régionale) explique l'existence de telles limitations.

(1) On l'a vu récemment avec la concession d'un réseau multiville au groupe Seydoux, Riboud, Berlusconi.

- Une réglementation assouplie pour les radios locales privées.

La loi du 29 juillet 1982 avait interdit la diffusion de messages publicitaires sur les ondes des radios locales privées. Cette interdiction correspondait à l'éthique d'un texte autorisant des radios de service local dont la gestion ne pouvait être confiée qu'à des associations sans but lucratif. Très rapidement, il apparut un décalage entre les intentions candides du législateur et l'évolution de ce nouveau secteur économique.

La loi du 1^{er} août 1984 est la conséquence directe de ce que certains ont appelé la « privatisation des radios libres » ou le passage de l'ère des pionniers des radios libres à l'ère des professionnels de la communication. Elle ouvre le marché publicitaire aux radios locales, lesquelles peuvent désormais adopter le statut de société commerciale. Pour diffuser des messages publicitaires en contrepartie de recettes, une déclaration à la Haute autorité n'en est pas moins exigée. De surcroît, le cahier des charges annexé au décret n° 84-1061 du 1^{er} décembre 1984 précise qu'un service ne peut recourir à un même annonceur que dans la limite de 10 % de ses recettes annuelles d'exploitation normale et courante.

Les radios privées locales qui ne collectent pas de ressources publicitaires et ne diffusent pas de messages publicitaires bénéficient d'une aide de l'Etat par l'intermédiaire d'un fonds de soutien à l'expression radiophonique locale financé par un prélèvement sur les ressources provenant de la publicité diffusée à la radio et à la télévision (décret n° 84-1062 du 1^{er} décembre 1984).

Le produit de cette taxe s'est élevé pour l'année 1984 à 75.949.750 F et pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 1985 à 2.044.806 F, soit pour la période allant du 1^{er} janvier 1984 au 30 juin 1985 une somme collectée de 77.994.556 F.

L'article 14 du décret du 1^{er} décembre 1984 édicte le principe d'une subvention d'installation ne pouvant excéder 100.000 F par fréquence. Son article 15 crée une subvention de fonctionnement. Enfin l'article 17 dispose que les « fonds disponibles après versement des subventions d'installation et de fonctionnement sont attribuées... à des personnes éligibles à l'aide qui ont contribué de façon exemplaire à la communication sociale ou à la promotion de la culture musicale sous ses diverses formes ».

Le décret n° 84-1181 du 27 décembre 1984 a, en outre, posé le principe de subventions complémentaires au titre des années 1984 et 1985.

Le nombre de bénéficiaires et le montant des aides accordées sont les suivants :

A. — *En 1984.*

a) Au titre des radios autorisées en 1983 :	
— 286 subventions de 100.000 F, soit	28.600.000 F
— 2 subventions de 60.000 F, soit	120.000 F
— 180 subventions de 40.000 F, soit	7.200.000 F
	<hr/>
Total (A)	35.920.000 F
b) Au titre des radios autorisées en 1984 :	
— 64 × 100.000 F	soit :
Total (B)	6.400.000 F

B. — *Pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 1985.*

— 151 subventions de 100.000 F, soit	15.100.000 F
— 520 subventions de 30.000 F, soit	15.600.000 F
— 1 subvention de 40.000 F, soit	40.000 F
	<hr/>
Total (C)	30.740.000 F

Soit un total de subventions accordées pour la période allant du 1^{er} janvier 1984 au 30 juin 1985 de :

(A) + (B) + (C) soit	<u>73.040.000 F</u>
----------------------------	---------------------

En outre, les radios locales privées peuvent bénéficier de certaines subventions des ministères de la culture et de la jeunesse et des sports.

- La pérennité d'un plafond pour les services de radio-télévision par câble.

L'article 84 de la loi du 29 juillet 1982 précise que les ressources publicitaires ne peuvent dépasser 80 % des recettes (sauf exception).

- La volonté de l'Etat pour les télévisions privées.

L'analyse du cahier des charges de l'unique service de télévision concédé ne saurait à elle seule constituer la définition d'une politique, d'autant qu'il s'agit en l'espèce d'une télévision recourant au péage des usagers.

Cela étant, il importe ici de dégager des grandes lignes. Canal Plus ne pouvait initialement recourir qu'à deux types de recettes : les abonnements payés par les usagers et le patronage de certaines émissions par des entreprises privées. En raison des problèmes financiers apparus dès les premiers mois d'exploitation, le cahier des charges a été modifié. Canal Plus bénéficie désormais d'une autorisation d'émettre « en clair » pendant une période plus longue et de recourir à des recettes publicitaires.

— Une liberté de programmation encadrée.

L'article 83 de la loi du 29 juillet 1982 dispose que « l'octroi des autorisations est subordonné au respect des conditions fixées dans un cahier des charges et qui doivent notamment concerner :

— l'objet principal et la durée minimale hebdomadaire du programme propre et du service proposé ;

— le régime de diffusion des œuvres cinématographiques, en particulier le délai à compter de la délivrance du visa d'exploitation au terme duquel la diffusion télévisée de ces œuvres peut intervenir (...) ».

Les cahiers des charges ont posé des règles relativement contraignantes pour l'application de cet article, ce qui limite singulièrement la liberté de programmation.

Ces règles sont motivées par la crainte de voir se constituer des réseaux du fait de l'affiliation à une même société de programme, par le souci de protéger l'industrie cinématographique française et les industries françaises de programme de la concurrence étrangère ; mais aussi, peut-on le supposer, par la volonté de protéger les sociétés du service public en leur ménageant les délais nécessaires pour préparer leur diversification.

• Ainsi le cahier des charges des radios privées locales définit-il de façon très stricte la notion de programme propre.

« Le programme propre est celui qui est conçu par le personnel de la station et composé par lui ou sous son contrôle. Il peut comprendre des enregistrements phonographiques du commerce.

« Ce programme ne peut être constitué ni par la diffusion répétée du même programme, ni par la retransmission simultanée ou différée de programmes d'une autre station, ni par la diffusion de programmes conçus par des prestataires de services ou composés sous leur contrôle.

« Aucun bulletin d'information ne peut être diffusé en dehors du programme propre. »

Il oblige, de surcroît, les radios privées à produire la quasi-totalité des émissions qu'elles diffusent. Précaution contre la constitution de réseaux, mais contraintes précaires compte tenu des moyens de la plupart de ces stations, en province notamment.

« Les émissions du programme propre doivent constituer 80 % au moins de la durée hebdomadaire des émissions et être réparties de manière équilibrée sur tous les jours de la semaine.

« Sur une même fréquence, la durée des programmes propres d'une station ou de plusieurs stations qui se partageraient cette fréquence doit être au moins de quatre-vingt-quatre heures hebdomadaires, sauf disposition contraire du cahier des charges particulières. »

• Le cahier des charges générales des services de radio-télévision par câble (décret n° 85-54 du 18 janvier 1985) contient un certain nombre d'obligations précises :

— 15 % des capacités du réseau doivent être réservés au programme propre. Au sein de ce programme, 20 % des capacités sont réservés à l'expression des divers mouvements socio-culturels au plan local ;

— les programmes en provenance d'organes étrangers ne peuvent dépasser 30 % de la capacité du réseau ;

— les chaînes publiques de radio et de télévision sont obligatoirement diffusées ;

— des obligations relatives à la distribution des œuvres cinématographiques ;

— les œuvres et documents cinématographiques et audiovisuels annuellement inclus dans chaque programme devront :

- pour 60 % au moins émaner de la C.E.E. ;
- pour 50 % au moins être d'expression originale française ;

— la durée minimale du service est de vingt heures par semaine.

• Le cahier des charges de Canal Plus prévoit la conclusion d'un accord avec le bureau de liaison des industries cinématographiques. Canal Plus bénéficie de conditions particulières de diffusion des films récents. En mars 1985, la chaîne à péage a renégocié des conditions encore plus favorables.

• Il ne semble pas que le Gouvernement se soit montré exigeant pour les exploitants du réseau multiville, au moins dans une première période, comme le montre le tableau ci-dessous :

CONTRAINTES ET AVANTAGES DE LA CINQUIÈME CHAÎNE
FACE A SES CONCURRENTS

	Service public	Canal Plus	5 ^e chaîne
Interruption des programmes par la publicité :	<ul style="list-style-type: none"> • Interdite. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorisée pour les programmes diffusés en clair (donc hors films et télé-films). 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorisée.
Le cinéma :			
• Délais de programmation :	<ul style="list-style-type: none"> • 3 ans entre la sortie du film et sa diffusion à l'antenne. • 2 ans en cas de coproduction. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 an. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 ans jusqu'en 1990. • Puis mêmes règles que le service public.
• Quotas :	<ul style="list-style-type: none"> • 60 % minimum de films émanant de la C.E.E. • 50 % minimum de films français. 	<ul style="list-style-type: none"> • 60 % minimum de films français (+ 25 % des ressources à l'achat de films français). 	<ul style="list-style-type: none"> • 25 % de films français en moyenne sur 5 ans. • Au bout de 5 ans, mêmes règles que le service public.
• Grille :	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de films le samedi et le dimanche avant 20 h 30, le mercredi soir (sauf ciné-club, après 22 h 30). 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de films le samedi après-midi et le dimanche après-midi avant 18 heures, pas de films avant 21 heures le mercredi et le vendredi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mêmes règles que pour le service public.
Programmes français :	<ul style="list-style-type: none"> • 60 % de la durée des émissions (hors cinéma) doivent être d'origine française. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de quotas. 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 % de programmes français au bout de 3 ans, 50 % au bout de 5 ans. • 50 % du budget des programmes pour l'achat de programmes français au bout de 5 ans.
Production propre :	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de quotas (environ 41 % du budget des chaînes). 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de quotas (150 heures en 1984). 	<ul style="list-style-type: none"> • 250 heures de production originale minimale par an dès la 3^e année. • 500 heures dès la 5^e année.
Informations :	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatoires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facultatives. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facultatives.
Couverture du territoire :	<ul style="list-style-type: none"> • 98,7 %. 	<ul style="list-style-type: none"> • 90 %. 700.000 abonnés. 	<ul style="list-style-type: none"> • 28 millions d'habitants en un an, à terme 70 à 80 %.
Concession :	<ul style="list-style-type: none"> • Sociétés publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> • 12 ans. 	<ul style="list-style-type: none"> • 18 ans.

(Le Monde, 22 novembre 1985.)

*
**

Ainsi donc le principe défini par l'article premier de la loi du 29 juillet 1982, selon lequel « la communication audiovisuelle est libre » est-il sensiblement limité par les règles posées par le titre IV de la même loi.

Pour la délivrance des autorisations, il importe aussi de souligner que l'autorité compétente (Gouvernement ou Haute Autorité) n'a pas compétence liée, dès lors que les conditions sus-décrites sont remplies, puisque l'article 82 de la loi du 29 juillet 1982 précise que :

« L'autorité compétente délivre les autorisations en tenant compte des contraintes techniques et des données géographiques et socio-culturelles, notamment en ce qui concerne les fréquences » (le spectre des fréquences utilisables n'est pas extensible) « et de la nécessité d'assurer une expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion. Le refus d'autorisation est motivé. »

Il appartiendra donc au juge administratif d'élaborer une jurisprudence et de définir, par la voie du contrôle minimum, ce qui constitue une erreur manifeste d'appréciation du respect de la nécessité d'assurer une expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion.

De surcroît, les autorisations sont délivrées pour une durée maximale de dix ans et elles pourront être retirées par l'autorité qui les a accordées pour tout motif d'intérêt public, et notamment en cas de manquement aux obligations résultant de la loi. Ces manquements pourront, en outre, faire l'objet de sanctions pénales (art. 97).

Le monopole de l'audiovisuel s'est donc profondément transformé. La loi ne l'abolit pas mais il ne résiste plus guère au progrès libérateur de la technique, et bien mal avisé serait le pouvoir politique qui essaierait de revenir en arrière ou d'appliquer avec trop de rigueur les barrières posées par la loi. La réaction suscitée par les mesures de suspension prises par la Haute Autorité à l'encontre de six stations de radio privée parisiennes, parmi les plus compétitives commercialement et culturellement, en témoignent.

2. — DE L'UNITÉ A L'ÉCLATEMENT DES STRUCTURES

2.1. — « Une et indivisible » (1959-1974).

Née par détachement progressif du ministère des P.T.T. (1), la radio-télévision a conservé jusqu'en 1972 une structure unitaire quel que soit le statut juridique retenu pour l'organe chargé d'assurer la gestion du service public et son degré d'autonomie par rapport à l'Etat.

La radio-télévision relevait d'une gestion centralisée. A partir de 1964, l'O.R.T.F. assure l'ensemble des attributions du service public : production, programmation, diffusion ; pour l'ensemble du territoire et à destination de l'étranger ; pour la radio comme pour la télévision...

Le rapport de la commission d'étude du statut de l'O.R.T.F. (rapport Paye) devait, en 1970, dénoncer la lourdeur et la centralisation excessive de l'O.R.T.F. qui « imposent de toute façon une profonde réorganisation de ses services actuels ». En effet, constate la commission, « *l'O.R.T.F. n'est pas divisé en cellules fonctionnelles groupant les éléments qui concourent à la réalisation d'un même produit, mais en directions ou services distincts correspondant à chaque catégorie de tâches, artistiques, administratives, financières, techniques. Chaque émission exige de ce fait la collaboration de personnels relevant de toutes les directions de l'office et la plupart des arbitrages ne peuvent se faire qu'au niveau de la direction générale qui est la première à souffrir de cette situation qu'elle s'efforce d'ailleurs de corriger* ».

La déconcentration des services semble donc la première condition d'une meilleure efficacité. Elle est indispensable aussi à la diversité des initiatives créatrices dont la nécessité n'est plus à démontrer.

Cette déconcentration des services de l'O.R.T.F. est une condition aussi de la capacité de l'organisme à s'adapter à la multiplicité des missions qui lui sont confiées et aux formes d'expression et de diffusion que les nouveaux procédés techniques lui offriront.

(1) 1949 : création du budget annexe de la R.T.F.
1959 : détachement du ministère des P.T.T.

La commission devait faire deux propositions : la première, très ambitieuse pour l'époque, consistait à créer une société holding et des filiales fonctionnelles, la seconde de créer des unités fonctionnelles dotées d'une certaine autonomie (1).

C'est cette dernière proposition qui inspira les rédacteurs de la loi du 3 juillet 1972 dont l'article 4 précisait que l'O.R.T.F. « est organisée en unités fonctionnelles qui prennent la forme de régies ou éventuellement d'établissements publics, à l'exclusion de toute emprise d'intérêts économiques privés ». C'est en régies que, par arrêté du 21 juillet 1972, les unités fonctionnelles ont été organisées. Leur mise en place devait être achevée avant juillet 1973, sous la responsabilité du président-directeur général. Elle fut l'un des points d'achoppement entre le président-directeur général de l'office et le ministre.

Dans le conflit qui l'opposait au président-directeur général, le ministre de tutelle regrettait que la politique de décentralisation fût abordée trop timidement et de façon trop formelle. Pour lui, la réforme des structures n'a pas été appliquée. De son côté, le président-directeur général mettait en garde contre le danger d'un éclatement de l'office et se montrait attaché à l'unité de l'établissement. Il soumettait les modalités de décentralisation interne à une consultation du personnel. Mais le conflit trouva un écho au Parlement. La nécessité d'appliquer toutes les dispositions du statut fut particulièrement soulignée à l'Assemblée nationale lors des débats budgétaires.

Le projet de réforme préparé en 1974 par M. Marceau Long allait un peu plus loin dans l'application des principes dégagés par la loi du 3 juillet 1972. Il prévoyait la création de six établissements publics mais ils restaient subordonnés à un établissement public central qui préservait l'unité de l'ensemble.

En juin 1974, cette réforme est dépassée. A l'initiative du Président de la République, le Gouvernement décide qu'une réorganisation d'ensemble de la radiodiffusion et de la télévision est indispensable.

(1) En 1972, la commission de contrôle de la gestion de l'O.R.T.F., dans le rapport présenté par M. Joël Le Tac, aboutissait à un constat analogue et à des solutions assez proches (A.N. 4^e législature, n° 2291).

2.2. — L'éclatement (1974-1982).

L'importance de la réforme réalisée par la loi du 7 août 1974 réside dans les modifications apportées aux modalités de gestion d'un service public dont la définition n'est pas fondamentalement changée. En faisant éclater l'O.R.T.F., le nouveau statut refuse toute structure unitaire. La démultiplication des structures permet même d'introduire la diversité des modes de gestion. L'O.R.T.F. est supprimée, le nouveau statut lui substitue :

- des sociétés de programme, une pour les chaînes de radio-diffusion sonore — ce sera Radio-France — une pour chacune des chaînes de télévision, qui seront T.F. 1, A. 2 et F.R. 3, sont chargées de concevoir, réaliser, acquérir ou faire confectionner des programmes ;

- une société de production, la future S.F.P., a pour mission de fabriquer des émissions dites lourdes, supposant des moyens propres importants ;

- un établissement public de diffusion, bientôt appelé T.D.F., procède aux recherches techniques, gère les fréquences radioélectriques et dispose des faisceaux hertziens et des émetteurs permettant l'acheminement des signaux aux auditeurs et téléspectateurs.

Trois régimes juridiques distincts sont prévus. Les sociétés de programme sont des sociétés anonymes dérogatoires au droit commun. Elles se singularisent en effet de diverses façons : leurs présidents ne sont pas élus par le Conseil mais nommés par le Gouvernement, et pour une durée de trois ans ; leur capital social est entre les mains de l'Etat, seul actionnaire ; leurs conseils sont réduits à six membres, alors qu'ils doivent être au moins sept d'après la loi sur les sociétés anonymes, un parlementaire, un représentant de la presse écrite, un représentant des activités culturelles, un représentant du personnel et deux personnalités qualifiées désignées en Conseil des ministres dont le président.

En revanche, la société de production est traitée comme une société anonyme de plein exercice. Appelée à être en concurrence, elle se situe dans une position semblable à celle de la régie Renault dans le monde automobile ; elle appartient à l'Etat mais ne dispose, de ce fait, d'aucun privilège. Tout au plus, dans une première période et afin de faciliter la transition, prévoit-on un pourcentage de commandes imposées aux chaînes de télévision.

Quant à ce qui est devenu T.D.F. (Télédiffusion de France), c'est un établissement public, comme l'était feu l'office, puisqu'il gère le monopole et rassemble des compétences qui font partie intégrante du domaine de l'Etat.

Accessoirement, un Institut national de l'audiovisuel (I.N.A.), chargé de la formation professionnelle, de la conservation des archives et des recherches d'expression, est imposé par un amendement sénatorial tandis que les héritiers de l'office se réunissent pour créer et gérer ensemble un système informatique, le G.I.R.A.T.E.V., sous forme de G.I.E.

L'unité a vécu ; la multiplicité lui succède. Mais la coordination fait défaut. Le ministre de tutelle supplée, se situant ainsi à contre-courant ; des palliatifs sont inventés (conférence des présidents pour l'harmonisation des programmes, rôle de *primus inter pares* confié à T.D.F. pour la représentation internationale dans les organismes non gouvernementaux, comité interorganisme pour les œuvres sociales...). Et la distorsion s'établit au sein du système le jour où, en 1980, la tutelle de T.D.F. passe au ministère des P.T.T.

Des crises périodiques secouent cet ensemble maintenant disparate, la plus importante atteignant la S.F.P. dont l'avenir paraît mal assuré.

2.3. — La démultiplication des structures.

Pour des motifs idéologiques plus que pour répondre à des besoins nouveaux ou pour remplir des fonctions jusqu'alors assumées par les organismes issus de la loi de 1974, la loi du 29 juillet 1982 a accentué l'éclatement des structures (1).

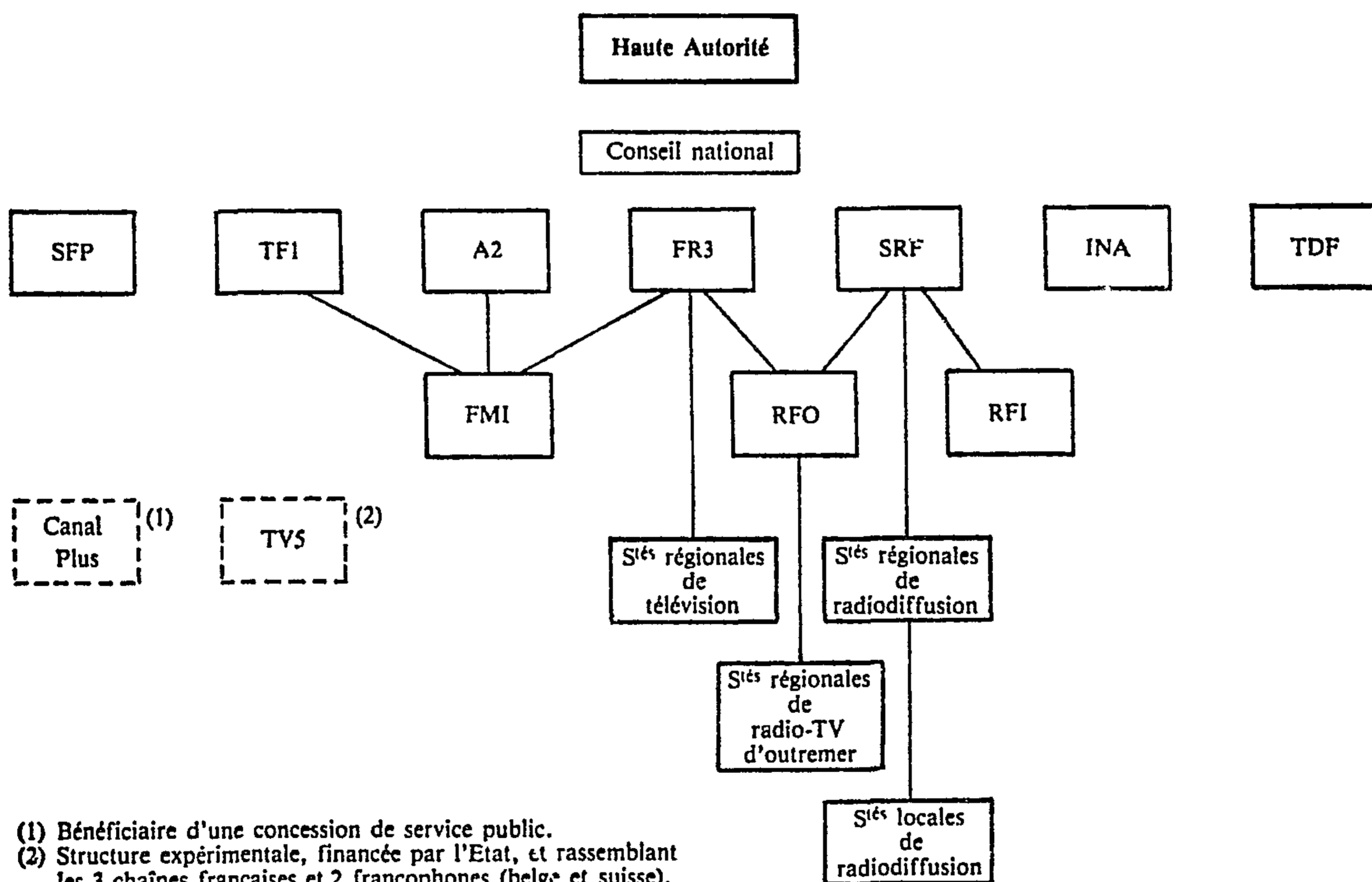
Aux quatre sociétés de programme sont ajoutées deux autres : l'une, filiale de Radio-France, pour l'exploitation des ondes courtes, c'est-à-dire des émissions destinées à l'étranger : Radio-France Internationale ; l'autre, filiale de Radio-France et de F.R. 3, assure la coordination des stations d'outre-mer qui pourront devenir sociétés : dénommée R.F.O., elle remplace la délégation existant au sein de F.R. 3.

(1) Paradoxe, le rapport Moynot, en août 1981, avait souligné que le fractionnement de 1974 avait du même coup multiplié les frais de fonctionnement.

Aux services commerciaux des chaînes est partiellement substituée une société de commercialisation des œuvres et documents audiovisuels chargée de la vente et, éventuellement, de la coproduction des programmes, France Media International.

Aux directions régionales de F.R. 3 doivent être progressivement subrogées des sociétés régionales et des stations locales de radiodiffusion ainsi que des sociétés régionales de télévision. Il n'est pas prévu de délai ni de contingent pour la radio ; en revanche la création de douze sociétés régionales de télévision doit être effectuée dans les quatre années suivant le vote de la loi, d'autres sociétés pouvant être instituées par décret. **Ainsi, à terme, devrait-il y avoir quarante-quatre sociétés régionales et un nombre indéterminé de stations locales de radiodiffusion pouvant atteindre une petite centaine, soit une par département.**

L'organigramme ci-dessous illustre ce que son auteur, M. Jean Autin, membre de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, appelle dans un ouvrage récent (1) la pulvérisation du service public.



(1) Jean Autin, *Sept défis audiovisuels*, Economica 1984.

La démultiplication, qui pourrait être source de diversité et d'élimination des corporatismes sclérosants, connaît cependant une limite qui protège les sources mêmes du corporatisme. La situation des personnels est uniformisée par un régime de convention collective nationale unique.

Le service public semble, en France, balotter entre deux tendances sans jamais pouvoir atteindre un point d'équilibre et tenir le cap des objectifs fixés. Entre la lourdeur centralisatrice et sclérosante de l'O.R.T.F., source de blocage et de gaspillage, et la pléthore de sociétés qui agissent davantage en concurrentes que dans un esprit de coordination, ce qui engendre d'autres types de gaspillages, la voie n'est pourtant pas si étroite.

La concurrence entre les sociétés de programme peut être facteur d'émulation et de créativité. Elle peut aussi être source de surcoût. La volonté d'obtenir le meilleur taux d'écoute et, par voie de conséquence, la meilleure position sur le marché publicitaire, incite les dirigeants des chaînes de télévision à rechercher les spectacles les plus attractifs, souvent aux dépens de la qualité.

Les épisodes à rebondissement des liens entre les chaînes de télévision et les autorités de la Ligue ou des clubs de football en sont un exemple révélateur. L'intervention de la Haute Autorité pour coordonner la position des différentes chaînes a été à chaque fois nécessaire et bienvenue.

La loi du 29 juillet 1982 a, en effet, confié à la Haute Autorité des pouvoirs en matière d'harmonisation des programmes (1). Ses membres consultent les présidents des sociétés nationales de programme. Ils définissent des « normes » sous forme de recommandations qu'ils rendent publiques. En cas de manquements graves ou répétés à ces recommandations, ils peuvent, conformément à l'article 26 de la loi, adresser des injonctions, spécialement motivées, aux présidents des sociétés concernées, en leur demandant de prendre, dans un certain délai, les mesures nécessaires pour faire cesser ces manquements. Certes, l'injonction n'est pas sanctionnée juridiquement, mais le « poids » de la Haute Autorité fait que, jusqu'ici, les présidents s'y sont soumis. En vertu de l'article 22 de la loi, la Haute Autorité adresse au Président de la République et au Parlement un rapport annuel qui porte notamment sur l'exécution, par les sociétés de programme, des recommandations en matière d'harmonisation.

(1) L'article 21 a, en outre, confié à la Haute Autorité l'organisation de la représentation de l'ensemble des sociétés et établissements dans les organismes internationaux non gouvernementaux compétents dans le domaine de l'audiovisuel.

La tâche de la Haute Autorité apparaît très complexe et l'on a pu craindre en 1983, notamment, qu'elle ne joue un rôle trop discret. Le rapport commandé au Centre d'études d'opinion et livré en janvier 1983, qui préconisait une action plus coordonnée, n'a pas été immédiatement suivi d'effet.

Les membres de la Haute Autorité se sont heurtés à la mauvaise volonté des présidents de chaîne, ce qui a amené la présidente, Mme Michèle Cotta, à rappeler plusieurs fois à l'ordre MM. Hervé Bourges (T.F. 1) et Jean-Claude Héberlé (A. 2) à l'occasion de la refonte des grilles de programmes dans l'atmosphère fébrile du contrôle effectué trois fois l'an par le Centre d'étude des supports de publicité (C.E.S.P.).

Le développement des radios privées locales a conduit, plus par réflexe protecteur que par raison, Radio-France à développer ses structures décentralisées, sans que celles-ci répondent réellement à un besoin de service public. Cette démultiplication des structures est source de surcoût administratif. A chaque station régionale, à chaque station locale, il faut un directeur, une direction et une administration, alors que l'audience de ces stations est faible.

S'adapter aux modifications du paysage audiovisuel est une nécessité ressentie, mais il est probable que les bouleversements actuels nécessiteront une redéfinition de la nature et des obligations du service public, dont certaines ne se justifiaient que par l'existence du monopole. Demain, la concurrence du secteur privé répondra à certains besoins et à certaines des obligations du service public : la distraction notamment.

Adapter aux besoins le service public ne voudra pas forcément dire concurrencer le secteur privé en tous les créneaux, mais en couvrant réellement les besoins d'intérêt public.

Adapter le service public ne voudra pas forcément dire unifier ou démultiplier davantage, mais supprimer ce qui n'est plus indispensable à la satisfaction des besoins d'intérêt public.

A cet égard, les modalités d'ouverture aux télévisions privées retenues par la loi du 29 juillet 1982, par le biais de concession de service public, paraissent très ambiguës. Elles n'existent, semble-t-il, que pour conserver au Gouvernement un pouvoir discrétionnaire de décision. En effet, il paraît exclu, et le récent contrat de concession entre l'Etat et le groupe Seydoux, Riboud, Berlusconi en témoigne, d'imposer aux chaînes privées, fussent-elles gestionnaires de service public, des obligations aussi contraignantes que celles imposées aux chaînes publiques. Dès lors, s'il n'y a plus d'égalité au sein du service public, pourquoi maintenir cette fiction ?

C'est pourquoi, lors de l'examen par le Sénat en première lecture du projet de loi relatif aux télévisions locales privées, le Sénat a adopté un amendement tendant à la suppression du régime de la concession de service public.

En vain puisque, quatre jours plus tard, le Gouvernement signait, dans des conditions dont on appréciera la transparence, un contrat de concession d'un réseau multiville avec un groupe dont il a lui-même suscité la constitution, composé de MM. Seydoux, Riboud et Berlusconi.

3. — DE LA TUTELLE A L'AUTONOMIE

Dans le domaine de la radiodiffusion-télévision, la tradition française reposait, jusqu'à aujourd'hui, sur la conviction qu'il existait un lien indissoluble entre deux principes, celui du service public et celui du monopole de l'Etat.

Ce lien déjà distendu va se rompre. Non pas tant par l'arrivée des chaînes de télévision privées — l'existence de chaînes de radio privées n'a pas eu d'influence significative sur les chaînes de radio publiques — que par les difficultés financières qui minent le secteur public de l'audiovisuel en France. En raison de la concurrence des télévisions privées, ces difficultés ne pourront être dissimulées par l'accroissement régulier des ressources.

Mais cette évidence ne dispense pas d'analyser si le service public de l'audiovisuel a pu gagner en indépendance politique, juridique et financière par rapport aux organes dirigeants de l'Etat. L'existence du monopole appelait en effet l'intervention de l'Etat, comprise à l'origine comme la mise de la radiodiffusion-télévision au service de ses organes dirigeants. « **La télévision française, c'était l'Etat dans la salle à manger** » (1). D'aucuns ont pensé, et ils avaient raison, qu'il importait de préserver la radiodiffusion-télévision d'une interventionnisme des organes dirigeants de l'Etat qui portait à la fois sur l'organisation du service public et sur le contenu des messages délivrés, et de sauvegarder ainsi la liberté d'expression des réalisateurs et des journalistes et la neutralité du service public. Le statut de la B.B.C. fut longtemps donné en exemple. L'intervention de l'Etat dans le

(1) Alain Peyrefitte, *Le Mal français*, p. 70.

secteur de l'audiovisuel s'est donc manifestée davantage par la définition de règles du jeu et de moins en moins par la technique du coup par coup.

Ce faisant, l'expérience de ces dernières années conduit au scepticisme. Elle démontre à l'évidence que l'autonomie acquise n'était qu'apparente ; le téléspectateur et l'auditeur ont largement perdu ce qu'ils auraient pu obtenir en objectivité et en qualité d'une indépendance plus grande des chaînes de radio et de télévision vis-à-vis des organes dirigeants de l'Etat, au profit de groupes de pression externes ou internes au service public de l'audiovisuel ; ceux-ci ont détourné l'autonomie naissante au bénéfice de leur idéologie ou de leurs intérêts corporatistes. Les difficultés qu'éprouvent les autorités mises en place pour contrôler et réguler, en toute indépendance, l'audiovisuel public témoignent de ce que le monde de l'audiovisuel échappe encore largement au strict respect de ses missions. Aucune logique, ni la logique budgétaire, ni le sens du service public ne l'inspire. Il est en vérité gouverné par sa propre logique, et là où l'autorité d'un directeur soucieux d'équilibre financier ou encore attaché au service du public devrait être respectée sans faiblesse, règne la soumission à des clans et des féodalités qui n'hésitent pas à asservir la liberté que leur a confiée, au travers de la représentation nationale, les électeurs et les contribuables français. Votre rapporteur qui avait, en 1979 consacré un ouvrage ce phénomène (1), constate aujourd'hui qu'il connaît un nouveau développement. A croire que les réformes intervenues depuis quelque vingt ans n'ont rien changé et que la description du monde de l'audiovisuel qu'en 1945 Claude Bourdet, directeur général de la R.T.F., faisait, demeure d'actualité : « Elle est la proie de nombreux gangs, tant politiques qu'administratifs, qui, tout en se haïssant les uns les autres, sont néanmoins d'accord pour penser qu'elle a pour objectif premier de les faire vivre ».

Votre rapporteur ne peut donc qu'appeler à un renforcement des pouvoirs de la Haute Autorité garante de l'autonomie des sociétés de même qu'à un renforcement de l'autorité et des pouvoirs des présidents de sociétés, responsable du bon fonctionnement du service public ainsi qu'au respect de la déontologie, traduction de l'obligation de loyalisme à l'égard de l'auditeur et du téléspectateur.

Si certains aménagements législatifs ou réglementaires sont susceptibles d'accélérer cette régénérescence du service public, votre rapporteur demeure persuadé que la nouvelle situation concurrentielle amènera les intéressés à plus de raison sauf à conduire le secteur public de l'audiovisuel à un suicide. Le téléspectateur gavé d'images et de sons ne supportera plus très longtemps de combler les déficits d'une télévision publique qu'il regardera de moins en moins si elle perdure dans ses défauts.

(1) *Télémanie*, Plon éditeur, 1979.

3.1. — De la tutelle au coup par coup à la définition de règles du jeu plus ou moins bien respectées.

Le lien entre le secteur public de l'audiovisuel et l'Etat repose sur deux fondements :

— la définition des missions et obligations des organismes gestionnaires du service public ;

— l'organisation des structures et du contrôle de l'Etat.

Dans ces deux domaines, l'évolution qui a marqué les vingt-cinq dernières années paraît, paradoxalement, divergente. L'évolution a conduit :

— à une définition plus précise de la mission de service public confiée aux organes de radiodiffusion et télévision,

— et, parallèlement, à un développement de l'autonomie de décision de ces organes.

3.1.1. — Des obligations qui ne sont pas respectées.

3.1.1.1. Une définition très large des missions de service public.

a) L'existence du monopole imposait une définition très large des missions de service public de la radiodiffusion et télévision.

Le caractère de service public de la radiodiffusion et télévision faisait déjà, dès le statut de 1964, l'objet d'une consécration législative formelle. Des compléments et des précisions ont été apportés par les statuts successifs de 1972, 1974 et 1982. Celui-ci comporte toujours, comme éléments essentiels, l'information, la culture, l'éducation et le divertissement.

La loi du 3 juillet 1972 a ajouté deux obligations particulières : d'une part, le service public doit participer à la diffusion de la culture française dans le monde, d'autre part, il a le devoir de veiller à la qualité et à l'illustration de la langue française.

La réforme de 1982 insistera de surcroît sur le respect du pluralisme et l'accès des grands courants d'opinion à l'antenne.

L'article 5 de la loi du 29 juillet 1982 dispose que :

« Le service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision, dans son cadre national et régional, a pour mission de servir l'intérêt général :

— en assurant l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ;

— en répondant aux besoins contemporains en matière d'éducation, de distraction et de culture des différentes composantes de la population, en vue d'accroître les connaissances et de développer l'initiative et les responsabilités des citoyens ;

— en contribuant à la production et à la diffusion des œuvres de l'esprit ;

— en favorisant la communication sociale et, notamment, l'expression, la formation et l'information des communautés culturelles, sociales et professionnelles et des familles spirituelles et philosophiques ;

— en participant, par ses actions de recherche et de création, au développement de la communication audiovisuelle, en tenant compte de l'évolution de la demande des usagers et des mutations qu'entraînent les techniques nouvelles ;

— en défendant et en illustrant la langue française et en assurant l'expression des langues régionales ;

— en favorisant la diffusion à l'étranger de la culture française sous toutes ses formes et en participant au dialogue entre les cultures et, en particulier, les cultures d'expression francophone ;

— en répondant aux besoins des Français de l'étranger en matière d'information, de distraction et de culture.

Cette mission doit être assurée dans le respect des principes de pluralisme et d'égalité entre les cultures, les croyances, les courants de pensée et d'opinion.

Elle est exercée, notamment, par les établissements publics et les sociétés prévus au titre III de la présente loi. »

Service public national, la radiodiffusion-télévision se voit reconnaître un droit au développement dans le cadre régional (mission de Radio-France et de F.R. 3) et par extension dans le cadre local (radio décentralisée du service public), en attendant de connaître un nouvel élan dans le cadre européen grâce au satellite de télédiffusion directe, seule la radio (mission de Radio-France Internationale) avait jusqu'ici reçu la mission de porter la Voix de la France hors de nos frontières.

La pratique a pourtant conduit à une application assez laxiste des principes posés par le législateur.

b) *Les obligations traditionnelles du service public ont été précisées.*

Trois phénomènes ont conduit à l'édiction de normes plus précises soit par le législateur, soit par le pouvoir réglementaire du ministre ou de la Haute Autorité depuis 1982.

Il s'agit :

— de l'éclatement du service public et de la spécialisation des organes chargés de son exercice ;

— du souci d'ouvrir l'accès à l'antenne à des courants d'opinion de plus en plus nombreux ;

— de la substitution progressive de règles du jeu préétablies dans un cahier des charges à un système de tutelle sans doute plus arbitraire.

Les obligations traditionnelles demeurent :

1° *L'égalité d'accès à l'antenne.*

L'accès à l'antenne est exclusivement lié à la seule exigence d'égalité, attribut du service public. Cette égalité permet, en matière de communication audiovisuelle, la liberté d'expression des courants d'opinion. En réalité, les aspects spécifiques de la radiodiffusion et télévision, tant au point de vue des statuts juridiques que des techniques de communication, ont toujours rendu difficile une réglementation de l'accès aux ondes qui comporterait la reconnaissance et l'organisation d'un droit à l'antenne.

Le statut de 1982, comme celui de 1974, a consacré dans son principe et défini dans ses modalités ce droit à l'antenne qui veut garantir :

— l'expression des principales tendances de pensée et des grands courants de l'opinion publique dont les modalités d'accès sont organisées par la Haute Autorité en application de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1982 ;

— l'expression des courants politiques par l'intermédiaire des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

— l'expression des syndicats et organisations professionnelles représentatives au niveau national ;

— l'organisation des communications et des répliques aux communications du Gouvernement que la Haute Autorité est chargée d'organiser. Ainsi les principales formations politiques peuvent-elles

exprimer leur point de vue après l'intervention mensuelle du Premier ministre dans le cadre de l'émission « Parlons France » (initiative du gouvernement Fabius en 1985) ;

— l'organisation des émissions relatives aux campagnes électorales ;

— la retransmission des débats parlementaires et des assemblées régionales. On peut se demander pourquoi une obligation de diffusion des débats des conseils généraux n'est pas imposée aux radios décentralisées de Radio-France, dans la mesure où le niveau départemental est souvent choisi comme cadre d'exercice de leur mission.

A ces obligations traditionnelles on pourrait ajouter :

— le droit de réponse (art. 6 de la loi du 29 juillet 1982) ;

— et l'ébauche par la Haute Autorité de la reconnaissance d'un droit de réplique dans le cadre de sa mission de surveillance du respect du pluralisme et de l'équilibre dans les programmes. Ainsi, la Haute Autorité a-t-elle proposé au président de F.R. 3 d'organiser une émission-débat avec la participation d'experts de haut niveau et de représentants des diverses opinions du pays, à la suite des protestations du parti communiste sur ce qu'il considérait comme la partialité des thèses exprimées dans l'émission « *La guerre en face* », consacrée aux problèmes de défense et diffusée sur la troisième chaîne. Votre rapporteur ne peut que suggérer la plus extrême prudence dans ce domaine, car la reconnaissance d'un droit de réplique, très développée, allant jusqu'à la diffusion d'une émission (ainsi que le proposait la délégation du parti communiste reçue par la Haute Autorité) pourrait aboutir à une véritable paralysie du service public, chaque émission entraînant alors une réplique de tel ou tel courant de pensée.

L'organisation de débats contradictoires est sans doute le meilleur moyen de respecter le pluralisme sans mettre en cause la responsabilité éditoriale du président de chaîne. Le reconnaissance d'un droit de réplique systématique la menacerait directement, et plus encore l'intervention directe de groupes de pression politiques ou privés en vue d'interdire une émission. La programmation, puis la déprogrammation et le reprogrammation du film de Mosco « *Des terroristes à la retraite* », en juin dernier, a montré la fragilité de cette liberté éditoriale, dont le seul juge devrait en définitive être le public. L'intervention de la Haute Autorité, par la voie d'un jury d'honneur, peut être qualifiée de malencontreuse. Comme les hésitations du président d'Antenne 2, elle démontre, à l'évidence, que ce principe n'est pas encore totalement reconnu dans notre pays. Seules des considérations d'intérêt national, comme par exemple la protection

du secret de la défense, ou l'interdiction d'appel aux crimes, ou à la violence organisée, justifieraient une intervention des autorités de l'Etat.

2° *La continuité du service public.*

L'un des éléments qui caractérisent la notion de service public est sa continuité. Appliquée au service public de la radiodiffusion et télévision, elle a nécessairement des répercussions sur le droit de grève de son personnel. Comme les précédents, le statut de 1982 pose les principes généraux selon lesquels des restrictions peuvent être apportées à l'exercice du droit de grève pour assurer la continuité du service. L'article 74 de la loi du 29 juillet 1982 dispose qu'« en cas de cessation concertée du travail, l'organisation d'un service minimum, comprenant notamment les informations nationales et régionales, est assuré par les présidents des organismes (...) ».

Paradoxalement, **il semble que ce principe de continuité soit mieux respecté dans le secteur privé que dans le secteur public.** C'est ainsi que les radios périphériques et les radios locales ont diffusé des programmes complets le jour du 1^{er} mai alors que les radios publiques et la télévision ont diffusé des programmes minima. L'existence d'un secteur privé ou semi-public peut avoir un effet bénéfique sur le respect de l'obligation de continuité. Il a fallu que Canal Plus annonce la diffusion en clair d'un programme de 18 à 20 heures (publicité comprise) pour que les trois autres chaînes, qui n'avaient prévu qu'un programme restreint à partir de 20 heures, acceptent d'étendre leur horaire de diffusion, et cela malgré les menaces de grève de certains techniciens de T.D.F. Ceci montre, à l'évidence, que le service public est mieux à même de remplir correctement sa mission en situation de concurrence avec le secteur privé, qu'en situation de monopole ou dans le confort du financement automatique par la redevance. La différence d'attitude entre les sociétés de programme de télévision et Radio-France en est particulièrement exemplaire.

Aussi respectueux qu'il soit de la célébration de la Fête du travail, votre rapporteur ne peut que s'indigner du dévoiement de l'esprit du service public révélé par l'attitude de certains personnels. Il ne peut s'empêcher de penser aux milliers de personnes âgées ou malades qui, dans la solitude de leur foyer, ont été privées pendant une journée entière de télévision. On ne peut profiter des avantages du service public sans en accepter les servitudes. Le métro a fonctionné le 1^{er} mai, les trains ont circulé, l'électricité n'a pas été coupée, de nombreuses entreprises privées ont poursuivi leur service, mais le service public de radiodiffusion-télévision s'est tu.

En outre, **l'obligation de continuité devrait, semble-t-il, s'entendre comme l'obligation de maintenir la qualité du service, ce qui**

n'est pas toujours le cas. La médiocrité des programmes et le taux élevé des rediffusions (1) au cours de l'été 1985 en témoignent. L'été n'est pas pour la majorité de nos concitoyens qu'une période de vacances. D'abord parce que pour certaines professions (agriculture, bâtiment, tourisme), il s'agit d'une période d'intense activité, ensuite parce que les congés ne durent pas deux mois pour tous les Français, enfin parce qu'une proportion nombreuse de nos concitoyens ne quittent pas leur domicile. **De quel droit et au nom de quel principe le service public tourne-t-il au ralenti durant de nombreuses semaines ?**

L'ouverture d'un secteur concurrentiel, là encore, sera sans doute bénéfique, comme le laisse entrevoir le succès des abonnements à Canal Plus au cours de l'été, que nombre d'observateurs attribuent au dépit des téléspectateurs devant la médiocrité des programmes estivaux du service public.

3.1.1.2. — *Des obligations particulières de plus en plus précises.*

La loi du 29 juillet 1982 a défini les obligations générales et particulières des sociétés et établissements gestionnaires du service public de l'audiovisuel. Les cahiers des charges, publiés le 11 mai 1984, en précisent le contenu et les modalités d'application.

Ces documents inspirent quant à leur contenu deux commentaires.

En premier lieu, la loi du 29 juillet 1982 a inscrit à titre d'obligations tout à la fois des idées générales qui relèvent de la pétition de principe et des servitudes ou des procédures extrêmement détaillées susceptibles de paralyser l'action des présidents de sociétés. Ceux-ci disposent de ce fait de compétences liées qui apparentent la fonction davantage à celle d'un directeur de service administratif qu'à un chef d'entreprise dans un secteur à compétitivité croissante.

En second lieu, la multiplication des règles et des procédures est facteur de rigidité, alors même que les mutations brutales et rapides de ce secteur neuf de notre économie supposent une capacité d'adaptation permanente. Ces pesanteurs conduisent naturellement à deux attitudes, l'une de blocage consiste à protéger l'acquis en refusant toute mutation, l'autre volontariste place souvent les responsables en

(1) Si l'on excepte deux séries de qualité (*Fanny et Alexandre*, d'Ingmar Bergmann sur F.R.3 et *le Bateau* de Wolfgang Peterson, sur T.F.1), l'été télévisuel a été d'une rare médiocrité : 436 rediffusions depuis le 1^{er} juillet, 30 % des programmes pendant la semaine du 15 août.

dehors de leur mission de service public au risque d'en sacrifier jusqu'à l'esprit. Dans un cas comme dans l'autre, les féodalités corporatistes sont — sous couvert de syndicalisme — largement responsables de telle situations.

Votre rapporteur passera donc en revue les obligations définies par le législateur en insistant sur les points de permanence et sur ceux qui, au regard de l'évolution du secteur de l'audiovisuel méritent une réflexion devant déboucher sur des propositions car le moment en est venu.

a) *Les missions spécifiques de T.D.F.*

L'établissement public de diffusion est chargé d'une quadruple mission :

1° *Une mission de diffusion.*

L'établissement public doit assurer la diffusion de programmes par tous procédés de télécommunication, c'est-à-dire par voie hertzienne, par câble ou par satellite. Il diffuse en France, mais aussi vers l'étranger. C'est le cas, actuellement, pour les émissions de Radio-France Internationale. Il a le monopole de diffusion des programmes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision. Mais il peut aussi, le cas échéant, diffuser des programmes édités par certains bénéficiaires des autorisations prévues à l'article 78 de la loi. Par exemple, il diffuse les programmes de Canal Plus et de nombreuses radios privées locales (1). L'établissement public participe à la conception, à l'installation, à l'exploitation et à l'entretien des réseaux de distribution de la communication audiovisuelle, par exemple, des réseaux de câbles.

En outre, l'établissement assurera la diffusion des programmes des télévisions privées, qu'il s'agisse des réseaux multivilles ou des stations locales.

2° *Une mission de répartition des fréquences et de contrôle de leur utilisation.*

Celle-ci s'exerce dans le cadre du nouveau droit d'émettre des programmes, accordé à tout service utilisant la voie hertzienne, pour diffuser des émissions de radio ou de télévision. Mais dans l'immédiat, cette mission concerne essentiellement les radios locales privées. L'utilisation des fréquences radioélectriques étant limitée, un travail technique doit être accompli avant toute délivrance d'autorisation : il s'agit de l'établissement du plan de répartition des fré-

(1) Les radios locales privées qui en effectuent la demande, quelle que soit leur puissance d'émission, et obligatoirement celles qui émettent à une puissance supérieure à 500 W.

quences. C'est l'établissement public de diffusion qui en est chargé. Cela ne veut pas dire qu'il répartit les fréquences. C'est en effet l'Etat qui le fait sur proposition de l'établissement public et conformément à l'article 7 de la loi du 29 juillet 1982. Ces autorisations de l'Etat sont soumises à un certain nombre de conditions techniques figurant dans des cahiers des charges dont l'application est contrôlée par l'établissement public de diffusion. Il faut aussi rappeler enfin que l'autorisation accordée par la Haute Autorité porte sur le droit de programmer. Elle est alors assortie de conditions qui ne sont pas techniques mais qui concernent, par exemple, l'objet principal du programme diffusé ou la durée minimale hebdomadaire de programmation. Compte tenu de l'extension de la mission de diffusion de T.D.F. au secteur privé (Canal Plus, radios privées locales, et bientôt télévisions privées) et du caractère de plus en plus commercial de ce service, **votre rapporteur estime nécessaire que la mission de répartition des fréquences et de contrôle de leur utilisation soit exercée par un service dépourvu de tout lien hiérarchique avec l'établissement de diffusion.** Il souhaite comme la commission de contrôle du Sénat sur les fréquences hertziennes (1), que les services actuellement chargés de ce contrôle soient détachés de T.D.F. et placés sous la responsabilité directe de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle (2).

3° Une mission de contrôle technique des signaux et des équipements de diffusion.

Celle-ci a pour objet d'éviter que l'utilisation des fréquences ne provoque des perturbations et ne crée des nuisances de réception. Pour les empêcher, il est indispensable d'exercer un contrôle technique tant sur les signaux que sur les équipements de diffusion. En effet, lorsque ceux-ci ne répondent pas aux normes techniques appropriées, ils peuvent être à l'origine de perturbations dans la réception, ainsi que peuvent le constater presque journalièrement dans la région parisienne les auditeurs des radios locales. La détérioration du confort d'écoute sur la bande F.M. et les perturbations dont sont responsables certaines radios locales sont imputables à la mauvaise qualité des matériels et pour partie au non-respect de normes réglementaires.

(1) Sénat 1985-1986, n° 45, p. 60.

(2) Dans une déclaration de principe adoptée le mardi 20 août 1985, la Haute Autorité considère que « l'établissement et la publication de la table des fréquences disponibles qui comporte le choix des villes où seront autorisées des stations locales définit le nombre de ces stations et leur zone de service, ne peut, ainsi que le souligne le rapport Bredin, être établi qu'en étroite liaison et corrélation avec l'autorité chargée de donner des autorisations ».

Sur ce dossier et pour des raisons qui demeurent obscures, ni T.D.F. ni l'Etat n'ont rempli leur mission (1). Toutes les précautions prises par le législateur pour éviter une situation anarchique « à l'italienne » se sont avérées inopérantes, en raison du laxisme de l'exécution :

1. Les contrôles techniques ont été soit inexistants, soit insuffisants. A défaut de pouvoir faire respecter les normes techniques et réglementaires, certaines stations perturbées ont tout naturellement essayé de dissiper le « brouillard » en augmentant leur puissance. Cette attitude de « légitime défense » a eu pour résultats d'amplifier les perturbations et de conduire à une escalade dans la course à la puissance d'émission.

2. Lorsque les contrôles ont été effectués, ils n'ont pas été suivis de sanctions. En dehors de quelques poursuites diligentées entre des radios provinciales, souvent peu écoutées (à l'exception de N.R.J. Strasbourg), l'action pénale n'a pas été utilisée avec suffisamment de célérité. Au point même que la Haute Autorité s'est trouvée en porte-à-faux, lorsqu'en décembre 1984 elle a édicté des mesures de suspension à l'encontre de plusieurs radios locales privées parisiennes. Ces mesures de suspension n'ont pas été respectées et le Gouvernement, sous la pression de la rue, n'a engagé aucune poursuite contre certaines stations contrevenantes, contre certaines seulement, démontrant ainsi que la compétence de décider de l'opportunité de poursuites s'apparente parfois à la sélectivité politique. Il est évidemment plus tentant de faire taire « Radio-Solidarité » ou « 95-2 » que « N.R.J. » surtout lorsque l'on connaît l'audience acquise par « la plus belle des radios » en région parisienne. Mais le fondement de la loi n'est-il pas de protéger les plus faibles des plus forts ?

3. De confiantes relations n'ont pu se créer entre T.D.F. et les opérateurs privés, ceci à cause du secret qui a entouré la détermination des fréquences disponibles et du sentiment de rétention des fréquences qui en a résulté. Il faut aussi noter l'« agressivité latente » de la politique commerciale de T.D.F. qui dispose par le biais du contrôle d'un efficace moyen d'inciter les radios privées à recourir à ses services.

(1) Dans une déclaration citée par *Le Matin de Paris* du 23 août 1985, M. Stéphane Hesel, membre de la Haute Autorité, nommé par M. Louis Mermaz, président de l'Assemblée nationale, estime que « *Le Gouvernement a essayé de transformer profondément le paysage audiovisuel français, et il faut lui en être reconnaissant. Mais on a laissé se développer un désordre inutile et regrettable dans le domaine des R.L.P. Il n'y a pas eu volonté d'y mettre de l'ordre de la part du Gouvernement, qui s'est montré trop mou, de l'établissement public T.D.F., qui n'a pas eu la fermeté désirable, et des radios autorisées, légales, qui n'ont pas fait leur propre police* ».

b) *Les missions spécifiques de Radio-France.*

La loi du 29 juillet 1982 (art. 37) confie à Radio-France trois missions :

— concevoir les programmes et faire diffuser les émissions du service public national de la radio, il s'agit de la reprise de la mission principale confiée par le statut de 1974 à la société ;

— gérer et développer les formations musicales (Orchestre national de France, nouvel orchestre philharmonique, chœurs et maîtrise de Radio-France), il s'agit là encore d'une mission traditionnellement dévolue à la société ;

— enfin, et c'est là une innovation du statut de 1982, mettre en place la décentralisation du service public de la radiodiffusion.

Mais Radio-France s'est alors trouvée confrontée à la redoutable exigence de faire cohabiter deux logiques. Une logique de service public qui l'oblige au respect d'un nombre important, quoique en voie d'allègement depuis 1984, de servitudes. Une logique commerciale selon laquelle la société s'efforce de répondre à la concurrence directe et accentuée qu'elle rencontre tant sur le plan national que local.

Pour répondre à ces deux logiques, la Société nationale de radiodiffusion a poursuivi une politique d'extension et de diversification des programmes, qu'ils soient à diffusion locale, nationale ou internationale, et d'amélioration du confort d'écoute de ses auditeurs. La période 1984-1985 est caractérisée par :

— un accroissement notable du nombre des programmes proposés,

— une forte augmentation de la durée de diffusion de plusieurs d'entre eux,

— une accélération de la diversité des émissions et des programmes offerts,

— un développement accéléré du réseau de modulation de fréquence et de la stéréophonie.

Votre rapporteur reconnaît les efforts engagés depuis trois ans pour rénover les programmes de France-Inter (plan Garetto), et et pour raviver le ton traditionnellement compassé de France-Culture. C'est ainsi que furent introduites des émissions tournées vers les sciences d'avenir et la jeunesse, tandis que la société tentait de se démarquer du son anglo-saxon et de promouvoir la chanson française. Il n'en reste pas moins inquiet devant le développement multiforme et tentaculaire de ce réseau.

RADIO FRANCE

PROGRAMMES NATIONAUX	PROGRAMMES DÉCENTRALISÉS
France-Inter	Radios locales
France-Culture	RF Fréquence Nord
France-Musique	RF Mayenne
Radio Bleue (3 ^e âge)	RF Seine-et-Marne
PROGRAMMES PARISIENS	RF Berry-Sud
F.I.P.	RF Vaucluse
Radio 7 (Jeunes)	RF Bretagne-Ouest
	RF Creuse
	RF Côte-d'Azur
	RF Périgord
	RF Belfort
	RF Puy-de-Dôme
	RF Landes
	RF Drôme
	RF Isère
	RF Corse Frequenza Mora
	RF Bordeaux Gironde
	RF Hérault
	RF Radio-Alsace
	RF Lyon
	RF Nancy
	RF Toulouse
	RF Marseille
	RF Loire-Océan
	RF Armorique
	RF Limoges
	RF Picardie
	RF Pays Basque
	RF Pau-Béarn
	RF Besançon
	RF Orléans
	Services décentralisés
France-Inter-Régions (modèle de F.I.P.) dans 11 agglomérations	RF Haute-Normandie
	RF Basse-Normandie
	RF Bourgogne
	RF Nîmes
	RF Roussillon

Trop souvent l'intérêt porté à telle ou telle partie du public, comme les obligations du service public relatives aux possibilités d'expression de tel ou tel groupe ou catégorie, conduit la Société à développer des programmes qui n'intéressent qu'une minorité peu significative d'auditeurs.

C'est ainsi que Radio-France gère, en sus des obligations contenues dans son cahier des charges, une radio pour les personnes âgées

(Radio Bleue), une radio (Radio 7) pour les jeunes Parisiens, des émissions à destination des communautés étrangères vivant en France et qui, compte tenu de leur horaire de programmation (5 h 30 - 7 h), ne doivent pas recueillir un grand nombre d'auditeurs, des émissions scolaires, reliquat d'une période révolue, à l'heure où le magnétophone à cassette et le magnétoscope constituent des supports pédagogiques d'un maniement plus souple, et enfin une radio universitaire, Sorbonne-Radio-France dont l'intérêt paraît très mineur.

La même remarque pourrait être faite à l'égard de certaines radios locales décentralisées. Si les dispositions de la loi du 29 juillet 1982, qui fondaient une politique de décentralisation aussi ambitieuse que démesurée, n'ont pas été appliquées à la lettre, il n'en demeure pas moins qu'après une phase de ralentissement, la Société a poursuivi sa politique d'implantation. Certaines stations ont acquis une audience significative, d'autres restent très confidentielles. Sans nier l'utilité de ces radios, votre rapporteur estime que la décision et le financement devraient appartenir aux autorités locales, Radio-France n'intervenant que comme prestataire de services ou comme concessionnaire. A service local, financement local.

Rapporté aux indications relatives aux coûts de fonctionnement de l'ensemble des radios décentralisées du service public (1) et à la confidentialité de l'audience de certaines stations, l'échec de cette politique devrait conduire les dirigeants de Radio-France à plus de réalisme et à reporter leurs ambitions sur l'amélioration de la qualité de leurs programmes.

A l'heure où le succès d'une station repose sur la fidélité de son auditoire, votre rapporteur s'inquiète de la faiblesse des efforts d'information sur le contenu des programmes de France-Inter mais plus encore de France-Musique et de France-Culture, sur les changements trop fréquents des grilles de programmes qui déconcertent bon nombre d'auditeurs potentiels, ainsi que le souligne fort justement le rapport du service d'observation des programmes (2).

Quant au respect du pluralisme et de la neutralité, votre rapporteur formulera trois remarques :

— un certain équilibre entre les quatre principales formations politiques est respecté, mais cet équilibre ne tient pas compte des temps d'antenne accordés au Président de la République et au Gouvernement. L'opposition ne dispose dès lors pas d'un véritable droit de réplique ;

(1) Voir *infra* p. 266.

(2) « Evolution des programmes de France-Inter, France-Culture et France-Musique de 1983 à 1985 », p. 62 et 63.

— certains commentaires ou certaines présentations des faits favorisent assez nettement la majorité au pouvoir, l'abandon des chroniques attribuées à des journalistes d'opinion contrastée est à regretter. Seule, la chronique économique de Pierre Briançon (*Libération*) subsiste tous les jours à 7 h 30. Peut-on parler dès lors d'équilibre ?

— enfin, les temps de parole accordés à certains syndicats C.G.T. et C.F.D.T. paraissent disproportionnés par rapport à ceux dont bénéficient F.O., la C.F.T.C. ou la C.G.C.

ANNÉE 1984

Président de la République	7 h 35'	}	31 h 07' 35"
Gouvernement	23 h 32' 35"		
P.S.	15 h 24' 40"	}	46 h 17' 30"
P.C.	7 h 19' 30"		
U.D.F.	12 h 43' 15"	}	Syndicats de salariés
R.P.R.	10 h 50' 05"		
C.G.T.	6 h 08' 05"	}	Total : 11 h 55' 25"
C.F.D.T.	3 h 45' 10"		
F.O.	1 h 43'	}	
C.F.T.C.	3' 20"		
C.G.C.	15' 50"	}	
Organisations patronales	6 h 58' 55"		
Organisations d'agriculteurs	1 h 49' 40"		
Organisations de l'enseignement	3 h 40' 45"		

c) *Les sociétés nationales de programme de télévision.*

La loi du 29 juillet 1982 n'a pas fixé le nombre de ces sociétés dont la création relève du pouvoir réglementaire. Il en existe actuellement deux : T.F. 1 et Antenne 2.

Leur mission principale consiste à concevoir, programmer et faire diffuser les émissions du service public national de la télévision. Elles sont soumises à un cahier des charges (30 mai 1984) qui leur impose des contraintes de natures diverses tendant à protéger certaines industries culturelles comme le cinéma, à favoriser la création audiovisuelle française ou à permettre l'accès à l'antenne de certains services publics ou privés.

1. — *Dans leur mission principale, les sociétés (auxquelles on peut rattacher F.R. 3 pour son programme national qui constitue toujours l'essentiel de sa programmation) ont eu la fâcheuse tendance à confondre concurrence et affrontement et à privilégier la démesure à la recherche de complémentarité. Il ne s'agit pas ici de prôner la*

spécialisation des chaînes, encore que l'idée soit à la mode (projet Desgraupes de télévision culturelle haut de gamme, projet de télévision éducative du Collège de France, projet de télévision musicale privée), ni de réduire une concurrence qui devrait conduire à l'émulation, mais d'appeler à l'harmonisation des programmes entre les chaînes afin de préserver la liberté des choix des téléspectateurs entre les émissions et les sujets proposés tout en ménageant les finances des chaînes face à la tentation de la surenchère dans la course au spectaculaire.

Votre rapporteur retiendra quatre exemples significatifs :

- la concurrence dans le temps : de plus en plus tôt ou de plus en plus tard (télé du matin et nuit thématique) ;
- la place des jeux de hasard ;
- les compétitions entre chaînes pour la retransmission des événements sportifs ;
- les changements brutaux de grilles de programmes et leurs conséquences.

- *Nuit et jour pour quel public ?*

Les sociétés de programme ont, depuis 1985, étendu la grille de programme aux matinées (Antenne 2) et à la nuit (T.F. 1). Ces émissions, quotidiennes pour Antenne 2 (du lundi au vendredi de 7 heures à 9 heures et plus épisodiques sur T.F. 1) se révèlent extrêmement coûteuses.

L'objectif de création de la télévision du matin était accompagné de strictes consignes concernant l'emploi (non-augmentation des effectifs). Cependant 40 emplois ont « exceptionnellement » été créés pour les besoins de ce service à T.F. 1, Antenne 2 et T.D.F. Sur Antenne 2, le coût total annuel de ces économies est fixé à 35,5 millions de francs ce qui, pour 520 heures d'émission, représente un coût horaire d'environ 68.000 F, que votre rapporteur juge élevé compte tenu de l'audience estimée (7 %).

Pour ce qui concerne les émissions de nuit sur T.F. 1, votre rapporteur ne peut donner une estimation valable de leur coût car celui-ci n'a été que partiellement budgétisé. Quoi qu'il en soit, le verdict des téléspectateurs le condamne : 2,3 % d'audience.

- *Le hasard et la vertu.*

Chacun connaît l'attrait des Français pour les jeux de hasard et la place que l'Etat occupe dans leur organisation et dans leur gestion par l'intermédiaire de la Loterie nationale ou du P.M.U. La télévision, comme les autres médias, reflète bien cette passion et sans doute l'encourage-t-elle. Votre rapporteur ne s'interroge pas moins sur l'im-

portance de la place occupée par les émissions consacrées aux jeux de hasard sur les écrans du service public. Entre-t-il dans sa mission de retransmettre en direct le tiercé dominical au risque d'interrompre une autre émission ou un autre événement sportif parfois au moment le plus passionnant ou le plus décisif ? De retransmettre en direct le tirage du Loto, émission dont on apprécie à sa juste valeur la qualité artistique et créative ? De programmer des émissions spéciales pour accompagner le lancement du Loto sportif ou consacrées à des pronostics sportifs ou hippiques, ou encore sur F.R. 3 Ile-de-France à la retransmission des courses de l'après-midi dans le cadre des actualités régionales quotidiennes ?

Votre rapporteur s'interroge d'ailleurs sur le cadre juridique de telles retransmissions.

En effet, la retransmission des tirages du Loto fait l'objet de conventions entre T.F. 1 et le Loto national, dont le contenu est très évolutif. Jusqu'à la fin de 1983, cette convention incluait deux paiements de la part du Loto :

— la couverture des frais techniques de la production, cette dernière étant confiée à la S.F.P. Le montant pour 1983 était de 3.084.308 F ;

— une location d'antenne de 6.459.413 F.

En 1984, la naissance de la Régie française des espaces a eu pour effet de supprimer la location d'antenne.

Le Loto a toutefois continué de prendre en charge le coût de production, qui s'est élevé à 4.936.772 F.

Depuis le 1^{er} janvier 1985, le Loto considère que la retransmission du tirage est un avantage pour la société qui en bénéficie — ce qui est certain si l'on considère l'audience moyenne de ce tirage (1) — et cette position est partagée par les autres sociétés de programme.

T.F. 1 a donc accepté de garder à sa charge le coût de la production, qui est toujours confiée à la S.F.P.

• *Compétitions sportives ou compétition télévisuelle.*

Dans son avis n° 13 du 18 juin 1985, le Conseil national de la communication audiovisuelle, après avoir constaté l'importance du nombre d'heures consacrées au sport par les sociétés de program-

(1) L'heure de programmation du tirage entre 20 h 30 et 20 h 40, entre le journal télévisé et le programme de la soirée, explique sans doute davantage l'audience moyenne élevée de cet « événement hebdomadaire », que l'intérêt réel d'une émission de cette durée. La simple impression à l'écran des numéros gagnants pourrait suffire.

mes (1), estime que l'évolution marquante de l'année 1984 est la concurrence accrue entre les sociétés de programmes pour obtenir la couverture des grands événements sportifs, ou pour disposer d'une sorte de monopole sur une discipline ou une compétition. Dans son précédent rapport (2), votre rapporteur s'était ému des conditions dans lesquelles T.F. 1 avait signé avec les dirigeants du football professionnel un contrat de retransmission de matches du championnat de France qui se voulait exclusif, et avait apprécié l'intervention de la Haute Autorité tendant à faire cesser un monopole en gestation. Dans la recherche de compléments de recettes par les fédérations sportives, les différentes compétitions annuelles de coupe d'Europe sont, à cause du prestige qui s'y attache, des occasions « en or » à exploiter au meilleur prix. Tel était le sens de la démarche de M. Claude Bez, président des Girondins de Bordeaux, qui avait réussi à mettre en compétition les chaînes publiques et Canal Plus pour la retransmission à prix exorbitant (3,5 millions de francs) de la demi-finale Bordeaux-Juventus de Turin. Sans l'intervention de la Haute Autorité et la raison enfin retrouvée des dirigeants de chaîne, ces prétentions auraient été sans doute satisfaites.

Votre rapporteur est conscient que les retransmissions télévisées constituent pour les fédérations ou les organisateurs de manifestations sportives une source de recettes souvent nécessaire pour équilibrer leur budget. Cela étant, la retransmission télévisée apporte déjà des gains supplémentaires en publicité aux organisateurs et en l'absence d'une réglementation et d'une tarification de la publicité autour des stades lors des rencontres télévisées (3), il ne peut y avoir de discussion « raisonnable » sur le versement de quelconques redevances aux organisateurs.

(1) En 1984, T.F. 1 a retransmis 394 heures de sport, ce qui correspond à 8,5 % du programme global.

A. 2 a diffusé 531 heures de sport, ce qui correspond à 11,4 % du programme global.

F.R. 3 a diffusé 15 h 35 de sport, ce qui correspond à 0,9 %.

(2) Sénat (1984-1985) n° 69, annexe n° 48, page 86 et suivantes.

(3) Avis du C.N.C.A. sur la qualité des programmes sportifs de télévision (18 juin 1985) :

« L'attention du Conseil national de la communication audiovisuelle a été attirée par le fort environnement publicitaire qui apparaît sur les écrans de télévision lors des retransmissions sportives. Cette publicité dite « clandestine » en réalité ne l'est plus tant on la voit partout. Le scandale est presque de la dénoncer. Ce constat est navrant et éloquent. Tout le monde s'accorde à reconnaître que le phénomène est anormal, cependant jusqu'à présent, toutes les démarches faites dans le sens d'une clarification furent autant de coups d'épées dans l'eau.

« Lorsqu'une rencontre sportive est télévisée, d'une part, des panneaux publicitaires additionnels viennent s'adjoindre aux panneaux habituels, d'autre part, le prix des emplacements publicitaires s'accroît fortement ; il peut être multiplié par dix. Les sociétés de programmes voient cette ressource leur échapper complètement, elles n'en connaissent même pas le montant. De plus, elles ne maîtrisent pas le contenu de l'émission qu'elles proposent.

Votre rapporteur s'inquiète de la course au spectaculaire qui conduit les chaînes publiques à négliger, contrairement aux obligations, il est vrai imprécises, de leur cahier des charges (art. 52) certains sports moins attractifs (1), et notamment les compétitions féminines, alors que leur retransmission pourrait encourager leur pratique, voire en révéler l'intérêt aux téléspectateurs. Le développement de la pratique du tennis en France doit beaucoup à la retransmission télévisée des tournois depuis une dizaine d'années.

• *La bataille des programmes : les innocents sont les premières victimes.*

Bien que l'audience enregistrée n'ait qu'une importance mineure sur les recettes publicitaires affectées à chacune des trois chaînes, puisque la répartition en est effectuée par la loi de finances, les dirigeants des chaînes publiques se sont livrés cette année encore

...

« L'anarchie est exploitée par les puissants organisateurs de manifestations concernant les sports très populaires. Il convient de souligner que les intermédiaires profitent aussi de la faiblesse des logistiques des organisateurs de manifestations sportives de faible audience pour obtenir des contrats avantageux leur assurant l'exclusivité de la publicité de ces organisations. Il faut souligner qu'en définitive la télévision s'accommode de cette situation en achetant les spectacles sportifs à des tarifs très bas, à l'exception des manifestations sportives de très grande audience.

« Cette situation met en évidence un vide juridique qu'il serait temps de combler. Il serait bon de reprendre le projet le plus avancé qui prévoyait la création d'une régie de publicité sportive : régie « média-sport ». Cette régie, organisme collecteur et répartiteur de fonds, réglerait et tarifait elle-même la publicité lors des compétitions sportives télévisées. Dans son rapport 1983, la Haute Autorité de la communication audiovisuelle propose deux solutions :

« — la première est que les organismes concernés relevant de l'audiovisuel français s'unissent pour constituer un contrepois indispensable à la pression qu'exercent les intermédiaires commerciaux associés aux fédérations sportives les plus puissantes ;

« — la seconde est que la publicité véhiculée par les retransmissions sportives soit réglementée, voire tarifée.

« La Haute Autorité de la communication audiovisuelle estime : « que cet effort de clarification, nécessaire au bon fonctionnement du service public, bénéficiera également au mouvement sportif dans la mesure où il permettra à terme de mieux contrôler les marges des intermédiaires et de réorienter une partie des ressources du système vers les clubs et les disciplines les moins favorisées ».

« Le mouvement sportif n'adhérera à ce projet que lorsqu'il aura l'assurance que les spectacles sportifs seront estimés par la télévision à leur juste valeur. »

Pour sa part, le Conseil national de la communication audiovisuelle estime que ces deux points de vue, n'étant pas contradictoires, peuvent l'un et l'autre être pris en considération. Tel est aussi le point de vue de votre rapporteur qui appelle les partenaires à négocier au plus vite sur ces deux points sous l'égide de la Haute Autorité.

(1) L'annonce récente par T.F. 1 de la suppression de six émissions « Sport Dimanche », faites d'événements sportifs de dimension suffisante, est caractéristique de cette attitude.

à une guerre des programmes sans merci (1) au détriment des téléspectateurs dont la satisfaction, qui devrait être le souci majeur des sociétés publiques, n'a pas augmenté. De plus, cette compétition malsaine s'est exercée au détriment de la qualité des émissions et des industries naissantes de l'audiovisuel.

Cette guerre des programmes a suscité l'intervention vigoureuse de la Haute Autorité. Dans un communiqué du 16 avril 1985, les « neuf sages » déclarent notamment qu'ils veulent « être informés de tout projet de modification des grilles de programmes au moins un mois à l'avance, qu'aucun changement dans ces grilles ne pourra intervenir sans une concertation et un accord préalable, et que des réunions mensuelles, faisant le point des programmes des trois chaînes, se tiendront, à partir du mois de mai, à la Haute Autorité ».

Au préalable, le communiqué rappelait qu'en vertu de la loi de 1982, les programmes des trois sociétés nationales « sont soumis à une harmonisation selon des normes définies par voie de recommandation par la Haute Autorité ». Celle-ci souligne aussi qu'une « concurrence sauvage entre les sociétés, de brusques modifications de programmes, des attaques personnelles entre collaborateurs du service public, sont autant de faits qui (...) méconnaissent les intérêts des téléspectateurs ».

(1) Dans un article paru dans *Télérama* du 12 juin 1985, Janick Ardois-Chartier décrit avec humour les opérations de commando des directions des programmes des chaînes publiques : « *La Guerre en face* », production si bien nommée de F.R. 3, déclenche un tir de barrage d'A.2 qui sort de ses tiroirs une « Grande Vadrouille » un peu rouillée mais toujours appréciée : le fantôme rigolard de Bourvil dissipera-t-il les fantasmes politico-stratégiques de Montand ou, plutôt, des auteurs de l'émission : Jean-Claude Guillebaud, le Point et les autres ? F.R. 3, désormais experte en art militaire, connaît les vertus de l'offensive : pour déjouer la ruse d'A. 2, « *La Guerre en face* » est avancée d'une semaine.

« On se bat même dans les jardins d'enfants. A.2 prépare-t-elle une récréation du mercredi matin ? Aussitôt T.F.1 annonce une émission du même type dans le même créneau...

« Avec la course poursuite entre « *Perles de star* » (A.2) et « *Le Grand Bétisier* » (T.F.1) on est plutôt dans le registre de guignol. Ou du concours de grimaces pour noces et banquets. Deux émissions réalisées sur le même principe : les « gaffes » des journalistes ou de leurs invités, qu'on ne voit jamais sur notre écran.

« A la mi-avril, nouveau chapitre : « *La fièvre monte à T.V. City* ». Le grand rodéo du C.E.S.P. (Centre d'étude des supports de publicité) recommence. Pourquoi les dates n'en sont-elles pas tenues secrètes sinon pour souffler un peu plus fort sur les braises jamais éteintes du feu qui couve entre les chaînes ? Pour la troisième fois dans l'année les voilà soumises à une vague de sondages. Tempête sur les états-majors : A.2 bouleverse sa grille à la dernière minute. Et tant pis si les spectateurs s'y perdent ou si la Haute Autorité est bajouée. Le jeudi soir à 20 h 30, A.2, balayant les principes posés par Desgraupes, diffuse un second film dans la semaine, commence un cycle Bourvil et sort à nouveau son arme préférée : « *La Grande Vadrouille* », précédemment restée dans sa réserve. Riposte immédiate de T.F.1 : le mardi soir, à la place d'un jeu (*Les énigmes du bout du monde*), voici « *Au bon beurre* », téléfilm d'Edouard Molinaro (deux épisodes de 90 minutes). Histoire de faire pièce au film du mardi d'A.2... »

Votre rapporteur souscrit entièrement aux analyses de la Haute Autorité et se réjouit que le mécanisme de concertation mis en place par elle ait permis de ramener plus de calme et de raison.

Il constate de surcroît que cette course démesurée pour quelques points d'audience conduit à privilégier la médiocrité, voire la vulgarité, plutôt que la qualité. Le souci d'intéresser et de retenir les téléspectateurs, louable au demeurant, ne justifie pas tout et n'importe quoi lorsqu'on a l'honneur d'être un service public.

L'exemple le plus significatif est sans doute la tranche 19 h 45-20 heures, si sensible aux yeux des présidents de chaînes car elle détermine l'audience de la chaîne jusqu'à 20 h 30 au moins, et donc sa réceptivité à trois plages publicitaires importantes (1). Deux émissions s'affrontaient au plus grand plaisir, paraît-il, des téléspectateurs : au « *Cocoricocoboy* », (2,6 millions de téléspectateurs) résistait péniblement le « *Théâtre de Bouvard* ». Ce dernier, sentant sa popularité s'effriter (2,5 millions de téléspectateurs), lance alors « *Médecins sans diplôme* ». Collaro faiblit, il s'éloigne et l'on produit en toute hâte « *Les Bargeot* ». Le seuil de l'imbécillité est atteint, chacun ayant pu, du reste, en juger.

Outre le téléspectateur, les entreprises privées de l'audiovisuel, qui ne bénéficient pas d'un volume de commandes obligées comme la S.F.P., souffrent aussi de la concurrence intempestive entre les chaînes. Votre rapporteur considère que le respect des entreprises avec lesquelles travaille le service public, et qui souvent lui assurent des financements complémentaires, constitue un préalable à la naissance d'une véritable industrie audiovisuelle en France. Les déboires de la société Media Marketing International (M.M.I.) en sont exemplaires (2). A quoi sert de distribuer des deniers publics et d'accorder des

(1) Sous la réserve que cette préoccupation peut paraître assez dérisoire, compte tenu du mode de répartition des recettes publicitaires entre les chaînes. Votre rapporteur ne peut critiquer le souci des dirigeants de l'audience de leur chaîne, mais il leur suggère non plus de raisonner sous contrainte budgétaire, comme ils le font actuellement, mais d'adopter la technique du coût marginal. Quel est le coût d'un point supplémentaire d'audience alors rapporté ?

(2) Dans un article paru dans *Le Monde* du 3 mai 1985, Jean-François Lacan décrit les mécanismes qui ont conduit l'entreprise au dépôt de bilan.

« P.M.E. de l'audiovisuel, M.M.I., séduit par la grande aventure du câble et par les aides que le fonds de soutien du ministère de la culture accorde aux producteurs privés qui s'engagent sur les nouveaux médias, participe à quelques préfigurations et travaille avec la mission « TV câble » à la constitution d'une régie de programmes jeunesse.

« Mais on ne peut pas vivre que du câble, surtout quand le retard dans la mise en place des réseaux reporte d'autant des rentrées financières déjà incertaines. Pour subsister, M.M.I. doit produire pour les chaînes publiques. Celles-ci s'intéressent aux idées de la jeune société, mais manquent cruellement d'argent. Les responsables de M.M.I. se souviennent alors qu'ils ont été publicitaires et vont à la chasse aux sponsors. Ainsi, quelques constructeurs de jeux vidéo permettent la production de « Super Défi », un jeu quotidien diffusé sur

avantages fiscaux si les industries naissantes ne sont pas assurées de débouchés stables ? Ce n'est plus la répartition des risques, c'est la participation aux pertes !

2. *Les sociétés nationales sont soumises aux dispositions de cahiers des charges qui leur imposent le respect d'un certain nombre de normes dont les objectifs sont de nature diverse, de la protection de l'industrie cinématographique française au pluralisme de l'information. Ces normes, il faut le reconnaître, influencent très nettement le contenu des programmes, si ce n'est le contenu des émissions elles-mêmes.*

Il n'appartient pas au rapporteur de la commission des finances du Sénat d'en dresser le catalogue de ces différentes normes, mais simplement d'en rappeler les objectifs et d'en apprécier le respect.

A. — L'IMPÉRATIF CULTUREL

L'un des objectifs essentiels des dispositions relatives aux programmes des trois chaînes concerne leur vocation culturelle, et plus précisément à la création audiovisuelle. Depuis l'origine, en effet, les chaînes de télévision ont reçu pour mission de produire des émissions originales et non seulement de diffuser les productions disponibles sur le marché.

Il s'agissait, d'une part, de promouvoir un genre nouveau dans lequel les « pionniers » de la télévision ont excellé, d'autre part de protéger l'industrie du cinéma contre un mode de distribution boulimique mais fort peu rémunérateur.

...

T.F. 1 avec un certain succès pendant l'été 1983, puis Thomson finance « Microludic » sur la micro-informatique. Les organisations professionnelles de la coiffure viennent en aide au magazine « Accroche-Cœur » sur la même chaîne.

« La chaîne, elle, constate surtout que l'émission d'un quart d'heure lui revient entre 2.000 F et 7.000 F à l'achat pour un coût de production de 150.000 F.

« Et puis, brusquement, tout casse. Les chaînes françaises, début janvier, ravivent la guerre de l'audience, bousculent leur grille. « Microludic » est supprimé, d'un coup, sans préavis. En matière de compensation, T.F. 1 offre à M.M.I. la réalisation de « Pic et Poke », une autre émission sur la micro-informatique, interrompue six semaines plus tard. Le 13 avril, c'est le coup de grâce : pour fêter la nouvelle vague de sondages, « Accroche-Cœur » est déprogrammé, toujours sans préavis, par simple télex.

« A T.F. 1, on invoque une restructuration de la grille, on propose de diffuser « Accroche-Cœur » le lundi à 11 h 45 au lieu du samedi à 12 h 10. « Un créneau très recherché », précise sans rire la direction de la chaîne. « Même s'il y avait le lundi matin une audience potentielle, répond Christine Boisgelot, il faudrait plus d'un an pour la fidéliser. Nos sponsors ne pourraient suivre sur une telle opération. » M.M.I. demande alors à T.F. 1 de lui acheter l'émission à son prix réel. Silence total de la chaîne. Lettre à la Haute Autorité ; pas de réponse. Dépôt de bilan de la jeune société de production le 25 avril. »

1. *Cinéma et télévision : de la difficulté de s'affranchir des goûts du public.*

Toutes les enquêtes sur les préférences des téléspectateurs révèlent l'attraction profonde du public pour les films. Satisfaire le goût du public consisterait donc à diffuser un nombre croissant de films. C'est si vrai que les présidents de chaîne cèdent à cette tentation dès que la concurrence s'exerce trop vivement et que l'audience est menacée.

Ces tendances à la facilité sont renforcées par le faible prix d'achat des œuvres cinématographiques. Il est, en effet, fort rare qu'après un premier passage en salles, un film puisse engager une seconde carrière (1). La télévision constitue dès lors le complément de recettes indispensable à l'équilibre du budget et, dans de nombreux cas, les producteurs se trouvent en situation de faiblesse dans la négociation.

La contribution versée par la télévision est sans rapport avec l'audience des films qu'elle diffuse. Jamais le cinéma n'a eu autant de spectateurs grâce à la télévision. Cependant, ces spectateurs n'en acquittent pas le prix. Selon M. Gilbert Grégoire, président du Bureau de liaison des industries cinématographiques, « pour 190 millions d'entrées par an, les salles versent aux distributeurs et producteurs de films de toutes nationalités 1.700 millions de francs. Il faut y ajouter les ressources du Fonds d'aide pour 250 millions de francs environ. Cela représente donc 2 milliards de francs. Pour 470 films diffusés par an et réalisant 4 milliards de francs de vision/spectateurs, les trois chaînes de télévision publique ne versent que 250 millions de francs en achats de droits, 120 millions de francs en parts de coproduction et une cinquantaine au Fonds d'aide » (2).

Le cinéma reste donc pour les chaînes un produit bon marché (3), surtout lorsqu'il s'agit de rediffusion.

(1) Lorsque c'est le cas, il constitue pour les chaînes un produit d'appel très prisé mais très coûteux. T.F.1 a payé 14 millions de francs pour *West Side Story* et *Le Pont de la Rivière Kwai*.

(2) En 1984, le calcul de rendement par spectateur et par média donnait la répartition suivante : un spectateur en salle rapporte sept fois plus qu'un consommateur de vidéo-cassettes, vingt-trois fois plus qu'un abonné à une chaîne payante, et cent cinquante fois plus d'un téléspectateur du service public de télévision.

(3) Alors que l'audience du cinéma à la télévision est de loin la plus importante, les achats de droits par cette dernière oscillent entre 0,5 et 1 million de francs, selon la qualité ou la réputation du produit. *Châteauvallon* coûte 1,87 million de francs de l'heure.

FILMS DIFFUSÉS EN 1984

	T.F. 1	A 2	F.R. 3	Total
Première diffusion	47	66	107	220
Rediffusion	95	64	106	265
Total	142	130	213	485

Cela étant, le cinéma français conserve une situation, sans doute précaire et fragile, mais relativement favorable par rapport à nos principaux voisins (Italie, R.F.A., Grande-Bretagne).

De l'avis unanime de la profession, les mécanismes inscrits dans les cahiers des charges des chaînes de télévision concernant d'une part la hiérarchie des passages (1), et, d'autre part, les règles de programmation (2) expliquent en partie la relative santé du cinéma français. D'ailleurs, la plupart des pays de la Communauté européenne ont adopté des règles concernant la hiérarchie des passages (3).

(1) Le principe de la hiérarchie des passages, qui règle la chronologie de diffusion des films sur les différents supports, se justifie par l'économie du financement des films : en moyenne, un producteur perçoit 9,20 F sur une entrée en salle, 1,33 F sur la location d'une cassette, 0,47 F par téléspectateur abonné à Canal Plus, 0,15 F par téléspectateur d'une chaîne de service public.

Il est donc indispensable de protéger l'exploitation en salle des films, pour éviter l'effondrement de l'industrie cinématographique.

Le film doit donc être, d'abord, distribué en salle avant toute autre forme d'exploitation, la durée de cette exclusivité étant variable selon que la diffusion ultérieure implique ou non une rémunération spécifique perçue auprès du téléspectateur.

Ce délai est ainsi d'un an pour l'édition vidéo et la diffusion par des télévisions financées par abonnement.

Il est porté à trois ans pour toutes les télévisions qui ont recours de manière exclusive ou importante aux ressources publicitaires (deux ans seulement en cas de coproduction par la chaîne, ce qui explique la tendance des chaînes de télévision à prendre des participations, même minoritaires, dans la production de films).

(2) L'interdiction de programmer des films certains jours et à certaines heures obéit à la même logique.

Il existe actuellement trois régimes différents :

— télévision par abonnement (Canal Plus) : pas de film les mercredis et jeudis avant 21 heures, le samedi avant 23 heures et le dimanche avant 18 heures ;

— réseaux câblés « non publicitaires » : pas de film les mercredis et jeudis avant 22 heures, le samedi avant 23 heures et le dimanche avant 20 h 30 ;

— télévisions faisant appel aux ressources publicitaires : pas de film le mercredi soir et le vendredi soir (à l'exception des films de type ciné-club présentés après 22 h 30) ; pas de film le samedi toute la journée et le dimanche avant 20 h 30.

(3) La Cour de justice des Communautés européennes par décision du 11 juillet 1985, a jugé conforme aux exigences du Traité de Rome le délai imposé entre la sortie d'un film en salle et les autres modes d'exploitation.

Cependant, des risques de dérapage ne sont pas à exclure, notamment avec des télévisions privées (si celles-ci ne sont pas soumises aux mêmes règles de programmation que les chaînes publiques) et des satellites dont la technique permettra sans doute plus rapidement que ne le prévoient généralement les experts, de capter des émissions, à investissement décroissant ; et qu'il sera fort difficile de soumettre à une réglementation nationale, voire communautaire.

Dans le court terme, on peut néanmoins en raison de la plus grande concurrence entre télévisions publiques et télévisions privées, une meilleure rémunération des droits attachés aux œuvres cinématographiques. Les difficultés financières des chaînes publiques, qui conduisaient celles-ci à se tourner vers les industries cinématographiques pour l'achat de programmes, pourraient donc les amener à réviser leurs positions. Elles pourraient même revenir à ce qui aurait dû être leur vocation prioritaire, la diffusion ou la production d'émissions de fiction destinées à leurs propres écrans. Mais encore faudrait-il qu'elles apprennent à mieux en maîtriser les coûts.

2. La création audiovisuelle : rediffusion annuelle d'un feuilleton à épisodes décevant.

Loin de ne concerner que les sociétés nationales de télévision, la création audiovisuelle est surtout du ressort de la Société française de production (S.F.P.), l'Institut national de la communication audiovisuelle (I.N.A.) et, enfin, de la Société de commercialisation, France-Média International (F.M.I.).

Le dispositif mis en place par la loi du 29 juillet 1982, dans le prolongement de la logique de la réforme de 1974, est en effet extrêmement complexe :

La **diffusion** des œuvres est assurée par les trois chaînes (T.F. 1, A. 2 et F.R. 3).

Plusieurs sociétés interviennent au niveau de la **production** :

- Les sociétés nationales de télévision ((T.F. 1 et A. 2) ne peuvent produire par elles-mêmes qu'à titre accessoire (art. 38 de la loi du 29 juillet 1982), leurs cahiers des charges (art. 97 pour T.F. 1 et art. 96 pour A. 2) ne les autorisant qu'à produire des émissions ressortissant à certains genres. Du reste, si elles sont tout à fait libres de passer des commandes ou de coproduire avec les sociétés privées ou étrangères, elles sont tenues néanmoins de commander ou de réaliser en coproduction avec la S.F.P. des œuvres et documents audiovisuels correspondant à un chiffre d'affaires minimum fixé annuellement (1). F.R. 3 bénéficie, à cet égard, d'un

(1) Aux termes des dispositions annuelles de leurs cahiers des charges arrêtées le 30 juillet 1985, T.F. 1 assure à la S.F.P. un chiffre d'affaires annuel de 599 millions de francs, A. 2 de 553 millions de francs et F.R. 3 de 43,8 millions de francs.

régime particulier puisque l'article 40 de la loi du 29 juillet 1982 précise qu'elle doit réserver une place prioritaire aux œuvres conçues et produites par les sociétés régionales de télévision ; F.R. 3 est donc alimenté en grande partie par son propre réseau.

- La Société de production (S.F.P.) réalise comme producteur, producteur-délégué ou coproducteur un certain volume de commandes au profit des trois chaînes, mais elle assure également des productions pour d'autres clients (cinéma, sociétés privées, publicité).

- L'I.N.A., quant à lui, aux termes de l'article 47 de la loi du 29 juillet 1982, produit des œuvres et documents audiovisuels en liaison avec ses activités de recherche.

Plusieurs sociétés interviennent au niveau de la commercialisation des œuvres et documents audiovisuels à l'étranger. Théoriquement, France Média International se voit réserver cette commercialisation à l'étranger (art. 58 de la loi du 29 juillet 1982), mais ce monopole entre les chaînes publiques est inopérant lorsqu'il y a coproduction des sociétés étrangères ; dans ce cas, les sociétés nationales recouvrent leur liberté.

Ce dispositif se traduit sur le plan réglementaire par un certain nombre d'obligations réciproques inscrites dans les cahiers des charges des sociétés et établissements du service public. Ces obligations ont eu pour conséquence un alourdissement des circuits, une démobilisation des personnels ainsi qu'un lourd accroissement des coûts de production.

Quelle est l'efficacité des diverses dispositions de ces cahiers des charges qui tendent à favoriser la production et la diffusion d'œuvres françaises ? A cette question, la réponse apportée est hélas connue de tous et unanimement regrettée.

En raison de sa complexité, mais plus probablement aussi à cause de la contrainte financière qui a pesé sur les budgets des chaînes de télévision depuis quelques années, l'échafaudage mis en place a conduit à **un véritable effondrement de la création audiovisuelle en France.**

Votre rapporteur est conscient que ce phénomène n'est pas propre à la France, et qu'il concerne également d'autres pays européens. Il s'efforcera donc d'effectuer un constat aussi objectif que possible, d'en rechercher les causes et d'en aborder les solutions. D'ailleurs, les rapports sur la création audiovisuelle en France se sont succédé (rapport de M. Claude Santelli au Président de la République en mai 1984, rapport du Service d'observation des programmes à la même époque, rapport de Mme Danièle Delorme au conseil économique et social en juin 1985), et ils font tous entendre le même « son de cloche ».

Selon Mme Delorme (1), dont les constatations confirment celles effectuées imperturbablement (mais sans aucune efficacité, il faut le reconnaître) par votre commission depuis plusieurs années :

« De quelque manière qu'on la définisse, la création télévisuelle française se situe aujourd'hui à niveau relativement modeste, par comparaison avec le passé. Si l'on s'en tient au volume horaire de fiction diffusé sur les écrans des trois chaînes publiques de télévision, qui n'est certes qu'un indicateur parmi d'autres, on peut constater un recul assez marqué depuis 1980 :

« — en 1980 : 479 heures de fiction diffusée ;

« — en 1984 : 407 heures de fiction diffusée.

« L'augmentation rapide des coûts de production, mise en parallèle avec la progression relativement modeste des budgets des chaînes publiques en 1983 et 1984, explique pour une part ce déclin de la création audiovisuelle.

« Mais d'autres explications peuvent être avancées : elles tiennent en particulier à la politique des programmes choisie par les responsables des chaînes ; par exemple, T.F. 1 a donné délibérément en 1981 et 1982 la priorité aux magazines, aux documentaires et aux variétés au détriment de la fiction.

« Au total, on a constaté au cours de cette période un accroissement spectaculaire des achats par le service public français de séries et téléfilms étrangers, essentiellement américains, souvent de qualité assez médiocre, mais dont le coût horaire est, en moyenne, dix fois inférieur au coût horaire d'une émission de fiction (2), soit pour l'ensemble des trois chaînes :

« — en 1980 : 315 h 30 de diffusion de séries et téléfilms étrangers ;

« — en 1984 : 537 h 06 de diffusion de séries et téléfilms étrangers. »

(1) Rapport au Conseil économique et social, p. 10.

(2) « Les 200.000 F l'heure payés par T.F. 1 pour *Dallas* ne représentent que 5 % du prix horaire d'une série française réalisée par la S.F.P. » (P.-A. Gay, *La Croix*, 21-22 avril 1985).

Il est particulièrement difficile d'appréhender en termes financiers ce sujet en l'absence de données statistiques fiables et d'accords entre les différents documents sur la définition du terme création (1).

Le constat n'en demeure pas moins significatif : les temps d'antenne consacrés à la fiction démontrent que **la création piétine depuis 1980.**

Le revenu et l'activité des artistes interprètes, qui sont de bons indicateurs de la création, en tout cas sous ses formes traditionnelles, se sont dégradés sur la période 1980-1983. Ainsi la rémunération globale versée à la profession est passée de 66,4 millions de francs à 79,6 millions de francs, soit une augmentation de 20 %, équivalant à une diminution de 19 % en francs constants, compte tenu de la hausse de l'indice général des prix (39 % pour quatre ans). Le nombre de jours de travail est passé de 48.900 à 42.700, soit une diminution de 13 %. La situation des réalisateurs, sans être exceptionnelle, s'est mieux maintenue (leur rémunération globale a augmenté de 8 % en francs constants). Ceci traduit en fait une modification de la structure des émissions produites : moins d'acteurs, moins de décors, une plus grande utilisation de la vidéo légère, les productions lourdes passant de plus en plus dans le domaine de la coproduction, compte tenu des contraintes budgétaires.

Toutefois, la situation a évolué diversement dans chaque société de programmes, en fonction de la « politique de la grille » menée par les différents responsables des chaînes. Alors que les contraintes

(1) Pour mesurer dans quelle proportion ces ressources, toutes origines confondues, sont affectées à la création, il faudrait disposer d'analyses plus précises des budgets de programme des chaînes.

La notion de budget de programme, telle qu'elle apparaît dans le budget fonctionnel des trois sociétés nationales, correspond à la dépense globale consacrée aux programmes information exclue. Le budget de programme en 1985 est de 1.309 millions de francs sur T.F.1 (56,6 % du budget global), de 1.265 millions de francs sur A.2 (54,5 % du budget) et de 1.016 millions de francs sur F.R.3 (42,7 % seulement du budget, à cause du poids budgétaire, pour cette chaîne de l'information régionale) ; les autres postes des budgets sont l'information, la diffusion (20 % du budget environ), les dépenses de fonctionnement général et les contributions diverses.

Au sein du budget de programme, le budget fonctionnel distingue cinq chapitres : la création, le cinéma, les autres programmes (incluant les achats de droits de diffusion de téléfilms et séries étrangères), les versements aux sociétés d'auteurs et les autres dépenses liées aux programmes. Le budget de création, tel qu'il figure dans les documents budgétaires, n'a qu'un lointain rapport avec les dépenses correspondant réellement à des œuvres de création. En réalité, le budget de création englobe toutes sortes de choses, puisqu'il englobe « toute production réalisée en France ou faisant appel à du personnel français, excepté les journaux, magazines d'information et émissions sportives ». C'est-à-dire qu'il inclut toute la fiction, mais aussi toutes les variétés, tous les jeux, tous les documentaires et magazines (hors information), toutes les émissions pour la jeunesse, toutes les émissions musicales et retransmissions. Or, s'il est clair qu'il y a, au-delà de la fiction, des œuvres de création véritable dans chacun des domaines précités, il n'en reste pas moins que la définition du budget de création ainsi retenue est beaucoup trop extensive pour avoir une quelconque signification du point de vue qui nous préoccupe.

étaient à peu près identiques d'une chaîne à l'autre, les résultats enregistrés, en termes de place offerte à la création dans les programmes, ont été très variables.

VOLUME D'ÉMISSIONS DE FICTION PRODUITES OU COPRODUITES
PAR CHAQUE SOCIÉTÉ NATIONALE DE PROGRAMME

(En heures.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
T.F. 1	206	181	110	118	111	155
Antenne 2	200	190	190	201	210	200
F.R. 3	75	85	96	80	86	»

Source : Sociétés de programmes.

On constate à la lecture de ce tableau que si Antenne 2, à un niveau élevé, et F.R. 3, à un niveau plus modeste, ont maintenu le volume horaire des productions de fiction, T.F. 1, pour sa part, a vu sa production de fiction s'effondrer en 1981 et surtout en 1982. Les prévisions plus optimistes pour 1985 (155 heures) demeurent assez largement en-deçà du niveau atteint en 1980.

Une étude réalisée en juin 1984 par le Service d'observation des programmes (S.O.P.) portant sur l'évolution des émissions de fiction télévisuelle diffusées au cours des quatre premiers mois de 1982, 1983 et 1984 confirme les résultats décevants dont il est fait état ci-dessus. L'année 1982 constituant le « creux de la vague », le S.O.P. note une légère progression d'ensemble de la fiction télévisuelle diffusée sur la période de référence (+ 10,8 %), mais surtout évoque une réduction inquiétante du volume des premières diffusions françaises qui, en février 1984, ne représentent plus que 28,5 % des émissions de fiction diffusées, alors qu'en février 1983, ce chiffre était de 40,5 %.

Au sens où l'entend Mme Delorme dans son rapport au Conseil économique et social, la création (1) représente au total 486 heures de programmes, soit 8,7 % du temps d'antenne, tandis que les achats de programmes étrangers représentent 553 heures, soit 9,5 % du temps d'antenne.

(1) « Pour notre part, nous avons souhaité disposer d'un bilan des temps d'antenne réservés à la création sur les chaînes, qui ne réduise pas la notion de création à celle de fiction. A cette fin, nous nous sommes livrés à une analyse minutieuse des programmes diffusés pendant les mois de septembre et octobre des années 1982, 1983 et 1984 sur chacune des chaînes, en ventilant les heures de programmes correspondant aux critères définis au début du rapport dans la rubrique « création ».

« Ainsi, pour donner des exemples, nous avons été conduits à considérer comme étant de la création non seulement les dramatiques, téléfilms, et séries, mais aussi des émissions comme « La grande parade du jazz » de J.-C. Averty, certains documentaires de l'I.N.A. (Botanique), ou encore « le Théâtre de Bouvard ». Dans les cas douteux, nous avons interprété la notion de création dans le sens le plus extensif. »

Si l'on s'intéresse maintenant à l'origine des productions, on constate le même phénomène d'effondrement en 1981 et 1982, et de léger redressement depuis.

T.F. 1 et Antenne 2 produisent et confient le plus souvent la fabrication proprement dite de leurs programmes, y compris dans le domaine de la création, à la S.F.P. qui joue le rôle de producteur exécutif (1).

En revanche, F.R. 3 qui dispose de moyens techniques propres plus importants, en particulier au niveau des équipes régionales, produit et fabrique une part très importante des émissions qu'elle diffuse.

Pour nous en tenir à la production de fiction, il faut préciser que la majorité des programmes, toutes chaînes confondues, est réalisée avec les moyens techniques de la S.F.P. Ceux-ci sont considérables : 2.531 personnes, dont certaines disposent de qualifications très rares, du matériel et des studios film et vidéo très importants. Mais ces moyens sont mal utilisés car les sociétés de programmes ne parviennent que difficilement à planifier leurs commandes — alors qu'en principe une société aussi lourde que la S.F.P. devrait recevoir les scénarios au moins huit mois à l'avance — il y a un sous-emploi plus ou moins structurel des personnels de la S.F.P. et donc un surcoût à la production (2).

Quant aux producteurs indépendants, il n'est fait appel à eux que dans une proportion qu'ils jugent insuffisante, en raison des quotas de chiffres d'affaires accordés à la S.F.P. La question du partage de la production exécutive, ou de la production déléguée, entre les producteurs indépendants et la S.F.P., est une question délicate, car il n'y a pas *a priori* de répartition optimale : la S.F.P. est mieux armée pour réaliser certains types d'émissions ; les producteurs indépendants peuvent, pour d'autres types d'émissions, offrir une collaboration plus attrayante pour les chaînes en raison de leur souplesse de fonctionnement et de leur plus grande aptitude à mobiliser les capitaux privés français et étrangers. Il semble que le meilleur partage possible résulterait d'une concurrence à armes égales entre production publique et production privée.

(1) Il faut préciser qu'elle y sont incitées par les dispositions annuelles de leurs cahiers des charges qui les obligent à consacrer un volant de production garanti à la S.F.P. (v. *supra* p. 125).

(2) Constat déjà effectué par votre rapporteur lors de l'examen du budget pour 1984 repris aujourd'hui par Mme Delorme.

**RÉPARTITION DE LA PRODUCTION ORIGINALE
DIFFUSÉE PAR LES SOCIÉTÉS DE PROGRAMMES**

Production interne.

	T.F. 1	A. 2	F.R. 3
1980	52 heures	15 heures	44 heures
1981	12 heures	15 heures	47 heures
1982	5 heures	14 heures	55 heures
1983	9 heures	7 heures	56 heures
1984	»	5 heures	49 heures

Source : S.J.T.I.

Production S.F.P.

	T.F. 1	A. 2	F.R. 5
1980	90 heures	116 heures	5 heures
1981	79 heures	101 heures	2 heures
1982	52 heures	74 heures	5 heures
1983	77 heures	116 heures	1 heure
1984	60 heures	136 heures	6 heures 30

Source : S.F.P.

Production indépendante.

	T.F. 1	A. 2	F.R. 3
1980	64 heures	64 heures	26 heures
1981	59 heures	61 heures	31 heures
1982	33 heures	82 heures	27 heures
1983	50 heures	98 heures	28 heures
1984	68 heures	89 heures	21 heures

Source : S.J.T.I.

Le tableau précédent n'inclut pas les productions de l'I.N.A. ni celle des F.R. 3 pour T.F. 1 et Antenne 2, qui représentent des volumes horaires assez modestes.

Cette incapacité du service public à assurer un volume de création suffisant, soulignée depuis de nombreuses années par votre rapporteur, laisse la place aux programmes produits à l'étranger, dont les coûts de production sont moindres et dont l'amortissement s'effectue sur un marché plus vaste (1). Il est en effet tentant pour les responsables de la programmation de diffuser beaucoup de séries, dessins animés et téléfilms étrangers (américains pour la plupart, japonais, mais aussi demain brésiliens et australiens), qui représentent un temps d'antenne important pour un coût global assez modeste. C'est ce qui explique une présence de plus en plus envahissante de ces productions sur nos écrans, comme le montrent les tableaux suivants :

**ACHATS DE DROITS DE DIFFUSION DE SÉRIES
ET DE TÉLÉFILMS ÉTRANGERS**

(En millions de francs.)

	1980	1981	1982	1983	1984
T.F. 1	10,6	14	17,7	20,2	35,9
Antenne 2	12,2	14,2	12,1	15,3	20,2
F.R. 3	5,4	6,4	10,5	19,8	26,2
Total	28,2	34,6	40,4	55,3	82,3

**NOMBRE D'HEURES CORRESPONDANT AUX ACHATS DE DROITS
DE DIFFUSION DE SÉRIES ET DE TÉLÉFILMS ÉTRANGERS**

	1980	1981	1982	1983	1984
T.F. 1	117 h 45	152 h 50	139 h 30	197 h 15	223 h
Antenne 2	139 h 45	115 h 16	72 h 38	126 h 45	147 h 36
F.R. 3	58 h 45	60 h 31	85 h 30	144 h 14	166 h 30
Total	315 h 30	328 h 37	297 h 38	368 h 14	537 h 06

Source : S.J.T.I.

Pour des raisons que votre rapporteur analysera dans la dernière partie consacrée aux aspects financiers de la gestion du service public, il apparaît que la création française coûte cher, sans doute

(1) Selon M. André Harris, président de F.M.I., « les Etats-Unis vendent au monde entier parce qu'ils réunissent deux conditions : d'abord, leur société profondément multi-culturelle est aujourd'hui de référence ; ensuite leur marché intérieur est suffisant pour amortir leurs programmes ».

trop cher pour être exportable, mais aussi pour alimenter raisonnablement notre propre marché intérieur. C'est ce que votre rapporteur estime le plus inquiétant.

Il existe donc un problème quantitatif, qui peut être analysé en termes financiers. Mais il existe aussi un problème qualitatif, comme le souligne la Haute Autorité dans son rapport 1984, regrettant que « *certains téléfilms, encore trop nombreux, qui par la fadeur des sujets, la médiocrité des interprètes et de la mise en scène, distillent l'ennui* » (1).

Votre rapporteur est conscient de l'effort effectué par les différentes chaînes de télévision pour produire en coproduction des programmes de qualité, mais il déplore leur incapacité à sortir de l'alternative « ou bien c'est de bonne qualité et c'est très cher, ou bien c'est moins cher mais c'est de mauvaise qualité ». Il regrette aussi leur tendance au mimétisme qui n'est admissible que lorsque le sujet du téléfilm ou du feuilleton est de qualité. Le scénario de la série « *Châteauvallon* », feuilleton de vingt-six heures dont la durée devait permettre à Antenne 2 de « fidéliser » son public sur une longue période, et de mieux amortir les décors extérieurs et contrats de location des lieux, semble avoir eu quelques faiblesses. Au point que ce feuilleton, dont les producteurs prétendaient faire un « *Dallas* » à la française, vit sa popularité s'estomper dans l'embrouillamini des rocambolesques aventures de Mme Berg et ne reposer que sur l'actrice principale. Aucun fil directeur, à l'inverse de « *Dallas* ». Résultat : une défaillance de la talentueuse et populaire Chantal

(1) C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles nos produits sont peu prisés sur le marché international.

« *L'image qu'on a à l'étranger est essentiellement déterminée par la fiction. Selon M. Harris, celle-ci reste assez prestigieuse, car la France est un pays de tradition culturelle littéraire qui exploite en fin de compte assez bien cette tradition. Mais attention ! elle est aussi un peu archaïque. Pourquoi, s'étonne le directeur général de F.M.I., n'arrive-t-on pas à traiter dans le domaine de nos fictions, de notre évolution ?*

« *On fait dans le social, chez nous, dans le malheur des cadres noyés dans des entreprises inhumaines, dans le conflit de classes à la fin stéréotypé. Le social dépressif.* » Aussi nous verrait-on, à l'étranger, un peu comme un peuple courant après son propre progrès, regardant l'avenir dans un rétroviseur.

« *Les Japonais, qui s'intéressent à la modernité française, s'étonnent qu'on n'ait pas imaginé d'histoire ayant trait à l'industrie nucléaire. Pourquoi personne n'a encore parlé d'Airbus ? Nos thèmes, à nous, c'est la honte de l'histoire, la difficulté d'assumer notre avenir. Comment va-t-on toucher les Américains avec nos interrogations bien pensantes et un peu bigotes ? C'est très proche de la mentalité profonde de la France ; c'est très français mais c'est aussi européen. Les Allemands ne font pas tellement mieux.*

« *S'il y a une caractéristique à l'Europe, c'est peut-être cet aspect négatif, on ne sait pas propulser notre modernité. La France, comme l'Europe, a du mal à construire « un système décomplexé audiovisuel » ; on a du mal à exprimer ce qu'on voudrait par-dessus tout quand on lit les journaux, les déclarations des hommes politiques. « On reste une des collectivités de la planète à posséder encore un crédit culturel mais si on ne prend pas garde à sortir de nos systèmes de référence passésistes, on va être totalement dépassés. »*

Nobel et il a fallu renoncer à la suite du tournage. Lorsque l'acteur jouant le rôle de Joke Ewing est décédé, les auteurs, faisant preuve d'une capacité d'adaptation remarquable, modifièrent le scénario sans dommage pour la série « *Dallas* ».

Résultats : une ardoise de plusieurs centaines de milliers de francs pour Antenne 2 qui devra rembourser les productions Televie et Telfrance.

Afin de s'affranchir partiellement des contraintes budgétaires existantes pour la réalisation d'œuvres ambitieuses et de s'ouvrir un marché international, de nombreux accords de coproduction internationale ont été signés au cours du dernier exercice.

La coproduction internationale présente en effet, pour les émissions « lourdes », de nombreux avantages :

— d'ordre artistique : elles permettent de mettre en commun de bonnes idées, de bons thèmes d'émission ou de bonnes histoires pour réaliser des fictions, des jeux nouveaux, des variétés plus créatives ; elles favorisent le dialogue culturel entre créateurs ou interprètes de plusieurs nationalités sur un sujet d'intérêt commun ; elles contribuent à rompre l'isolement des auteurs ;

— d'ordre économique : elles permettent de minorer les coûts en cofinançant les produits et, par suite, facilitent le montage d'émissions de prestige ; en outre, et cela n'est pas négligeable, elles permettent en théorie d'optimiser les espoirs d'amortissement du produit, en lui donnant un label international et donc un marché international. Elle est, par excellence, le mode de production adapté à la diffusion par satellite, avec des possibilités futures de versions multilingues telles qu'elles sont désormais technologiquement possibles ;

— d'ordre stratégique enfin : la coproduction étant en pratique sinon le seul, en tout cas le meilleur moyen d'exporter les produits audiovisuels français, elle peut être le véhicule idéal de la culture française.

Compte tenu de ces avantages, qui sont réels, et malgré les critiques qui surgissent inévitablement d'initiatives nouvelles, il semble que l'on ne puisse qu'encourager les trois chaînes, au moment où elles se lancent dans des coproductions de ce type, en suivant en cela l'exemple d'Antenne 2, qui fut précurseur en la matière ; cependant, il faut insister sur deux points essentiels :

— le choix des sujets est primordial : les coproductions avec les pays anglo-saxons sont particulièrement tentantes sur le plan financier, notamment les coproductions avec les Etats-Unis, dans le cas d'un tournage en France, en raison du taux de change. Mais elles ne peuvent se monter sans un tournage en langue anglaise car le public

américain n'accepte pas les films doublés. Ce handicap alourdit de 20 % environ les budgets. L'œuvre, produite avec de gros moyens peut cependant être une œuvre de grande qualité. Encore faut-il que les sujets choisis transmettent la culture européenne dans ce qu'elle a de spécifique et d'original. Pour promouvoir la culture française, européenne, il faut dépasser le problème linguistique, peut-être avec des grands sujets tirés du fonds culturel européen, comme le proposent intelligemment nos partenaires italiens (cf. « *Quo Vadis* » ou « *Christophe Colomb* », coproduits par la R.A.I.). Mais il faut aussi veiller à la qualité des scénarios, de la réalisation et, surtout, à l'homogénéité de l'interprétation ;

— en second lieu, votre rapporteur qui, depuis 1982, estime que la création de F.M.I. a été une erreur, considère avec Mme Delorme qu'il existe un vrai problème concernant la cession des droits pour l'étranger à F.M.I. ; elle n'hésite du reste pas à en conclure que le monopole de cette société encourage les chaînes à renoncer à leurs droits de commercialisation au profit de producteurs indépendants auxquels elles s'adressent. Il est bien évident — et les responsables de F.M.I. ne sont pas en cause, car il leur faut assurer une mission proche de l'impossible — que ceux qui prennent en charge une production sur un plan artistique sont les plus motivés et les mieux armés pour en assurer la diffusion à l'étranger.

Le bilan paraît donc inquiétant, pour ne pas dire désastreux. Les critiques formulées par M. Jack Lang, ministre de la culture, à Mexico, en juillet 1982, étaient sans doute prémonitoires. « *Trop souvent, nos pays acceptent passivement une certaine subversion d'images fabriquées à l'extérieur (...) qui sabotent les cultures nationales et véhiculent un mode uniformisé de vie que l'on voudrait imposer à la planète entière. Au fond, il s'agit là d'une modalité d'intervention dans les affaires intérieures des Etats ou, plus grave encore, dans les consciences des citoyens des Etats.* » On eût préféré plus de modestie dans le ton et plus d'ambition dans l'action. Ce ne fut pas le cas (1).

B. — LE PLURALISME

« L'intervention dans la conscience des citoyens » est sans doute l'un des effets les plus redoutables de la télévision ; il en résulte une tentation permanente pour les hommes politiques de contrôler peu ou prou cet outil de communication. Il est donc important que les

(1) Il est vrai depuis lors que M. le ministre de la culture a remis, au cours du Festival du cinéma américain de Deauville, en 1985, les insignes de commandeur des arts et lettres à Mme Liz Taylor et que le Gouvernement a choisi pour exploiter le réseau multiville de télévision privée un partenaire italien dans les conditions que l'on connaît.

règles du jeu soient établies pour assurer un véritable pluralisme de l'information. Votre rapporteur estime, pour sa part, que cette notion protectrice des consciences des téléspectateurs devrait s'appliquer à l'ensemble des émissions. Il craint qu'en période de difficultés financières, la multiplication des mécanismes de financement et de subventionnement des projets de création audiovisuelle, après agrément de comités divers et variés mais dont les membres sont désignés par le Gouvernement permette, dans l'avenir, une reprise en main « culturelle » de la télévision. C'est ainsi que l'ombre de Gramsci se profile derrière la manne financière promise par M. Jack Lang.

1. — *Le pluralisme de l'information.*

La loi du 29 juillet 1982, dont les dispositions sont reprises mot à mot par le cahier des charges des trois chaînes, précise que le service public a pour mission de servir l'intérêt général : « en assurant l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ».

Si l'on exclut les temps d'antenne réservés dans le cadre d'émissions spéciales, sous le contrôle de Haute Autorité, aux assemblées parlementaires, aux partis politiques, aux syndicats et aux associations, c'est sans aucun doute à l'occasion des journaux télévisés d'information que ce principe doit s'exercer. Il est certes toujours délicat de porter un jugement équilibré sur l'information télévisée assurée par le service public. Néanmoins, il semble que malgré les améliorations apportées par l'intervention de la Haute Autorité, les Français conservent une certaine méfiance vis-à-vis du service public. Un sondage réalisé par *Télérama* en janvier 1985 a montré que 42 % des téléspectateurs estimaient que les journalistes « seraient plus libres » pour les informer au sein de télévisions commerciales appartenant à des sociétés privées, contre 23 % considérant qu'il n'y aurait pas de différence. Un autre, plus récent, réalisé par B.V.A. à la demande de l'Institut de la communication sociale (1) montrait que les Français manifestaient un solide attachement à une conception pluraliste et démocratique de l'information : à toute forme d'information officielle à une voix, ils préfèrent pour 40 % d'entre eux le débat contradictoire. Or, volonté des hommes politiques ou des journalistes, les chaînes consacrent toutes, des émissions permettant à un homme politique de s'exprimer, les questions étant formulées par des journalistes ; aucune n'a inscrit dans sa grille de programmes des débats contradictoires à échéance régulière. Le débat entre M. Fabius et M. Chirac, programmé le 27 octobre 1985 sur T.F. 1 fait exception à cette règle.

(1) A l'occasion du premier symposium de la communication gouvernementale, 30-31 mai 1985 à Paris.

2. — *Le pluralisme menacé.*

Mais réduire le pluralisme à des émissions d'information serait commettre une erreur ; il doit s'étendre à l'ensemble des programmes. C'est de la diversité que naît la liberté.

Les cahiers des charges des chaînes de télévision eux-mêmes ne sont pas exempts de menaces. Citons, comme la Haute Autorité dans son avis, la disposition du cahier des charges (1) qui prévoit que « *la société programme annuellement au moins douze spectacles dramatiques, lyriques et chorégraphiques (...). Les douze spectacles sont choisis par la société en accord avec le ministre chargé de la culture.* Citons aussi la disposition (2) prévoyant un effort particulier dans les journaux télévisés *en faveur des activités culturelles*, dont la Haute Autorité avait décidé la suppression, estimant que « *le poids respectif des rubriques entrant dans la composition des journaux télévisés ne se détermine pas par décret... C'est aux journalistes qu'il appartient d'apprécier chaque jour la part qui doit être faite à l'activité culturelle* ».

Cet activisme du ministère de la culture est renforcé par la multiplication des aides au développement ou à la création audiovisuelle. Sans doute importe-t-il de ne pas saupoudrer les deniers publics entre de multiples productions et « ne doit-on favoriser que celles qui présentent une qualité esthétique et culturelle » ; sur ce point, votre rapporteur ne rejette pas *a priori* la proposition de M^e Jean-Denis Bredin (3) d'instaurer un contingent d'aides sélectives dans le cadre du Fonds de soutien aux industries de programmes, mais il souhaite que ces aides soient attribuées par une commission offrant toutes les garanties d'objectivité et non comme c'est le cas actuellement directement par le ministère de la culture. Se trouvent ainsi visés les aides du Fonds de création audiovisuelle, les financements de l'Agence Octet ou les agréments ouvrant droit au bénéfice des avantages fiscaux prévus par la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier adoptés par l'Assemblée nationale et rejetés par le Sénat en juillet dernier.

Si l'attribution d'aides ne devait pas être entourée de toutes les garanties de pluralisme, le système aboutirait à un contrôle d'opportunité très dommageable, auquel les producteurs publics ou privés cèderaient d'autant plus facilement que cette estampille

(1) T.F. 1 : article 40 ; A. 2 : article 39 ; F.R. 3 : article 39.

(2) T.F. 1 : article 29 ; A. 2 : article 28 ; F.R. 3 : article 28.

(3) J.-D. Bredin, « Les nouvelles télévisions hertziennes », rapport au Premier ministre, pages 259 et suivantes (mai 1985).

officielle conditionnerait non seulement l'indispensable apport financier, mais souvent la réalisation de l'œuvre elle-même. L'audiovisuel doit, en tous temps et sous tous les régimes, se garder de sombrer dans l'art officiel.

Les difficultés financières du service public comportent une menace de même nature au travers des divers financements publics ou privés recherchés par les producteurs et qui leur permettent de proposer aux chaînes des émissions à prix réduit, sous réserve que figure au générique, mais parfois aussi et très sournoisement dans le corps de l'émission elle-même, le nom du généreux mécène.

Cette pratique ne serait pas condamnable si l'on s'en tenait à des règles simples :

— inscription au générique de la raison sociale du coproducteur ;

— interdiction de diffuser dans le cadre du programme d'une chaîne des émissions financées par une société publique ou privée et traitant de cette société ou de son secteur d'activité.

Les règles figurant actuellement dans les cahiers des charges sont sans aucun doute insuffisamment explicites et laissent la porte ouverte à de nombreux débordements, comme votre rapporteur aura l'occasion de le montrer dans la dernière partie de ce rapport.

Autant votre rapporteur peut-il se réjouir de la réalisation du téléfilm « *Le Serment* » de Stelio Lorenzi, diffusé sur Antenne 2 et coproduit par la région Midi-Pyrénées, ou de projets tel celui de la Fondation Total pour la musique de produire et diffuser un opéra de Verdi, ou celui d'I.B.M. adaptant une pièce de Dickens pour F.R. 3, autant s'inquiète-t-il du risque d'imixion dans le contenu des émissions elles-mêmes que représentent certaines coproductions régionales (1) de F.R. 3 ou le projet de M. André Campana sur la même chaîne d'une émission consacrée aux entreprises et financée par une association « Portes ouvertes » regroupant ces entreprises.

(1) La Haute Autorité de la communication audiovisuelle a adressé au président de F.R. 3, M. André Holleaux, une recommandation visant à assurer « le respect des règles de pluralisme et d'équilibre » dans certaines émissions de la chaîne coproduites avec une collectivité territoriale. Cette démarche fait suite à une intervention du député socialiste et conseiller régional du Loiret, M. Jean-Pierre Sueur, à propos de deux émissions réalisées par F.R. 3 Ile-de-France-Centre avec la collaboration du conseil régional du Centre, dont la majorité appartient à l'opposition parlementaire.

« Les conventions liant les partenaires de ces coproductions », écrit la présidente de la Haute Autorité, Mme Michèle Cotta, « devront offrir toutes les garanties contre le risque de voir ces émissions se présenter comme une propagande d'élus, un bilan de mandat ou une apologie politique... »

M. Jean-Pierre Sueur a fait notamment valoir que « lors de ces deux émissions en cause, vingt-deux conseillers sont intervenus, dont vingt de la majorité régionale et deux de l'opposition régionale, ce qui ne correspond nullement aux équilibres actuels ».

C. — LES ÉMISSIONS DE SERVICES
IMPOSÉES AUX SOCIÉTÉS DE TÉLÉVISION

Les chaînes du service public sont, en outre, soumises à des servitudes dont on connaît l'abondance et la pesanteur. La multiplication d'émissions de « services » sur la base de droits acquis ou octroyés ne serait admissible que si les sociétés recevaient de la part des bénéficiaires ou de l'Etat, s'agissant d'une obligation de service public, le remboursement des frais engagés. Votre rapporteur propose, en l'espèce, de bien distinguer le rôle de diffuseur de la chaîne de télévision et le rôle de programmeur et de producteur de l'organisme extérieur (Etat ou association). Le tableau ci-dessous montre que tel n'est pas toujours le cas :

Obligations	Article du cahier des charges			Financement actuel	Financement proposé
	T.F. 1	A. 2	F.R. 3		
Adaptation des programmes aux difficultés des personnes sourdes et malentendantes (trois heures).	7	7	7	Sociétés de programmes + personnes concernées (décodeur Antiope)	Affaires sociales + personnes concernées
Messages de la grande cause nationale agréée annuellement par le Gouvernement.	12	12	12	Sociétés de programmes	Premier ministre
Messages de la délégation à la sécurité routière, diffusés à des heures d'écoute favorables, et d'une durée au moins égale à trois minutes le samedi et le dimanche.	13	13	13	Sociétés de programmes	Transport (Délégation à la sécurité routière)
Émissions destinées à l'information des consommateurs (durée dix minutes par semaine) - Convention avec l'I.N.C. et les unions régionales d'associations de consommateurs sur F.R. 3.	14	14	14 et 15	I.N.C. ministère chargé de la consommation	Sans changement
Informations météorologiques fournies par la Météorologie nationale (au moins une fois par jour).	15	15	»	Sociétés de programmes et Météorologie nationale.	Sans changement
Emission éducative.	16/17	16/17	16/17	Education nationale	Sans changement
Émissions relatives à la formation professionnelle.	18	18	18		
Communications du Gouvernement (sans limitation de durée et droit de réplique).	19	19	19	Sociétés de programmes	Premier ministre
Campagne électorale.	20	20	20	Gouvernement	Gouvernement
Débats parlementaires.	22	22	22		
Émissions régulières consacrées à l'expression des groupes parlementaires, des formations politiques et des organisations syndicales représentatives.	23	23	»	Sociétés de programmes	Premier ministre
Émissions d'expression directe (associations).	»	»	23	Sociétés de programmes (sous plafond)	Premier ministre
Émissions religieuses.	27	»	»	Sociétés de programmes (sous plafond)	Premier ministre
Séquences d'information sur les programmes de Radio-France.	89	88	88		Radio-France
Bulletins quotidiens d'informations régionales produits par F.R. 3.	90	89	89/90	Sociétés de programmes	Sans changement
Émissions sur l'outre-mer.	»	»	93	F.R. 3	Secrétariat d'Etat aux D.O.M.-T.O.M.
Assistance technique à l'étranger.	148	147	162	Coopération	Coopération
Stagiaires professionnels étrangers.	152	151	168	Sociétés de programmes	Relations extérieures ou Coopération

Beaucoup de ces prescriptions impératives pourraient donc être qualifiées de charges indues. Il importe par conséquent de clarifier au plus vite la situation et, si besoin, de revoir les modalités d'attribution de droit d'accès à l'antenne de certains secteurs d'activités.

Pourquoi l'I.N.C. bénéficie-t-il du monopole des émissions en faveur des consommateurs sur T.F. 1 et A. 2, émissions qu'il consacre la plupart du temps à promouvoir sa revue « *50 millions de consommateurs* » alors que d'autres revues spécialisées existent sur le marché ? Est-il bien nécessaire de maintenir l'obligation de diffuser des informations régionales sur les trois chaînes, T.F. 1 s'étant d'ailleurs d'ores et déjà affranchi de cette obligation ?

Enfin, les informations météorologiques diffusées par les chaînes de télévision posent un problème particulier : ou bien il s'agit d'une obligation et dans ce cas la Météorologie nationale doit fournir gratuitement les informations, ou bien il s'agit d'une information libre et, dans ce cas, la Météorologie nationale peut facturer ses informations mais en contrepartie, les chaînes peuvent recourir aux services d'autres organismes de prévision.

d) *La télévision régionale.*

Dès son origine, la télévision régionale a été conçue comme un instrument privilégié de la décentralisation culturelle et comme un moyen de répondre aux besoins de proximité des téléspectateurs.

L'ambition était sans doute aussi démesurée que les résultats furent modestes, car la satisfaction de ce besoin mal défini a été constamment contrariée par l'ampleur des financements nécessaires à sa réalisation.

La télévision régionale est caractérisée depuis sa naissance, le 31 décembre 1972, par l'instabilité des choix, car elle doit à la fois concilier l'idéologie décentralisatrice et la nécessité d'être une troisième chaîne à part entière. L'ère de l'instabilité n'est pas achevée.

1. *Les ambitions à l'épreuve des faits :*

A. — Portée aux nues par des technocrates et des sociologues parisiens, l'idée de décentralisation audiovisuelle n'a jamais correspondu à un besoin clairement défini.

La relecture du rapport Paye de 1970 illustre parfaitement la générosité d'un idéal biaisé parce qu'il n'est pas ressenti comme tel par ceux que l'on estime ainsi satisfaire. « *L'O.R.T.F. ne peut tenir*

compte du fait que le pêcheur breton n'est pas disponible aux mêmes heures que le mineur lorrain, qu'il n'a pas les mêmes goûts que le viticulteur du Languedoc et que chacun d'eux se reconnaît bien peu dans certaines émissions d'inspiration américaine ». Contre-vérité !

Il y a plus de différences de mode de vie, de pratique culturelle et donc de besoin entre l'agriculteur, fut-il breton ou auvergnat, et le citadin de Rennes ou de Clermont-Ferrand, qu'entre les habitants de régions différentes. Exception faite de l'information quotidienne, où il existait sans doute un besoin à satisfaire — et encore faudrait-il nuancer cette affirmation (1) — l'appétence culturelle des Français, quels que soient leurs lieux de résidence, se porte davantage vers une série, une dramatique ou un film, fut-il américain, que vers des émissions régionales exaltant les vertus, traditions et produits locaux. La recherche des mêmes références culturelles est un besoin constant, loin de détruire la convivialité, elle en restitue une autre et la télévision joue un rôle déterminant dans ce phénomène. Qu'on le veuille ou non, tel est le souhait du téléspectateur qui veut pouvoir parler de « *Châteauvallon* » ou du dernier but de Michel Platini à son cousin provençal ou normand, ou d'une série comme « *Dallas* » à son correspondant marocain ou norvégien.

L'approche était biaisée, mais les dés étaient jetés et le processus enclenché. Très vite, cependant, il fallut réduire les ambitions. La loi du 29 juillet 1982 qui se voulait une relance de la régionalisation audiovisuelle, inscrite dans le contexte plus vaste de la décentralisation », portait déjà en elle les germes du renoncement ou de la raison. Son architecture était simple. Une société nationale assure la coordination des sociétés régionales. Elle conçoit un programme national mis à disposition de ces sociétés qui sont libres de le programmer ou de ne pas le programmer. Dans ce programme national, une place prioritaire est réservée aux œuvres conçues et produites par ces sociétés. Douze sociétés régionales (2) chargées dans le ressort

(1) D'abord parce que dès 1964, des stations régionales de l'O.R.T.F. diffusaient chaque jour des « actualités régionales » (20 minutes) et des magazines d'information. Ensuite parce que les téléspectateurs souhaitent parfois des informations sur leur région d'origine (voir le succès du *Journal des Auvergnats de Paris*) ou d'adoption (lieu de villégiature ou de vacances) que sur leur région de résidence. Enfin, parce que le besoin d'information est souvent limité à un territoire exigü, et que la télévision ne peut satisfaire, le canton, l'arrondissement, plutôt que la région, Moulins, Vichy ou Montluçon plus que Clermont-Ferrand, Aurillac ou Le Puy pour les habitants de l'Allier.

(2) Pour des raisons financières, il était impossible de créer immédiatement autant de sociétés régionales que de régions administratives. Mais l'objectif était bien celui-là : « *Cela n'empêchera pas* », selon le rapporteur à l'Assemblée nationale, M. Schreiner, « *de créer d'autres sociétés régionales, afin qu'à terme toutes les régions administratives puissent être satisfaites* ». L'ambition du Gouvernement, exprimée par le ministre Georges Fillioud, « *est d'arriver le plus vite possible, en peu d'années, à la création, à l'installation et au fonctionnement d'une société de télévision dans chaque région française* ».

ou plus, parfois deux ans. L'introduction des nouveaux équipements dans les douze stations régionales a donné lieu à de nombreux incidents ou conflits ouverts avec les syndicats, incapables d'adopter le progrès technique et la modernisation des matériels.

De la même façon, la multiplication des « bornes audiovisuelles » apte à favoriser le travail de rédaction et à accélérer la décentralisation de l'information pour répondre au réel besoin de proximité des téléspectateurs, n'a pas donné les résultats escomptés, en dépit de l'effort financier considérable des collectivités locales. Ces « boîtes noires » restent encore sous-employées, principalement à cause des tarifs pratiqués par T.D.F. En dépit de la complexité de la facturation, on peut estimer à plus de cinq millions de francs le coût annuel de la diffusion par une station régionale (soit 10 % de son budget). Comme le notent M. Philippe Gelie et Ivan Riouffol (1) : « *assoupis dans le confort du monopole, ils (les journalistes de F.R. 3) ont souvent adopté le « profil bas » : traitement à plat d'une actualité très « officielle », dans un univers un peu trop replié sur lui-même, où l'investigation et la polémique sont à manipuler avec des pincettes* ».

● *La décentralisation des moyens de production : la mise en place de « mini-S.F.P. ».*

Contrairement aux deux autres chaînes, qui n'ont qu'une compétence très résiduelle dans le domaine de la production, la loi du 29 juillet 1982 a incité F.R. 3 et les sociétés régionales à produire une partie importante de leur programme. C'est ainsi que F.R. 3 produit environ 27 % de son programme national.

Cette directive a pris sa place dans un plan de décentralisation des équipements étalé sur quatre ans, et dont les ambitions ont été fort heureusement révisées. Le résultat fut de renforcer trois centres de production lourde (Lille, Lyon, Marseille), qui travaillent principalement pour le programme national. Ces stations, accessoirement, et les autres, principalement, produisent avec des moyens plus légers soit pour leur programmation propre, soit pour le compte de l'Agence de production interrégionale dont la Haute Autorité avait, dans son rapport de septembre 1984, souligné l'originalité et le grand intérêt (2), soit, pour une part très faible, pour le programme national. Ajoutons

(1) *Le Figaro*, 27 août 1985.

(2) L'A.P.I. est une sorte de bourse d'échange de programmes. Elle est nourrie, d'une part, de productions régionales à diffusion régionale (dont la région a la responsabilité complète depuis la conception jusqu'à la gestion), d'autre part, de productions interrégionales proposées, puis décidées en commun par les partenaires régionaux au sein de l'A.P.I., qui joue le rôle d'une véritable coopérative tout à la fois banque d'images et d'idées.

Depuis septembre 1985, pour des raisons à la fois stratégiques et financières, la direction générale de F.R. 3 a modifié son attitude et propose un système plus centralisé (1). Cette nouvelle grille permet d'économiser près de 5 millions de francs sur la reproduction des cassettes. La gestion y gagne, mais l'indépendance et la spécificité régionales y perdent. Votre rapporteur ne saurait pour autant le déplorer.

Il semble du reste que la direction générale de F.R. 3 se soit fixé une nouvelle fois d'autres objectifs.

2. — *La spécificité, paravent de l'instabilité des choix.*

Plusieurs objectifs, en effet, présidaient à la création de la troisième chaîne. Il s'agissait, selon le rapport « Paye », de 1970 de :

— diversifier les choix en offrant aux téléspectateurs un nouveau programme aux heures de grande écoute ;

— résister à la concurrence extérieure que l'O.R.T.F. affrontait déjà dans les régions périphériques (2) ;

— devenir l'instrument privilégié d'une régionalisation des programmes.

F.R. 3 a toujours été confrontée à la dure loi de l'équilibre entre la décentralisation qu'il importait politiquement de réussir et la nécessité de revenir une troisième chaîne à part entière.

Aussi a-t-elle cherché à se faire une place en attirant un public ciblé de cinéphiles auxquels les dispositions du cahier des charges permettent de proposer 210 films par an au lieu de 170 pour les autres chaînes. Puis la « chaîne amoureuse du cinéma » s'est inquiétée de devenir une chaîne grand public et a ouvert son antenne aux pro-

(1) C'est ainsi que, l'après-midi, certaines émissions seront diffusées sur l'ensemble du réseau entre 16 heures et 20 heures, tandis que celles à diffusion régionale et les informations régionales prennent place entre 17 h 15 et 19 heures. Pour ce qui est des soirées, dont la diffusion restera en majeure partie nationale, des aménagements ont été trouvés afin de permettre l'ouverture aux régions. Ainsi, trois mardis sur quatre, aux alentours de 22 h 30, les régions diffusent leurs propres programmes, seules ou associées entre elles, voire avec une télévision frontalière. Une fois par mois, une région assurera le mercredi la production de l'émission de variétés « *Spécial fête sur la 3* ». Le jeudi, par contre, c'est dans le cadre de l'Agence des programmes inter-régionaux que les meilleures émissions des régions sont diffusées une fois par mois sur l'ensemble du réseau national.

(2) Sur ce point, votre rapporteur constate que l'objectif n'a pas été atteint. F.R. 3 Lorraine s'est littéralement effondrée devant R.T.L.-T.V.

ductions les plus caractéristiques « made in U.S.A. » : « *Dinasty* », « *Disney Chanel* », « *La dernière séance* » (deux films américains dans la même soirée).

Aujourd'hui, l'heure n'est plus à la décentralisation culturelle, la chaîne du cinéma et des régions se veut désormais une chaîne à vocation éducative et culturelle, voire même à vocation européenne (1). En effet, chaussant les bottes de M. Pierre Desgraupes et de son projet de télévision culturelle européenne diffusé par satellite, aidé en cela par le Gouvernement qui a annoncé clairement que F.R. 3 dégagerait des espaces dans sa grille de programmes pour accueillir la préfiguration de Canal 1, M. Serge Moati, ancien directeur général de F.R. 3, rêvait très officiellement de faire de F.R. 3 cette nouvelle télévision. « *Regardez bien les programmes. Il suffirait d'enlever ça (un geste), de modifier un peu ça (un autre geste) pour que F.R. 3 soit le prototype de la chaîne culturelle préconisée par Pierre Desgraupes (2).* » « F.R. 3 c'est trois fois mieux ! »

Si votre rapporteur reconnaît que la nouvelle grille de programmes de F.R. 3 satisfait davantage sa vocation nationale, il s'interroge sur le risque de phagocytage du projet Desgraupes. Ce projet est un ensemble cohérent qui représente un défi technique, culturel et financier digne du service public. Il redoute qu'en confiant sa gestion à une société « attrape-tout », disposant de structures très lourde et dont l'instabilité des choix est devenue la règle de conduite, le Gouvernement n'ait pas pris le risque de le conduire à l'échec. De fait, il partage l'amertume que n'a pu cacher son auteur.

A cet égard, la constitution d'une filiale hétérogène regroupant F.R. 3, l'I.N.A. et Radio-France ne le rassure qu'à demi.

(1) Les programmes proposés à partir de 1985 reflètent ces nouveaux choix : l'américanisme est évincé au profit d'émissions « franco-françaises » sous l'impulsion du nouveau conseiller artistique M. Jean-Louis Foulquier, et d'ouverture européenne (*Soir 3* sera le correspondant de douze chaînes étrangères dont elle pourra utiliser les séquences d'information mises en page par ses consœurs, et dont elle se contentera de traduire les commentaires, leur conservant leur caractère local. En outre, une fois par mois, *Soir 3* sera diffusé depuis une grande ville étrangère).

(2) a) « F.R. 3 Les régions se déchainent ». *Le Matin*, septembre 1985.

b) « Qu'advient-il de cette harmonisation des programmes F.R.3/Canal 1 lorsque le satellite T.D.F. 1 aura été lancé et que la télévision culturelle pourra être diffusée sur toute l'Europe ? Y aura-t-il rupture avec F.R. 3 ? » Ce serait complètement idiot ! Le satellite ne fonctionnera qu'en 1987 et pour un million de foyers équipés d'antenne au maximum. Une séparation serait absurde compte tenu que le budget de Canal 1 en année pleine sera de 1,2 milliard de francs. Alors que, tout au contraire, nous parviendrons je crois à être le correspondant, la part française de Canal 1. Ce sera une alliance entre 223 télévisions hertziennes terrestres et une vingt-quatrième céleste. » *Libération*, 5 août 1985.

e) *La radio-télévision outre-mer.*

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.

Dans son précédent rapport, votre rapporteur observait que la société connaissait des débuts difficiles, malgré des moyens financiers importants (1). Si ces difficultés budgétaires ont eu une influence non négligeable sur l'exécution de la mission de service public confiée à R.F.O., d'autres éléments méritent d'être pris en compte.

Votre rapporteur ne peut manquer de rappeler que le traitement de l'information par les stations régionales ou locales d'outre-mer souffre d'un manque d'objectivité flagrant, privilégiant les thèses indépendantistes à celles des partisans du maintien dans la République. Le rapport de la Haute Autorité de septembre 1984, à propos du reportage réalisé par R.F.O.-Guadeloupe sur une manifestation de protestation contre le plasticage de la préfecture de Pointe-à-Pitre (2), le rapport de notre collègue Charles Pasqua sur la manipulation de l'information diffusée par R.F.O.-Nouvelle-Calédonie (3) et l'attitude ambiguë des journalistes de R.F.O.-Guadeloupe lors des récents incidents dans ce département en sont les illustrations manifestes. Votre rapporteur ne peut que déplorer, comme le rapporteur de la commission des affaires culturelles du Sénat, que R.F.O. ne soit pas soumis au contrôle du service d'observation des programmes.

S'agissant de ses activités en métropoles, R.F.O. assure la confection de trois émissions diffusées sur les chaînes nationales, dont une émission hebdomadaire d'une demi-heure sur F.R. 3 (art. 70 du cahier des charges de R.F.O.). Cette participation des départements et territoires d'outre-mer aux émissions diffusées en métropole paraît extrêmement souhaitable pour deux raisons : d'une part, elle favorise la connaissance de ces régions par les métropolitains, d'autre part, elle permet aux métropolitains originaires des D.O.M.-T.O.M (et ils sont nombreux) de suivre l'actualité de leur région d'origine. Aussi regrette-t-il que la direction générale de F.R. 3, par des changements d'horaires de programmation successifs et brutaux, ne per-

(1) Sénat (1984-1985), n° 69, annexe n° 48, page 61 et suivantes.

(2) Haute Autorité, 2^e rapport (1983-1984), page 61.

(3) Sénat (1984-1985), n° 224.

mette pas à un public fidèle de suivre cette émission, quand elle ne décide pas purement et simplement de la diffuser en dehors des heures de grande écoute, contrairement aux obligations de son cahier des charges (1).

f) *La Société nationale de production.*

La loi du 29 juillet 1982 a consacré la partition entre sociétés de programmes et société de production, réalisée par la loi de 1974. La S.F.P. est donc en l'état ; ses relations avec les sociétés de programme n'ont pas été fondamentalement modifiées.

La société reste une machine lourde. Elle se situe parmi les trois plus grandes sociétés de production du monde. Avec 2.500 personnes permanentes, 500 occasionnelles et 10.000 cachetiers, la S.F.P. réalise chaque année 2.000 heures de production de production, dont 200 heures de fiction. Sa gestion en est donc particulièrement difficile.

Dans son rapport pour 1984 (2), votre rapporteur avait dénoncé les errements caractéristiques de la gestion de la S.F.P. Il reconnaît aujourd'hui avec satisfaction que des efforts ont été accomplis et que la société est sur la voie du redressement, même si celui-ci reste fragile en raison du maintien des rigidités structurelles et sociales.

1. — *S.F.P. et sociétés de télévision : des pesanteurs lourdes de conséquences.*

Les montages financiers qui marquent les rapports existant entre la S.F.P. et les sociétés de programmes place la société de production en situation d'infériorité. Certes, elle se voit garantir un certain montant de commandes, mais en contrepartie les sociétés de programmes deviennent ses principaux, voire uniques, clients (90 % des commandes), alors que la S.F.P. est loin d'être en position de monopole pour la fourniture de produits aux chaînes de télévision (42 % du volume total de fiction des chaînes sont fournis par la S.F.P.). De surcroît, les sociétés de programmes sont largement maîtresses de l'utilisation des services de la S.F.P. Cette dernière ne produit que ce que les chaînes ne produisent pas elles-mêmes ou ne peuvent faire produire ailleurs, donc a priori tout ce qui nécessite de la technique, tout ce qui est coûteux, tout ce qui est susceptible de dépassement

(1) En 1985, R.F.O. Hebdo a été diffusé de 20 heures à 20 h 30, puis de 17 h 30 à 18 heures, enfin de 19 h 30 à 20 heures... le dimanche.

(2) Sénat 1983-1984, n° 62, annexe n° 47 (page 64 et suivantes).

de devis. Enfin, la S.F.P. doit souvent jongler avec les difficultés pour maintenir le coefficient d'occupation de ses studios, en raison de l'indiscipline des directions des chaînes qui programment trop tardivement leurs projets de commandes.

A côté des pesanteurs structurelles, la S.F.P. souffre depuis de nombreuses années d'une pesanteur sociale extrême qui alourdit de façon significative ses coûts de production. Votre rapporteur avait cité le refus de démontage des décors au-delà de 17 heures aux studios des Buttes-Chaumont. Les exemples foisonnent : déplacement de personnels supplémentaires, exigences syndicales de maintien de l'homogénéité des équipes (1)... Le redressement de la S.F.P. a toujours échoué en raison de cette contrainte. Tant que le personnel de la société de production n'aura pas compris et admis qu'il importe, dans le secteur public, de travailler mieux qu'ailleurs et que cette obligation morale n'est que la contrepartie de la sécurité de l'emploi, la S.F.P. ne sera pas à l'abri de la privatisation.

Il est de bon ton de reprocher à la S.F.P. le coût de ses productions. La critique mérite cependant d'être nuancée et il importe d'établir une distinction entre les émissions qui mélangent décors et multiples tournages à l'extérieur, qui sont souvent moins onéreuses dans le secteur privé, et les émissions qui se tournent en studio, pour lesquelles les tarifs de la S.F.P. sont à la hauteur des productions privées. Sans doute les liens privilégiés établis par la loi et les cahiers des charges laissent-ils planer un doute sur la vérité des prix pratiqués par la S.F.P. Là encore, la situation doit être clarifiée. Si l'on voulait que la S.F.P. s'impose dans un régime honnêtement concurrentiel, il faudrait que le montant des commandes garanti sur lequel repose actuellement le système ne soit supprimé qu'à deux conditions : d'une part, que les sociétés de programmes se voient obligées de commander aux sociétés de production publiques ou privées un volume minimal de fiction lourde, sans quoi elles se contenteront de productions légères ou d'émissions de plateau et reporteront leurs commandes importantes sur l'étranger ou sur le cinéma ; d'autre part que l'industrie cinématographique et le Centre national du cinéma

(1) Citons Guy Thomas, interrogé par *Télérama* le 19 juin 1985 : « *Trop chère ? Pas trop chère ? Cela dépend des circonstances. Exemple : La Vie de château (F.R. 3). Un tournage dans le château de Brialy, merveilleusement meublé. La S.F.P. est arrivée avec vingt-sept personnes. Dont un décorateur et un assistant-décorateur qui avaient apporté avec eux des fauteuils et ont exigé de les utiliser, un artificier pour le feu de cheminée et... deux pompiers.* »

Citons aussi Charles Brabant, réalisateur, dans le même hebdomadaire : « *Certaines exigences syndicales concernant l'importance des équipes, les habitudes de tournage, entraînent des contraintes qui constituent cette fameuse « lourdeur du service public » Il est toujours très difficile d'obtenir qu'on allège les équipes, même si le réalisateur le demande. Les équipes ont l'habitude de tourner selon un « module » dont elles n'aiment pas sortir.* »

considèrent la S.F.P. comme un producteur à part entière tout en accordant la carte professionnelle à ses techniciens, permettant ainsi à la S.F.P. de se tourner résolument, et dans une situation de concurrence totale, vers la diversification de ses activités.

2. — *La diversification : un pari risqué mais nécessaire.*

Depuis 1974, la diversification de ses activités est un objectif de la S.F.P. En 1984, 15 % de ses recettes provenaient de commandes extérieures aux chaînes : Canal Plus, câble (six cents heures vendues au Vidcom), prestations diverses (décors de l'opéra « *Turandot* » au Palais des sports de Bercy), location d'équipement vidéomobile, contrats avec l'étranger (jeux olympiques d'hiver de Sarajevo, voyage du pape en Autriche, internationaux de tennis de Roland-Garros pour N.B.C.) et marchés institutionnels (contrats avec le Crédit lyonnais, Peugeot...).

En outre, par le biais de sa filiale cinéma, la S.F.P.C., la société nationale coproduit de nombreux films (1) malgré les difficultés rencontrées dans ses rapports avec la profession.

Enfin, en regroupant ses installations autour du studio 2000 de Bry-sur-Marne (dont le coût est évalué à 90 M.F.), la S.F.P. nourrit l'ambition de proposer au cinéma français des studios modernes et au cinéma international des installations de qualité à un coût inférieur de 30 à 35 % aux prix pratiqués sur le marché américain (2).

La diversification est donc un pari extrêmement risqué pour la S.F.P., mais particulièrement nécessaire car le développement de la télévision — et notamment des chaînes privées — n'est pas susceptible de fournir à la S.F.P. un volume de commandes suffisant. Les résultats d'une récente étude du B.I.P.E. sont, à cet égard, significatifs (3).

Alors que les consommateurs passeront plus de temps devant leurs téléviseurs et leurs magnétoscopes, consacreront plus d'argent à leurs dépenses audiovisuelles, ils auront proportionnellement moins

(1) Citons les plus célèbres : *Le retour de Martin Guerre*, *Un amour de Swann*, *Danton*, *Le bon plaisir*, *Fort Saganne*...

(2) Bruno Lancesseur : « La S.F.P. met les petits plateaux dans les grands ». *Le Monde*, août 1985.

(3) Les changements dans le système audiovisuel français, 111 pages. Par le Bureau d'informations et de prévisions économiques.

de nouveautés à « se mettre sous les yeux ». En effet, alors que le volume des programmes diffusés doit entre 1985 et 1990 être multiplié par trois ou quatre, la demande de fiction et de longs métrages faite à l'industrie de programmes française serait seulement multipliée par 2,2.

Certains craignaient que la production française ne fût dans l'incapacité de répondre à la demande des nouvelles télévisions. Il ne semble pas que cela soit le cas. La structure des programmes évoluera notamment au profit des émissions plateaux... Compte tenu du nombre des chaînes, les possibilités de rediffusion, de duplication seront plus nombreuses. Aussi le besoin en programmes nouveaux ne représentera-t-il en 1990 qu'environ 41,6 % du volume diffusé contre 60,5 % en 1985. « Nouvelles télévisions » ne serait pas synonyme de « nouvelles images ».

C'est dire que la compétitivité est plus que jamais la règle d'or de la S.F.P.

g) *L'Institut national de la communication audiovisuelle.*

Les missions confiées à l'I.N.A. par l'article 47 de la loi du 29 juillet 1982 se situent dans le prolongement de celles qui avaient conduit à sa création en 1974, à savoir la conservation, l'exploitation et la commercialisation des archives, mais aussi la création, la formation et la recherche.

1. — *La conservation des archives : une mission qui devrait être allégée.*

La sauvegarde, la gestion et l'exploitation du patrimoine national audiovisuel public, dont l'I.N.A. a la responsabilité, constituent pour lui une mission prioritaire. En créant l'I.N.A., le législateur de 1974 institutionnalisait la conservation des archives de radio et de télévision. La loi du 29 juillet 1982 confirme l'I.N.A. dans cette mission. Elle reconnaît la valeur patrimoniale des sources radio et télévision et le principe de l'accès du public à ces sources. Elle accroît la responsabilité de l'institut en lui transférant la propriété d'archives déposées, cinq ans après la date de leur première diffusion.

Aux termes de la loi du 29 juillet 1982, l'I.N.A. est chargé de conserver et d'exploiter lui-même les archives de Radio-France, des sociétés de programmes (T.F. 1, A. 2 et F.R. 3), de R.F.O. et de la

S.F.P. En revanche, il se contente de diriger et de contrôler la conservation et l'exploitation des archives des sociétés régionales ou territoriales, qui n'ont pas obligation de lui transférer leurs archives.

L'accomplissement de cette mission de conservation et d'exploitation des archives a nécessité de lourds investissements : mise en place d'un système de gestion informatisé, restructuration immobilière permettant le regroupement des collections, restauration du fonds existant... Les archives de l'Institut, avec 300.000 heures d'images, 400.000 heures de programmes radio, sur 70 kilomètres de rayonnages, s'enrichissent de 60.000 heures de programmes chaque année. Elles constituent le plus grand patrimoine audiovisuel du monde. Mais son exploitation reste difficile car l'obligation de conservation prédominait jusqu'alors. En effet, le transfert à l'I.N.A. valait jusqu'à cette année dépôt légal et l'Institut en était le seul dépositaire. Les archives étaient donc, sans exception, classées, répertoriées et stockées, mais pas sélectionnées alors même que, selon son président M. Jacques Pomonti, 10 % seulement sont utilisables pour une exploitation commerciale.

La loi du 3 juillet 1985 relative aux droits d'auteurs et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle, soumet les organismes publics du secteur de la communication audiovisuelle à l'obligation de dépôt à la Bibliothèque nationale. Il en résulte une double obligation, coûteuse pour les sociétés de programmes ou de production. Aussi votre rapporteur préconise-t-il la conclusion d'un accord entre la Bibliothèque nationale et l'I.N.A., afin de répartir les tâches. Deux solutions sont envisageables : ou bien l'I.N.A. se voit confier la mission de conservation des documents audiovisuels et agit comme prestataire de service de la Bibliothèque nationale (1), ou bien l'I.N.A. oriente son action vers l'exploitation des documents et se voit reconnaître la possibilité d'effectuer une sélection des documents lors de leur dépôt, celle aussi de les dupliquer et un droit d'accès prioritaire aux documents non sélectionnés.

2. — *L'exploitation et la commercialisation des documents d'archives : un marché porteur.*

L'extension considérable du volume des communications, aussi bien en faveur des sociétés de programmes du service public (de 9 à 56 % de 1972 à 1984 pour les sociétés de radiodiffusion, et de 82 % de 1981 à 1984 pour la diffusion des documents d'actualité)

(1) L'échec du protocole du 29 novembre 1977 laisse mal augurer de la stabilité des rapports entre les deux établissements.

que des partenaires internationaux (6.666 heures ont été fournies dans 23 pays en 1983) (1) ou des nouveaux médias (l'I.N.A. a fourni 2.600 heures de programmes à la Mission TV-Câble) démontre qu'il existe déjà un marché potentiel important.

L'élargissement du champ audiovisuel national et international laisse prévoir une rapide accélération (de l'ordre de 700 %) de la communication des archives audiovisuelles comme sources de programmes dans les quatre ou cinq ans à venir. L'I.N.A. constitue donc un gisement précieux, qu'il importe d'exploiter de la meilleure façon (2). Cette mission devait même devenir pour l'Institut une priorité.

3. — *La création : des rapports difficiles avec les sociétés de programmes.*

Les sociétés de programmes sont tenues, aux termes des dispositions de leurs cahiers des charges, de diffuser chaque année au total 60 heures de programmes produits par l'I.N.A. Malgré la qualité intrinsèque de ces productions, la tradition s'est établie de ne pas respecter cette obligation. Comme le reconnaît M. Pomonti, « *il y a des logiques économiques plus fortes que la volonté d'un ministre* ».

h) *La société de radiodiffusion à vocation 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 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 ; votre Rapporteur reviendra sur cet aspect financier dans la deuxième partie de ce rapport (3).

(1) La chaîne américaine A.B.C. est le premier demandeur d'archives d'actualité de l'I.N.A.

(2) Cette exploitation supposerait une refonte du système de tarification, et notamment l'introduction d'un système de coût à l'unité et non plus forfaitaire.

(3) Voir *infra* p. 241.

1. — *La mission de Radio-France Internationale* a été définie en 1982 dans un plan quinquennal de 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 ;

— 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 en 1983 à 357 heures en 1984. Ce développement s'est fait selon trois axes :

- premier axe : adaptation des programmes : la part des émissions originales en français par rapport aux émissions reprises à France Inter s'est accrue (85 % en 1984 contre 50 % en 1983). 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, en dix langues étrangères,

- 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 aussi 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. En outre, R.F.I. va être diffusée à partir de novembre 1985 sur des réseaux câblés d'Amérique du nord (Etats-Unis, Canada). C'est la première fois qu'une radio internationale utilise ce moyen de transmission.

L'audience de Radio-France Internationale a pu être estimée. Le résultat d'une enquête menée au deuxième semestre 1983 en Afrique et en Amérique latine témoignent, et c'est réconfortant, 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 avec quarante émetteurs au lieu de vingt actuellement, ce qui la hausserait au niveau 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. — *Mais le risque de dispersion est grand.*

Radio-France Internationale a incontestablement bénéficié de moyens importants pour assurer ses émissions. Présence ne veut toutefois pas dire dispersion et votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de certains choix comme l'extension de la durée d'émission (vingt-quatre heures sur vingt-quatre), le développement de modes de création diversifiés vers des actions de coproduction, d'aide à la création, de formation professionnelle et d'assistance à une quarantaine de radios africaines, le développement d'une agence de presse à destination du tiers monde (Medias Intercontinents) ou la diffusion sur Paris et sa région, en ondes moyennes, des émissions de R.F.I.

i) *La société de commercialisation.*

L'article 58 de la loi du 29 juillet 1982 a prévu la création d'une société chargée de la commercialisation à l'étranger des œuvres et documents audiovisuels. Il s'agissait, selon M. Fillioud, de regrouper les moyens des différentes sociétés du service public et de développer au sein d'un organisme léger de coordination une ambitieuse politique de commercialisation. L'objectif était à la fois culturel et économique :

— culturel : parce que la création audiovisuelle peut être, avec le livre et le cinéma, l'un des principaux véhicules de notre patrimoine culturel ;

— économique : parce que seul le marché international permet l'amortissement des fictions les plus coûteuses et le partage du financement.

Ceci explique que la société de commercialisation se soit vu confier deux missions : la commercialisation à l'étranger et la participation à l'action culturelle à l'étranger.

Cette société France Média International a été créée par le décret du 29 avril 1983. Son capital, d'un montant de 1 M.F., est ainsi réparti : Etat (23,33 %), Sofirad (33,33 %), T.F. 1 (13,33 %), Antenne 2 (13,33 %), S.F.P. (6,67 %), F.R. 3 (5,34 %), I.N.A. (3,34 %), et R.F.O.-Société de radiodiffusion et de télévision pour l'outre-mer (1,33 %). Elle est chargée de la commercialisation des programmes produits par T.F. 1, Antenne 2 et F.R. 3, ainsi que par la S.F.P. (Société française de production) et l'I.N.A. (Institut national de la communication audiovisuelle). F.M.I. dispose, en effet, d'un mandat exclusif de la part de ces sociétés pour commercialiser les droits de diffusion à l'étranger et les droits dérivés en France et à l'étranger. En outre, F.M.I. assure, à la demande du ministère des relations extérieures, la distribution des émissions de télévision reprises des chaînes nationales françaises, et des longs métrages de cinéma, dans tous les pays ayant passé des accords de coopération culturelle avec la France. Enfin, France Média International peut investir dans des productions en vue d'acquérir des droits de distribution.

L'objectif était louable mais il se heurtait d'emblée à la logique économique.

1. — *Le marché international est peu ouvert à la production française.*

Deux raisons expliquent ce phénomène. D'abord, l'inadaptation des produits français au marché international. Le répertoire classique se vend bien (1), la France exploite bien sa tradition culturelle littéraire, mais nos producteurs ne paraissent pas capables d'exalter notre modernité ni de la présenter en modèle (2). Ensuite doit être prise en compte la préférence des principaux consommateurs d'images pour leur production nationale. Au Japon, NHK ne consacre que 2 % de ses programmes à des émissions achetées à l'étranger, les chaînes de télévision britanniques et allemandes 5 %, quant aux grands réseaux américains, le pourcentage est quasiment nul. Enfin l'obstacle technique n'est pas négligeable ; les téléspectateurs habi-

(1) *Tartuffe*, *Sans famille* et *La chartreuse de Parme* figurent parmi les meilleures ventes du catalogue de F.M.I. en 1984.

(2) Voir page 142 la déclaration de M. Harris, président-directeur général de F.M.I.

tués à des productions de bon niveau qualitatif admettent mal les sous-titrages ou les doublages. C'est le cas du public américain, par exemple (1).

Présenter des produits « grand public » vendables sur le marché international suppose donc un effort financier considérable, un accroissement des coûts de production (tournage en plusieurs langues, doublage...) et des frais de commercialisation élevés, sans pour autant être sûr du résultat final.

Vendre à l'étranger est une bonne chose, encore faut-il ne pas vendre à perte. Or les prix sont actuellement tirés vers le bas par les tarifs pratiqués par les Etats-Unis au meilleur marché, malgré le cours élevé du dollar. En conséquence, le surplus de financement tiré des recettes extérieures ne dépasse pas toujours les coûts supplémentaires d'adaptation et de commercialisation nécessaires.

2. — *Les besoins des sociétés de programmes ou de production ne sont pas pris en compte.*

Les contraintes du marché international et l'absence de profit significatif espéré ont conduit les sociétés de programmes à adopter une politique de 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 justifient aux yeux de leurs dirigeants de renoncer pratiquement dans la plupart des cas à leurs droits sur les produits de la commercialisation ultérieure à l'étranger des émissions coproduites (2).

Mais cette politique de coproduction a pour effet de réduire dans une proportion importante le potentiel de vente à l'étranger de F.M.I. Puisqu'elle 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 elles.

3. — *L'obstacle psychologique n'a pas été surmonté.*

Lors du débat au Sénat sur le projet de loi sur la communication audiovisuelle, M. Maurice Blin, rapporteur général de la commission des finances, s'interrogeait sur « *ce que peut être la commercialisation*

(1) Les Américains ont entièrement redoublé « en américain » l'excellente série de la B.B.C. *La saga des Forsythe*.

(2) Voir page 143.

d'un produit à l'étranger, dont on n'aurait pas contribué à définir le contenu. Il ne suffit pas de faire des films ou des programmes, encore faut-il qu'ils correspondent au goût des consommateurs non français. Si cette société n'a aucun pouvoir sur la définition du contenu des produits, il est bien évident qu'elle n'aura que peu de part et peu d'efficacité à leur commercialisation ».

Les dirigeants des sociétés de programmes n'avaient pas caché leur hostilité à la constitution de F.M.I. Il a fallu, en moyenne, deux ans pour que F.M.I. reçoive mandat des sociétés (1). En effet, celles-ci s'estiment mieux placées pour commercialiser leur propre production. La présence de stands et de délégations des sociétés de programmes et de production lors des principaux marchés internationaux (M.I.P.T.V., Festival de Monte-Carlo) est à ce propos très révélatrice. On est loin de la rationalisation et de la politique d'économie par lesquelles M. Fillioud justifierait la création d'une société de commercialisation.

4. — *De fait, la mission de F.M.I. s'est révélée être une mission impossible.*

Malgré la compétence et le dévouement des dirigeants de F.M.I., les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances et ne justifient pas en tout cas les dépenses qu'à entraînées la création de la société et qu'entraîne aujourd'hui son fonctionnement.

Ventes de programmes en 1984.

En 1984, F.M.I. a vendu 2.195 heures de programmes :

1° *Ventes réalisées en 1984 par genre :*

— Fiction	60,2 % des ventes
— Documentaire	23,4 % des ventes
— Variétés	10,2 % des ventes
— Jeunesse	4,7 % des ventes
— Musique	1,5 % des ventes

(1) F.M.I. a reçu mandat d'A.2 le 17 avril, de T.F.1 le 23 mai et de F.R.3 le 12 septembre 1984. Aucun contrat n'a été signé fin octobre avec l'I.N.A.

2° *Ventes par chaîne :*

— T.F. 1	50,2 % des ventes
— A. 2	37,6 % des ventes
— S.F.P.	5,7 % des ventes
— F.R. 3	4,7 % des ventes
— I.N.A.	1,8 % des ventes

3° *Ventilation par zone géographique ou confessionnelle :*

— Pays arabes	691 heures (31,5 % des ventes)
— Afrique	624 heures (28,4 % des ventes)
— Europe	552 heures (25,1 % des ventes)
— Amérique	234 heures (10,7 % des ventes)
— Asie	35 heures (1,6 % des ventes)
— Australie	11 heures (0,5 % des ventes)
— Divers	48 heures (2,2 % des ventes)

En outre, la société, en mal de « raison d'être », semble se tourner vers des activités qui ne correspondent pas totalement à sa mission. C'est ainsi qu'elle a conclu avec la société japonaise N.H.K. un protocole d'accord qui, certes, porte sur l'acquisition par N.H.K. d'un certain nombre d'émissions françaises distribuées par F.M.I., mais aussi confie à la société française un rôle de consultant et d'intermédiaire privilégié pour les opérations commerciales audiovisuelles de N.H.K. en Europe, tant en ce qui concerne la vente de programmes japonais que le montage de coproductions. La vocation de F.M.I. est-elle de devenir une société d'import-export et de conseiller les industries de programmes étrangères sur le meilleur moyen de pénétrer sur le marché européen ?

S'il ne lui paraît pas convenable de blâmer les dirigeants d'une société à qui l'on a confié une mission impossible, comme n'a pu s'empêcher de le faire M. Fillioud (1), votre rapporteur n'en conclut pas moins à la nécessité de mettre fin à cette expérience peu efficace et onéreuse. Ces dirigeants et ces personnels, de grande valeur, pourraient certainement être plus utiles ailleurs.

(1) Note du ministre aux dirigeants de F.M.I., mars 1985.

3.1.2. Le développement de l'autonomie des organismes du service public.

Si le pouvoir gouvernemental reste le maître de la règle du jeu, puisqu'il arrête les dispositions des cahiers des charges (1) des différents organismes et adopte certaines d'entre elles chaque année, il n'en demeure pas moins qu'une évolution s'est dessinée depuis vingt-cinq ans, qui tend à conférer davantage d'autonomie aux dirigeants des organismes du service public et à assouplir les modalités du contrôle de l'Etat sur leur gestion.

3.1.2.1. Une évolution constante mais difficile.

a) Si l'ordonnance du 4 février 1959 confère à la R.T.F. le statut d'établissement public, l'autonomie qui lui est accordée est interprétée dans un sens restrictif. Elle reste placée sous l'autorité du ministre de l'information.

La R.T.F. n'est pas non plus dotée d'un conseil d'administration autonome : le nouvel organisme public n'a pas véritablement d'organes propres. Tous les directeurs sont nommés par décret en Conseil des ministres sur le rapport du ministre de l'information. De plus, la R.T.F. demeure soumise au contrôle financier classique. Malgré le statut d'établissement public, ses dépenses restent considérées comme les dépenses ordinaires d'un service public et soumises aux mêmes conditions d'engagement.

b) La loi du 27 juin 1964 (2) crée un établissement public industriel et commercial véritable, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'O.R.T.F., remplaçant le précédent établissement, qui n'avait pas de structure d'autonomie. La tutelle se substitue à l'autorité.

Au lieu de posséder un pouvoir d'intervention générale dans le fonctionnement de l'Office, le ministre de l'information dispose alors de prérogatives déterminées par des textes spéciaux.

La déconcentration commence par la création d'un conseil d'administration où sont représentés, outre l'Etat, diverses catégories

(1) L'objet des cahiers des charges est de fixer les conditions d'exécution des missions de service public ; or celles-ci échappent, dans notre droit, au domaine contractuel et relèvent de la compétence unilatérale des pouvoirs publics. Les cahiers des charges sont des actes unilatéraux de la puissance publique relevant de la compétence du pouvoir gouvernemental et imposant des objectifs correspondant à l'exécution des missions de service public aux agents chargés de la gestion du service. Les consultations qui accompagnent l'élaboration ne modifient pas leur nature juridique.

(2) La loi de 1964 a été complétée par un décret du 22 juillet 1964 et plus tard modifiée à trois reprises par les décrets des 20 août, 26 décembre 1968 et 24 décembre 1969.

intéressées par le fonctionnement de l'Office : les auditeurs et les téléspectateurs, la presse écrite, le personnel de l'Office et des personnalités qualifiées. Tous les administrateurs sont nommés par décret en Conseil des ministres. La volonté de décentralisation conduit à donner au conseil d'administration de très larges pouvoirs. Mais l'autorité du conseil d'administration n'est pas toujours une autorité souveraine. Dans la pratique, la répartition générale des pouvoirs établie par le statut de 1964 est loin d'être équilibrée. Le conseil d'administration est chargé de la direction générale de l'Office, tandis que la direction, organisme déconcentré, est, elle, investie de l'administration quotidienne et pratique de l'établissement. Le respect de cet équilibre général était difficile à réaliser. En effet, le statut ne garantissait pas l'exercice effectif d'une autorité indépendante et objective par le conseil d'administration. Si, en droit, l'Etat n'était pas majoritaire au sein du conseil d'administration, il pouvait accroître son emprise par l'intermédiaire de la désignation de personnes qualifiées.

Le statut de 1964, qui soumet l'Office au contrôle économique et financier de l'Etat prévu pour les entreprises nationales entraîne le remplacement de principe du contrôle *a priori* par le contrôle *a posteriori*. Mais la disparition de principe du contrôle préalable de l'Etat ne signifie pas pour autant l'effacement total de ce contrôle. Il a été prévu que le contrôle *a priori* pouvait être maintenu pour certaines dépenses particulièrement importantes, notamment pour l'engagement d'investissements, le recrutement du personnel, les promotions aux niveaux les plus élevés et les mesures générales relatives aux salaires. A cette fin, un contrôleur d'Etat est placé auprès de l'Office.

Le décret du 22 juillet 1964, relatif au régime financier et comptable de l'Office, rend applicable à l'Office la réglementation sur la comptabilité publique.

c) *La loi du 3 juillet 1972* tranche sur le plan des structures en faveur d'un renforcement des pouvoirs des directeurs.

Si la représentation au sein du conseil d'administration reste la même (le nombre des représentants est cependant double) ; en revanche, la direction de l'Office est confiée sans partage à un président-directeur général nommé pour trois ans par décret en Conseil des ministres.

Comme dans le statut précédent, le service public est confié à un établissement public industriel et commercial.

En 1973, une crise éclate entre le ministre de l'information et le président-directeur général de l'O.R.T.F. Le ministre chargé de la tutelle reproche à l'Office un manque de neutralité. Le président-directeur général se fait pour sa part le défenseur des prérogatives et des responsabilités du conseil d'administration, en appelle à l'indé-

pendance des organes de direction à l'égard du pouvoir et estime que la tutelle gouvernementale doit laisser à ces derniers leurs pleines responsabilités légales. Après des atermoiements, le gouvernement met fin aux fonctions du président-directeur général à qui l'on reprochait, en outre, la lenteur de mise en place de la décentralisation de l'Office prévue par la loi mais le rendant également responsable des dépassements budgétaires inquiétants.

d) *Le statut de 1974 se traduit par un éclatement de l'Office en plusieurs sociétés et établissements publics.*

A travers la diversité des statuts, on perçoit néanmoins les limites de l'autonomie laissée aux différents organes.

1. Les sociétés de programmes.

Avec les sociétés nationales de programme, le statut de 1974 introduit des modes de gestion privée au sein même du service public. Les quatre sociétés nationales de programme (la société nationale de radiodiffusion « Radio-France » et les trois sociétés nationales de télévision T.F. 1, Antenne 2 et F.R. 3) sont en effet des personnes de droit privé. Elles sont soumises à la législation sur les sociétés anonymes. Elles restent cependant chargées par la loi de l'exécution des missions du service public et de l'exercice du monopole, celui-ci comportant, selon le statut précédent maintenu en vigueur sur ce point, « la définition des programmes ».

L'Etat est l'unique actionnaire des quatre sociétés de programme.

Malgré la forme juridique adoptée, le caractère public de la nouvelle organisation reste accusé et les dérogations apportées à la législation sur les sociétés anonymes sont plus nombreuses que pour la société de production, car elles sont commandées à la fois par « la structure particulière des sociétés et les exigences de leur mission de service public » (art. 12). La première dérogation conduit à attribuer les pouvoirs de l'assemblée générale au conseil d'administration et à fixer la composition de ce dernier de manière à combiner la représentation du seul actionnaire et celle d'autres intérêts.

Les sociétés nationales sont soumises aux obligations de service public telles qu'elles sont déterminées par le statut, qu'il s'agisse d'obligations générales pesant sur les autres sociétés ou de contraintes particulières à certaines d'entre elles. Le respect d'un cahier des charges s'impose au conseil d'administration. La forme juridique de société commerciale ne correspond qu'au souci d'assouplir la gestion d'institutions publiques concurrentes et qui doivent nouer à l'extérieur, notamment avec la société de production, des rapports de clients à fournisseurs.

La structure des conseils d'administration est allégée. Leur dimension est réduite. Chacune des quatre sociétés de programme comporte un conseil d'administration comprenant seulement six membres. Les représentants de l'Etat y occupent deux sièges.

Les quatre autres membres du conseil d'administration sont un parlementaire désigné conjointement par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, un représentant du personnel nommé sur une liste de présentation établie par les syndicats du personnel, un représentant de la presse écrite et un représentant du monde culturel choisi sur une liste d'au moins cinq noms établie par les autres membres du conseil (art. 11). Les désignations sont opérées par décret pour une durée de trois ans.

Si, pour les parlementaires appelés à siéger dans les conseils, l'intervention du Gouvernement est purement formelle, pour les autres catégories le principe dominant est celui de la nomination sur présentation ou proposition. Or la présentation ou la proposition à partir de laquelle s'exerce le pouvoir gouvernemental de nomination émane souvent d'institutions qui dépendent à des degrés divers du pouvoir dont on veut en principe limiter le choix. Ainsi le représentant du monde culturel dans le conseil d'administration d'une société de programme est-il choisi sur une liste de cinq noms proposés par les autres membres du conseil, dont trois sur cinq ont été nommés discrétionnairement. Le Gouvernement continue donc de jouer, par son pouvoir de nomination, un rôle important et, au total, décisif dans l'installation des conseils. Quant au représentant de la presse écrite appelé à siéger dans le conseil de chaque société de programme, le choix du Gouvernement est libre et le statut de 1974 est à cet égard en retrait sur les précédents.

En ce qui concerne les présidents des conseils d'administration, l'autorité du Gouvernement est clairement réaffirmée. Ils sont nommés pour trois ans par décret en Conseil des ministres et choisis parmi les membres des conseils. L'autorité de nomination a le pouvoir de révocation, en dépit des précisions légales concernant la durée des pouvoirs du président.

Les attributions du conseil d'administration sont celles de l'assemblée générale et du conseil d'administration dans les sociétés anonymes. Il arrête les lignes générales de l'action de la société en conformité avec le cahier des charges, établit l'état prévisionnel des recettes et des dépenses et en contrôle l'exécution. Il est chargé de veiller à la qualité des programmes et à l'objectivité des informations (art. 7).

Toutes les sociétés de programmes sont soumises au contrôle économique et financier de l'Etat.

2. *La Société de production.*

La Société de production instituée par l'article 13 du statut de 1974 est une personne juridique de droit privé. Elle est placée sous le régime de la législation des sociétés anonymes. Le nouveau statut tire les conséquences ultimes d'un système où la production des émissions n'est pas comprise dans le champ du service public. La Société de production en est en effet formellement exclue (1). Il en résulte que les dérogations apportées à l'application du droit des sociétés anonymes sont limitées. La Société de production n'étant pas soumise aux obligations de service public, la procédure des cahiers des charges ne lui est pas applicable.

Cette société demeure cependant un instrument d'une intervention publique, en raison des dispositions légales relatives à la détention du capital. Si l'idée initiale du gouvernement était de permettre l'association des capitaux publics et privés, aux termes de la loi la participation de capitaux privés reste possible, mais celle-ci doit demeurer minoritaire (2).

C'est dans ces dispositions que les dérogations au droit des sociétés anonymes trouvent leur source principale. Le statut soumet à l'approbation de la puissance publique les statuts de la société, la nomination du président et, éventuellement, du directeur général, toute augmentation ou diminution du capital social et toute cession d'actions (art. 13).

Quant à l'administration de la Société de production, le nombre des représentants de l'Etat au conseil d'administration n'est pas précisément fixé par les statuts. Il est de trois au minimum et ne peut excéder deux tiers des sièges, l'effectif total du conseil pouvant lui-même varier.

3. *Les établissements publics nationaux.*

La qualification juridique d'établissement public, telle qu'elle était appliquée à l'ancien office, subsiste pour l'établissement de diffusion et pour l'Institut national de l'audiovisuel. Chacun constitue un établissement public à caractère industriel et commercial. La volonté d'assouplir la gestion paraît présente dans ces cas, puisque

(1) L'article 2 confie aux seuls établissements publics et sociétés nationales l'exécution des missions de service public et l'exercice du monopole.

(2) Elle ne s'opère que par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte (système repris par la loi du 29 juillet 1982). En outre, la participation financière de l'Etat est fixée par le décret du 30 décembre 1974 à 99,88 % du capital de la société ; même si les dispositions législatives laissent bien entendu la possibilité de la restreindre à l'avenir.

les activités et missions attribuées à ces établissements n'imposent pas par elles-mêmes que ces établissements publics aient le caractère industriel et commercial.

A. — *L'établissement de diffusion* (T.D.F.) est soumis aux obligations de service public et du monopole fixées par la loi et précisées par un cahier des charges dont le respect s'impose au conseil d'administration.

T.D.F. dispose d'une autonomie financière plus limitée que les sociétés nationales. Son budget est soumis à l'approbation (1).

Cependant, l'allégement du conseil d'administration de l'établissement public de diffusion, pourtant souhaitable, n'a pas été réalisé. Son effectif est porté à au moins seize membres. Les représentants de l'Etat occupant la moitié des sièges (2).

Le conseil arrête les lignes générales de l'action de l'établissement dans le cadre du cahier des charges. Il vote le budget et en contrôle l'exécution.

En outre, il est soumis depuis 1980 à la tutelle du secrétariat d'Etat aux postes et télécommunications. La loi du 29 juillet 1982 établira le principe d'une tutelle conjointe du Secrétariat aux techniques de la communication et des P.T.T.

B. — *L'Institut de l'audiovisuel* est un établissement public industriel et commercial dont le statut juridique, après de nombreuses tergiversations post-législatives, a été inspirée par celui de l'établissement public de diffusion et arrêté par l'article 71 de la loi de finances pour 1975.

Le conseil d'administration comprend vingt-deux membres dont dix représentants de l'Etat (3). Tous ses membres sont nommés par décret pour une période de trois ans renouvelable. Les fonctions du conseil sont identiques à celles de l'établissement public de diffusion.

(1) L'état prévisionnel des recettes et dépenses de chaque société nationale est seulement transmis pour observations au gouvernement.

(2) Deux parlementaires, deux représentants du personnel choisis sur la proposition des syndicats professionnels et un représentant de chacune des quatre sociétés nationales complètent le conseil d'administration. Ils sont nommé par décret pour une durée de trois ans.

(3) Deux représentants du personnel choisis sur des listes d'au moins trois noms établies par des organisations syndicales représentatives, un représentant de l'établissement public de diffusion désigné sur proposition du président du conseil d'administration de cet organisme, cinq représentants des sociétés nationales et de la Société de production, quatre personnes désignées en raison de leur compétence dont deux sur proposition du Haut Conseil de l'audiovisuel.

Les autres organes de l'Institut sont : le président du conseil d'administration nommé pour trois ans par décret en Conseil des ministres, parmi les membres du conseil d'administration ; le directeur général nommé par décret sur proposition du président du conseil d'administration.

L'établissement est soumis au contrôle économique et financier de l'Etat.

L'examen détaillé des statuts des différents organismes montre que l'autonomie de gestion est reconnue mais que sa portée est limitée. Elle est encadrée par les règles d'un cahier des charges (ou de dispositions particulières transitoires concernant les commandes des sociétés de programmes à la S.F.P.), elle est limitée par la présence majoritaire de l'Etat dans les conseils d'administration (9 représentants de l'Etat + personnalités extérieures choisies par le Gouvernement) et par le pouvoir de nomination des présidents, qui est assorti d'un pouvoir de révocation. Enfin, elle est soumise au contrôle économique et financier de l'Etat.

La loi du 29 juillet 1982 ne va apporter qu'un progrès partiel en ce domaine.

3.1.2.2. — *L'autonomie partielle.*

L'article 4 de la loi du 29 juillet 1982 place comme premier élément garantissant la liberté de la communication audiovisuelle « les conditions de fonctionnement du service de la radiodiffusion sonore et de la télévision ».

Les conditions de fonctionnement de chaque organisme sont définis par un cahier des charges qui comprend des dispositions permanentes fixées par décret et des dispositions annuelles fixées par arrêtés. Tous les organismes du service public ont un cahier des charges, quel que soit leur statut juridique. La société de production qui, aux termes de la loi de 1974, échappait au service public, est soumise depuis 1982 à un cahier des charges.

a) *Le statut des organismes.*

La diversité des statuts juridiques, déjà observée dans la réforme de 1974, est renforcée par la démultiplication des organismes.

1° Des établissements publics industriels et commerciaux.

A. — *T.D.F.* reste un établissement public industriel et commercial comme en 1974. Il est doté de l'autonomie administrative et financière.

Les membres de son conseil d'administration sont nommés pour trois ans (ce qui est une garantie). L'Etat n'est pas majoritaire (6 membres sur 16).

Le Sénat avait, lors de l'examen du projet de loi, étendu ses garanties de l'autonomie du conseil d'administration en réduisant à quatre le nombre de représentants de l'Etat et en portant à cinq ans la durée de leur mandat.

Toutefois, le Gouvernement conserve un pouvoir assez considérable puisque le président de l'établissement, comme son directeur général, sont nommés pour trois ans en Conseil des ministres et qu'il a voix prépondérante en cas de partage.

En raison de l'évolution des missions de l'établissement et de la place essentielle que celui-ci occupera dans le fonctionnement du système audiovisuel, en assurant la diffusion des chaînes privées, votre rapporteur avait proposé par amendement au projet de loi sur les télévisions locales que les représentants de l'Etat au conseil d'administration de T.D.F. soient désignés par la Haute Autorité et que celle-ci en nomme le président.

B. — *L'I.N.A.* conserve lui aussi son statut d'établissement public industriel et commercial. Sous réserve de différences mineures, son conseil d'administration répond aux mêmes conditions de désignation que celui de l'établissement public de diffusion. Il en est de même pour son président et son directeur général.

2° Les sociétés nationales de programme.

Comme en 1974, il s'agit de sociétés anonymes dont l'Etat est l'unique actionnaire.

L'autonomie du conseil d'administration est importante. Les membres sont nommés pour trois ans. Les représentants de l'Etat actionnaire sont minoritaires. Le président est nommé par la Haute Autorité.

**COMPOSITION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION
DES ORGANISMES DU SERVICE PUBLIC DE L'AUDIOVISUEL**

	Haute Autorité	Sénat Assemblée nationale	C.N.C.A.	Personnel	Etat	Sociétés de programme	Assemblée générale des actionnaires	Divers	Total
Radio-France	(1) 4	2	2	2	2	»	»	»	12
T.F. 1	(1) 4	2	2	2	2	»	»	»	12
Antenne 2	(1) 4	2	2	2	2	»	»	»	12
F.R. 3	(1) 1	2	1	2	3	»	»	(2) 3	12
R.F.O.	(1) 1	2	»	2	»	»	(3) 4	(2) 3	12
S.F.P.	(1) 1	»	1	2	»	»	8	»	12
Sociétés régionales	(1) 1	»	»	2	»	»	7	(4) 2	12
R.F.I.	»	2	1	2	3	(1) 3	»	1	12
F.M.I.	»	»	»	»	»	»	9 (ou +)	»	9 (ou +)
T.D.F.	1	2	»	3	(1) 6	4	»	»	16
I.N.A.	1	2	1	2	(1) 6	4	»	»	16

(1) Dont le Président.

(2) Désignés par le conseil d'orientation, composé par les représentants des sociétés régionales (lesquelles n'ont pas été mises en place).

(3) L'Etat n'est pas l'unique actionnaire de R.F.O. qui est aussi une filiale de F.R. 3 et de Radio-France.

(4) Désignés par les comités régionaux de la communication audiovisuelle (qui n'ont pas été mises en place).

3° La société de production.

Comme en 1974, il s'agit d'une société anonyme dans laquelle l'Etat détient la majorité du capital. D'autres personnes morales de droit public (sociétés nationales, sociétés d'économie mixte) peuvent détenir le reste des actions nominatives. En outre, la participation des sociétés nationales de programmes de télévision au capital de la S.F.P. devient obligatoire.

La composition du conseil d'administration est très diversifiée. Il faut noter que la majorité des membres (8 sur 12) représente les actionnaires (dont l'Etat) mais que le président est nommé par la Haute Autorité.

4° Les sociétés régionales de radio ou de télévision.

Leur capital est détenu majoritairement par les sociétés nationales de programmes :

— Radio-France pour les sociétés régionales de radiodiffusion sonore ;

— F.R. 3 pour les sociétés régionales de télévision ;

— F.R. 3 et Radio-France pour les sociétés régionales et territoriales de radiodiffusion et télévision d'outre-mer.

Il s'agit donc de sociétés filiales. Le reste du capital de ces sociétés ne peut être détenu que par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. L'assemblée générale des actionnaires désigne la majorité des représentants au conseil d'administration (7 sur 12), leurs présidents étant nommés par la Haute Autorité.

5° La société de radiodiffusion à vocation internationale.

Le capital de R.F.I. est détenu majoritairement par Radio-France et par l'Etat. Ceci explique la présence prépondérante des représentants de l'Etat et de Radio-France au conseil d'administration, présidé de droit par le président de Radio-France.

6° La société de commercialisation.

Il s'agit d'une société anonyme de droit privé dont le capital est réparti entre l'Etat, des sociétés de droit privé dont l'Etat détient la majorité du capital, les sociétés nationales et les établissements publics du service public de l'audiovisuel. Le conseil d'administration reflète la composition du capital.

L'avancée la plus décisive par rapport aux statuts de 1974 est la diversification de la composition des conseils d'administration de la plupart des organismes et l'importance du pouvoir de nomination des présidents de la Haute Autorité. Ces deux éléments constituent une garantie d'autonomie pour les organismes du service public de l'audiovisuel. C'est pourquoi votre rapporteur souhaite que la Haute Autorité se voit reconnaître le pouvoir de nomination des présidents de T.D.F. et de l'I.N.A. (1).

b) *Le contrôle des organismes.*

1° **Les organismes du service public de l'audiovisuel sont soumis au contrôle économique et financier de l'Etat, ce qui explique la présence d'un contrôleur d'Etat auprès de chaque organisme. La loi du 29 juillet 1982 n'a pas apporté de changement décisif en la matière. Certains errements en montrent aujourd'hui l'insuffisance.**

2° **Inversement, le contrôle de l'exécution par les organismes de leur mission de service public relève de la Haute Autorité. Il s'agit là d'une novation essentielle.**

(1) Cette volonté est renforcée par l'intervention du décret du 6 août 1985, qui étend la liste des personnalités dont la nomination requiert l'approbation du Président de la République. Reconnaître à la Haute Autorité le pouvoir de désignation éviterait bien des conflits futurs et sauvegarderait l'indépendance des organismes...

L'article 14 donne à la Haute Autorité les pouvoirs de faire appliquer certaines de ces missions. Ces pouvoirs, attribués à la Haute Autorité, étaient auparavant exclusivement exercés par l'exécutif. Il y a donc un transfert de compétences qui traduit la volonté de « détacher » le service public de l'audiovisuel de la tutelle directe du Gouvernement. Ce transfert des compétences est important « politiquement ». En effet, si l'on examine le contenu des pouvoirs transférés à la Haute Autorité, on s'aperçoit qu'il s'agit, dans la plupart des cas, de sujets sur lesquels l'intervention du Gouvernement, *a priori* ou *a posteriori*, pouvait toujours être suspectée de partialité. Cela est vrai, bien sûr, pour les règles concernant les émissions de la campagne électorale, mais également pour le respect du pluralisme dans les programmes ou pour la protection des enfants ou des adolescents.

En vertu de l'article 14, la Haute Autorité peut établir des recommandations et fixer des règles sous forme de décisions. Les articles 19 (en matière de respect des règles de la communication publicitaire) et 20 (en matière d'harmonisation des programmes) précisent la portée des recommandations de la Haute Autorité.

L'article 14 dispose que la compétence de la Haute Autorité s'exerce « sous réserve des dispositions législatives et réglementaires applicables ».

Cela signifie que la Haute Autorité doit respecter et ne peut aller à l'encontre des dispositions qui sont établies par la loi, un décret ou un arrêté, dans le domaine de l'article 14 (1). **Le renforcement des pouvoirs de la Haute Autorité passe sans doute par la modification de ces dispositions. Il serait, en effet, hautement souhaitable que les compétences de la Haute Autorité ne puissent se voir limiter par les actes unilatéraux du Gouvernement.**

L'article 26 précise les délais d'exécution des actes, décisions et recommandations de la Haute Autorité et donne à celle-ci les moyens de sanctionner les cas de manquement grave ou répété aux dispositions des cahiers des charges à ses décisions.

La Haute Autorité peut adresser une injonction au président de la société pour qu'il cesse ces manquements dans un certain délai.

Certes, l'injonction n'a pas de valeur juridique en elle-même mais elle constitue un avertissement sévère aux dirigeants des sociétés qu'elle nomme et dont elle peut refuser de renouveler le mandat.

Afin de renforcer ce pouvoir de contrôle, il serait souhaitable :

— de donner à la Haute Autorité un pouvoir de révocation en cas de manquements graves et répétés et après plusieurs injonctions ;

(1) Ceci est vrai aussi pour les articles 19 et 20.

— de lui confier le pouvoir de moduler (dans la limite de trois ans maximum) la durée des mandats des présidents de sociétés (à l'exception du premier, qui resterait de trois ans) ce qui, d'une part, renforcerait ses pouvoirs sur les dirigeants dont le premier mandat n'a pas donné entièrement satisfaction, et éviterait, d'autre part, le cumul de pénibles courses à l'investiture à date fixe tous les trois ans.

3.1.2.3. — *Les garanties de l'autonomie.*

Comme l'examen des structures et du contrôle de l'Etat sur les organes du service public de l'audiovisuel le révèle, c'est de la puissance des contrepoids et de la mise en retrait de l'intervention du pouvoir exécutif de l'Etat que dépend l'autonomie du système.

Le législateur l'avait compris depuis longtemps, ce qui explique l'émergence progressive de contrepoids techniques ou politiques, que la loi du 29 juillet 1982 a maintenus. Mais c'est surtout la mise en place d'une Haute Autorité de la communication audiovisuelle et la qualité de ses travaux qui a donné une cohérence et une efficacité à l'ensemble. Le succès de cette institution serait encore plus perceptible si les moyens mis à sa disposition n'étaient pas aussi restreints.

a) *Les contrepoids techniques.*

La nécessité de mettre en place des organes consultatifs à vocation technique susceptible d'éclairer le Gouvernement a été très vite ressentie.

1° Le Haut Conseil de l'audiovisuel.

La loi de 1972 a créé le Haut Conseil de l'audiovisuel dont la composition et les attributions ont été maintenues en vigueur par le statut de 1974 (la loi du 29 juillet 1982 a supprimé cette instance).

Le Conseil associe, dans sa composition, des parlementaires et des personnalités qualifiées. Il est présidé par le Premier ministre ou le ministre délégué à cet effet. Il est réuni au moins deux fois par an. Sa compétence est exclusivement consultative. Elle s'exerce dans le domaine défini par le statut de 1972, qui comprend notamment l'orientation et le développement des techniques audiovisuelles et certaines catégories de dérogations au monopole de diffusion. Le Haut Conseil n'exerce sa compétence consultative que sur les questions dont le Gouvernement le saisit.

2° Le Conseil national de la communication audiovisuelle.

Le Conseil national de la communication audiovisuelle mis en place par la loi du 29 juillet 1982 est une structure consultative tous

azimuts. Sa composition veut refléter « les forces vives » de la Nation, dont il assure la représentation (1). Il est actuellement présidé par M. Lucien Sfez.

Aux termes de l'article 27 de la loi du 29 juillet 1982, il dispose d'attributions facultatives et d'attributions obligatoires.

Il peut se saisir d'office ou être consulté par le Gouvernement sur toutes les questions concernant la communication audiovisuelle.

La Haute Autorité doit demander son avis sur les projets de décisions et de recommandations qu'elle émet. Il se prononce sur la qualité des programmes. Enfin, il désigne certains des membres des conseils d'administration des organismes du service public de la radio et de la télévision.

Doté d'un secrétariat restreint, le C.N.C.A. a, jusqu'à aujourd'hui, rempli ses fonctions avec discrétion et produit des avis dont chacun reconnaît la qualité. La souplesse de son organisation et la légèreté de ses structures représente sans aucun doute un avantage. Aussi votre rapporteur marque-t-il son inquiétude devant les dispositions du projet de loi sur les télévisions locales privées qui tendent à doter le C.N.C.A. d'une cellule technique pouvant réaliser des expertises sur les fréquences et à lui faire jouer le rôle d'une instance concurrente (ou de substitution) de la Haute Autorité.

3° Les comités régionaux de la communication audiovisuelle.

Les articles 29, 30 et 31 de la loi du 29 juillet 1982 prévoyaient la mise en place de comités régionaux de la communication audiovisuelle dont les fonctions devaient s'insérer dans le cadre de la décentralisation.

Après une phase d'intense activité, la délégation parlementaire à la communication audiovisuelle dût se réunir d'urgence en août 1983 pour examiner le projet de décret relatif aux comités régionaux ; il semble que leur mise en place soit repoussée aux calendes,

(1) Le C.N.C.A. comprend huit collègues de sept membres :

— les délégués des comités régionaux et territoriaux de la communication audiovisuelle (le gel de la politique de décentralisation a conduit le Gouvernement à renoncer à la mise en place de ces comités) ;

— les représentants des travailleurs permanents et intermittents de l'audiovisuel ;

— les représentants, dirigeants et journalistes, des entreprises de commercialisation, dont au moins trois représentants de la presse écrite ;

— les représentants des organisations professionnelles représentatives ;

— les représentants des associations culturelles et d'éducation populaire ;

— les représentants des associations familiales et sociales et des associations de consommateurs ;

— des personnalités du monde culturel et scientifique dont un pour l'outre-mer ;

— les représentants des grands mouvements spirituels et philosophiques.

ce que votre rapporteur ne saurait déplorer. Tout allégement des structures et toute limitation de la polysynodie à l'indispensable est une source non négligeable d'économie et d'utile simplification.

b) *Les contrepoids parlementaires.*

Les organismes de radiodiffusion et télévision du service public sont soumis au contrôle du Parlement. Ce contrôle revêt plusieurs formes : il s'agit d'abord du contrôle budgétaire annuel, ensuite des contrôles exceptionnels que les assemblées parlementaires exercent par la procédure des commissions d'enquête ou de contrôle, enfin du contrôle exercé par un organisme particulier, la délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle.

1° Le contrôle budgétaire annuel.

Le contrôle budgétaire annuel est exercé par le Parlement à l'occasion du vote de la loi de finances, sur rapport d'un membre de chacune des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ayant les pouvoirs de rapporteur spécial.

Pour effectuer ce contrôle, un certain nombre de documents sont annexés au projet de loi de finances :

— les résultats financiers de l'année précédente, l'état détaillé des comptes provisoires pour l'année en cours, ainsi que le budget prévisionnel pour l'année suivante de l'O.R.T.F. (loi du 27 juin 1964, art. 9) ;

— la loi du 7 août 1974 précise que ces documents sont accompagnés des observations éventuelles du Gouvernement ;

— la loi du 29 juillet 1982 rend obligatoires les commentaires du Gouvernement. Son article 65 prévoit en effet qu'un rapport du Gouvernement sur la situation et la gestion des organismes du service public sera joint à ces documents. En outre, le Parlement bénéficie chaque année du rapport annuel de la Haute Autorité.

Mais le pouvoir du Parlement trouve son fondement dans l'autorisation des recettes du service public.

Chaque année, lors du vote de la loi de finances, le Parlement autorise l'Etat à percevoir la redevance. Cette définition figurait déjà dans les lois de 1964, 1972 et 1974. Depuis 1974, le Parlement doit approuver la répartition du produit de la redevance entre les différents organes du service public.

Enfin, il doit approuver la fixation du montant maximum du produit attendu des recettes provenant de la publicité de marques à la télévision par le gouvernement (le plafond de 25 du total des ressources ayant été supprimé en 1982).

2° Les commissions d'enquête et de contrôle.

Comme tous les organismes du service public, les sociétés et établissements de radiodiffusion et télévision peuvent faire l'objet, dans les conditions prévues par la Constitution et les règlements des Assemblées, du contrôle par des commissions d'enquête et de contrôle.

Compte tenu de la sensibilité de ce secteur dans l'opinion publique, le Parlement n'a pas négligé ces pouvoirs et de nombreuses commissions ont été amenées à contrôler la gestion des organismes de l'audiovisuel.

Votre rapporteur déplore que les gouvernements successifs n'aient pratiquement pas tenu compte des observations de ces commissions, accentuant ainsi, en un domaine particulièrement sensible, la dérive de l'institution parlementaire.

3° La délégation parlementaire à la communication audiovisuelle.

La création d'une délégation parlementaire, organisme permanent et commun aux deux Assemblées, relève de la volonté des gouvernements d'associer les parlementaires à la politique menée dans ce secteur.

Cette volonté d'associer les parlementaires à la gestion du service public s'est traduite par la *représentation des Assemblées au sein du conseil d'administration* des sociétés et établissements publics. Ce principe, instauré en 1972, a été maintenu depuis lors (1).

La création, en 1974, d'une délégation parlementaire (art. 4) n'était pas en elle-même une innovation. Déjà, le statut de 1972 avait institué une « délégation parlementaire consultative » qui faisait elle-même suite à la « représentation parlementaire » prévue par le statut de 1964. Le mérite du statut de 1974 a été de revaloriser l'institution.

Les pouvoirs de la Délégation parlementaire restent néanmoins de nature consultative. La consultation obligatoire de la Délégation est étendue à des cas nouveaux : élaboration des cahiers des charges et répartition de la redevance.

En outre, la Délégation parlementaire peut intervenir désormais de sa propre initiative dans tous les domaines créés par le statut de 1974 alors que le statut précédent laissait, dans ce cas général, aux pouvoirs publics ou à l'office le soin de la consulter. Elle acquiert ainsi la possibilité de transformer une compétence consultative en un droit de contrôle.

(1) Voir tableau, p. 178.

Ses interventions traduisent en tout cas les possibilités accrues de contrôle parlementaire : la Délégation rend compte de ses activités aux assemblées parlementaires. Elle établit chaque année un rapport qui est déposé sur le bureau des Assemblées.

La loi du 29 juillet 1982 a maintenu cette délégation dont la composition demeure identique. Elle dispose d'un droit de contrôle et d'un pouvoir d'émettre des avis. Le champ de sa compétence a été étendu à l'ensemble de la communication audiovisuelle.

La Délégation peut contrôler, notamment sur pièces et sur place, la gestion des organismes de radiodiffusion et de télévision nationale. Dans le cadre de ce pouvoir de contrôle, elle doit recevoir communication des rapports de la Cour des comptes concernant les organismes du service public, mais aussi, dans l'avenir et le cas échéant, ceux concernant certains services, prévus dans le titre IV de la loi (1).

Elle peut être consultée ou rendre des avis de sa propre initiative, dans tous les domaines concernés par la loi. Elle doit obligatoirement être consultée, pour avis, sur les décrets fixant ou modifiant les cahiers des charges des organismes du service public de la radio-télévision avant leur publication. Il faut préciser néanmoins que le Gouvernement n'est pas lié par les avis de la Délégation qui n'a qu'un pouvoir consultatif.

Après une intense activité, lors de l'examen des décrets d'application de la loi du 29 juillet 1982, la Délégation parlementaire a eu, au cours des deux dernières années, une activité plus réduite, mais celle-ci pourrait reprendre avec la mise en place des télévisions privées.

Votre rapporteur souhaiterait, en outre, que la Délégation puisse émettre un avis sur les dispositions annuelles des cahiers des charges des organismes du service public.

c) La Haute Autorité.

Longtemps appelée de leurs vœux par de nombreux rapports sur l'audiovisuel, du rapport Paye de 1970 au rapport Moinot de 1981, une Haute Autorité de la communication audiovisuelle a été mise en place par la loi du 29 juillet 1982. Il s'agit d'une novation essentielle, qui a bouleversé non sans peine l'équilibre du système audiovisuel en France.

La volonté du législateur était, pour reprendre l'expression de M. Fillioud, de « couper le cordon ombilical » qui liait la radio-télévision au pouvoir exécutif.

(1) Il s'agit de certains services de communication audiovisuelle soumis à déclaration ou à autorisation.

Ce n'était pas là chose facile, compte tenu des rapports ambigus qui lient le monde de l'audiovisuel au monde politique. Aussi la Haute Autorité a-t-elle eu beaucoup de difficultés à se faire reconnaître une place de tuteur, à la fois surveillant et protecteur du service public.

Comme le rappelait M. Pierre Moinot dans son rapport « *Pour une réforme de l'audiovisuel* », en 1981, « *la liberté ne se postule pas, elle se conquiert* ». Le bilan de trois années d'exercice de la Haute Autorité montre à l'évidence qu'il s'agit désormais d'une institution reconnue, sinon respectée, et qu'il importe de renforcer ses moyens pour en faire le véritable organe régulateur du système audiovisuel français. Toutefois, cette montée en puissance ne peut être réalisée que si, dans les faits, les acteurs de la vie politique de la majorité comme de l'opposition s'abstiennent d'intervenir dans le fonctionnement de cet organe et que les membres de la Haute Autorité ne succombent ni aux pressions ni aux tentations auxquelles leurs responsabilités les exposent.

1° Les compétences actuelles de la Haute Autorité.

Les compétences de la Haute Autorité ont été étudiées, à l'occasion de l'examen de leur exercice, dans les précédents développements. Votre rapporteur se bornera donc, ici, à une simple énumération.

La Haute Autorité est chargée « notamment de garantir l'indépendance du service public de radiodiffusion-télévision ». Sa compétence ne se limite donc pas au service public mais s'étend à tout le domaine de la communication audiovisuelle.

Elle dispose d'un pouvoir normatif concernant l'exécution de certaines missions de service public des organismes de radio et de télévision. Elle rend un avis public et motivé sur les cahiers des charges contenant les obligations de service public (1). Elle nomme des administrateurs dans les conseils d'administration des sociétés et établissements, ainsi que les présidents de certains d'entre eux (2). Elle délivre les autorisations pour les radios locales privées, pour la radio-télévision par câble, et délivrera, si le projet de loi actuellement en discussion est adopté, les autorisations pour les télévisions locales privées. Elle joue un rôle de conciliateur dans les conflits de conscience et de création opposant les organismes du service public à leurs collaborateurs. Elle veille au respect des règles de la communication publicitaire ainsi qu'à l'harmonisation des pro-

(1) Article 15. Il apparaît souhaitable de rendre obligatoire la consultation de la Haute Autorité sur les dispositions annuelles des cahiers des charges ainsi que la Haute Autorité elle-même le demande (2^e rapport 1983-1984, p. 119 et 120).

(2) Voir tableau, p. 178.

grammes. Enfin, elle produit un rapport annuel transmis au Président de la République et au Parlement.

La Haute Autorité a exercé ses compétences dans des conditions difficiles, parfois sous la pression des autorités politiques et, dans tous les cas, avec des moyens insuffisants qui ne lui permettent pas de remplir totalement sa mission d'organe régulateur de l'audio-visuel.

2° Des moyens insuffisants qu'il convient de renforcer.

La Haute Autorité dispose d'un budget de fonctionnement inférieur à 15 M.F. (9 M.F. en dépenses de personnel et 5,69 M.F. en matériel et fonctionnement des services). Elle emploie actuellement 39 personnes.

Alors que son activité ne cesse de s'accroître, son budget de fonctionnement fait chaque année apparaître des difficultés qui se traduisent par des visas en dépassement de crédits accordés par le contrôleur financier.

Compte tenu de l'insuffisance de ses moyens, il importe, ainsi que votre commission le propose depuis deux ans, de renforcer l'autonomie budgétaire de cet organisme (1).

Il importe aussi, afin de lui permettre d'effectuer avec efficacité ses missions d'harmonisation des programmes, de contrôle de l'exécution par les organismes de radio et télévision de leur mission de service public, et de s'assurer du respect des règles en matière de publicité et de mécénat, de placer sous la responsabilité directe de son président le service d'observation des programmes, actuellement rattaché au secrétariat d'Etat aux techniques de la communication.

Il importe, enfin, de la doter de moyens techniques lui permettant de s'assurer de la fiabilité des études menées par T.D.F. pour l'attribution des fréquences, de réquisitionner l'établissement public pour toutes études, mais aussi pour l'application des sanctions du manquement par les organismes privés aux obligations de leur cahier des charges, et plus directement de lui donner une certaine autorité sur cet établissement public en lui confiant le pouvoir de nomination de son président et de son directeur général. Votre rapporteur avait déposé un amendement en faveur de cette solution lors de l'examen du projet de loi sur les télévisions locales privées.

(1) Amendement au projet de loi de finances pour 1984, Sénat (1984-1985), n° 69, annexe 48, p. 163.

Amendement au projet de loi de finances pour 1985, Sénat (1985-1984), n° 62, annexe 47, p. 141.

3° Des compétences qui devront être élargies.

Le projet de loi actuellement en discussion prévoit d'étendre les compétences de la Haute Autorité en matière d'autorisation des télévisions locales privées. Votre rapporteur avait proposé un schéma plus libéral qui étendait le régime de l'autorisation à l'ensemble des fréquences disponibles ou rendues disponibles, quitte à ce que ces stations locales s'intègrent dans des réseaux. Dans ce schéma, la Haute Autorité jouerait un rôle primordial. Ce schéma n'a pas été retenu. Il importe cependant que la Haute Autorité puisse exercer un contrôle sur l'attribution des concessions de réseaux multivilles. Tel était et tel demeure le sens des amendements déposés par votre commission en 1983 et 1984 (1). Ces amendements attribuent explicitement la compétence pour avis de la Haute Autorité sur les contrats de concession de service public conclus avec les nouveaux réseaux de télévision par voie hertzienne (Canal Plus, réseaux multivilles) ou par satellites.

De plus, afin d'éclairer sa mission de contrôle des organismes de radiotélévision, il paraît nécessaire, ainsi que votre commission le propose depuis deux ans (1) de confier à la Haute Autorité un contrôle général de la gestion économique et financière des sociétés et établissements publics chargés de l'exécution du service public.

Enfin, il conviendrait de renforcer les pouvoirs de la Haute Autorité afin de rompre complètement les liens entre certains organismes publics ou semi-publics qui sont ou seront des acteurs essentiels du système audiovisuel français. **Il paraît indispensable de donner à la Haute Autorité le pouvoir de nomination :**

— **du président de T.D.F.**, dans la mesure où cet établissement public joue un rôle essentiel dans l'attribution des fréquences et dans le contrôle de leur utilisation (radios) et conserve le monopole de diffusion des émissions de télévision publiques ou privées ;

— **du président de l'Institut national de la communication audiovisuelle**, dans la mesure où cet établissement public va accroître sa diffusion d'émissions ou d'archives vers le secteur privé ;

— **et, le cas échéant, si l'Etat conserve une participation majoritaire dans ces sociétés, des représentants de l'Etat au conseil d'administration de Havas et de la Sofirad car ces organismes jouent, par l'intermédiaire de leur filiale, un rôle important dans le secteur privé de la communication audiovisuelle (Canal Plus, R.T.L., R.M.C.,**

(1) Amendement au projet de loi de finances pour 1984, Sénat (1984-1985), n° 69, annexe 48, p. 163.

(2) Amendement au projet de loi de finances pour 1985, Sénat (1983-1984), n° 62, annexe 47, p. 141.

Europe 1...). Il est paradoxal de voir cohabiter un secteur public dont les dirigeants sont nommés par une autorité indépendante et un secteur privé dont les dirigeants sont nommés par le Gouvernement.

Tant que le pouvoir exécutif conservera la mainmise sur ces sociétés et établissements publics, votre rapporteur considérera que l'article premier de la loi du 29 juillet 1982 selon lequel « la communication audiovisuelle est libre » n'est pas appliqué.

4° Une plus grande exigence pour les membres de la Haute Autorité.

Investis de tels pouvoirs et de telles responsabilités, les membres de la Haute Autorité sauront être pleinement conscients de leur rôle de serviteurs de l'Etat, ce qui exige de leur part impartialité et abnégation. Ils devront savoir résister aux pressions constantes du pouvoir politique lequel, malgré les bonnes intentions affichées en 1982, s'est bien gardé de « rompre totalement le cordon ombilical » qui le relie au monde de l'audiovisuel et n'a cessé, par un biais ou par un autre, d'intervenir dans l'exercice du service public (1). Citons pour mémoire le recrutement massif de journalistes de tendances politiques affichées en 1981-1982, les critiques appuyées de M. Fillioud en avril 1984 à la suite de la publication d'un texte de la Haute Autorité sur l'avenir du service public de l'audiovisuel, les pressions en faveur de la nomination de M. Jean-Claude Héberlé à la direction d'Antenne 2, la nomination d'une personnalité politique comme membre de la Haute Autorité elle-même en 1985 (2)...

(1) Dans un entretien accordé au journal *La Croix* du 22 août 1985, M. Stéphane Hessel, membre sortant de la Haute Autorité nommé par M. Louis Mermaz, président de l'Assemblée nationale, déclarait :

« Il est apparu que, par un incident que je regrette et considère comme fâcheux, le pouvoir faisait maladroitement savoir que Jean-Claude Héberlé était le candidat qui lui convenait, mettant finalement tout le monde dans l'embarras. Finalement, les membres de la Haute Autorité qui ont voté en sa faveur — j'en étais —, l'ont fait parce qu'il avait le bon profil. D'autres avaient un sentiment contraire et ont voté différemment. Notre présidente, la plus gênée dans cette affaire, a préféré s'abstenir pour bien souligner qu'elle n'obéissait pas aux consignes. »

« Ces clivages ont été mal interprétés et ressentis comme un partage entre ceux suivant les directives du pouvoir et ceux obéissant à celles de l'opposition. En réalité, le tort revenait à un gouvernement qui n'avait pas respecté le principe de base de l'indépendance. Je fais appel aux instances gouvernementales pour que la loi sur l'audiovisuel, votée par la gauche et qui est, à mon avis, une loi de liberté et de conscience, soit à l'avenir respectée. »

(2) Votre rapporteur se garde bien de formuler un jugement quelconque sur l'impartialité et la conscience professionnelle de M. Forni, mais il est pour le moins curieux que le président de la commission des lois, député en exercice, ait été nommé membre de la Haute Autorité. Jusqu'à présent, même si les sensibilités politiques n'étaient pas étrangères au choix des Présidents de la République, du Sénat et de l'Assemblée nationale, ceux-ci s'étaient abstenus de nommer des personnalités politiques.

Ils devront se garder de toute tentative de contrôle *a priori* des programmes diffusés par les sociétés. La procédure utilisée par M. Héberlé de saisine de la Haute Autorité et de nomination par celle-ci d'un comité de sages dont les avis seront toujours soumis à caution, avant la diffusion du film de Mosco « *Des terroristes à la retraite* », a porté atteinte à la crédibilité de la Haute Autorité.

Ils devront montrer toute la fermeté nécessaire à l'égard des dirigeants des organismes publics et sanctionner tout manquement aux règles préétablies. Le développement de la publicité clandestine ou de pratiques douteuses en matière de mécénat devront l'inciter à se donner un corps de doctrine et à ne tolérer aucun abus.

3.2. — Une autonomie toute relative.

Le schéma d'organisation du système audiovisuel français est séduisant pour l'esprit ; il est rationnel et paraît offrir toutes garanties : séparation des pouvoirs et contrôle *a posteriori* ne sont-ils pas les gages de la démocratie ? Un esprit caustique pourrait du reste faire une comparaison, dans ce secteur, entre la lettre des textes et la réalité des faits, tout en notant l'attitude non démocratique des responsables des sociétés à l'égard des observations du Parlement. Ce rapprochement n'est pas si outré qu'il peut y paraître tant est grande la différence entre les vertueux principes des textes législatifs et ce que la réalité quotidienne nous en traduit ! Mais un rapporteur du Parlement ne saurait être un procureur ; tout juste un élu de la nation qui essaie de remplir les fonctions pour lesquelles il a été élu ; position inconfortable et qui le conduit à nuancer ses analyses. Force est donc de reconnaître que les mœurs et humeurs de la société française imprègnent le système audiovisuel. Nos « étranges lucarnes » sont aussi des « miroirs ». Ils reflètent l'image de notre société mais, en même temps, ils la modèlent. Il en résulte une lourde responsabilité pour tous ceux qui œuvrent au fonctionnement de l'audiovisuel et ceux qui ont la charge d'en contrôler le fonctionnement.

Sans doute pourrait-on s'estimer satisfait si l'honnêteté des hommes et leur sens du service public triomphaient du dévoiement du système ou si la banalisation des programmes conduisait à l'indifférence relative. Mais tel n'est pas le cas. Les conflits exacerbés au sein de ce microcosme et les habitudes détestables qui n'ont pour effet que de favoriser l'esprit de clan et les coterie contre le service du public renvoient une image déformée de notre société. Les Français n'ont pas la télévision qu'ils méritent.

3.2.1. — Le « petit monde » de l'audiovisuel.

Le monde de l'audiovisuel échappe largement à la rationalité juridique. Des phénomènes psychosociologiques contrebalancent, dans cet univers volontairement clos, la volonté du législateur de renforcer l'autonomie des chaînes et l'indépendance de la Haute Autorité. Il s'agit, d'une part de la tentation permanente de l'intervention politique, soit *a priori* dans le fonctionnement du service public, soit *a posteriori* en replaçant les soubresauts du monde de l'audiovisuel sur le terrain politique.

Il s'agit, d'autre part, du narcissisme immanent des acteurs de l'audiovisuel conservateurs du mythe selon lequel la France a la meilleure télévision du monde.

3.2.1.1. — *Audiovisuel et politique.*

Quel que soit le gouvernement en place, la volonté démocratique qui pousse à la libéralisation de l'information et à l'autonomie des chaînes de radio et de télévision est contrariée par la tentation politique d'utiliser les médias de masse comme moyen de promouvoir l'action gouvernementale. Les habitudes d'intervention persistent encore, même si les relations, les bruissements et les réflexions ont remplacé la batterie de « boutons de sonnette » citée par Alain Peyrefitte (1).

Si la Haute Autorité n'a pas été exempte de telles pressions (2) directes ou indirectes, il est juste de reconnaître qu'elles se sont exercées le plus souvent à travers le bras séculier des clans sous couvert de syndicalisme. Lorsqu'il s'agit, au lendemain de la victoire électorale d'un parti politique, de faire taire un journaliste comme Jean-Pierre Elkabach, on peut considérer qu'il y a dévoiement du syndicalisme et que le pouvoir collectif du groupe asservit la liberté. Les radios périphériques, par l'intermédiaire de leur tuteur financier, comme la SO.FI.RAD., subissent les mêmes pressions. La décision de la direction d'Europe 1 dans l'aménagement de sa grille de programmes d'été 1985 est exemplaire de ces pressions indirectes (3). Même si le Premier ministre a beau démentir et protester de sa neutralité, le zèle de ses collaborateurs excelle dans ce domaine.

(1) A. Peyrefitte, « Le Mal français », p. 69.

(2) Voir *supra*, p. 160 et 161.

(3) Propos de M. Gérard Carreyrou, directeur de la rédaction d'Europe 1, recueillis par J.-P. Hulot, *Le Quotidien de Paris*, 4 septembre 1985.

Les « recommandations de l'extérieur » dans l'élaboration de la grille d'Europe 1.

Q. — Vous n'avez pas eu, à ce moment, de contacts avec l'Elysée, Matignon ou le pouvoir de tutelle, en l'occurrence la Sofirad, représentée par M. Unger ?

Les réflexions de votre rapporteur n'ont pas pour objectif d'accabler la majorité et de blanchir l'opposition. Celle-ci participe à ce dévoiement du système en considérant trop systématiquement que derrière chaque acteur il y a un manipulateur et en plaçant sur le terrain politique des incidents qui, souvent, ne sont que la résultante de choix personnels ou de décisions de nature professionnelle.

Il faut que les partis politiques s'abstiennent de considérer l'audiovisuel comme un terrain de bataille ou l'objet d'une conquête. L'attitude de la majorité comme celle de l'opposition sont critiquables. La dénonciation ne devrait concerner que les abus flagrants. D'ailleurs, la clarification des rapports entre journalistes et hommes politiques est plus que jamais nécessaire. La déontologie de la profession exige l'objectivité. L'ambiguïté des rapports n'est pas saine et condamne irrémédiablement à la défiance des téléspectateurs.

La mise en œuvre d'un droit de réponse et l'existence d'une Haute Autorité devraient suffire à garantir le pluralisme et la neutralité. Or ils ne suffisent pas ; les hommes politiques continuent à jouer au chat et à la souris avec les acteurs de l'audiovisuel, pour le plus grand plaisir des uns et des autres, quand ce n'est pas pour réclamer l'interdiction pure et simple d'émissions, comme ne s'en est privée ni la C.G.T. pour l'émission « *Vive la crise* », présentée par Yves Montand en 1984, ni le P.C.F. pour l'émission « *Face à la guerre* », ou pour le film de Mosco « *Des terroristes à la retraite* » en 1983.

3.2.1.2. — « *Les acteurs de l'audiovisuel : les copains d'abord.* »

La popularité des acteurs de l'audiovisuel (présentateurs, héros ou héroïnes de séries, journalistes) engendrée par le passage à l'écran est exceptionnelle. Elle leur confère un pouvoir d'influence important,

G.C. — *Nous n'avons jamais eu de contacts avec le pouvoir politique. Ni avec l'Elysée, ni avec Matignon, ni même avec Gérard Unger. Les contacts avec les actionnaires sont assurés par la direction de la station, c'est-à-dire par MM. Barret et Abergel. Il semble cependant que se greffe sur le « filtre » de la direction un second « filtre » qui est celui des actionnaires. Il est normal que les actionnaires soient informés. En revanche, on peut estimer qu'entre cette information et la proscription de tel ou tel journaliste, il y a une marge. (...)*

Q. — *Contrairement à ce qui a pu être écrit, ce n'est donc pas la grille de Mitterrand ?*

G.C. — *Absolument pas. Si cela était, je ne l'aurais pas signée. Si on nous avait demandé de faire de nouvelles concessions, nous ne l'aurions pas fait. La rédaction non plus. (...)*

Q. — *Si le pouvoir n'« impose » pas, il se contente de manifester sa désapprobation ?*

G.C. — *C'est un peu ça. Nous avons été contraints de limiter la rénovation de la grille. En fait, cette année plus qu'aucune autre, les « recommandations » de l'extérieur ont pris une dimension sans précédent. Auparavant, elles étaient moins minutieuses, moins précises et moins détaillées. Habituellement, l'aval du pouvoir se traduisait par une sorte d'impression générale.*

notamment sur les comportements, sur les modes et sur le vocabulaire. Leur niveau de responsabilité est donc considérable, ce dont ils doivent être pleinement conscients. Or cette responsabilité n'est exercée sur le fondement d'aucune légitimité sinon le talent ou la capacité de séduire.

Votre rapporteur ne considère pas cette responsabilité comme exorbitante mais elle doit être exercée avec un grand sens du service public et du respect du téléspectateur. Il ne s'agit pas ici de se poser en censeur de tel ou tel comportement, mais il appartient aux élus de la nation de faire prendre en compte les réactions des téléspectateurs. A pouvoir important, à niveau de responsabilité élevé correspondent des exigences de qualité et de respect d'autrui élevées ; quand celles-ci ne sont pas acceptées, il convient de le dire et de dénoncer ceux qui vivent d'autosatisfaction et qui refusent par principe toute critique. « Ce que je fais est remarquable. » « Nous faisons la meilleure télévision du monde. » « Moi seul sais ce qui vous convient et toute critique est inadmissible. » Tel est le credo proclamé par nombre de nos vedettes du petit écran.

Il en résulte trois catégories de dévoiement.

- *Le développement du nombrilisme*, qui tend à faire de la télévision un événement en tant que tel. Sans doute le téléspectateur a-t-il besoin d'information sur ses vedettes préférées, mais la réponse est démesurée. Le départ de Christine Ockrent a fait la une des journaux télévisés et de la presse écrite pendant près d'une semaine. Au cours de la même semaine, M. Hanon était remplacé à la tête de la Régie Renault par M. Georges Besse. Quel était l'événement le plus important ? La présentatrice du journal d'Antenne 2 a été remplacée et les téléspectateurs d'Antenne 2 demeurent fidèles à cette chaîne. Il n'y a pas eu de transfert massif vers T.F. 1. Par contre, le changement de président a marqué un tournant décisif de la politique de la Régie. Un autre exemple est tout aussi caractéristique. L'accident dont fut malheureusement victime Chantal Nobel et sa convalescence ont donné lieu à de multiples reportages et déclarations. « *Châteauvallon* » allait-il pouvoir être poursuivi ? 11.000 personnes sont tuées chaque année sur les routes à cause de la vitesse, de l'alcoolisme, de normes de sécurité non respectées, fait-on des efforts d'information à la mesure de cette catastrophe nationale ?

- *Le refus de toute critique d'où quelle vienne*. La popularité constitue trop souvent le paravent derrière lequel se retranchent les vedettes de l'écran pour répondre aux critiques, d'où qu'elles viennent. Etre populaire confère beaucoup de responsabilité et il importe de répondre à la critique par d'autres moyens que le mépris, la boutade ou l'injure.

- *L'exploitation du filon à des fins personnelles*. La télévision semble être considérée par certains comme un fromage dont ils profitent largement et dont ils font largement profiter leurs amis.

Citons quelques exemples assez caractéristiques.

Ainsi remettait-on comme cadeau aux candidats perdants de l'émission dominicale « *Si j'ai bonne mémoire* » une « machine à chanter » dont est largement assurée la promotion. Il est vrai que les fabricants de cette machine (la société Mécaniplast) ont passé, le 28 septembre 1984, avec Antenne 2 un contrat d'exploitation de droits dérivés leur permettant d'utiliser le « logo » de la société de programmes sur les appareils commercialisés. Ce contrat a rapporté 120.000 F à Antenne 2 en 1984-1985. Il est probablement « de bonne gestion », comme l'a indiqué par lettre du 17 mai 1985 M. Jean-Claude Héberlé, interrogé par votre rapporteur, « que les prix remis aux candidats soient ces objets plutôt que d'autres totalement étrangers à la société ». Mais il est tout de même pour le moins étrange que le président d'Antenne 2, dans cette même lettre du 17 mai 1985, précise que la collaboration du présentateur de l'émission avec Antenne 2 « est définie dans un contrat qui prévoit notamment qu'en cas d'exploitation de droits dérivés, il lui est garanti un intéressement fixe selon les exploitations envisagées » et que, votre rapporteur souhaitant, à l'occasion de son questionnaire annuel, connaître le montant de l'intéressement garanti par ledit contrat au présentateur, se voit répondre par le même président Jean-Claude Héberlé que « l'intéressement de celui-ci a été déterminé par un accord signé par lui-même avec la société Mécaniplast ».

Dans un « spot » programmé le mardi 9 avril 1985 vers 19 h 45 sur T.F. 1 a été assurée la promotion du spectacle à l'Olympia du présentateur sur cette chaîne de l'émission dominicale « *La belle vie* ». Cette séquence de trente secondes a été diffusée entre deux émissions sans entrer dans le cadre des créneaux de la Régie française de publicité. Pendant cette diffusion apparaissaient des mentions personnalisées — « A bientôt sur T.F. 1 ». En outre, deux « petits papillons » représentant le logo de T.F. 1 et le logo de la station périphérique R.T.L. venaient de temps en temps se promener sur l'image. Etonné, votre rapporteur a interrogé le président de T.F. 1 et lui a adressé un questionnaire écrit. Il a reçu, le 17 juin 1985, de M. Hervé Bourges, la réponse suivante :

1° *Quel était l'objet de la diffusion de ce spot ?*

« L'article 47 du cahier des charges de T.F. 1 prévoit que la société veille à promouvoir toutes les formes d'expression de la musique vivante, en ouvrant largement ses programmes aux retransmissions de spectacles publics à Paris et en province. »

Dans cet esprit, T.F. 1 a décidé d'associer son image à celle d'un certain nombre de spectacles (Michel Sardou, Alain Bashung, Julien Clerc, etc.) et d'enregistrer ces spectacles pour diffusion sur T.F. 1.

La diffusion d'une bande-annonce est destinée à :

- annoncer le spectacle ;*
- faire en sorte que l'image de T.F. 1 soit associée au spectacle ;*
- avertir le téléspectateur que ce spectacle sera retransmis sur T.F. 1.*

Dans le cas du spectacle de Sacha Distel, le spot avait été prévu pour en assurer la promotion sans que son enregistrement soit programmé à l'Olympia lui-même. Le remontage du spectacle était par contre à l'étude à cette fin.

2° S'il s'agit de l'annonce du prochain spectacle de M. Sacha Distel à l'Olympia, n'aurait-il pas dû être diffusé dans le cadre des annonces publicitaires et sous le contrôle de la R.F.P. ou, le cas échéant, mais sans doute sous une autre forme, dans le cadre d'un journal d'information ?

Les spectacles de variétés n'ont pas accès aux annonces publicitaires dans le cadre de la R.F.P. et le show Distel a été effectivement présenté au cours d'un journal d'information.

3° S'il s'agit de l'annonce de la retransmission sur T.F. 1 du spectacle de M. Sacha Distel à l'Olympia, pourquoi ne contient-il aucune mention de la date et de l'heure de cette retransmission télévisée. La mention « Sacha Distel à l'Olympia à partir du 23 avril » ne vous paraît-elle pas ambiguë ?

Il n'est pas possible, au moment de la diffusion de la bande-annonce du spectacle, de préciser une date de diffusion sur T.F. 1, celle-ci intervenant généralement plusieurs mois après.

Ces émissions enregistrées font partie d'un stock qui permet en fonction de la grille de programme et celle-ci est « saisonnière » de mieux adapter les produits à diffuser aux objectifs de programmation recherchés.

4° S'il s'agit du rappel de la diffusion, chaque semaine, d'une émission animée par M. Sacha Distel, ce que suggère la mention finale « A bientôt sur T.F. 1 », pourquoi contient-elle l'annonce de son prochain spectacle à l'Olympia ?

Le spot Sacha Distel avait effectivement deux objectifs.

La promotion d'un spectacle dont l'enregistrement et la diffusion étaient projetés (l'accident de Sacha Distel a interrompu son show et mis fin à ce projet), mais aussi l'invitation des téléspectateurs à retrouver la vedette dans l'émission « La Belle Vie » programmée le dimanche après-midi sur T.F. 1.

5° *En tout état de cause, pourquoi le sigle de la station de radio périphérique R.T.L. apparaît-il dans ce spot ?*

R.T.L. est associé, au même titre que T.F. 1, au spectacle concerné.

6° *T.F. 1 patronne-t-elle ce spectacle, en collaboration avec R.T.L. ? Selon quelles modalités financières ?*

Les accords passés dans ce type de « parrainage » sont :

— *diffusion sur T.F. 1 d'un certain nombre de bandes-annonces présentant le spectacle et annonçant sa diffusion ultérieure sur T.F. 1 ;*

— *présence du sigle T.F. 1 sur les affiches du spectacle et dans la publicité « presse », assurant aussi la promotion de la société ;*

— *annonce de T.F. 1 dans les publicités radio ;*

— *pour la retransmission du spectacle, coproduction entre T.F. 1 et l'organisateur du spectacle, T.F. 1 apportant les moyens techniques « télévision », l'organisateur apportant le reste, c'est-à-dire la vedette et le plateau.*

En résumé, cela sent la publicité clandestine, cela ressemble à de la publicité clandestine, cela a un arrière-goût de publicité clandestine, cela pourrait être de la publicité clandestine mais ce n'est pas de la publicité clandestine puisque cela rentre expressément dans le cadre des dispositions de l'article 47 du cahier des charges que T.F. 1 veille scrupuleusement à respecter. De qui se moque-t-on ?

Lors de certaines émissions de télévision, les producteurs souhaitent montrer aux téléspectateurs une bonne image de la « France qui gagne ». Ainsi voit-on de temps à autre, au cours d'émissions d'information ou de variétés, Christian Rives côtoyer Michel Platini et Bernard Hinault sans que leur présence soit liée à un quelconque événement sportif. Soit ! Mais à côté des réussites sportives, il fallait donner un exemple des réussites industrielles ou économiques. Les chefs d'entreprises ne sont pas des gens déserts, ils ont la réussite modeste et préfèrent l'agitation de leurs bureaux ou de leurs usines à celle des plateaux de télévision. Alors, foin de la diversité, nos chers téléspectateurs devront se contenter d'un vrai, d'un beau, du seul chef d'entreprise des temps modernes, M. Bernard Tapie. Du show télévisé, de MM. François Mitterrand et Yves Mourousi à l'émission d'Anne Sinclair et de Jean Lanzi, « 7 sur 7 », en passant par bien d'autres, ils n'en verront qu'un (1).

(1) Votre rapporteur ne met en cause ni l'honnêteté ni le professionnalisme de M. Tapie, il constate simplement que les « gens de télévision » ne font pas preuve de beaucoup d'investigations pour présenter aux téléspectateurs d'autres « champions » du monde industriel.

Le dernier exemple est sans doute significatif car il cumule plusieurs indices caractéristiques d'une curieuse conception du service public de l'audiovisuel. L'émission « *Champs-Élysées* » du samedi 29 juillet 1985 était prévue initialement pour durer 1 h 30 et devant laisser l'antenne à 22 heures pour permettre la diffusion en direct par satellite de la rencontre de rugby France-Argentine, l'émission a duré 2 h 45, obligeant Antenne 2 à régler 16.000 F de coût de dépassement à T.D.F. et la S.F.P. à supporter les frais supplémentaires en prix de revient (matériel, personnel).

Plus grave, les amateurs de rugby ont dû se contenter d'une diffusion en différé et attendre, sans information précise sur le début de la diffusion et sans pouvoir se reporter sur une autre chaîne pour suivre un autre programme à leur convenance, la fin de l'émission en cause. En outre, celle-ci contenait de nombreuses citations parapublicitaires assurant la promotion du traiteur qui avait fourni le gâteau géant de l'émission et d'ouvrages littéraires dont les auteurs étaient ou n'étaient pas présents sur le plateau.

3.2.2. — Un système empêtré dans l'écheveau des corporatismes.

Les dévoiements donnés en exemples n'ont rien d'exceptionnel. Il est fréquent d'en trouver de semblables, même s'ils ne concernent que des enjeux mineurs, à tous les échelons du système de bas en haut de la hiérarchie. Ce que votre rapporteur dénonce n'est, hélas ! que la partie apparente de l'iceberg.

Ceci explique la difficulté des présidents de société qui doivent affronter ces errements mais qui ne veulent ou ne peuvent prendre le risque de se priver de tel ou tel bon élément pour l'audience de la chaîne ou le risque d'une grève du personnel à propos de tel ou tel avantage indûment acquis. L'arbitrage est délicat, mais le respect du service public devrait davantage servir de guide aux dirigeants et ceux-ci ne devraient pas tolérer ce type de dévoiement. Leur tâche serait sans doute plus aisée si les responsables politiques essayaient de définir plus clairement l'objectif du secteur public de l'audiovisuel et ne se cantonnaient à rester dans un flou permettant tous les dépassements. Le secteur public est-il d'abord et avant tout le gestionnaire du service public et de ses exigences ? S'agit-il de sociétés à capitaux publics, mais agissant dans un domaine où s'exerce la concurrence et donc selon les mêmes règles que le secteur privé ? Cette question mérite d'être tranchée. Elle déterminera la physionomie du système audiovisuel français pour les prochaines années. En tout cas, l'autorité des présidents de chaîne sur leurs services est tributaire de ce choix, quel qu'il soit.

Les pressions du Gouvernement, ses reculades (à propos des radios locales privées) et la résistance des sociétés dans l'application

de ses recommandations, leur ingéniosité pour les tourner ou les devancer, tout concourt actuellement à empêcher la Haute Autorité à s'imposer comme le régulateur unique et impartial du système audiovisuel.

*
* *

Si des mesures d'ordre juridique et financier pouvaient contribuer à remettre un peu d'ordre dans le système audiovisuel français, on le saurait depuis longtemps ; c'est donc que ce n'est ni une affaire de lois ni une affaire de règlement, mais bien une affaire de comportements et de mentalités. Et c'est tout autre chose, mais qui voudra en convenir ?

*
* *

La législation tient encore beaucoup trop compte des corporatismes. Toutes les lois, de 1959 à 1984, ont donc été des lois d'adaptation du monopole et d'ouverture confisquée car les corporatismes n'auraient pas admis que soit mis à mal un système qui assure un présent fort douillet, fut-ce au détriment de l'avenir du service public. Après moi, le déluge ! Mais cette fin de siècle verra tout cela voler en éclats ; non par la volonté législative mais plus simplement et plus sûrement sous l'effet des nouvelles techniques audiovisuelles. C'est par elles, et grâce à elles, que naîtra la liberté de la communication. Celle-ci ne se décrète pas et il ne suffit pas d'un article de loi pour l'imposer (1) mais elle va s'imposer d'elle-même par l'extraordinaire progrès de la technique. Le satellite va permettre au plus grand nombre d'accéder à des programmes plus nombreux et d'origines plus diverses.

Dans ce contexte, le rôle du législateur sera beaucoup plus important, puisqu'il lui appartiendra de protéger cette liberté, de délimiter les restrictions que l'intérêt général rend nécessaires à la sauvegarde de notre identité culturelle et de définir la place, le rôle et les missions spécifiques du service public. Et c'est ainsi que la commission des finances du Sénat en arrive à considérer comme indispensable l'importance du secteur public de la communication audiovisuelle.

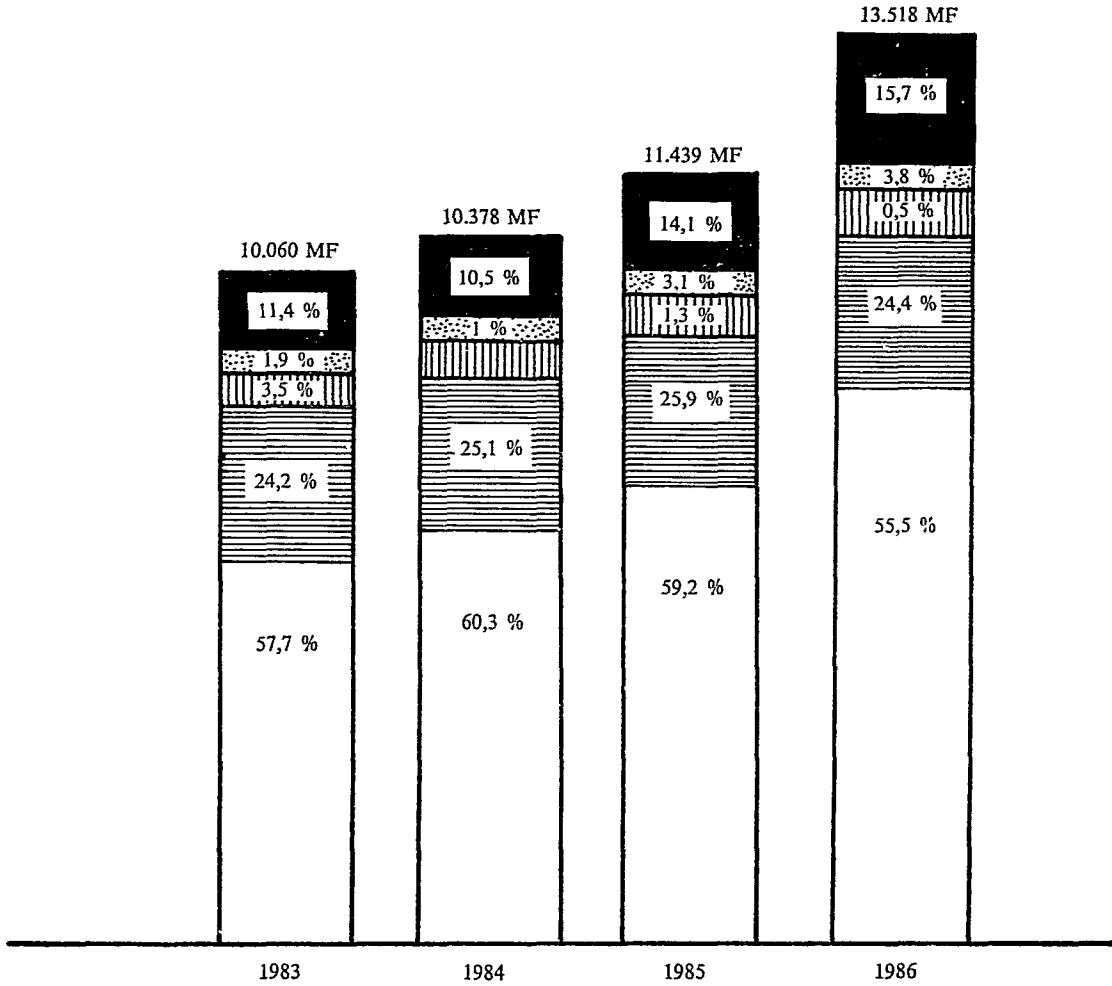
(1) Article premier de la loi du 29 juillet 1982.

QUATRIÈME PARTIE
LE BUDGET DE L'AUDIOVISUEL

1. — DES MOYENS DE FINANCEMENT
DE PLUS EN PLUS IMPORTANTS

1.1. — Les ressources du service public de l'audiovisuel.

Les ressources du service public de l'audiovisuel connaissent chaque année une croissance continue.



Redevance
 Publicité de marque

Subvention de l'Etat et dotation en capital
 Emprunt et fond de roulement

Autres ressources

MONTANT TOTAL DES RESSOURCES DU SERVICE PUBLIC DE LA RADIO-TÉLÉVISION (1982-1986)

Hors T.V.A. (en millions de francs.)

	1982	1983	1984	1985	1986
<i>Recettes d'exploitation.</i>					
Redevance	5.073,6	5.366,5	5.852	6.301,2	6.996,4
Publicité de marque	2.053,6	2.438	2.612	2.965,7	3.302
Autres recettes	2.147,5	1.096,05	1.144	1.210,8	1.459,1
Total (hors contributions internes)	9.274,7	8.900,55	9.608	10.477,7	11.757,5
Variation en pourcentage	»	— 4	+ 7,9	+ 9,1	+ 12,2
Contributions internes	1.700	2.817	3.151,7	3.350,9	3.531,7
Total	10.974,7	11.717,55	12.759,7	13.828,6	15.289,2
Variation en pourcentage	»	+ 6,8	+ 8,9	+ 8,4	+ 10,6
<i>Ressources d'investissement.</i>					
Redevance	327,2	437,5	414,3	468	501,6
Subventions de l'Etat	»	22,05	77,2	64	68
Dotations en capital	»	261,2	110	»	»
Emprunt et variation du fonds de roulement	77	206,6	102,8	360	521
Autres ressources	105,2	132,2	66	469,5	670
Total (hors amortissement)	509,4	1.059,75	770,3	961,5	1.760,6
Variation en pourcentage	»	+ 108	— 27,3	+ 24,8	+ 83,1
Amortissement	570,2	743,2	865,4	907,3	1.047
Total	1.079,6	1.802,75	1.635,7	1.868,8	2.807,6
Variation en pourcentage	»	+ 67	— 9,3	+ 14,3	+ 50,2
Total (hors contributions internes et amortissement) .	9.784,1	10.060,3	10.378,3	11.439,2	13.518,1
Variation en pourcentage	»	+ 2,8	+ 3,2	+ 10,2	+ 18,2

Le graphique et le tableau ci-dessus montrent tout à la fois l'évolution rapide du budget de l'audiovisuel et son accélération récente.

Avant de procéder à l'examen de chaque catégorie de ressources et de montrer les limites des agrégats proposés, il convient de noter que la part de la redevance a tendance à s'amenuiser, ainsi que le montant des subventions de l'Etat. Par contre, la part des emprunts et des autres recettes a tendance à s'accroître. Quant à la stabilité de la part de la publicité, elle dissimule en réalité un accroissement

sensible. La diversification des ressources traduit une transformation progressive du secteur public de l'audiovisuel. Cette transformation, dont votre rapporteur analysera la portée dans le second chapitre, répond à une triple nécessité :

- développement de nouvelles prestations de diffusion ;
- développement du secteur privé et des nouvelles techniques (T.D.F.) ;
- besoin de financement croissant des sociétés de programme.

1.2. — La redevance.

Depuis 1980, la part de la redevance dans les ressources du service public de l'audiovisuel a tendance à diminuer.

Trois raisons expliquent ce fléchissement :

- la moindre progression des comptes gérés, malgré la taxation des magnétoscopes ;
- l'accroissement du taux de la redevance ;
- l'importance grandissante du nombre de « ceux qui ne paient pas ».

1.2.1. — La progression du nombre de comptes gérés est faible.

Depuis 1980, l'augmentation du nombre de comptes gérés est faible, malgré la taxation des magnétoscopes décidée en 1983. Cette progression s'est toutefois accompagnée d'une transformation importante du parc des appareils taxables.

(En millions de comptes.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
T.V. noir et blanc	8,5	7,9	7,1	6,4	5,3	5
T.V. couleur	7,5	8,3	9,5	10,7	11,6	12
Magnétoscope	»	»	»	»	0,3	0,4
T.V. noir et blanc + magné- toscope	»	»	»	»	0,02	0,03
T.V. couleur + magnéto- scope	»	»	»	»	0,6	0,7
Total	15,6	16	16,2	16,6	17,9	18,2

En sens inverse, pour ce qui concerne les recettes réelles, en raison de l'alignement des conditions d'exonération de la redevance sur celles applicables en matière de taxe d'habitation, réalisé par le décret n° 82-971 du 17 novembre 1982, le nombre des comptes exonérés a crû très rapidement.

Il est passé de 1.054.244 en 1982 à 1.996.712 en 1983 (+ 89,4 %) pour atteindre 2.418.484 en 1984 (+ 21,1 %) et 2.586.040 (au 30 juin 1985).

Le non-remboursement, partiel depuis 1981, total depuis 1983, de la charge des exonérations de redevance soulève un problème de grande ampleur. Sur le plan des principes, **il est anormal de faire supporter aux entreprises publiques les charges de la politique sociale du Gouvernement ; celles-ci devraient être supportées par le budget général de l'Etat.** Sur le plan financier, le non-remboursement des exonérations représente une perte de 900 millions de francs environ de droits constatés pour le service public de l'audiovisuel.

Votre commission a, depuis 1983, réclamé avec insistance la prise en charge par le budget général du montant des exonérations consenties (1). Cette observation a été du reste reprise par M^e Jean-Denis Bredin dans son rapport sur les nouvelles télévisions hertziennes (2).

1.2.2. — Le taux de la redevance a connu une progression limitée.

ÉVOLUTION DU TAUX DE LA REDEVANCE DE 1980 A 1986

Année	T.V. noir et blanc		T.V. couleur		Magnétoscopes	
	Montant en francs	Evolution	Montant en francs	Evolution	Montant en francs	Evolution
1980	221	+ 6,76	351	+ 6,77	»	»
1981	258	+ 7,69	358	+ 8,16	»	»
1982	280	+ 17,65	424	+ 18,43	»	»
1983	311	+ 11,07	471	+ 11,08	471	»
1984	331	+ 6,45	502	+ 6,58	612	+ 29,94
1985	346	+ 4,55	526	+ 4,70	641	+ 4,73
1986	356	+ 2,90	551	+ 2,90	656	+ 2,90

(1) Sénat (1983-1984), n° 62, annexe n° 47, p. 37 et 38.

(2) M. Jean-Denis Bredin, « Les nouvelles télévisions hertziennes », p. 88, 89, 219 et 274.

L'évolution du taux de la redevance n'apparaît pas excessif. Comme le note le service de recouvrement de la redevance dans une brochure présentant le service public, pour moins de 1,50 F par jour les Français ont accès à trois chaînes de télévision et à de multiples chaînes de radio. En outre, la durée des émissions s'est notablement accrue. Il faut toutefois noter que, selon une récente enquête de l'I.N.A., la France se situe dans la moyenne des pays européens.

Il n'en reste pas moins que cette taxe parafiscale dont le Gouvernement s'efforce de faire ressortir le faible montant eu égard au service rendu, peut paraître élevé aux téléspectateurs compte tenu de la détérioration de la qualité des programmes.

L'impopularité de cette taxe se mesure au nombre de ceux qui refusent de l'acquitter.

1.2.3. — L'importance des non-paiements.

Si le taux de recouvrement à l'année $n + 1$ s'est établi à 94,20 %, soit un niveau comparable à celui enregistré en 1983 et équivalent à celui de l'impôt sur le revenu, la baisse sensible du taux de recouvrement sur l'année courante qui passe de 73,3 % en 1983 à 70,5 % en 1984 montre à quel point le recouvrement spontané s'est relâché. Les versements en fin du premier mois d'échéance ont sensiblement décliné depuis 1982 (17,1 % en 1982, 8,7 % en 1984) et les redevables sont de plus en plus nombreux à subir la majoration pour défaut de paiement à l'échéance (+ 26,9 % de 1983 à 1984).

La multiplication des contrôles chez les commerçants et les particuliers trouvent ses limites dans les moyens du service de la redevance et dans leur impopularité.

1.2.4. — Les prélèvements de l'Etat.

Deux prélèvements affectent le montant des accroissements de la redevance de l'audiovisuel.

1.2.4.1. — *Le prélèvement destiné à couvrir les frais de fonctionnement du service de la redevance.*

Ce prélèvement a été fixé pour 1986 à 410 millions de francs (372,4 millions de francs en 1984).

Malgré l'accroissement sensible de ses moyens en personnel (1) et son équipement progressif en moyens de traitement informatique, le

(1) L'effectif budgétaire, moyens en auxiliaires compris, a été d'une stabilité remarquable malgré les profondes mutations intervenues, puisqu'il est resté à 1.927 de 1975 à 1982 pour augmenter jusqu'à 2.027 en 1983 (création de la taxe sur les magnétoscopes) et revenir à 2.007 au 1^{er} janvier 1985.

poinds du coût du service de la redevance de l'audiovisuel par rapport aux droits constatés nets n'a cessé de décroître (6,42 % en 1975, 4,29 % en 1984).

1.2.4.2. — *La taxe sur la valeur ajoutée.*

Dans son rapport sur le budget de la communication audiovisuelle pour 1984, votre rapporteur avait préconisé un retour à la neutralité fiscale pour les organismes du service public : « La mission culturelle des organismes du service public de l'audiovisuel devrait conduire à imposer leur activité aux taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée. Il y a plusieurs années déjà, votre commission avait protesté contre l'assujettissement de l'activité du service public à la T.V.A. au taux moyen et estimé que l'application du taux réduit d'environ 7 % correspondrait à une neutralité fiscale souhaitable de la taxe » (1). M^e Jean-Denis Bredin est arrivé dans son rapport précité (2) aux mêmes conclusions.

Contrairement aux propositions relatives au remboursement par l'Etat des exonérations de redevance qui n'ont pas été retenues par le Gouvernement, il est proposé à l'article 13 du projet de loi de finances pour 1986 de réduire à 7 % le taux de la T.V.A. applicable à la redevance. Cet abaissement aurait pour conséquence un accroissement de 704,4 millions de francs des ressources financières du service public. Toutefois, et votre rapporteur aura l'occasion de revenir plus largement sur ce point (3), cet accroissement ne bénéficiera pas, pour 300 millions de francs au moins, aux organismes actuels du service public (réserve pour le projet de télévision culturelle européenne diffusée par satellite de M. Desgraupes) et qu'indirectement pour 350 millions de francs, puisque le prélèvement sur les ressources des organismes du service public destiné au financement du compte de soutien de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels, est augmenté à due concurrence (341,7 millions de francs).

1.2.5. — **Les droits à répartir.**

Le montant total des droits à répartir s'élève en 1986 à 7.498 millions de francs, soit une progression de 10,8 % par rapport à 1985, mais à structure constante (hors projet Desgraupes), la progression s'élève à 6,3 % (4).

(1) Sénat (1985-1984), n° 62, annexe n° 47, p. 36.

(2) J.-D. Bredin, p. 87, 88, 219 et 274.

(3) Voir *infra* p. 252.

(4) On peut, en effet, considérer que les 341,7 millions de francs prélevés pour le compte de soutien reviendront sous une forme indirecte au service public.

La fiabilité de ces prévisions de recettes n'est cependant pas sans limite.

En 1984, les encaissements ont été inférieurs aux prévisions à hauteur de 470 millions de francs (soit 6,3 %). Deux raisons sont à l'origine de cette surestimation : la baisse du taux de recouvrement d'une part, l'évolution du parc des récepteurs et des appareils enregistreurs, d'autre part. Les ouvertures de comptes « magnétoscopes » ont été inférieures aux prévisions finalement retenues : une erreur (sic) de 100.000 unités ! et les transferts de comptes télévision noir et blanc en comptes télévision couleur ne se sont pas opérés aussi rapidement que prévu.

Votre rapporteur avait, dans son rapport sur le budget de 1984, dénoncé cette surestimation :

« L'irréalisme manifeste de cette prévision budgétaire amène votre rapporteur à s'interroger sur l'origine des ressources auxquelles il pourrait être fait appel pour compenser un manque à gagner qui ne sera pas inférieur à 300 millions de francs » (1).

Evidemment, le Gouvernement s'est hélas gardé de tenir compte de cette appréciation. Si bien qu'en 1985, c'est un trou de 306 millions de francs qui est apparu, pour les mêmes raisons, obligeant les organes du service public à une gymnastique financière douloureuse en cours d'année.

Ce ralentissement de l'effet de parc est caractéristique de la baisse du pouvoir d'achat des ménages, ce dont le Gouvernement ne peut, il est vrai, facilement convenir. Pour 1986, les prévisions paraissent néanmoins un peu plus réalistes (2).

1.2.6. — Les conséquences pour les organismes du service public des surestimations du montant des encaissements.

La surestimation chronique du montant des encaissements de redevance a toujours eu des effets pervers sur les comptes des organismes du service public de l'audiovisuel.

Lors de la disparition de l'O.R.T.F., en 1975, il fut convenu que les nouvelles sociétés de radio et de télévision comptabiliseront leurs recettes de redevance sur la base des prévisions de droits constatés (c'est-à-dire des émissions de titre de perception).

(1) Sénat (1983-1984), n° 62, annexe n° 47, p. 36.

(2) Télévisions noir et blanc	— 400.000
Télévisions couleur	+ 450.000
Magnétoscopes	+ 300.000

La différence entre les droits constatés et les encaissements effectifs était comptabilisée sous la forme de créances appelées « restes à recouvrer ».

Afin de prendre en compte la différence entre droits constatés et encaissements réels, des provisions pour créances douteuses ont été constituées chaque année depuis 1975, dont le montant résultait d'un calcul estimatif par le service de la redevance de la perte probable pour non-recouvrement.

Toutefois ces provisions étant insuffisantes pour couvrir la différence entre droits constatés et encaissements, il apparaît dans les comptes un montant de restes à recouvrer nets, cumulé depuis 1975, qui atteignait fin 1984 pour l'ensemble des organismes 1,5 milliard de francs.

Lors de l'adoption de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, afin de clarifier les comptes des organismes et d'aboutir à une présentation sincère et véritable, il a été décidé de comptabiliser la redevance sur la base des encaissements de l'exercice dans la limite de la prévision budgétaire annuelle.

Cette réforme a été officialisée par le décret n° 74-705 du 17 juillet 1984 relatif aux dispositions financières concernant les organismes de l'audiovisuel et a pris effet le 1^{er} janvier 1985.

La conséquence de changement de comptabilisation de la redevance dans les résultats financiers des sociétés et établissements publics pour 1984 se traduit de la façon suivante :

1. Une dotation aux provisions complémentaires a été comptabilisée sur l'exercice 1984 afin de neutraliser l'écart subsistant entre les restes à recouvrer brut de redevance et les provisions déjà comptabilisées.

Ainsi la totalité des créances concernant les restes à recouvrer brut de redevance est intégralement provisionnée sur l'exercice 1984 et le montant de la dotation aux provisions est égale au montant des restes à recouvrer brut de redevance inscrits aux actifs des bilans des organismes.

2. Cette dotation complémentaire exceptionnelle est inscrite dans le compte de résultats, sous le résultat réel de l'exercice par une ligne de « provisions hors activités » aboutissant à un résultat « technique ». Dans le bilan, la réduction des capitaux propres résultant de l'opération apparaît également de façon distincte.

On ne saurait confondre en effet cette opération comptable avec le résultat réel de l'activité des organismes.

3. Ces provisions pour créances irrécouvrables seront annulées dans les comptes de 1985 sans conséquence ultérieure, la perte étant déjà constatée et la réduction des capitaux permanents étant déjà intervenue dans les comptes 1984.

Le problème paraît donc réglé, en se conformant à l'avis du Conseil national de la comptabilité, pour la période 1975-1984. Mais l'année 1985 pose aussi un problème avec une surestimation du montant de la redevance de 306 millions de francs. Or les chaînes ne peuvent plus recourir à l'échappatoire des droits déclarés. En conséquence, elles sont obligées :

— de faire appel à la trésorerie et de recourir à des concours bancaires souvent coûteux (1) ;

— de réduire en cours d'année leurs objectifs, ce qui pour des sociétés qui reçoivent de la redevance l'essentiel de leurs ressources, comme Radio-France (95 %) ou F.R. 3 (76 %), peut avoir des conséquences fâcheuses, ou de rechercher de nouveaux moyens de financement pour équilibrer leur budget d'exploitation.

Votre rapporteur ne saurait toutefois se faire sans réserve l'écho des présidents de chaîne, car les « surestimations » du produit de la redevance ont pour effet de gonfler artificiellement le montant des ressources du service public auquel est appliqué la norme de limitation des ressources publicitaires.

Les fluctuations dans le montant des versements du produit de la redevance ne sauraient donc constituer l'alibi solide d'une mauvaise gestion. Certains organismes ont d'ailleurs établi des plans de gestion de trésorerie sérieux qui leur permettent de limiter leurs frais financiers.

1.2.7. — La répartition de la redevance.

1.2.7.1. — « Pour les six sociétés de programmes (T.F. 1, A. 2, F.R. 3, Radio-France, R.F.O., R.F.I.) et pour l'I.N.A., le montant de redevance attribué est destiné à équilibrer les charges, après détermination des recettes de publicité (sauf l'I.N.A. qui reçoit en revanche les contributions forfaitaires des sociétés de programme) et des recettes propres.

Les charges sont calculées à partir des normes d'actualisation décidées pour la reconduction, soit pour 1986 :

— frais de personnel	+ 4,1 %
— dépenses de programme	+ 0,6 %
— frais généraux	— 3 %
— crédits de paiement (investissement)	0 %

(1) Cela dit, il est bien difficile d'éliminer totalement toute pression sur la trésorerie dans la mesure où le paiement de la redevance est un phénomène saisonnier, mal réparti dans l'année, assujéti aux grandes périodes d'achat de téléviseurs (décembre-janvier).

Ces normes sont le reflet de la politique menée depuis plusieurs années dans le secteur de l'audiovisuel. Elle suscite cependant interrogation et inquiétude :

- l'accroissement des frais de personnel (+ 4,1 %) recouvre l'intégration de nouveaux agents en application de la convention collective nationale (563 cachetiers en 1986) ;

- la baisse en francs constants des dépenses de programme montre à l'évidence que les propos gouvernementaux sur le développement de la création cèdent devant les faits. Comme le service public est incapable de diffuser moins longtemps (accroissement de la durée des programmes), il produira moins et devra recourir aux séries et téléfilms étrangers et il produira moins cher, ce qui signifie davantage d'émissions de plateau et moins de fiction, d'une part, davantage de recours à la « parapublicité » d'autre part ;

- la baisse en francs constants des dépenses d'investissement est beaucoup plus inquiétante encore car elle aura pour conséquence de conduire à l'arrêt de certains programmes d'équipement cependant indispensables.

Ces charges « sont ensuite augmentées des mesures nouvelles qui sont les suivantes :

« 1. Développement de la création et des programmes.

« — Participation accrue au développement de la création et des programmes : les sociétés T.F. 1, A. 2 et F.R. 3 verseront pour l'année 1986 un montant total estimé à 341,7 millions de francs au compte de soutien à l'industrie cinématographique et aux programmes audiovisuels au titre du prélèvement sur leurs ressources de redevance et de publicité proposé dans le présent projet de loi de finances. Il est rappelé que leur contribution à ce compte était de 60 millions de francs en 1985. »

On notera que ce prélèvement affecté au compte de soutien à l'industrie cinématographique et aux programmes audiovisuels ne bénéficiera que très indirectement au service public :

— un tiers des sommes affectées iront aux industries cinématographiques sans que le service public soit destinataire d'un droit de passage à l'antenne préférentiel, ni même d'un droit de passage tout court ;

— que les deux tiers restant seront affectés aux programmes audiovisuels sans qu'aucune assurance ne prévoit leur attribution à des programmes destinés au service public.

A ce titre, l'attribution de crédits en mesure nouvelle est de 21,5 millions de francs pour T.F. 1, 23,5 millions de francs pour A. 2, 63,3 millions de francs pour F.R. 3.

— *production de nouvelles émissions : T.F. 1 et A. 2 reçoivent chacune 26 millions de francs, Radio-France 5 millions de francs.*

— *nouvelles conditions de rémunération des auteurs et ayants-droit : dotation de 37 millions de francs aux sociétés de programme.*

2. *Poursuite de la décentralisation.*

— *F.R. 3 : création et production dans le cadre des programmes de la grille régionale : 41 millions de francs.*

— *Radio-France : création et production des stations décentralisées : 2 millions de francs.*

— *R.F.O. : production locale pour l'outre-mer et transmission par satellite d'informations télévisées hors métropole : 10,5 millions de francs.*

— *amélioration des conditions de diffusion des programmes du service public de la radio et de la télévision en France et d'outre-mer, obtenue par la mise en service de nouveaux émetteurs : attribution de dotations supplémentaires aux sociétés de programme pour un montant total de 47,5 millions de francs, afin de leur permettre de couvrir la charge correspondante facturée par T.D.F.*

3. *L'action internationale sera poursuivie par :*

— *R.F.I., à qui est attribuée une mesure nouvelle de 9,5 millions de francs dont 4,5 millions de francs pour financer la production de ses programmes diffusés la nuit à partir de Paris.*

Votre rapporteur constate la ponction croissante de R.F.I. sur la redevance (1) en conséquence directe du désengagement total du budget du ministère des relations extérieures. Les usagers français contribuent donc à une action internationale qui relève par nature du budget général de l'Etat. La diffusion en France, en ondes moyennes, des programmes de R.F.I. ne saurait servir d'alibi à une opération manifeste de débudgétisation.

— *la chaîne francophone de télévision diffusée sur satellite (T.V. 5) dont le fonctionnement sera assuré par une dotation de 22 M.F. aux trois chaînes nationales de télévision (T.F. 1, A. 2, F.R. 3) qui y participent.*

(1) En 1984, la redevance représentait 61,3 % du budget d'exploitation de T.F. 1, en 1985 76,9 % et en 1986 95,6 %.

4. *Modernisation* : T.F. 1 reçoit 15 M.F. pour poursuivre les travaux de rénovation du centre Cognacq-Jay. L'I.N.A. reçoit 11 M.F. pour la poursuite du programme de modernisation des archives ainsi que pour participer au projet d'un institut de formation aux métiers de l'audiovisuel à Bry-sur-Marne, ce qui paraît notoirement insuffisant pour ne pas provoquer des effets de rupture brutale dans des opérations pluriannuelles (en 1985, l'I.N.A. avait bénéficié de 21 M.F. de mesures nouvelles) (1). »

1.2.7.2. — *Pour l'établissement public de diffusion (T.D.F.), la Société française de production (S.F.P.) et pour la société France Media international (F.M.I.), la redevance est attribuée en fonction d'objectifs précis.*

1. *En ce qui concerne son budget d'exploitation, T.D.F. se voit attribuer dans le projet de loi de finances un montant de redevance de 460 M.F. 160 M.F. correspondant à l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues par la loi du 29 juillet 1982 (art. 34) ; 300 M.F. constitueront une réserve destinée à la réalisation du programme éducatif et culturel, décidé par le Gouvernement (2).*

De plus, une dotation sur la redevance est attribuée en investissement à T.D.F. pour un montant total de 196 MF, soit :

- 170 M.F. destinés à la construction du satellite T.D.F. 1 ;
- 26 M.F. consacrés au financement des investissements relatifs au service public de la communication audiovisuelle, dont 11 M.F. au titre de la construction de l'émetteur de Montsinery (Guyane).

Là encore, votre rapporteur s'étonne de l'utilisation de la redevance pour la réalisation d'investissement à « haut risque » et dont la finalité apparaît largement commerciale ou d'investissement aux fins de développer l'action radiophonique internationale. Ces deux catégories devraient relever de financement spécifique.

2. *La S.F.P. bénéficiera d'une dotation sur la redevance en équipement de 86,8 M.F., dont 20 M.F. afin de développer ses productions propres et 66,8 M.F. afin de renouveler son matériel technique.*

3. *Enfin F.M.I. chargée de la commercialisation à l'étranger des produits et documents audiovisuels recevra une troisième et dernière dotation de 15 M.F. afin de réaliser des investissements en coproductions et doublages.*

(1) L'affectation du produit de la redevance représentait 36,5 % du budget d'investissement de l'I.N.A. en 1985. En 1986, elle ne représentera plus que 26,4 %.

(2) En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement répartissant cette réserve entre les trois organismes du service public chargé de l'édition de ce programme (F.R. 3, Radio-France et I.N.A.).

Les tableaux ci-dessous retracent pour chaque organisme l'évolution de la dotation d'exploitation et de la dotation d'équipement de 1985 à 1986.

ATTRIBUTION DE LA REDEVANCE AUX ORGANISMES

(En millions de francs nets T.V.A.)

	Exploitation			Equipement			Total		
	1985	1986	Augmen- tation (en pour- centage)	1985	1986	Augmen- tation (en pour- centage)	1985	1986	Augmen- tation (en pour- centage)
T.F. 1	829,3	840,0	1,29	43,2	37,7	— 12,73	872,5	877,7	0,60
Antenne 2	971,7	886,9	— 8,73	23,7	7,6	— 67,93	995,4	894,5	— 10,14
F.R. 3	1.884,9	2.049,9	8,75	105,4	115,4	9,49	1.990,3	2.165,3	8,79
R.F.	1.642,4	1.771,1	7,84	18,7	9,9	— 47,06	1.661,1	1.781,0	7,22
R.F.O.	483,9	555,5	10,66	30,6	17,6	— 42,48	514,5	553,1	7,50
R.F.I.	257,5	347,6	34,99	»	»	»	257,5	347,6	34,99
T.D.F.	150,0	460,0	206,67	105,0	196,0	86,67	255,0	656,0	157,25
I.N.A.	81,5	105,4	29,33	25,1	15,6	— 37,85	106,6	121,0	13,51
S.F.P.	»	»	»	101,3	86,8	— 14,31	101,3	86,8	— 14,31
F.M.I.	»	»	»	15,0	15,0	0,00	15,0	15,0	0,00
Total	6.301,2	6.996,4	11,03	468,0	501,6	7,18	6.769,2	7.498,0	10,77

**ÉVOLUTION DE LA PART DES RESSOURCES DE REDEVANCE
DANS LE BUDGET DE CHACUN DES ORGANISMES DU SERVICE PUBLIC**

(En pourcentage.)

Organismes	1984		1985		1986	
	Exploitation	Equi- pement	Exploitation	Equi- pement	Exploitation	Equi- pement
T.D.F.	7,3	18	6,1	9,2	5,6	9,3
Programme éducatif et culturel	»	»	»	»	100	»
Radio-France	93,8	»	94,3	21	95,6	11,9
R.F.I.	61,3	»	76,9	»	96,7	»
T.F. 1	36,2	66,3	35,7	68,7	34,4	60,1
A. 2	45,8	47,1	42	63,5	36,3	20,2
F.R. 3	81,5	31,3	79,1	44,5	78,4	47,6
R.F.O.	89	37,3	91,9	59,4	92,9	41,7
S.F.P.	»	47,9	»	63,9	»	53,6
I.N.A.	9,7	10,7	21,7	36,5	27,4	26,4
F.M.I.	»	100	»	92	»	92

1.3. — Les ressources publicitaires.

1.3.1. — La part croissante des ressources publicitaires dans le budget des organismes du service public.

MONTANT DES RECETTES DE PUBLICITÉ DE MARQUES

(En millions de francs.)

	1982	1983	1984	1985	1986
Montant	2.053,6	2.438	2.612	2.965,7	3.302
Evaluation en pourcentage	»	+ 18,7	+ 7,1	+ 13,5	+ 11,3
En pourcentage du budget d'exploita- tion (hors contribution interne)	22,14	27,39	27,18	28,30	28,08

**MONTANT DES RECETTES DE PUBLICITÉ DE MARQUE
DANS LE BUDGET D'EXPLOITATION DES SOCIÉTÉS
AYANT RECOURS A CE MODE DE FINANCEMENT**

(En millions de francs.)

	1982	1983	1984	1985	1986
T.F. 1	56,9	57,58	56,78	57,53	59,2
Antenne 2	49,9	50,50	49,02	52,85	57,2
F.R. 3	1,3	12,59	13,65	15,73	16,4
R.F.O.		4,57	6,85	6	6,1
Ensemble	34,7	38,23	37,63	39,31	40,9

La part des ressources publicitaires dans le financement des sociétés de programme s'accroît continuellement depuis dix ans : elle représente maintenant près de 60 % des ressources de T.F. 1 et 57 % de celle d'A. 2, alors qu'elle était inférieure à 30 % en 1975 pour les deux chaînes.

Une telle évolution a pour effet d'inverser la logique du financement des sociétés nationales : la redevance devient une recette complémentaire pour ces sociétés, l'essentiel résultant de la publicité.

Il en découle que le financement par la redevance est désormais réservé pour l'essentiel aux sociétés n'ayant pas recours à la publicité de marque (Radio-France), aux organismes supports (I.N.A., T.D.F., S.F.P.) ainsi qu'aux nouvelles technologies. **Le lien entre la réception des programmes et le paiement de la redevance se relâche, les chaînes de télévision se préoccupent de moins en moins du téléspectateur en tant qu'usager d'un service public et en conséquence, l'usager se montre de moins en moins empressé à acquitter le montant de la redevance.**

Cette évolution essentielle, car elle modifie profondément la conception du service public de l'audiovisuel, n'a pu être qu'insuffisamment freinée par la réglementation relative à la publicité.

1.3.2. — La réglementation de la publicité : un écran de fumée vite dissipé devant le besoin de financement boulimique du service public.

Quatre grands principes inspirent la réglementation de la publicité télévisée :

- les quotas de diffusion qui limitent le nombre d'écrans publicitaires diffusés par jour et dans certaines tranches horaires ;

- la sectorisation qui interdit certains produits de publicité télévisée ;
- le plafond législatif puis simplement normatif limitant à 25 % des ressources du service public le montant des recettes publicitaires ;
- l'interdiction de la publicité à l'extérieur des écrans placés sous le contrôle de la Régie française de publicité.

Trois de ces principes subissent actuellement des atteintes et des menaces particulièrement inquiétantes.

1.3.2.1. *Les règles concernant la diffusion.*

a) *Les limitations de la durée de diffusion.*

La limitation de la durée de diffusion de la publicité de marque sur les antennes du service public fait l'objet de dispositions spécifiques dans les cahiers des charges des sociétés nationales de programme.

Cette limite est fixée, en moyenne annuelle, à 18 minutes par jour, sans pouvoir excéder 24 minutes pour une seule journée, et ce pour les écrans publicitaires compris entre 12 h 15 et 13 h 30, d'une part, et 19 h et 22 h 45, d'autre part (soit les heures de grande écoute).

Or, le tableau ci-après fait clairement apparaître que ces quotas sont loin d'être atteints.

DURÉE QUOTIDIENNE DE LA PUBLICITÉ DE MARQUE

(En minutes et secondes.)

	1984	1985 *
<i>T.F. 1.</i>		
Ecrans soumis à quota	15' 49"	16' 13"
hors quota	6' 51"	7' 07"
	<u>22' 40"</u>	<u>23' 20"</u>
<i>Antenne 2.</i>		
Ecrans soumis à quota	15' 12"	14' 28"
hors quota	7' 14"	7' 28"
	<u>22' 26"</u>	<u>21' 56"</u>
<i>F.R. 3 national.</i>		
Ecrans soumis à quota	7' 37"	8' 45"
hors quota	»	»
	<u>7' 37"</u>	<u>8' 45"</u>

(*) Estimation fondée sur la réalisation au 1^{er} semestre et la programmation au 2^e semestre.

Malgré la sous-évaluation des tarifs de la publicité, cette réglementation peut paraître à certains égards inutile. Il faut préciser que d'autres règles sont plus efficaces que le développement du nombre d'émissions publicitaires, notamment le plafond de ressources imposé par le législateur ou suggéré par le Gouvernement.

b) *L'interdiction d'entrecouper les émissions par des écrans publicitaires.* Cet interdit risque de ne pas résister à l'arrivée des chaînes de télévision privées (1). Plusieurs études économiques ont, en effet, montré que la rentabilité des chaînes privées ne serait pas assurée à défaut d'un assouplissement de cette règle.

Sans être particulièrement hostile à l'interruption des émissions de télévision pour la diffusion de messages publicitaires, phénomène coutumier dans les pays étrangers et dont les Français, si l'on en croit les sondages, s'accommoderaient, votre rapporteur s'inquiète de sa généralisation. Il estime que la règle d'interdiction de coupure devrait être maintenue pour les chaînes du service public.

(1) Les émissions de Canal Plus (*Le Club de la presse*, diffusé le dimanche soir notamment) sont entrecoupées d'écrans publicitaires. Le réseau multiville concédé par le Gouvernement ne sera pas soumis à cette règle.

Son inquiétude se trouve renforcée par la pratique que semble avoir accepté la Régie française de publicité d'interrompre les programmes de longue durée. Il relève le caractère mesquin de l'astuce, « la présentation d'une bande annonce pour les programmes de la journée ou de la semaine » qui permet, avant et après, de diffuser des écrans publicitaires. Cette pratique a été surtout utilisée par T.F. 1 lors de la retransmission des Internationaux de France de tennis. Dans son dernier rapport, le Service d'observation des programmes note que quatre écrans ont été diffusés vers la fin de la rencontre finale, coupant ainsi l'intégralité de la diffusion. Votre rapporteur déplore qu'en outre, ces interruptions ne coïncidaient nullement avec les pauses accordées aux joueurs et qu'elles étaient programmées à heures fixes, alors même que l'intérêt de la rencontre captivait l'attention des téléspectateurs.

1.3.2.2. La « sectorisation » menacée.

La publicité de marques faite sur les chaînes publiques est encadrée par un ensemble de règles qui fixent son objet, sa durée, ses modalités de programmation ainsi que le volume des recettes qui peuvent en provenir. Les plus importantes sont celles qui déterminent les secteurs pour lesquels il ne peut y avoir de publicité à la télévision :

- immobilier,
- éditions et spectacles (spectacles, concerts, films, disques, livres, périodiques, quotidiens),
- lignes aériennes,
- margarine,
- tourisme,
- vente par correspondance ou à domicile,
- bijoux,
- textiles et fibres artificiels ou synthétiques,
- distribution (art. 19 du règlement de la publicité télévisée et radiophonique de la R.F.P.),
- alcool et tabac (art. 25 et 26).

De plus, la publicité pour certains produits est soumise à autorisation :

- médicaments, appareils, soins, établissements de soins, traitements médicaux et paramédicaux (autorisation préalable du ministère de la Santé : art. 23),
- prêts individuels ou placements financiers (autorisation du ministre de l'Economie et des Finances : art. 24),
- cours de formation professionnelle et d'enseignement (autorisation du ministre de l'Education : art. 27).

Le statut juridique exact de ces interdictions n'est pas toujours clair. Certaines d'entre elles traduisent l'application de textes législatifs ou réglementaires (alcool, tabac, santé, placements financiers); les autres sont davantage le résultat de pratiques codifiées que de textes explicites. Mais l'ensemble de ces interdits a pour objet ou pour résultat de conserver pour la presse écrite, et notamment la presse régionale, un volume de ressources publicitaires important qui permet de maintenir l'existence des entreprises dont chacun sait qu'elles sont indispensables à la liberté.

Toute désectorisation brutale constituerait un mauvais coup pour la presse écrite.

Aussi votre rapporteur ne peut-il que s'inquiéter des vœux exprimés par le Conseil d'administration de la R.F.P., le 3 avril 1985, pour l'ouverture simultanée et progressive des secteurs actuellement non admis à la publicité télévisée (à l'exception du tabac et de l'alcool) et de la décision du Gouvernement d'ouverture de la publicité télévisée aux secteurs du tourisme, des transports aériens et des boissons alcoolisées de moins de 9° et, dans dix-huit mois, aux secteurs de l'édition de presse et de la distribution.

1.3.2.3. Le plafond de recettes publicitaires : une illusion savamment entretenue.

L'article 22 de la loi du 7 août 1974 disposait que la proportion des recettes provenant de la publicité de marques ne pouvait excéder 25 % du total des ressources des organismes du service public de la radiodiffusion et de la télévision.

Le Parlement entendait ainsi encadrer l'augmentation déjà inquiétante des ressources de publicité télévisée.

C'est sur cette base de ressources globales dont la définition laissait place à beaucoup d'ambiguïté que le plafond de 25 % a néanmoins été respecté par les gouvernements successifs. Cependant, tout en confirmant le caractère directeur du principe, le Gouvernement n'a pas entendu inscrire cette règle dans la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, malgré les appels pressants du Sénat.

Pour 1986, le secrétaire d'Etat aux techniques de la communication a indiqué qu'un plafond de 25,3 % des ressources serait imposé.

Toutefois, une analyse précise fait apparaître que le respect de ce plafond n'est que formel. Ainsi, pour 1985, ce pourcentage est obtenu .

1. En excluant des ressources publicitaires :

- les recettes de publicité collective (243 MF), dont la définition paraît très fluctuante (1),
- les réintégrations d'excédents de ressources publicitaires (166 millions de francs) (2) ;
- les actions de parapublicité (mécénat, sponsoring, parainage et coproduction), qui ont connu un développement spectaculaire et qui sont difficilement évaluables en raison de l'absence de transparence qui préside à leur mise en œuvre.

2. En incorporant des sommes qui ne lui sont directement affectées (les concours de l'Etat pour le développement des réseaux câblés pour 50 millions de francs et la reconversion du réseau V.H.F. pour la diffusion de Canal Plus pour 90 millions de francs), et en surestimant de façon peu réaliste le montant des encaissements de la redevance (306 millions de francs).

En rétablissant les comptes sans prendre en considération cependant la « parapublicité », on aboutit à une proportion minimum de 31,3 %, soit largement au-delà du plafond annoncé de 25,8 %.

Votre rapporteur, qui avait dans ses rapports sur le budget de la communication audiovisuelle pour 1984 (3) et pour 1985 (4) déjà dénoncé ce leurre statistique, vous proposera cette année encore d'adopter un amendement rétablissant une évaluation sincère et véritable du plafond de recettes publicitaires.

1.3.2.4. — *L'arrivée en force de la « parapublicité ».*

L'année 1985 a été marquée par l'arrivée en force de la « parapublicité », non que cette pratique n'existât point auparavant, mais elle restait limitée, discrète (le nom des entreprises associées au financement n'apparaissant parfois même pas à l'écran), les débordements reconnus apparaissant davantage comme le fait d'anima-

(1) On remarquera sur les antennes de Radio France une « individualisation » de la publicité collective : au bénéfice de compagnies d'assurances nationalisées (GAN...), une définition très restreinte de l'épithète « collective » au bénéfice de tel groupement de producteurs de volailles (poulets de Loué), et le développement de jeux patronnés par *Femmes d'Aujourd'hui* (émission de Mme Eve Ruggieri) ou Air France et *Télé-Sept Jours* « Mot de passe pour le bout du monde »).

(2) Dans son rapport sur les crédits de la communication audiovisuelle pour 1986 (Assemblée nationale, 7^e législature, n° 2987, annexe n° 28, p. 20, 21 et 22), M. Pierre Forgues développe une excellente analyse de ce mécanisme et conclut en ces termes :

« Outre qu'une telle procédure ne saurait être régulièrement utilisée sans ôter toute signification à la portée de l'autorisation annuelle votée par le Parlement — les montants en jeu ayant eu pour effet de dépasser de près de 13 % le plafond autorisé par la loi — elle fait apparaître l'urgence d'un assainissement des modalités de financement du service public, principalement en matière de redevance. »

(3) Sénat (1983-1984), n° 62, annexe 47, pages 43 et suivantes ; pages 143 et suivantes.

(4) Sénat (1984-1985), n° 69, annexe 48, p. 77 à 79.

teurs ou de journalistes trop zélés sans qu'il soit possible de faire la part de ce qui revenait à l'initiative individuelle, parfois suscitée, ou à l'application d'instructions figurant ou découlant des contrats.

Le besoin de financements massifs du service public, contraint par la faiblesse des rentrées de la redevance, le coût de la course à l'audience et ses handicaps structurels habituels, l'ont engagé à développer ces modes de financement. Il faut préciser que le contexte se prêtait à ce développement. Canal Plus bénéficiait, aux termes du cahier des charges annexé au contrat de concession du 6 décembre 1983, d'une exclusivité de fait en ce domaine, mais au cours du premier trimestre 1985, les difficultés financières de la chaîne à péage l'ont conduit à renoncer à cette exclusivité en contrepartie de l'extension de ses émissions en clair et de la possibilité de recourir à la publicité (1).

En outre, le discours tenu par le Gouvernement sur le nécessaire développement de la création audiovisuelle et l'urgence de mettre au service de cette ambition les moyens financiers nécessaires, en incitant les entreprises privées à investir dans le secteur de l'audiovisuel, a sans doute justifié les convictions déjà faites des dirigeants des sociétés de programmes de trouver, très vite, beaucoup d'argent pour boucler leur budget.

a) *Les essais de réglementation de la « parapublicité ».*

La Haute Autorité avait, dès 1984, pressenti cette évolution et s'était efforcée de clarifier les notions de mécénat, parrainage et sponsorship (2). Elle notait aussi l'assouplissement réalisé dans

(1) Article 21 du cahier des charges de Canal Plus (6 octobre 1983) :

« La diffusion à l'antenne de messages publicitaires est interdite au concessionnaire. En contrepartie, le concessionnaire 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 leur nom, leur dénomination ou leur raison sociale.

« Cette autorisation est réservée aux services de télévision financés exclusivement par abonnement (...). »

(2) Ces trois termes ont été définis comme suit dans le second rapport de la Haute autorité (octobre 1984) :

— le *mécénat* s'appliquerait à des programmes dont le financement serait assuré par une personne physique ou morale extérieure à la société qui en assure la programmation, l'intervention de l'organisme par lequel ils ont été financés n'étant connue que par une mention au générique ;

nécessaires à la production d'un programme sur le contenu duquel il interviendrait en apportant son savoir-faire, mais en s'abstenant d'utiliser cette intervention à des fins publicitaires ;

— le *patronage* consisterait, pour une entreprise ou un organisme, à fournir les moyens

— la *promotion* ou la *sponsorisation* serait un type d'intervention dans lequel une entreprise commerciale assurerait le financement d'un programme dont le contenu serait conçu ou présenté de telle manière qu'il revête le caractère d'une promotion ou d'une communication de caractère commercial.

la nouvelle rédaction des cahiers des charges des sociétés de programme qui ne mentionne plus le terme « *patronage* » et se borne à interdire « *tout échange de service à caractère publicitaire* » (1).

Constatant le développement de ces pratiques, notamment par le biais de coproductions avec des partenaires n'appartenant pas à la catégorie des radiodiffuseurs ou de la production audiovisuelle, la Haute Autorité a, le 26 février 1985, rendu publique une étude sur ces coproductions et, le 22 mai 1985, adopté une recommandation relative à la publicité illicite à la télévision.

Dans son étude, la Haute Autorité estime « *irréaliste de vouloir à la fois nier l'enrichissement résultant pour les programmes et le public en général de ces apports extérieurs, et de n'en pas redouter les atteintes possibles à la déontologie et à l'indépendance même des sociétés nationales. En réalité, seul un cadre de règles générales ayant valeur de référence, associé à la vigilance des responsables des sociétés, permettra à ces nouvelles coproductions de faire œuvre utile pour la communication de service public* ».

Elle propose, en tenant compte des évolutions les plus récentes du paysage audiovisuel français, au nombre desquelles un cadre nouveau réservé à la communication institutionnelle, de préciser les contours de ces formes spécifiques de collaboration entre service public et partenaires du secteur non professionnel que constituent les coproductions.

Selon la Haute Autorité, qui rejoint en cela les observations formulées depuis de nombreuses années par la commission des finances du Sénat :

« *La logique de développement des coproductions tient essentiellement à la nature et à la vocation même des sociétés de programmes, lesquelles ont à faire face, dans un contexte de resserrement des budgets et d'inflation des coûts de production, à des contraintes de plus en plus lourdes* » (2).

Elle s'efforce ensuite de délimiter le domaine des coproductions : « *Le champ des coproductions est délimité de la manière suivante : ne peuvent faire l'objet d'une coproduction avec une société nationale :*

« — *ni les reportages et sujets inclus dans les journaux télévisés, ainsi que les émissions dépendant de la rédaction ou intimement liées à celle-ci* » (3) ;

(1) Cahiers des charges de T.F. 1 (art. 62), d'Antenne 2 (art. 61), de F.R. 3 (art. 61) et de Radio France (art. 55).

(2) Il apparaît dès lors « logique » que T.F. 1, dont la situation financière est alarmante, se soit engagé le plus avant dans cette voie.

(3) On comprend dès lors les hésitations de la présidence de F.R. 3 à donner le « feu vert » au projet de M. André Campana d'une association consacrée aux entreprises et financée par une association « Portes ouvertes », regroupant ces entreprises.

« — ni les émissions de caractère publicitaire (diffusées dans le cadre des écrans R.F.P.) ;

« — ni les « émissions de service ou de communication institutionnelle » ayant un caractère de défense, de propagande ou d'apologie. »

Deux critères essentiels lui paraissent être utilisables pour définir ce qui ressortit effectivement à la capacité propre d'une chaîne de se livrer à des opérations de coproduction :

Le contenu :

« Une coproduction, par définition et par référence à la vocation générale des sociétés de service public, peut évidemment proter sur les sujets et les genres les plus divers ; cependant, lorsque ce contenu s'apparente à un message publicitaire ou revêt un caractère de défense, de propagande ou d'apologie (en faveur d'une activité, d'une firme, de produits du commerce ou de marques), il ressortit à la R.F.P., soit sous sa forme R.F.P., soit sous sa forme R.F.E. »

Les moyens mis en œuvre :

« Il y a coproduction dès lors qu'une société de programme apporte à une production une contribution (sous forme financière, matérielle, technique ou intellectuelle) autre que la simple diffusion. »

Enfin, la Haute Autorité considère qu'il est légitime, en contrepartie de cette très grande liberté dans le choix des sujets et des partenaires consentie aux sociétés nationales, que celles-ci aient à observer sur le plan déontologique des principes de rigueur et de transparence.

« Le devoir impérieux des chaînes devra consister à éviter, tant au stade de la conception qu'à celui de la diffusion de la coproduction, que celle-ci ne se présente, peu ou prou, comme le vecteur d'une communication de type publicitaire, ou ayant le caractère d'un échange de service. Entrent notamment dans cette catégorie les citations, sonores ou visuelles, les mentions publicitaires voilées, les remises de lots offerts, les interférences entre écrans R.F.P. et programmes, ainsi que toutes les pratiques de publicité clandestine imputables à des collaborateurs du service public et qui tombent d'ailleurs sous le coup des articles 72 et 98 de la loi du 29 juillet 1982. Sous ces réserves, la présence, par mention au générique, du nom du coproducteur apparaît comme la contrepartie nécessaire et suffisante à son intervention dans la production. »

« Il s'agit ensuite de s'assurer que « les conventions de coproductions ne consisteront pas, pour les sociétés du service public, à se décharger sur leurs partenaires de la responsabilité éditoriale (ou programmatique) qui, en tout état de cause, leur revient. »

« Il n'est, en effet, pas besoin d'insister sur les dangers que représenterait pour l'avenir et la justification du service public un tel transfert de compétences et de responsabilités (...). Cette observation est tout particulièrement à faire dans le cas d'émissions d'information, pour lesquelles la mise en coproduction ne doit pas signifier désengagement de la rédaction de la chaîne.

« Elle ajoute quant au principe d'indépendance « qu'il ne serait pas souhaitable qu'une société de programme ait recours, systématiquement, à un très petit nombre de partenaires « exclusifs », pratique qui aboutirait à interdire l'accès du service public à d'autres organismes et contribuerait à instituer une forme d'affermage de l'antenne (...) ».

De cette étude, la Haute Autorité a tiré les enseignements en publiant la recommandation précitée. Qu'il soit permis à votre rapporteur d'en reproduire ci-dessous le dispositif. C'est, en effet, à la lumière des recommandations de la Haute Autorité qu'il importera de mesurer l'ampleur de la déviation opérée en quelques mois.

« 1° L'ouverture à des coproductions avec des partenaires non professionnels ne modifiant pas les règles déontologiques qui s'appliquent traditionnellement aux collaborateurs des organismes de service public, il est recommandé aux présidents d'insister auprès des animateurs-présentateurs sur la nécessité de s'en tenir, au regard de la publicité illicite, à des comportements individuels irréprochables.

« 2° Il est recommandé aux chaînes de veiller au respect de la règle de séparation entre contenu des programmes et communication publicitaire :

« — soit à raison des recoupements ou interférences possibles entre les deux contenus ;

« — soit à raison des modalités de programmation des messages par rapport au cours du programme.

« A cet égard, la notion « d'interruption normale du programme » (entre des éléments de programme distincts et individualisables) constitue la norme de référence.

« 3° Dans les cas de coproductions entre une société de programme et un ou plusieurs partenaires extérieurs, il est recommandé :

« — de privilégier autant que possible les grandes compagnies nationales ;

« — de s'abstenir de constituer des accords de caractère permanent ou préférentiel, et au contraire de diversifier le partenariat ;

« — de prévoir l'établissement systématique de conventions claires spécifiant l'apport de chacun des partenaires, le caractère non publicitaire de l'œuvre coproduite, ainsi que les modalités de la

contrepartie consentie au coproducteur : à cet égard la signature aux génériques de début et de fin d'émissions, à l'exclusion de toute autre forme de citation, visuelle ou sonore, doit être considérée comme nécessaire et suffisante.

« Toutefois, dans les cas où, en raison du caractère particulier de l'émission (jeux, concours, variétés) et de l'apport du partenaire (par exemple, remise de lots offerts), la citation visuelle à l'antenne peut être admise s'il s'agit d'un produit reconnaissable en lui-même (automobiles notamment) ; il incombe alors à la société de programme d'assurer un équilibre entre les marques sur l'ensemble de l'année ou de la série d'émissions.

« 4° En ce qui concerne les émissions acquises par les sociétés de programme, celles-ci sont invitées à s'assurer que le générique et le contenu de ces émissions ne comportent pas de mentions publicitaires.

« A cet effet, et sous réserve des droits des auteurs et des usagers de la profession, il est recommandé aux sociétés de passer avec les producteurs ou distributeurs des accords leur permettant de limiter dans toute la mesure du possible les mentions jugées indésirables.

« 5° Pour les émissions produites par ou pour le compte d'une société de programme, il est recommandé à celle-ci de veiller à mettre en œuvre, à tous les stades de la production les précautions permettant d'éviter l'apparition dans le cours du programme de messages publicitaires illicites.

« 6° Dans tous les cas, il conviendrait que les présidents de chaînes prennent toutes dispositions utiles pour que les recommandations précitées soient rappelées à l'attention de leurs collaborateurs. »

Les recommandations de la Haute Autorité sont donc claires, mais elles n'emportent aucune conséquence en cas d'interprétation sournoise ou de violations répétées. La politique suivie par T.F. 1 dans ce domaine est caractéristique.

b) Des déviations dangereuses.

Votre rapporteur tient à préciser que la responsabilité de telles déviations incombe aux sociétés de programme et n'engage en aucune façon leur cocontractant.

1) *Même si l'on s'en tient aux recommandations de la Haute Autorité, il demeure une lacune : il n'y a pas de contrôle a priori*

du respect des règles édictées, à l'inverse de ce qui existe pour les messages publicitaires (1) voire même pour les locations d'espaces (2).

Il a fallu tout le poids de l'intervention directe de M. Fillioud pour que T.F. 1 renégocie avec Orangina le contrat de coproduction de l'émission **Cocoricocoboy**. En effet, aux termes d'un premier projet, la Société Pernod-Ricard apportait un financement de 18 millions francs pour une émission maintenue au programme jusqu'en juin 1986. En contrepartie, T.F. 1 s'était laissé convaincre d'encadrer l'émission d'un générique aussi singulier qu'original, puisqu'il consistait à montrer des personnages costumés en garçon de café, tenant un plateau et se déplaçant de façon saccadée sur une bande sonore reproduisant le sonal d'Orangina, « secouez-moi, secouez-moi ».

Seule différence avec le « spot publicitaire », les plateaux sont vides !

La similitude d'image entre le générique de l'émission et les spots publicitaires d'Orangina qui auraient pu, à l'intérieur des écrans de R.F.P., encadrer l'émission de M. S. Collaro, produisaient ainsi un effet de redondance très efficace aux dires des publicitaires, a conduit M. Fillioud à demander une révision du projet.

Finalement, Orangina ne versera que 16 millions de francs (soit 25 % du coût de l'émission) et la contrepartie se limitera à l'inscription de la marque dans le générique de début et de fin d'émission.

Votre rapporteur s'interroge cependant sur l'importance du prix payé par Orangina et se demande si des détournements indirects ne vont pas venir compenser l'« amaigrissement sensible du générique initial ». Sans doute, l'effet d'annonce de la coproduction a-t-il constitué en lui-même une bonne campagne publicitaire, mais ne voit-on pas apparaître ça et là le producteur de l'émission costumé en garçon de café et tenant un plateau « vide » à la main (*Télé 7 Jours*, n° 1325, 19-25 octobre 1985, p. 128) et ne risque-t-on pas de voir, l'été prochain, une campagne d'affichage par Orangina avec les marionnettes du Bêbête-show ?

2) *Les recommandations de la Haute Autorité ne sont déjà plus respectées :*

Dans le cadre de l'émission de jeu **Anagram** (tous les jours de 19 h 15 à 19 h 45), les lots remis sont apportés par les entreprises. Il font l'objet par l'animateur d'une promotion qui, si le nom de la

(1) Examen préalable par la commission de visionnage de la R.F.P.

(2) L'attention de votre rapporteur a été récemment attirée par l'étendue du contrôle de la R.F.E. Il semble que le contenu des émissions fasse l'objet d'un examen attentif et que l'utilisation de certains termes, ou le développement par le président d'une société privée de certaines idées ou propositions touchant, par exemple, à la fiscalité pétrolière, soit prohibé ou, du moins, mérite d'être édulcoré.

marque n'est pas cité, les rend parfaitement reconnaissables (1). En outre, le financement de l'émission paraît pour le moins curieux. Alors même que T.F. 1 dispose de structures de production plus lourdes qu'A. 2 (héritage de l'ex-O.R.T.F.), la production de cette émission de plateau a été déléguée à Joncqoy Production. Le devis de l'émission faisait apparaître un coût de l'ordre de 80.000 F par numéro. Joncqoy Production facture l'émission à T.F. 1 pour environ 50.000 F. Qui paye les 30.000 F restants ?

Le même système est utilisé pour le financement de l'émission « **Tournez manège** », diffusée tous les jours entre 12 et 13 heures du 9 septembre au 31 décembre (soit 98 numéros prévus). Le magazine *Télépoche* contribue à son financement pour 2 millions de francs. Il ne verse pas cette contribution à T.F. 1, mais à un tiers, la société Télé Union qui, elle, participe officiellement au financement de l'émission pour environ 50 %. Télé Union agit-elle en fonction d'un contrat de délégation de production ? Pas du tout puisque c'est la S.F.P. qui produit l'émission. En fait, T.F. 1 a mandaté Télé Union pour établir un contrat avec *Télépoche*, mais aussi, afin de rechercher d'autres partenaires susceptibles d'apporter en sus du devis de l'émission des avantages en nature (lots, voyages, etc.) dont le produit est estimé et réparti entre T.F. 1 et Télé Union. Quelle est la contrepartie de *Télépoche* ? Outre une mention au générique, des abonnements à *Télépoche* sont offerts comme lots ; un jeu dont la fréquence reste à définir utilisera « la revue elle-même » à condition qu'elle ne soit pas identifiable (sic) ; enfin, la sélection des candidats est faite sur la base de formulaires découpés dans *Télépoche*...

Même pratique très révélatrice pour l'émission « **De ports en ports** », diffusée du 1^{er} juillet au 1^{er} août de 12 h 30 à 13 h 30 et qui assurait l'animation aux étapes du Tour de France à la voile. Dans un premier temps, un mécène s'est présenté, la société IBM. Aux termes d'un premier projet sur lequel IBM et T.F. 1 s'étaient accordés, sur un devis de 2,5 millions de francs pour 36 numéros de 30 minutes, I.B.M. aurait versé 1,5 million de franc à T.F. 1. Brusquement, T.F. 1 change d'avis et décide de déléguer la production à la société Joncqoy Production ou, plus exactement, à une de ses filiales I.D.E.-Action, dont la mention figure au générique (2).

(1) Dans son rapport du 25 août 1985 sur les pratiques parapublicitaires observées dans les programmes télévisés de janvier à août 1985, le Service d'observation des programmes constate que le premier prix de la pratique du concours cadeaux revient sans conteste à l'émission « Anagram » de T.F. 1, qui évite de citer les marques de produits que les candidats peuvent gagner, mais parodie les slogans publicitaires concernant ces produits : ainsi, et à titre unique d'exemple car il y en eut des dizaines, en ce qui concerne le lave-linge Vedette (identifiable à l'image), l'hôtesse dira « et vous avez la mère Denis en plus » (émission du 30 juillet).

(2) Dans le même temps, le service d'observation des programmes notait (rapport précité) : un extrait de cette émission sera l'objet d'un interlude précédant le journal de 20 heures le 13 août, avec à l'image une présence constante du voilier à la marque I.B.M.

Le cas de l'émission des **Oscars de la Mode**, diffusée au mois d'octobre, a donné lieu à une vive réaction de la Haute Autorité. D'abord parce que la programmation de cette émission résulte d'un changement de grille intempestif, fait coutumier sur T.F. 1, comme le note dans son rapport du 15 mai le contrôleur d'Etat. Ensuite parce que cette émission, placée sous le haut patronage de Mme Mitterrand, de Mme Cresson, de M. Lang et de M. Bourges, qui faisait appel à un nombre incalculable de vedettes et de figurants et qui se déroulait dans le cadre prestigieux de l'Opéra de Paris, a été financé dans des conditions très douteuses. La contribution de plusieurs sociétés a été recueillie pour environ 400.000 F. Enfin, parce que les sociétés coproductrices ont bénéficié, en sus de la mention habituelle au générique, d'une large publicité en cours d'émission. Le nom de la société Air France a été vingt-sept fois cité ; le président de la société Woolmark est apparu à l'écran, bénéficiant d'un spot publicitaire de 2 minutes 10 secondes ; même avantage pour la société des magasins du Printemps (1 minute 40 secondes). Ces interventions publicitaires constituent de véritables pollutions du programme ; elles sont contraires aux recommandations de la Haute Autorité, mais aussi aux règlements de la R.F.P. On notera au surplus que les grands magasins font partie des secteurs non autorisés à recourir à la publicité télévisée.

Votre rapporteur pourrait citer encore d'autres émissions... présent fort douillé, fut-ce au détriment de l'avenir du service public. *Challenge 85*, diffusé le samedi, *Scoop à l'Une* (avec la collaboration de l'éditeur Nathan), diffusé le dimanche, le système de la coproduction est érigé en système de financement sur T.F. 1 (1).

3) *Des pratiques extrêmement dangereuses.*

Votre rapporteur estime que l'érection en système d'une pratique qui consiste à « vendre les émissions les plus attractives de sa grille de programmes » constitue une remise en cause de l'essence même du service public de l'audiovisuel. Sur ce point, les recommandations de la Haute Autorité n'ont pas été suivies et ses craintes se sont révélées exactes (étude du 26 février 1985 et recommandation du 22 mai 1985).

• Sur le plan juridique, la publicité ainsi diffusée échappe à tout contrôle de la R.F.P. sur le contenu des messages, sur les tarifs pratiqués, sur les produits retenus. Qui plus est, l'impact de ces

(1) Ce qui ne veut pas dire que les autres chaînes n'y recourent pas elles-mêmes dans des conditions parfois douteuses, mais jusqu'à présent les cas de déviation demeurent l'exception, alors que sur T.F. 1, c'est la règle.

On citera le cas, sur Antenne 2, de l'émission *Gym Tonic*, diffusée le dimanche matin. La société des films C.M. est chargée de recueillir les contributions de divers partenaires (collectivités locales, entreprises privées). Les contrats sont établis par ladite société.

messages illicites est beaucoup plus sensible en cours d'émission qu'au cour des émissions de la R.F.P. Il y a donc un véritable détournement du monopole de la R.F.P.

• **Sur le plan financier et comptable, le développement de ces pratiques falsifie totalement les comptes des sociétés de programme.** En gonflant les recettes diverses au détriment des recettes publicitaires, elles pèsent à la fois sur le numérateur et sur le dénominateur de la fraction qui sert à l'établissement du plafond limite des ressources publicitaires. En outre, elle permet aux entreprises ayant recours à cette pratique d'échapper à la taxe sur la publicité télévisée et aux sociétés de programme d'échapper au prélèvement que le Gouvernement propose d'instituer à l'article 21 du projet de loi de finances pour abonder le compte de soutien aux industries cinématographiques et aux industries de programmes audiovisuels.

Enfin, le recours systématique à des sociétés écrans nuit à la transparence des comptes des sociétés de programme, le prix d'achat des émissions est minoré, aucune recette n'apparaît en compensation. Cette pratique tourne les dispositions des cahiers des charges qui interdisent « tout échange de service à caractère publicitaire ».

C'est pourquoi votre rapporteur vous demande d'adopter, dans le cadre de l'amendement fixant un plafond de limite des ressources publicitaires, des dispositions réglementant la « parapublicité ».

Il souhaite qu'en outre les cahiers des charges des sociétés nationales de programme de radio et de télévision soient modifiés, afin d'inclure des dispositions réglementant strictement ces nouvelles pratiques.

Il se demande d'ailleurs pour quelle raison les sociétés du service public ont pu enfreindre la réglementation existante et les recommandations de la R.F.P. avant même que des normes soient établies. Les déclarations de M. Fillioud, secrétaire d'Etat aux techniques de la communication, le 25 septembre 1985, étaient pourtant très claires (1). Il semble que le président de T.F. 1 se place au-dessus des

(1) M. Fillioud a rappelé qu'à l'heure actuelle, « toute activité de mécénat, parrainage ou sponsoring » n'était pas prise en compte dans la rédaction des cahiers des charges des sociétés de programme et n'avait donc pas de base réglementaire. D'où la nécessité de « modifier le règlement pour permettre, dans des conditions qui restent à déterminer, ce type de relation nouvelle », a-t-il souligné.

Pour M. Fillioud, il est souhaitable que « la négociation des modalités de mise en œuvre des accords entre une chaîne publique et un partenaire économique privé soit de la compétence exclusive des régies publicitaires ». M. Fillioud a jugé indispensable que « les sociétés de programme qui passent de tels contrats assurent la pleine et entière responsabilité éditoriale des émissions concernées ». Il a, en outre, souligné que la présence de l'entreprise privée à l'antenne devait se limiter à une mention au générique, sinon, a-t-il ajouté, « on entre dans le champ de la publicité de marque ». Enfin, il ne devra pas y avoir de relations entre le sujet de l'émission et la marque de la société qui la parraine.

lois et des représentants de la Nation et que le Gouvernement se trouve dans l'incapacité de faire respecter la loi !

M. Fillioud a d'ailleurs, à la demande de votre rapporteur, confirmé ses déclarations le 14 novembre 1985 au Sénat (1).

1.3.2.5. — *En outre, les sociétés de programme susceptibles de collecter des ressources publicitaires sont de plus en plus nombreuses.*

a) *La publicité télévisée régionale.*

L'introduction de la publicité sur les écrans régionaux de F.R. 3 s'est faite progressivement à partir de janvier 1984 sur les douze régions de F.R. 3 ; les trois dernières régions ouvertes l'ont été en mars 1985. Le chiffre d'affaires brut réalisé en 1984 sur six régions ouvertes a été de 45 M.F. ; le chiffre d'affaires brut prévu pour 1985 correspond sensiblement à la « même pression » : 85 M.F. pour douze régions.

Il semble que, pour l'instant, la presse n'ait déploré aucun mouvement significatif affectant ses budgets publicitaires. Il est vrai que les tarifs pratiqués sont sans doute assez dissuasifs pour les annonceurs régionaux. Cette observation peut être confirmée par la recherche d'économies dans la présentation des films publicitaires. Si les annonceurs régionaux sont nombreux (un annonceur sur deux de F.R. 3 Publicité), les budgets dépensés sont faibles (20 % du chiffre d'affaires de F.R. 3 Publicité).

Cette situation préserve l'équilibre du marché publicitaire régional ; autant dire que toute modification est susceptible de le déstabiliser au détriment de la presse quotidienne.

b) *La publicité radiotélévisée sur Radio-France outre-mer (R.F.O.).*

La publicité a été ouverte progressivement dans l'ensemble des stations de R.F.O. au cours du premier semestre 1984. Il faut noter que c'est la première fois que des stations de radio du service public recourant à des ressources de publicité de marque.

Le chiffre d'affaires 1984 (62,5 M.F., soit 37 M.F. net) a été réalisé pour 48 % en radio et 52 % en télévision. Pour le premier semestre 1985, le chiffre d'affaires est supérieur à l'objectif initialement fixé pour la télévision et inférieur pour la radio. Les objectifs retenus pour 1985 (33,6 M.F. nets) et pour 1986 (36 M.F. nets) semblent rester dans des limites raisonnables.

c) *L'extension de la publicité collective sur les antennes de Radio-France.*

(1) J.O. Sénat, 15 novembre, pages 3055 et suivantes.

Depuis l'automne 1984, la publicité collective, jusque-là admise seulement sur France Inter, a été introduite sur les antennes des radios thématiques de Radio France : Radio Bleue, Radio 7, ainsi que sur trente-sept des quarante-trois radios décentralisées du service public.

1.3.3. — Des tarifs qui demeurent en dessous de la « normale ».

Les tarifs publicitaires des chaînes publiques sont actuellement sous-évalués et maintenus à niveau artificiellement bas, ce qui pénalise incontestablement les autres supports.

Outre la limitation du nombre d'écrans diffusables et l'existence d'un plafond limite de ressources issues de la publicité suggéré chaque année par le Gouvernement, la pratique de « dumping » sur les tarifs publicitaires orchestrée par les chaînes publiques conduit à un déséquilibre entre les demandes des annonceurs et la publicité effectivement diffusée. La R.F.P. est ainsi conduite à refuser tous les ans des budgets importants. Leur évaluation doit, bien entendu, tenir compte du fait que, connaissant les règles de contingentement en vigueur, les clients demandent davantage qu'ils ne souhaitent obtenir. Néanmoins, selon l'Association des agents et conseils en publicité (A.A.C.P.), la file d'attente pourrait être évaluée par une fourchette de 700 à 1.000 M.F. Il est probable que d'autres supports seraient susceptibles de bénéficier en partie du report de ce montant.

Le Conseil des ministres du 31 juillet 1985 a décidé que les tarifs des écrans publicitaires du service public *« seront réajustés dans un souci de vérité des prix et de juste concurrence avec les autres supports »*. De fait, les hausses moyennes envisagées par la R.F.P. pour 1986 sont supérieures à l'évolution de l'indice des prix prévue (+ 3,4 %) :

T.F. 1 : + 10 %.

A. 2 : + 15 %.

F.R. 3 : + 4 %.

Cela étant, votre rapporteur considère qu'il ne s'agit là que d'une faible correction des distorsions existantes.

Il s'inquiète en outre de la faible augmentation moyenne des tarifs affichés par F.R. 3 et, plus encore, de la modulation effectuée sur le prix des écrans régionaux.

En effet, lors de l'introduction au début de l'année 1984 de la publicité télévisée sur les antennes régionales de F.R. 3, il avait été convenu, dans le souci de préserver les équilibres économiques des différents médias, de prendre des dispositions susceptibles

d'éviter tout dérapage. Ainsi, les recettes de F.R. 3 Publicité étaient-elles, pour 1984 et 1985, contingentées au même niveau par région. De même, M. Alain-Gérard Cohen, président-directeur général de F.R. 3 Publicité, avait-il admis, dans une lettre du 7 février 1984 à la Fédération nationale de la presse française, que le niveau moyen des tarifs serait fixé dans le haut de la fourchette des coûts pour mille de la presse régionale, qu'une surtarification serait appliquée pour les formule inférieures à 30 secondes et qu'il serait procédé à une réévaluation périodique des tarifs en fonction de l'audience.

Or la régie publicitaire de F.R. 3 a décidé, pour 1986, de ne plus respecter ces engagements en abandonnant la diversité des tarifs, ce qui est l'essence même de la presse quotidienne régionale, et en préconisant, dans un but d'harmonisation entre les différentes régions et d'homogénéisation des tarifs, ce qui paraît contraire à la logique même des marchés segmentés, la réduction des tarifs dans certaines régions (Nord et Aquitaine) et leur simple maintien dans plusieurs autres. Le maintien, en 1986, de tarifs fixés au cours de l'année 1984 équivaut à une révision à la baisse des tarifs de F.R. 3 Publicité au regard de ceux de la presse régionale. De surcroît, votre rapporteur s'inquiète du risque de déplafonnement du volume financier de la publicité sur F.R. 3 qu'entraîne la nouvelle répartition des écrans publicitaires décidée pour 1986.

1.3.4. — Cette évolution générale des pratiques publicitaires du service public pèse dangereusement sur le marché publicitaire.

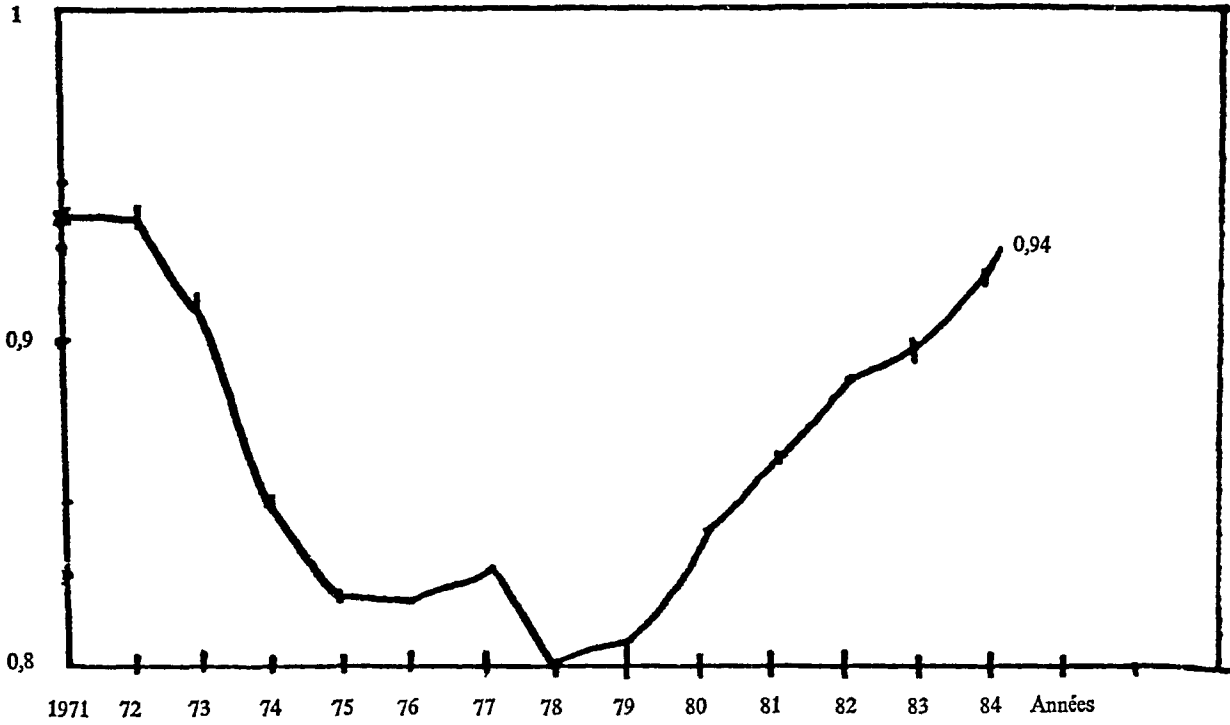
1.3.4.1. — Un bilan statistique à réaliser de toute urgence.

Les statistiques publiées par l'Institut de recherches et d'études publicitaires (I.R.E.P.) fournissent une approche globale fiable, mais qui mériterait d'être précisée.

Depuis 1979, on assiste à une progression générale du marché publicitaire français. L'évolution annuelle des dépenses publicitaires, depuis cette date, n'a jamais été inférieure à 10 %.

Le graphique ci-dessous montre la part croissante des dépenses publicitaires dans le produit intérieur brut marchand.

POURCENTAGE DES DÉPENSES PUBLICITAIRES DANS LE P.I.B. MARCHAND



La progression a été beaucoup plus rapide pour la télévision que pour les autres supports.

ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLICITAIRES DES GRANDS MÉDIAS (1)

(Pourcentage d'évolution annuelle par rapport à l'année précédente.)

	1977/1976	1978/1977	1979/1978	1980/1979	1981/1980	1982/1981	1983/1982	1984/1983 estimations
Quotidiens	+ 10	+ 9	+ 12	+ 18,5	+ 7,5	+ 13	+ 10	+ 4
Périodiques	+ 18	+ 10,5	+ 15	+ 19,5	+ 13,5	+ 18	+ 9	+ 15
Total presse (2)	+ 14	+ 10	+ 14	+ 19	+ 11	+ 15,5	+ 9,5	+ 10,5
Télévision	+ 12,5	+ 15,5	+ 18	+ 15,5	+ 17	+ 30	+ 24,5	+ 10
Publicité extérieure (3)	+ 20	+ 12	+ 20	+ 20	+ 21	+ 20	+ 15	+ 13
Radio (4)	+ 16	+ 11,5	+ 28	+ 17,5	+ 6	+ 9,5	+ 17	+ 11,5
Cinéma	+ 16	0	+ 10	+ 14	+ 25	+ 42		+ 23
Total	+ 15	+ 11	+ 16,5	+ 18,5	+ 13	+ 18	+ 17	+ 11

(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.

(4) Les pourcentages d'évolution de la radio tiennent compte de Sud-Radio qui avait cessé d'être un support publicitaire d'octobre 1981 à mars 1983.

I.R.E.P., le marché publicitaire français, 1984-1985.

Elle tient donc une part croissante dans l'ensemble des recettes des grands médias.

RECETTES PUBLICITAIRES DES GRANDS MÉDIAS (1)

(En millions de francs.)

	1980	1981	1982	1983	1984 estimations
Quotidiens	3.610	3.895	4.390	4.845	5.050
Périodiques	4.400	5.120	6.030	6.555	7.550
Total presse (2)	8.010	9.015	10.420	11.400	12.600
Télévision	1.905	2.229	2.893	3.600	3.955
Publicité extérieure (3)	1.870	2.270	2.722	3.138	3.547
Radio (4)	1.373	1.458	1.597	1.869	2.082
Cinéma	182	228	323	378	466
Total	13.340	15.200	17.955	20.385	22.650

(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.

(4) Chiffres prenant en compte Sud-Radio, qui avait cessé d'être un support publicitaire d'octobre 1981 à mars 1983.

N.B. Les chiffres indiqués pour la T.V. et la radio (chaînes, stations nationales et périphériques) concernent la publicité de marque et la publicité collective, et comprennent les commissions d'agences et de régies, ainsi que les taxes spécifiques sur la publicité radiophonique et télévisée.

I.R.E.P., le marché publicitaire français, 1984-1985.

RÉPARTITION DES RECETTES PUBLICITAIRES ENTRE LES GRANDS MÉDIAS (1)

(En pourcentage.)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 estimations
Quotidiens	30,0	28,5	28,0	27,0	27,0	25,5	24,5	24,0	22,5
Périodiques	32,5	33,0	33,0	32,5	33,0	34,0	33,5	32,0	33,5
Total presse (2)	62,5	61,5	61,0	59,5	60,0	59,5	58,0	56,0	56,0
Télévision	14,0	14,0	14,5	14,5	14,5	14,5	16,0	18,0	17,5
Publicité extérieure (3)	13,0	13,5	13,5	14,0	14,0	15,0	15,0	15,0	15,5
Radio	9,0	9,5	9,5	10,5	10,0	9,5	9,0	9,0	9,0
Cinéma	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	2,0	2,0	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(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.

I.R.E.P., le marché publicitaire français, 1984-1985.

Il semble qu'en termes de part de marché, un transfert se soit opéré de la presse écrite, et plus particulièrement de la presse quotidienne vers la télévision (la presse parisienne subissant davantage les conséquences de ce transfert que la presse régionale). Malgré une accélération relative en 1984, les premiers éléments concernant l'année 1985 marquent un ralentissement des investissements publicitaires dans la presse écrite. Il est probable que ce phénomène résulte de l'effet d'annonce de la prochaine ouverture de télévisions privées en France le 16 janvier 1985 par M. le Président de la République, les investisseurs réservant une partie de leurs budgets aux nouvelles télévisions.

Quoi qu'il en soit, l'évolution laxiste de la réglementation de l'accès du service public de l'audiovisuel aux recettes publicitaires a contribué à augmenter les difficultés du secteur de la presse écrite.

L'apparition de nouvelles pratiques qui ont été largement exposées ci-dessus peuvent accentuer la ponction du service public sur le marché publicitaire. Votre rapporteur avait, dans le rapport pour avis de la commission des finances sur le projet modifiant la loi du 29 juillet 1982 (1), largement développé cette analyse. Il démontrait que se trouveraient ainsi pénalisées les futurs opérateurs de télévision privée, les conduisant inévitablement à proposer des tarifs bas et à multiplier les écrans pour assurer la rentabilité de leur investissement, et que **le cumul des deux phénomènes — importance de la ponction du service public, d'une part, apparition de nouvelles chaînes, d'autre part — risquait de bouleverser l'équilibre entre les différents médias au sein du marché des ressources publicitaires et d'accélérer le processus de transfert de parts de ce marché de la presse vers la télévision.**

C'est pourquoi votre rapporteur, outre l'amendement tendant à limiter immédiatement la ponction du service public sur le marché publicitaire qu'il vous propose, souhaite qu'un bilan statistique objectif puisse être rapidement établi, prenant en compte l'ensemble des ressources promotionnelles de la presse et de la télévision.

Presse	Radio-télévision
Publicité de marque Publicité collective Petites annonces Publicité rédactionnelle	Publicité de marque Publicité collective « Parapublicité » Location d'espace (R.F.E.)

(1) Sénat (1985-1986), n° 66, p. 11.

Ce bilan devrait précéder l'établissement d'une réglementation équilibrée. Sans nier le développement général du marché publicitaire ni sous-estimer les effets de synergie qui ont pu être observés en Italie, ou en Lorraine (entre R.T.L.-Télévision et *Le Républicain lorrain*), votre rapporteur estime nécessaire de procéder très prudemment à toute dérégulation dans ce domaine tant le risque pour la presse écrite, et notamment pour la presse d'opinion, est grand.

Le bilan statistique est donc un préalable à toute évolution de la réglementation. Il n'en reste pas moins nécessaire de mettre immédiatement un terme à la « dérégulation sauvage » orchestrée par le service public.

1.4. — Les autres ressources.

1.4.1. — Les emprunts.

Le montant des ressources provenant de l'emprunt ne cesse de s'accroître au fur et à mesure du développement des nouvelles techniques et des nouveaux projets (1).

Dès 1980, T.D.F. eut recours à l'emprunt pour assurer le financement du satellite T.D.F. 1 (156,75 M.F. auprès du F.D.E.S.). Ce premier emprunt fut suivi d'un second de 75 M.F. en 1984, puis d'un troisième autorisé en 1985 à concurrence de 210 M.F. dont 32 M.F. ont aujourd'hui été utilisés, ce qui permet un report de 178 M.F. dans le projet de loi de finances pour 1986.

Pour la reconversion du réseau noir et blanc V.H.F. concédé à Canal Plus, T.D.F. a eu recours à un premier emprunt de 120 M.F. en 1984, puis d'un second de 90 M.F. en 1985 et il est prévu pour 1986 un nouvel emprunt de 8 M.F. consacré au financement de la reconversion du réseau V.H.F. et à l'installation d'émetteurs pour les radios locales privées.

En outre, T.D.F. pourra contracter les emprunts nécessaires à la réalisation des équipements de transmission et de diffusion des programmes de télévisions privées dans la limite de 335 M.F.

Votre rapporteur ne peut que s'inquiéter des conditions dans lesquelles T.D.F. est conduit à recourir au marché financier pour réaliser des investissements « politiques » sans qu'aucune prévision de recettes à court terme ne soit réalisée. Il est vrai qu'il s'agit là

(1) Votre rapporteur note en outre que le financement du programme d'équipement de F.R.3 n'a pu être entièrement couvert par l'autofinancement et la redevance en capital ; c'est pourquoi F.R.3 a été autorisée à compléter ses ressources par un emprunt de 50 millions de francs en 1985.

de la rançon du monopole. Mais ces errements financiers ne manqueront pas de se traduire, en raison des risques encourus, par des prélèvements supplémentaires sur la redevance.

1.4.1.1. — *Le satellite de diffusion directe.*

Dans une étude réalisée à la demande de votre commission, la Cour des comptes note que : « *le projet de loi de finances pour 1985 prévoit en outre la possibilité pour l'établissement public de contracter un emprunt de 210 M.F. auprès du F.D.E.S. au titre du satellite de télédiffusion directe T.D.F. 1* ».

« *En revanche, le contrat de plan signé le 13 septembre 1984 entre l'Etat et T.D.F. ne comporte aucune indication chiffrée sur le montant des crédits nécessaires à la réalisation du programme satellite.*

« *Il semble bien que la participation de T.D.F. n'est d'ailleurs arrêtée ni dans sa forme juridique ni dans son montant financier.*

« *La diffusion directe par satellite s'inscrit parmi les moyens que T.D.F. devra mettre en place pour les besoins des éditeurs hors service public (art. 3 du contrat), même si l'utilisation peut en être ouverte au service public. Mais T.D.F. ne sera pas maître d'ouvrage et exploitant du satellite, « puisqu'une société sera mise en place à cet effet suivant les instructions du Gouvernement ». En revanche, T.D.F. sera maître d'ouvrage pour les équipements terrestres de connexion et conduira les opérations au sol en collaboration avec le C.N.E.S.*

« *T.D.F. est en outre invité à fournir pour 1988 « une étude sur l'opportunité et les conditions du transfert sur satellite des programmes hertziens terrestres qui le justifieraient, ainsi que sur l'utilisation des moyens ainsi libérés ».*

« *Ainsi, la participation de l'établissement public au projet de satellite de diffusion devra-t-elle être précisée, l'incidence sur ses budgets et comptes ne pouvant aujourd'hui être estimée en raison de l'incertitude qui plane sur la part prise par d'autres entités au financement du programme. Les conditions de prise en charge, par la société d'exploitation ad hoc, des investissements déjà réalisés par l'établissement public restent à définir. »*

T.D.F. s'est donc d'ores et déjà engagée financièrement, sans connaître d'aucune façon les modalités de financement de l'exploitation du satellite. En cas de moins-value des recettes financières ou de cessation d'activité des sociétés exploitantes, T.D.F. devra supporter la charge de l'investissement initial. A moins que, dès le

départ, elle consente aux exploitants des conditions favorables, acceptant d'assurer une part du risque. Une telle attitude ne constituerait du reste pas un précédent pour l'établissement public.

Votre rapporteur remarque que 645 M.F. sont prévus au budget de T.D.F. pour la réalisation du satellite T.D.F. 2, en provenance de la société d'exploitation du satellite, alors que cette société n'est pas encore constituée. Il s'interroge sur les moyens de financement du nouveau satellite qui seront mis en œuvre si les recettes attendues n'atteignent pas ce montant au terme des négociations qui seront menées pour la constitution de ladite société.

1.4.1.2. — *Canal Plus.*

T.D.F. a emprunté 210 M.F. afin de reconvertir le réseau noir et blanc V.H.F. concédé à Canal Plus.

Or les conditions dans lesquelles la convention entre la société Canal Plus et T.D.F. a été signée confinent à la perplexité, si ce n'est à la critique.

Aux termes de l'article 42 du contrat, un différé de paiement a été admis exceptionnellement 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). Le remboursement sera effectué à raison de 1,80 F par abonné et par mois dès que le nombre d'abonnés atteindra 1,2 million. En outre, dès que le nombre d'abonnés dépassera ce nombre et que l'avance de trésorerie consentie par T.D.F. aura été remboursée, l'établissement public de diffusion percevra un intéressement en fonction du nombre d'abonnés.

T.D.F. est donc financièrement intéressée au succès de Canal Plus, mais aussi à ses déboires.

Ainsi, en raison du bouleversement du paysage audiovisuel qui a fait suite à la déclaration du Président de la République sur les télévisions privées, Canal Plus a connu un retard dans la réalisation de ses prévisions d'abonnements qui n'a pas été comblé totalement : un peu plus de 500.000 abonnés en novembre 1985 contre 700.000 prévus initialement.

Le dépassement du seuil de 1.200.000 abonnés est donc retardé, pour ne pas dire compromis par l'arrivée des nouvelles télévisions hertziennes. Le remboursement de l'avance de trésorerie devient plus qu'aléatoire, au moins dans l'immédiat.

Si Canal Plus a su adroitement tirer les conséquences de la modification prochaine du paysage audiovisuel en renégociant son

contrat de concession et en abaissant, par le recours à la publicité, son seuil de rentabilité à 670.000 abonnés, T.D.F. s'est bien gardée de demander une modification corrélative de son contrat avec Canal Plus.

Pour venir au secours de la société, il a même consenti à accélérer la mise en place des installations destinées à la diffusion de ses émissions, permettant ainsi à Canal Plus d'accroître le nombre de ses abonnés et lui concédant indirectement une avance de trésorerie supplémentaire à raison du différentiel de taux d'avance consenti sur le montant des prestations : 33 % en cas de réalisation avant novembre 1985, 25 % après.

Votre rapporteur ne peut que déplorer la situation de faiblesse dans laquelle T.D.F. s'est placée dans ces négociations avec Canal Plus, d'autant qu'elle a été elle-même obligée de recourir à l'emprunt pour réaliser l'investissement nécessaire à la diffusion de la chaîne à péage.

1.4.1.3. — *Radios locales privées.*

T.D.F. propose aux radios locales privées d'assurer la diffusion de leurs programmes. En outre, en application de l'article 6 du décret n° 82-967 du 15 novembre 1982, repris par l'article 6 du décret n° 84-1060, la diffusion est obligatoirement assurée par T.D.F. lorsque l'émetteur est d'une puissance nominale supérieure à 500 watts.

Pour cela, l'établissement a incité les industriels français à fabriquer des émetteurs répondant aux besoins spécifiques des radios locales privées.

Les prestations de T.D.F. comprennent l'étude du site d'implantation de la station d'émission, et l'installation du matériel d'émission (émetteur, aériens, liaison studio émetteur). Le matériel est ensuite exploité, entretenu et, autant que de besoin, dépanné par les agents de l'établissement.

Ces prestations sont rémunérées par un abonnement annuel. Une convention de diffusion fixe les rapports entre T.D.F. et la radio locale privée.

Au 31 juillet 1985, 166 radios locales privées étaient diffusées par l'établissement sur un total de 1.252 fréquences attribuées autorisées.

Votre rapporteur n'a pu obtenir avec précision le montant des recettes de T.D.F. en provenance des radios locales privées.

Il constate cependant qu'un nouvel emprunt de 8 M.F. est inscrit au budget de T.D.F. pour 1986.

Il semble que le maintien de l'activité commerciale de T.D.F. et son engagement financier poussent l'établissement à s'affranchir assez facilement des normes de puissance fixées par la Haute Autorité, comme a pu le vérifier la commission de contrôle du Sénat, sur les conditions dans lesquelles sont commandées et élaborées les études techniques qui fondent les expertises de l'établissement public T.D.F. en matière de répartition des fréquences hertziennes (1) et l'a confirmé M. Jean Autin, membre de la Haute Autorité, le 16 novembre à l'association professionnelle de la presse républicaine (2).

1.4.1.4. — *Les télévisions privées.*

Le projet de loi de finances pour 1986 autorise T.D.F. à recourir à l'emprunt à hauteur de 335 M.F. pour la réalisation des équipements de transmission et de diffusion des programmes de télévision privée.

Le maintien du monopole de diffusion de l'établissement public, contrairement aux souhaits du Sénat (3), a créé l'obligation pour T.D.F. de s'engager financièrement dans un secteur à risque.

Compte tenu du précédent de Canal Plus, votre rapporteur s'inquiète des nouvelles concessions que l'établissement public sera contraint d'accepter. Il avait souligné, dans son rapport sur le projet de loi relatif aux télévisions locales privées (4) le risque financier encouru par T.D.F. « *En cas de défaillance financière des télévisions privées, locales ou nationales, T.D.F. assurera, sans recettes en compensation, la charge d'un emprunt et d'équipements dont la finalité était la diffusion de services privés, ce qui n'est pas acceptable* ». Cette inquiétude est partagée par M. Jean Autin, ancien président de T.D.F. actuellement membre de la Haute Autorité (5).

Lié par son monopole de diffusion, T.D.F. est contraint à l'emprunt pour assurer la diffusion des nouveaux opérateurs de l'audiovisuel (radios locales privées au-dessus de 500 W, télévisions privées locales ou multiville, Canal Plus). Cette obligation législative place l'établissement dans une situation d'infériorité lors des négociations et le condamne à proposer aux opérateurs des conditions avantageuses, sous peine de les voir renoncer à émettre au grand déboire du Gouvernement particulièrement pressé dans ce domaine.

(1) Sénat (1985-1986), n° 45, pages 13 et suivantes.

(2) Correspondance de la presse, 18 novembre 1985, p. 5 et 6.

(3) La commission des affaires culturelles, saisie au fond, et la commission des finances, saisie pour avis, avaient proposé au Sénat, qui les avait adoptés, deux amendements identiques au projet de loi sur les télévisions locales privées, tendant à supprimer le monopole de diffusion de T.D.F.

(4) Sénat (1985-1986), n° 66, p. 16.

(5) Correspondance de la Presse, 18 novembre 1985, p. 5 et 6.

Le résultat de cette politique sur les finances de l'établissement public est lourd de conséquences à moyen terme.

D'ores et déjà, votre rapporteur a pu constater :

- une augmentation de l'endettement global de T.D.F. qui passe de 442 M.F., soit 15 % des capitaux permanents en 1984 à 680 M.F. en 1985, soit 20 % des capitaux permanents, et devrait atteindre près de 25 % en 1986.

- un tassement de son fonds de roulement : 286 M.F. en 1982, 217 M.F. en 1983, 168 M.F. en 1984 ;

- un tassement concomitant des disponibilités en trésorerie qui rend l'établissement beaucoup plus sensible que par le passé à des retards de paiement de la part de ses clients : 1982 : 233,5 M.F. ; 1983 : 165,3 M.F. ; 1984 : 28,2 M.F.

La situation financière de T.D.F. paraît donc particulièrement tendue malgré l'accroissement très significatif de ses recettes commerciales.

**PARTS DES RECETTES COMMERCIALES
DANS LE BUDGET D'EXPLOITATION DE T.D.F.**

(En pourcentage.)

	Recettes commerciales	Contributions internes
1983	0	81,8 %
1984	0	80,9 %
1985	12,1 %	80,8 %
1986	18,7 %	66,1 %

1.4.2. — Les concours de l'Etat et des collectivités publiques.

Dans son rapport sur les crédits de la communication audiovisuelle pour 1985 (1), votre rapporteur constatait un désengagement très net de l'Etat. Le projet de loi de finances pour 1986 se situe dans la ligne du précédent. Il se traduit par un nouveau désengagement de l'Etat :

— Ainsi le ministère des relations extérieures a-t-il purement et simplement supprimé la subvention d'exploitation à Radio-France

(1) Sénat (1984-1985), n° 60, annexe n° 48, p. 22.

Internationale (66 M.F. en 1985). Alors même que la mission de cette société concerne directement l'action extérieure de la France, son financement est assuré quasi totalement par la redevance.

PART DE LA REDEVANCE DANS LES RECETTES D'EXPLOITATION DE R.F.I.

1983	44,6 %
1984	59,3 %
1985	76,8 %
1986	96,7 %

— Ainsi le montant des dotations en capital accordées à T.D.F., soit au titre de l'action radiophonique extérieure (financement de l'émetteur de Montsinery : 18 M.F.), soit au titre de l'aménagement des réseaux câblés (50 M.F.) est maintenu à un niveau voisin de celui atteint en 1985.

Il faut toutefois noter que les crédits figurant dans le projet de loi de finances ne comprennent pas les concours indirects de l'Etat sous forme de participations au financement de programmes (ministère de la culture), de subventions diverses (fonds d'action sociale à R.F.I. : 5 M.F.), prestations (réalisées par T.D.F. ou l'I.N.A. au profit de divers services).

Parallèlement, on assiste à une recherche par les organismes du service public de financements complémentaires auprès des collectivités territoriales. Pour la mise en œuvre de la décentralisation radiophonique (stations décentralisées de Radio-France) ou télévisuelle (stations régionales de F.R. 3), comme pour la politique de réduction des zones d'ombre (T.D.F.), les collectivités territoriales sont fortement sollicitées. Elles le sont aussi désormais pour participer à la réalisation d'émissions à titre de coproducteurs.

**MONTANT DE L'ENGAGEMENT FINANCIER
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (1984)**

(En millions de francs.)

I. — Fonctionnement.

F.R. 3	3,5
I.N.A.	0,04

II. — Investissement.

F.R. 3	2,6
Radio-France	16,4
T.D.F.	2,1

1.4.3. — Les ressources commerciales et diverses.

Les ressources commerciales et diverses ne font que très rarement l'objet d'une description précise. Leurs caractères disparates et leur réalisation très aléatoire rendent extrêmement difficile toute prévision.

Votre rapporteur n'en souligne pas moins la nécessité pour les organismes du service public de prendre en compte, avec plus de rigueur, ces recettes.

Elles constituent en effet une part importante des ressources de T.D.F. avec l'arrivée des nouvelles télévisions hertziennes et l'exploitation du satellite de diffusion directe. Les recettes commerciales de T.D.F. ayant fait l'objet d'un examen dans le paragraphe relatif aux enquêtes, il convient d'étudier ici les autres postes de ces rubriques.

1.4.3.1. — *La commercialisation d'espaces.*

Les espaces hertziens non utilisés pour les programmes des sociétés nationales T.F. 1, Antenne 2 et F.R. 3 peuvent désormais être commercialisés pour permettre le développement de formes de communication institutionnelles consacrées à des messages économiques, sociaux, éducatifs et culturels.

La mise en œuvre de cette opération a été confiée à la R.F.P. qui a créé dans ce but un département spécialisé, la Régie française d'espace (R.F.E.).

Les émissions R.F.E. peuvent être diffusées en clair ou en crypté.

Les émissions R.F.E. diffusées en clair sont accessibles aux entreprises industrielles ou commerciales, aux institutions et administrations, aux collectivités territoriales et aux associations quelle qu'en soit la forme. En sont exclus, partis politiques, les syndicats, les groupements confessionnels ou philosophiques.

La commercialisation des espaces est assurée, pour le compte de chacune des trois sociétés de programmes, par la filiale de la R.F.P./T.F. 1, R.F.P./A. 2, Espace 3), auprès de laquelle les annonceurs doivent déposer leur projet.

La structure R.F.E. est une structure légère de quatre personnes impliquant des coûts de fonctionnement réduits. Cette structure pourrait être renforcée en fonction de la montée en charge de l'activité.

La Régie et ses filiales perçoivent en rémunération de leurs services une commission dont le taux global a été fixé à 12 % du montant des contrats souscrits. La commission est répartie par moitié entre la Régie et la filiale concernée.

Le bilan du premier semestre 1985.

Après une période expérimentale, la R.F.E. a véritablement commencé la commercialisation des espaces hertziens dont elle a la charge en mars 1985 seulement.

Il n'est possible pour l'instant que de faire le bilan du premier semestre 1985, les commandes pour le dernier trimestre 1985 et l'année 1986 étant en évolution constante.

1. *Volume horaire.*

Environ 89 heures, réparties comme suit :

— T.F. 1	± 5 heures
— Antenne 2	± 3 heures
— F.R. 3	± 81 heures

2. *Recettes.*

— T.F. 1	± 975.000 F
— Antenne 2	± 637.000 F
— F.R. 3	± 12.400.000 F

3. *Tarifs.*

Le tarif de base, commun aux trois chaînes, a été fixé pour 1985 à 250.000 F l'heure. Il inclut les frais de diffusion. Des abattements sont consenties par les filiales en fonction des heures ou jours de diffusion et de l'importance du contrat souscrit.

Les associations et les grandes causes nationales bénéficient d'abattements particuliers.

Pour l'ensemble de l'année 1985, les volumes horaires et financiers peuvent être prévisionnellement estimés à 180 heures de programmation et 30 millions de francs en chiffre d'affaires.

Pour 1986, sous réserve de conditions égales à celles de 1985 (demandes des annonceurs, espaces disponibles), il est permis d'évaluer les volumes horaire et financier attendus à 270 heures et 51,5 M.F.

Votre rapporteur constate que les prévisions de recettes pour 1986 sont très loin des prévisions initiales, puisque dans ses observations concernant le projet de création d'une Régie française des espaces, en date du 25 janvier 1984, la Haute Autorité faisait mention de 500 M.F. de recettes pour le service public, soit dix fois plus.

Il faut préciser que l'extension de la durée des programmes sur les trois chaînes, notamment en matinée et l'après-midi, a compromis ce projet ambitieux dont votre rapporteur avait souligné les risques pour la presse écrite. Le mode de communication est en effet proche de la publicité rédactionnelle.

1.4.3.2. *La commercialisation des programmes en dehors du service public.*

Il importe de distinguer la commercialisation à l'étranger de la commercialisation intérieure.

a) *La commercialisation en France.*

- *La laborieuse diversification de la S.F.P.*

Malgré une volonté clairement affichée, la diversification de la S.F.P. se révèle laborieuse.

PART RESPECTIVE DES CONTRIBUTIONS INTERNES ET DES RECETTES COMMERCIALES DANS LE BUDGET D'EXPLOITATION DE LA S.F.P.

(En pourcentage.)

Contributions internes	85,7	89,0	90,7	90,7
Recettes commerciales	8,3	7,6	6,9	7,5

Plusieurs facteurs expliquent ces résultats décevants :

- Le secteur privé de production pour la télévision (5,6 M.F. en 1982, 43,5 M.F. en 1983, 54,9 M.F. en 1984 et 63,4 M.F. en 1985) devrait normalement constituer l'un des points essentiels de diversification des activités de la S.F.P. Mais depuis plusieurs années, les sociétés de programme ont voulu intégrer dans le chiffre d'affaires qu'elles garantissent à la S.F.P. le montant des prestations que celle-ci est appelée à fournir pour des émissions produites par le secteur privé pour le compte des sociétés de programme. Limitée aux seules prestations à l'origine, cette procédure s'est étendue depuis 1983 à des émissions où la production exécutive est partagée entre S.F.P. et une société du secteur privé de production.

- Les conditions juridiques d'exercice des activités cinématographiques (dérogations possibles sur la qualité du producteur délégué, carte professionnelle pour les personnels de la S.F.P...) n'ont pas permis à la S.F.P. de diversifier comme elle le souhaitait ses activités et d'utiliser des moyens parfaitement adaptés à ce type de production (studios de tournage, ateliers de construction de décors, stock de voitures). Elle n'a réalisé en 1984 qu'un chiffre d'affaires de 9,1 M.F. avec l'industrie cinématographique. En outre, sa filiale S.F.P.C. est en instance de dissolution, depuis le 31 décembre 1983, sans que les autorités de tutelle aient arrêté une quelconque décision à son égard depuis lors.

- La S.F.P. a réalisé en 1984 dans le secteur institutionnel et la publicité un chiffre d'affaires de 17,9 M.F. et de 9,5 M.F. au premier semestre 1985. Cette clientèle fait essentiellement appel aux moyens vidéomobiles, aux vidéoprojecteurs et à la palette électronique Aurora. La mise en place progressive d'un réseau de 300 salles équipées pour des opérations de vidéotransmission peut également offrir des débouchés intéressants pour la S.F.P.

- La S.F.P. a également réalisé des retransmissions sportives (1 M.F. de chiffre d'affaires au premier semestre 1985) pour Canal Plus et aussi quelques autres programmes.

Les nouvelles perspectives du secteur audiovisuel :

- L'arrivée de la télévision hertzienne privée ne devrait pas, compte tenu des moyens de financement, entraîner des commandes importantes pour la S.F.P. Les opérateurs potentiels disposent d'ores et déjà de structures de production susceptibles de réaliser les émissions de plateau nécessaires à la programmation. La fiction diffusée fera dans la plupart des cas l'objet d'achats de droits.

- Le projet de télévision culturelle à vocation européenne semble plus intéressant. La S.F.P. a prévu de réaliser, en 1986, un chiffre d'affaires d'environ 40 M.F., grâce aux productions destinées au programme éducatif et culturel.

- Enfin, la S.F.P. a conclu, le 15 octobre 1984, un protocole d'accord avec la mission TV-câble. Cet accord prévoit un échange d'informations et une assistance à la S.F.P. dans ses actions de participation au fonctionnement des réseaux câblés. Il stipule également que la S.F.P. doit fournir le catalogue de ses émissions disponibles pour une exploitation par les réseaux câblés. La S.F.P. mettra à la disposition de la mission TV-câble des membres de son personnel pour des opérations de mise en place des réseaux câblés. Enfin, elle proposera ses services aux décideurs locaux (assistance, conseil, prestations techniques, programmes).

• *Les déconvenues de l'Institut national de la communication audiovisuelle (I.N.A.).*

Malgré le besoin croissant dans le domaine de la formation professionnelle comme dans le domaine des programmes, l'I.N.A. n'a pas pu compenser la réduction très importante des commandes des ministères.

La ventilation des recettes d'exploitation de l'établissement suscite l'inquiétude de votre rapporteur tant elle fait apparaître la dépendance croissante de l'I.N.A. des autres organismes du service public qui coexiste avec la progressive fermeture des marchés extérieurs.

VENTILATION DES RECETTES D'EXPLOITATION DE L'ÉTABLISSEMENT

(Montants en millions de francs.)

	1983		1984		1985		1986	
	Balance au 31/12	En pourcentage	Balance au 31/12	En pourcentage	Budget modif 1	En pourcentage	E.P.R.D.	En pourcentage
Redevance et contribution forfaitaire	181,7	62,2	223,7	64,9	255,2	68,1	280,8	78,5
Formation professionnelle des organismes radio-T.V.	24,9	8,6	26,4	7,7	28,8	7,7	26,0	7,3
Commandes de programmes	16,9	5,8	18,4	5,4	23,0	6,1	18,0	5,0
Ministères	37,6	12,9	37,1	10,8	18,7	5,0	10,3	2,9
Autres	31,3	10,8	38,6	11,2	48,9	13,1	22,7	6,3
Total	292,4	100	344,2	100	374,6	100	357,8	100

L'ouverture sur l'extérieur n'a pas été réalisée. Les organismes de production du service public sont de plus en plus dépendants des sociétés de programme. Cette situation d'autarcie du secteur public est mauvaise à la veille d'une profonde mutation du paysage audiovisuel. Les organismes n'ont qu'une faible expérience de la production aux conditions du marché. Ils s'adapteront donc difficilement aux besoins de nouveaux opérateurs. Les sociétés de programme du service public ne pourront continuer à subvenir aux besoins des organismes de production, car leur situation financière risque de s'avérer de plus en plus tendue dans le secteur concurrentiel, sauf à préserver une mission stricte de service public, mais dans une telle hypothèse, deux chaînes suffiraient à réaliser cette mission.

b) *La commercialisation à l'étranger.*

En matière d'exportation de programmes, le secteur public connaît incontestablement un échec flagrant.

• *Pour les raisons déjà exposées (1), la Société de commercialisation s'est avérée incapable de mobiliser les efforts en faveur de l'exportation.* Les résultats du premier semestre 1985 sont particulièrement décevants. Dès lors, les prévisions de recettes pour 1986 paraissent exagérément optimistes.

• Il faut en outre noter que les sociétés de programme ont de plus en plus tendance à coproduire leurs émissions et à céder l'exploitation des droits au coproducteur privé pour échapper à la compétence exclusive du F.M.I.

RECETTES CONSTATÉES ET PRÉVISIONS DE RECETTES POUR 1986
DE FRANCE-MÉDIA-INTERNATIONALE

(En millions de francs.)

	1984	1985 (30 juin 1985)	1986 prévisions
Cession de programmes	22,27	8,94	26,6
Droits dérivés	8,71	3,47	10,5
Vente de frais techniques	4,79	1,34	7,8
Total	35,78	13,76	44,9
Services rendus (1) aux administrations	»	7,54	23,3

(1) Subvention du ministère des relations extérieures couvrant les dépenses liées à la distribution des programmes au titre de la diffusion culturelle, activité transférée à F.M.I. le 1^{er} janvier 1985.

1.4.3.3. — *Les recettes dites « de poche ».*

Votre rapporteur mentionnera pour mémoire les recettes dites « de poche » que constitue l'exploitation des droits dérivés en remarquant que, bien souvent, cette pratique est liée à des contrats de coproduction avec des partenaires extérieurs au secteur de l'audio-visuel et donnant lieu à des interventions publicitaires dont le caractère licite reste à démontrer.

(1) Voir *supra* p. 165.

Il notera la tendance à la diversification de certaines activités. Ainsi Radio-France, dont la vocation musicale est soulignée par la gestion de formations musicales et de chœurs, a été le maître d'œuvre du Festival international de Montpellier (1).

Sans mettre en cause l'intérêt que peuvent représenter pour les sociétés du service public de telles pratiques ou de tels événements, votre rapporteur estime devoir appeler les présidents de sociétés de programme à la prudence quant au développement de la diversification des ressources. Celle-ci ne peut être un palliatif aux problèmes financiers des sociétés ; il conviendrait, avant de lancer des opérations de cette nature, d'en évaluer le coût réel, charges administratives comprises, ainsi que les recettes escomptées.

Aussi ne peut-il qu'émettre les plus expresses réserves sur la création du « Club T.F. 1 ». Selon les indications fournies à votre rapporteur, l'objectif poursuivi par le Club T.F. 1 est de fidéliser les téléspectateurs en établissant avec eux des liens personnalisés (2).

Pour ce faire, le Club proposera à ses adhérents un grand nombre de services et d'avantages (3).

La règle est que le Club s'autofinance. Ses principales ressources viendront donc des adhérents (100 F par an). Mais il a été décidé, pour assurer et augmenter le nombre et la qualité des services offerts aux adhérents « grand public », de faire appel aux entreprises.

(1) Quelque 120 concerts et spectacles variés donnés au cours de cette manifestation ont donné lieu à près de 50.000 entrées au lieu des 25.000 escomptées. Dans ces conditions, on peut penser que les comptes du festival seront équilibrés. La fréquentation moyenne par concert ou spectacle a été d'environ 86 %. Ces concerts et spectacles, de genres extrêmement variés, ont été donnés en une vingtaine de lieux différents et ont le plus souvent trouvé place dans les programmes de la société, notamment de France-Musique, mais aussi de France-Culture et de France-Inter.

(2) Comme si les émissions du programme ne suffisaient pas !

(3) Visites de studios et de lieux de tournage, places dans les émissions publiques avant-premières d'émissions de T.F. 1, visites culturelles et touristiques, voyages à thèmes d'après les émissions de la chaîne, places de spectacle à prix réduits, jeux et concours, objets divers, réductions commerciales, etc. Une publication mensuelle sera envoyée à tous les adhérents, leur offrant des informations sur T.F. 1 et sur les activités du Club.

A celles-ci le Club T.F. 1 propose de devenir « membre associé ». Moyennant une cotisation annuelle de 50.000 F, des services et avantages complémentaires leur sont offerts (1).

Une mise de fonds initiale de l'ordre de 25 M.F. est consacrée à ce projet, ce qui constitue une dépense somptuaire compte tenu de l'état des finances de la chaîne. On peut dès lors douter de la rentabilité d'un tel projet. Votre rapporteur craint qu'il ne soit que le paravent d'une nouvelle opération de parapublicité, ne serait-ce qu'à l'occasion des écrans consacrés à la promotion du Club.

Il s'inquiète en outre du projet de T.F. 1 de création d'une filiale spécialisée chargée de mieux définir les relations de la chaîne avec les organisateurs de spectacles. Là encore, il entrevoit le moyen d'assurer légitimement la promotion de certains spectacles vivants au financement desquels T.F. 1 serait associé.

L'ensemble de ces pratiques relève d'une technique de la fuite en avant, dont les résultats pourraient s'avérer coûteux pour le service public et dont l'intérêt, en termes de ressources complémentaires, paraît extrêmement faible et aléatoire.

1.5. — Les contributions internes.

Cette rubrique recouvre les échanges de prestations entre les différents organismes du service public de l'audiovisuel.

Trois organismes : T.D.F. pour la diffusion, la S.F.P. et l'I.N.A. pour la production et les prestations complémentaires, sont fournisseurs.

-
- (1) 1° Réduction de 20 % sur la carte d'adhérent « grand public » consentie au personnel des entreprises membres.
 - 2° Deux lettres d'informations mensuelles sur les activités de T.F.1 et du Club ainsi que sur les télévisions dans le monde (dirigeants, organisation, innovations techniques, finances, publicité, etc...).
 - 3° Un lieu d'accueil permanent pour les membres du Club dans un établissement parisien de classe.
 - 4° Deux déjeuners mensuels autour de personnalités importantes du monde des médias.
 - 5° Une journée d'étude trimestrielle sur un problème de communication.
 - 6° Voyage d'études exclusif dans les télévisions étrangères.
 - 7° Service de conseil et d'aide pour tous problèmes de communication audiovisuelle ou d'animation.
 - 8° Prêt de cassettes des émissions de T.F. 1.
 - 9° Annuaire des entreprises membres du Club.

... et, naturellement la possibilité réservée aux entreprises membres de s'associer, si elles le désirent et au rythme qu'elles souhaitent, à telle ou telle des animations sportives, culturelles, ou de loisirs que le Club propose à des adhérents « grand public ».

**PART DES CONTRIBUTIONS INTERNES DANS LES RECETTES D'EXPLOITATION
DE T.D.F., DE LA S.F.P. ET DE L'I.N.A.**

	1983	1984	1985	1986
T.D.F.	82,7	80,9	80,9	66,1
S.F.P.	85,7	89	90,8	90,8
I.N.A.	61,1	55,5	46,2	45,6

**PART DES CONTRIBUTIONS INTERNES
DANS LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT
DES SOCIÉTÉS DE PROGRAMME**

	1983	1984	1985	1986
T.F. 1	48,6	49,7	49	48
A. 2	46,8	47,1	47,3	47
F.R. 3	20,4	22,2	21,5	20,7
Radio-France	23,7	22	21,3	20,1
R.F.I.	»	37,5	36,4	35,1
R.F.O.	9,8	12,2	18,9	20,9

L'analyse des tableaux ci-dessus montre l'étroitesse des liens entre les organismes du service public et la pesanteur des contraintes internes au secteur.

Le budget des sociétés nationales de programme fait apparaître leur entière dépendance financière, puisqu'à l'exception de F.R. 3 qui possède ses moyens de production et recourt donc peu à la S.F.P., 48 % des dépenses sont affectées réglementairement sans que des négociations véritables puissent être engagées avec les organismes prestataires de services, sur le volume des prestations ou les tarifs. Il en résulte un certain malaise et de nombreuses interrogations sur la réalité des prix pratiqués.

La diversification des activités de T.D.F. résultant du monopole plus que des lois du marché, permet son émancipation progressive du secteur public. A l'inverse, la S.F.P. est entièrement dépendante.

A quelques réserves près, l'économie du secteur public de l'audio-visuel fait penser aux économies socialistes où les échanges résultent de normes arrêtées annuellement par l'Etat, sans qu'elles ne correspondent réellement aux besoins. Les prix s'établissent selon des critères physiques et sans véritable incitation aux gains de productivité. La concurrence joue insuffisamment. C'est le domaine de l'autarcie, d'autant plus que les téléspectateurs français constituent encore en 1985 un public captif.

1.6. — Les prélèvements obligatoires.

1.6.1 — Les prélèvements en faveur de l'industrie cinématographique et des programmes audiovisuels.

1.6.1.1. — Les dispositions des cahiers des charges des sociétés nationales de télévision (1) prévoient le versement au fonds de soutien de l'industrie cinématographique d'une somme calculée en fonction du nombre d'œuvres cinématographiques diffusées (125.600 F par œuvre pour T.F. 1 et A. 2, 118.700 F pour F.R. 3). En outre, en cas de dépassement des quotas d'origine (2), les sociétés sont tenues de verser au fonds de soutien une somme supplémentaire (251.200 F par œuvre).

Dans son rapport sur les nouvelles télévisions hertziennes (3), M. Jean-Denis Bredin appelait à une nouvelle réflexion sur le mode d'alimentation de ce fonds. En effet, la contribution que versent, pour chaque film qu'elles diffusent, les chaînes de télévision ne compense pas la diminution du produit de la taxe assise sur les recettes d'exploitation en salle (autre mode de financement du fonds).

1.6.1.2. — *Le compte de soutien de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels.*

La loi de finances pour 1984 a institué un fonds de soutien aux industries de programme dont la mission est d'aider les producteurs, privés ou publics, à réaliser des œuvres audiovisuelles originales pour une première diffusion sur un nouveau média. Ce fonds est alimenté par des crédits budgétaires d'Etat : 110 M.F. en 1984, 160 M.F. en 1985. Au 31 juillet 1985, soixante et un projets ont été aidés, dont trente et un devant être diffusés en priorité sur Canal Plus et deux par satellite.

Ce fonds sera relayé en 1986 par le compte de soutien à l'industrie cinématographique et à l'industrie des programmes audiovisuels créé par la loi de finances.

(1) T.F. 1, art. 35 et 36, A. 2, art. 34 et 35, F.R. 3, art. 34 et 35.
française

(2) 50 % au moins en provenance de la C.E.E. et 50 % d'expression originale

(3) Rapport précité pages 128 et suivantes.

Il s'agira, comme pour le compte de soutien à l'industrie cinématographique actuel, d'un mécanisme d'aide automatique :

— génération de droits pour les producteurs d'œuvres audiovisuelles ayant été diffusées sur des réseaux de télévision ;

— redistribution de ces droits uniquement à des fins de réinvestissement dans de nouvelles productions destinées à ces mêmes réseaux.

Ce compte sera alimenté par un prélèvement sur le produit de la redevance et des messages publicitaires des sociétés nationales de programme T.F. 1, A. 2 et F.R. 3 ainsi que par une taxe sur les ressources des sociétés bénéficiant d'une autorisation ou d'une concession et diffusant des programmes de télévision.

Pour 1986, le taux de prélèvement et de la taxe est fixé à 4,5 % (à raison de 1,5 % pour la section cinéma et de 3 % pour la section audiovisuelle du compte de soutien). En 1987, le taux devrait être porté à 5,5 % (1,5 % pour la section cinéma et 4 % pour la section audiovisuelle).

A ce titre, les trois sociétés nationales de programme concernées verseront en 1986 les sommes suivantes au compte de soutien :

a) Pour la section « industrie cinématographique » :	
T.F. 1	38,04 M.F.
A. 2	37,53 M.F.
F.R. 3	40,59 M.F.
	<hr/>
Total	116,16 M.F.
b) Pour la section « industrie de programmes audiovisuels » :	
T.F. 1	73,85 M.F.
A. 2	72,86 M.F.
F.R. 3	78,80 M.F.
	<hr/>
Total	225,51 M.F.

C'est donc un prélèvement total de 341,67 M.F. qui sera effectué sur les ressources des sociétés de programme et directement affecté à la création cinématographique et audiovisuelle.

Si votre rapporteur ne nie pas l'utilité d'un tel mécanisme, il constate qu'il remet en cause l'autonomie des présidents de chaîne et qu'il constitue l'aveu explicite par le Gouvernement de l'incapacité du service public à retrouver un niveau de création originale acceptable (1).

(1) Article 21 du projet de loi de finances.

Les modalités d'attribution des concours feront l'objet d'une attention toute particulière de votre rapporteur en 1986. Il souhaite que les clefs de répartition retenues ne conduisent pas à encourager la production d'œuvres de coût élevé, mais incitent plutôt les créateurs à utiliser des moyens légers. L'objectif doit demeurer l'abaissement des coûts de production (1) et non la compensation de budget de production élevé par des subventions publiques.

1.6.2. — Les droits d'auteur.

Selon une étude du B.I.P.E. (Bureau d'information et de prévisions économiques) (2), les nouvelles dispositions de la loi n° 85-660 du 3 juillet 1985 relative aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle, engendrerait un coût supplémentaire de 70,4 M.F. pour le secteur public de l'audiovisuel. Ces 70,4 M.F. se décomposeraient entre 54,6 M.F. de frais nouveaux et 15,8 M.F. de diminution de recettes potentielles.

MONTANT DES DROITS VERSÉS PAR LES SOCIÉTÉS DE PROGRAMME

(En millions de francs.)

	1984	1985	1986
T.F. 1	92,7	98,2	105
Antenne 2	94,7	101,5	106,6
F.R. 3	95,9	104,8	126,1
Radio-France	66,7	73,8	78,7
R.F.I.	3	4,4	7,3
R.F.O.	18,1	23,1	25,2
Total	371,1	405,8	448,9
Variation en pourcentage	»	+ 9,35	+ 10,62

Le tableau ci-dessus établi à partir des budgets fonctionnels des sociétés de programme ne traduit qu'imparfaitement cet accroissement des dépenses qui, outre les coûts supplémentaires divers, comprend des coûts indirects de fonctionnement en dépenses d'administration, en frais d'enregistrement et en frais de trésorerie et ne tient pas compte des diminutions de recettes potentielles.

(1) Voir *infra* page 283.

(2) *Le Monde*, 11 mai 1985, p. 16.

1.6.3 — Les cotisations destinées au Service d'observation des programmes.

Placé par le décret du 18 janvier 1985 sous l'autorité du chef du Service juridique et technique de l'information (S.J.T.I.), le Service d'observation des programmes (S.O.P.) a pour mission de permettre aux autorités compétentes de contrôler le respect des dispositions des cahiers des charges des organismes du service public de l'audiovisuel et des organismes titulaires d'une concession ou d'une autorisation d'exploitation. Il veille à l'application des principes et des règles qui régissent le service public, notamment en ce qui concerne la communication publicitaire.

Les ressources du S.O.P. résultent pour 99 % des cotisations des organismes du service public et très marginalement des cotisations des autres services concédés ou autorisés (art. 26 de la loi de finances rectificative pour 1984, modifiant l'art. 83 de la loi du 29 juillet 1982).

Votre rapporteur tient à souligner la qualité des études fournies par le S.O.P. et regrette simplement que les faibles moyens du service (52 agents) ne lui permettent pas des contrôles plus nombreux et plus efficaces ; mais il est vrai que ce n'est pas le rôle du S.O.P.

Il déplore, en outre, que les résultats de ces études ne fassent pas l'objet d'une communication plus large et que ses observations ne donnent lieu à plus de conséquences. Il souhaite que l'indépendance du S.O.P. soit désormais garantie :

- en le plaçant sous l'autorité directe de la Haute Autorité ;
- en lui fournissant, par des crédits budgétaires, les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de sa mission. La situation actuelle, où le contrôleur est financé par les contrôlés, lui paraît extrêmement malsaine.

1.6.4. — Les cotisations au Centre d'étude et d'opinion/Médiamétrie.

Jusqu'en 1974, l'O.R.T.F. disposait d'un « Service d'études d'opinion » qui effectuait des études sur le public de la radio et de la télévision à l'intention de la direction générale et des différents secteurs de l'Office.

La réforme de 1974 a entraîné une modification du statut de ce service : devenu « Centre d'études d'opinion », il a été rattaché

aux Services du Premier ministre (Service juridique et technique de l'information). Mais ses missions sont demeurées fondamentalement les mêmes : « réaliser des études sur le public de la radiodiffusion, de la télévision et des autres modes de diffusion audiovisuels » (décret du 28 août et arrêté du 1^{er} avril 1981).

La loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle a réorganisé la structure du service public de l'audiovisuel, mais elle n'a pas modifié le statut du Centre d'études d'opinion.

L'évolution du secteur audiovisuel (développement des radios locales publiques et privées, extension de la télématique, diffusion des magnétoscopes, création de Canal Plus, perspectives de développement du satellite, du câble, des télévisions privées, etc.) ont nécessité un réaménagement profond du statut, de la structure et des méthodes du C.E.O.

En conséquence, il a été décidé de créer une société anonyme de droit privé, qui succède au C.E.O. et exerce les missions antérieurement dévolues à cet organisme.

La nouvelle société, qui a été dénommée Médiamétrie, a été constituée le 3 juin 1985 (1).

Pour réaliser ses missions, le C.E.O. disposait d'un budget de 26,4 M.F. en 1984 et d'environ 29 M.F. en 1985 (prévisions pour 1986 : 36,4 M.F.).

Ce budget est financé :

- par les contributions des sociétés nationales de programmes fixées annuellement et prévues par les cahiers des charges :

20,4 M.F. en 1984 (soit 77,3 % des recettes),

26 M.F. en 1985 (soit 90 % des recettes),

32,7 M.F. en 1986 (soit 90 % des recettes) ;

- Par des recettes obtenues en contrepartie d'études et de travaux réalisés pour des tiers.

S'il convient de noter depuis 1975 une baisse relative de la contribution au C.E.O. comparée au montant annuel des ressources de l'ensemble des organismes du service public (0,43 % en 1975 ; 0,20 % en 1985), votre rapporteur s'interroge sur la crédibilité des

(1) Son capital de 950.000 F se répartit ainsi :

I.N.A.	18,92 %
R.F.P.	16,13 %
Radio-France	16,13 %
F.F. 1, A. 2, F. 3, chacune	10,75 %
R.M.C. et Europe 1, chacune	5,38 %
Etat	5,38 %
Mme Aglietta	0,43 %

études proposées par une société anonyme dont le capital est détenu par l'Etat, des établissements publics et des sociétés nationales ou des sociétés dont le capital est détenu majoritairement par des sociétés nationalisées, et dont le budget de fonctionnement est alimenté à 99 % par des contributions du service public de l'audiovisuel.

Il souhaite que se constituent en France de véritables organismes indépendants de contrôle de l'audience, détachés de l'influence dominante d'opérateurs ou d'un groupe d'opérateurs. Il estime que les organismes du service public devraient pouvoir recourir aux études des organismes de leur choix par la souscription d'abonnements, et non par une contribution décidée réglementairement.

1.6.5. — Le financement de la chaîne francophone T.V. 5.

T.V. 5 est constitué par cinq sociétés nationales de télévision : les trois chaînes françaises (T.F. 1, A. 2, F.R. 3), la S.S.R. (Télévision Suisse Romande), la R.T.B.F. (Radiotélévision belge francophone). Ces sociétés se sont donc donné comme objectif : la conception, la production, la programmation, le financement et la diffusion en commun par satellite ECS, à destination des réseaux câblés d'Europe et de l'Afrique du Nord, d'une sélection de leurs meilleurs programmes (1).

T.V. 5 est le premier programme de télévision francophone par satellite.

Le financement de T.V. 5 est assuré pour les 5/7^e par la France, 1/7^e par la Belgique et 1/7^e par la Suisse.

En 1984, le budget global était de l'ordre de 17 millions de francs français et la part française était totalement assurée par le ministère des relations extérieures.

(1) T.V.5 peut être actuellement reçu dans plus de deux millions et demi de foyers répartis dans quinze pays d'Europe, par l'intermédiaire de câblodistributeurs (Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, France, Grande-Bretagne, Luxembourg, Maroc, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse, Tunisie, Danemark, Irlande).

Les perspectives d'extension de la réception de T.V.5 portent essentiellement sur le Luxembourg, le Danemark et l'augmentation du nombre de réseaux distribuant T.V.5 en Grande-Bretagne, en Allemagne, aux Pays-Bas.

A la mi-1985 T.V.5 se situe sensiblement au niveau de Sky Channel et largement devant Mudic Box, ses deux principaux concurrents.

En termes d'audience, les résultats d'un sondage réalisé par la S.O.F.R.E.S. fin 1984 sont largement supérieurs aux prévisions les plus optimistes.

L'audience moyenne de T.V.5 est de l'ordre de 10 % de l'auditoire potentiel, avec des chiffres particulièrement satisfaisants en Belgique malgré le nombre élevé de chaînes, et en Suisse francophone, et des résultats remarquables en Scandinavie (de 31 à 37 %).

1985, le budget est de l'ordre de 27 millions de francs français, l'augmentation correspondante de la part française a été possible, d'une part grâce à l'augmentation de la subvention du ministère des relations extérieures portée à 18 M.F., et d'autre part grâce à un apport du secrétariat d'Etat aux techniques de la communication de 5 M.F. versés aux trois sociétés nationales de programme pour YV 5.

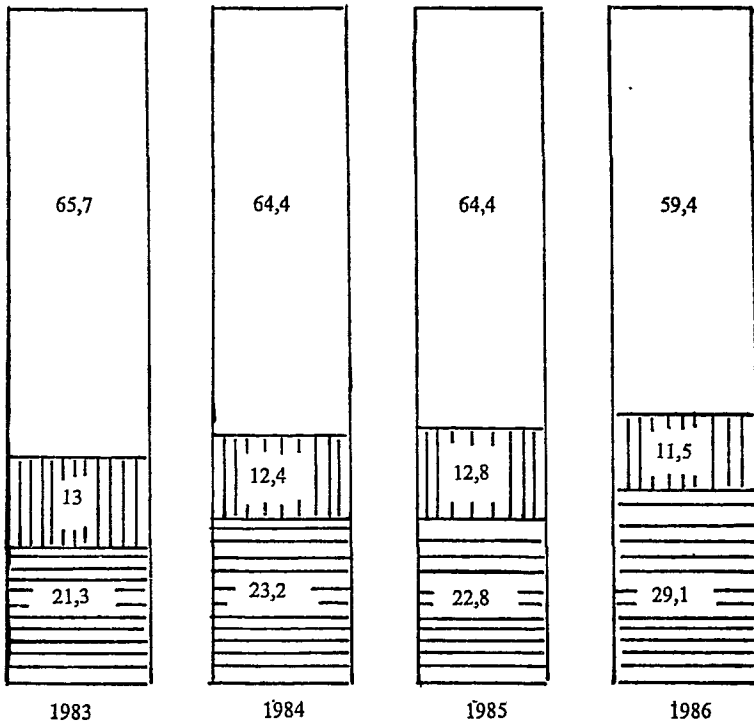
Il faut souligner que chacun des partenaires remet gratuitement ses programmes à T.V. 5, les ayants-droit étant rémunérés forfaitairement.




Votre rapporteur salue avec plaisir cette initiative et se réjouit de son succès et de la souplesse des moyens mis en œuvre pour cette opération, qui constitue une innovation essentielle dans le domaine de l'action internationale de la France au service de la francophonie.

2. — DES BESOINS DE FINANCEMENT SANS LIMITE

Comme l'examen des ressources l'a amplement démontré, les besoins de financement du service public de l'audiovisuel apparaissent sans limite. Le budget de tous les organismes a progressé, mais cette progression a été plus ou moins importante.

Part respective des sociétés de programme, de T.D.F. et des sociétés de service dans les ressources du service public de l'audiovisuel (montant et contributions internes compris).



Sté de programme 
T.D.F. 
S.F.P./I.N.A./F.M.I. 

Le graphique ci-dessus montre que la part de T.D.F. a très rapidement augmenté puisque l'établissement public de diffusion absorbe désormais environ 30 % des ressources contre 20 % en

1982. Cet accroissement est essentiellement dû aux investissements considérables de T.D.F. pour le développement des nouvelles techniques et des services commerciaux au bénéfice du secteur privé.

La part des sociétés de programme a donc sensiblement décru, tout comme celle des sociétés de service (S.F.P., I.N.A., F.M.I.). La progression en francs courants des budgets des sociétés de programme : 21 % en quatre ans, et celle des sociétés de service : 18 % en quatre ans, ont été relativement modérées. Encore faut-il savoir que dans le cadre de cette relative croissance, l'essentiel a été consacré aux structures et au financement de la « course à l'audience » au détriment de la création.

2.1. — Le coût de l'envolée technologique.

Sans revenir sur l'opportunité des décisions qui ont présidé aux choix technologiques (1), votre rapporteur ne peut que regretter que des recettes normalement affectées au financement du service public à structures constante aient été détournées de leur destination et qu'elles aient servi au financement du satellite de diffusion directe ainsi qu'à l'aménagement des réseaux permettant la diffusion de service privé.

Ainsi 422,2 millions de francs ont-ils été prélevés sur la redevance de l'audiovisuel pour être consacrés au financement du satellite, soit 40,4 % du financement global, alors même que la dotation de l'Etat ne couvre que 17,2 %.

Compte tenu de la nature politique d'un tel investissement, de sa destination (vocation européenne et concession de 3 canaux sur 4 à des services privés), votre rapporteur estime que le schéma de financement retenu aboutit à priver le service public d'une partie de ses ressources traditionnelles.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Totaux
Dotation Etat	»	»	70,0	35,0	75,0	»	»	180,0
Dotation redevance	»	142,2	»	110,0	»	170,0	»	422,2
Prêt F.D.E.S.	82,0	74,75	»	75,0	32,0	178,0	»	441,75
Total	82,0	216,95	70,0	220,0	107,0	348,0	»	1.043,95

(1) Voir *supra* p. 49 et s. et p. 73 et s.

2.2. — Les coûts structurels n'ont pas été résorbés.

2.2.1. — La difficile stabilisation des frais de personnel.

2.2.1.1. — La persistance des sureffectifs.

	1981	1982		1983		1984		1985		1986
		Autorisé	Réel	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	17.811	17.749

Les effectifs autorisés, après une stabilisation depuis 1982, ont recommencé à croître en 1985 (40 emplois créés à T.F. 1, Antenne 2 et T.D.F.) pour les besoins nécessaires au service de la télévision du matin) mais ils connaîtront une augmentation importante en 1986 par l'intégration de 563 cachetiers, en application de la convention collective nationale unique.

Depuis 1983, on assiste à une augmentation des effectifs réels plus rapide que celle des effectifs autorisés. Le taux de couverture était de 94,7 % en 1982 ; il atteint 99,6 % en 1985.

Dans certaines sociétés, votre rapporteur constate un dépassement important de l'effectif réel par rapport à l'effectif autorisé. Ainsi, au 30 septembre 1983, T.F. 1 avait un effectif réel de 1.503 agents alors que l'effectif autorisé n'était que de 1.424. Il faut toutefois préciser que nombre d'intégrations prévues au budget de 1986 au titre de la convention collective ont été réalisées dans le cours de l'année 1985.

Encore faut-il préciser que la plupart des sociétés ne sont demeurées dans la limite des effectifs autorisés qu'au prix d'une progression très forte des heures supplémentaires et d'un emploi très important d'occasionnels.

Ainsi la Cour des comptes, dans une étude du 29 novembre 1984 établie à la demande du président de la commission des finances du Sénat, note-t-elle :

« la maîtrise des effectifs budgétaires n'a pu encore s'accompagner d'un strict contrôle des moyens par lesquels les sociétés de programme se procurent des effectifs supplémentaires plus ou moins intermittents.

« Ainsi, à T.F. 1, les salaires du personnel occasionnel ont, en 1983, représenté deux fois le montant de 1981. Les dépenses de cachets et piges ont également fortement progressé, ainsi que les charges imputées au poste « travaux et façons techniques » qui englobent des contrats de prestations de services.

« En revanche, à A. 2, après une forte augmentation en 1982, les dépenses de cachets et piges ont enregistré, en 1983, une quasi-stabilité, mais la société a, en revanche, accru son recours au personnel de renfort et aux heures supplémentaires. A Radio-France, le recours accru et prolongé à des cachetiers et pigistes constitue un palliatif à la stabilisation globale des effectifs, mais crée des droits à intégration qui compromettent celle-ci ».

Dans son rapport du 12 août 1985 sur les comptes de l'exercice 1984 d'Antenne 2, le contrôleur d'Etat constate une augmentation de 39 % des dépenses en heures supplémentaires et de 53,5 % des rémunérations versées aux personnels occasionnels. Il effectue le même constat pour T.F. 1 (rapport du 9 septembre 1985). « La réduction progressive de l'effectif entreprise depuis 1983 est encore loin de l'objectif retenu pour 1985 tant la croissance avait été excessive en 1982 (1). Bien que réelle, la déflation des effectifs est accompagnée d'une croissance très forte des heures supplémentaires (+ 20,2 %) et, tout à fait excessive, du recours à des personnels occasionnels et intermittents (+ 76,2 %) en plus des prestations de personnel d'entreprises d'intérim (...). » Cette tendance semble s'être encore accentuée en 1985 puisqu'au 30 septembre 1985, 408 occasionnels pour une durée moyenne de trois mois et deux jours, contre 462 pour trois mois et neuf jours en 1984 (année pleine) et 246 intermittents pour une durée moyenne de un mois et quatorze jours contre 253 pour une durée de deux mois et trois jours en 1984 (année pleine) avaient été employés par T.F. 1.

Le recours aux heures supplémentaires et à un emploi important d'occasionnels marque les limites de la politique de blocage des emplois. Votre rapporteur ne peut que s'inquiéter des risques de disparition de spécialistes (du décor ou du costume, à la S.F.P. par exemple), faute de pouvoir recruter et intégrer des jeunes ouvriers qualifiés. Les problèmes de personnel des chaînes lui paraîtraient devoir être davantage résolus par un assouplissement de la gestion

(1)

1981	1982	1983	1984
1.402	1.574	1.523	1.469

que par une politique de blocage global, dont la conséquence la plus évidente revient à maintenir l'hypertrophie administrative des sociétés au détriment des services de production.

2.2.1.2. — *Une gestion assez critiquable des personnels.*

RÉPARTITION DES PERSONNELS

	1982		1984		1985	
	T.F. 1	A. 2	T.F. 1	A. 2	T.F. 1	A. 2
Total effectifs autorisés ..	1.579	1.372	1.470	1.333	1.424	1.339
dont :						
Administratifs	406	349	400	330	405	340
Techniciens	230	177	220	174	224	176
Production	258	213	243	201	254	205
Journalistes	263	230	249	219	249	218

Le tableau ci-dessus fait apparaître la part importante des personnels administratifs dans la structure des sociétés de programme. Cette place est nettement excessive, notamment à T.F. 1 où il représente 28,4 % des effectifs autorisés, contre 25,4 % à A. 2. En outre, ces personnels sont mal utilisés. A T.F. 1, la direction centrale des services (services juridiques et financiers) est peu étoffée, la majorité des personnels administratifs étant répartis dans les unités de production. Dans le rapport précité, le contrôleur d'Etat note que la flambée des dépenses de personnel est « *le symbole d'une gestion trop décentralisée entre un nombre trop élevé de centres de coûts et un contrôle interne insuffisant* ». Beaucoup de tâches pourraient être réalisées au niveau de la direction centrale, ce qui réaliserait des économies de personnel.

Une remarque du même ordre est faite par le contrôleur d'Etat à propos de la S.F.P. (rapport du 13 juin 1985) : « *le recours aux personnels occasionnels cachetiers et aux intervenants extérieurs à la S.F.P. a été beaucoup plus important en 1984 qu'en 1983. L'augmentation du chiffre d'affaires justifie partiellement cette évolution, qui paraît cependant également correspondre à une mauvaise répartition des moyens en personnel de production : certains secteurs sont surchargés alors que d'autres demeurent en sous-emploi. Le recours à des collaborateurs extérieurs se révèle onéreux dans ces conditions* ».

2.2.1.3. — *L'assouplissement de la gestion du personnel est rendu impossible par la convention collective nationale unique de la communication et de la production audiovisuelle.*

Ainsi, au moment où l'ensemble du secteur public tend à limiter la progression de ses effectifs, voire même à les réduire en ne remplaçant que partiellement les départs, le service public de l'audiovisuel va-t-il être conduit en 1986 à intégrer 563 cachetiers dans ses effectifs théoriques.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS

	Effectif autorisé en 1985 (1)	Intégrations autorisées	Effectif autorisé en 1986 (5)
Société Télévision française (T.F. 1) .	1.424	70	1.492
Société Antenne 2 (A. 2)	1.339	26	1.363
Société France régions 3 (F.R. 3)	3.378	20	3.396
Société Radio-France	2.973	228	3.199
Société de radiodiffusion et de télévision française d'outre-mer (R.F.O.)	773	10	783
Société Radio-France internationale (R.F.I.)	380	42	421
Télédiffusion de France (T.D.F.) (2) ..	3.839	138	3.997
Institut national de la communication audiovisuelle (I.N.A.)	951	5	951
Société française de production et de création audiovisuelles (S.F.P.)	2.549	»	2.540
Société France Media International (F.M.I.)	27	24	54
Groupement informatique de l'audiovisuel (G.I.A.)	178	»	178
Total	17.811	563	18.374

(1) Y compris les créations en gestion 1985 (40 emplois).

(2) 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.

(5) Compte tenu des redéploiements effectués entre les organismes.

Alors même que le contrôleur d'Etat, dans sa note du 15 mai 1985 sur la situation financière de T.F. 1, recommandait la limitation des recrutements et l'application de la formule « d'un seul remplaçant pour trois départs », T.F. 1 se trouvera dans l'obligation d'intégrer 70 cachetiers en 1986, soit un coût de l'ordre de 1,5 M.F. en année pleine.

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

Les dispositions générales et sociales de la convention collective de la communication et de la production audiovisuelle sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1984. Le 30 décembre 1984 est intervenu un accord sur le système salarial commun aux agents du secteur public de l'audiovisuel. Le nouveau système salarial s'est substitué le 1^{er} décembre 1984 aux différents systèmes précédemment appliqués (1). Des protocoles spécifiques applicables aux personnels intermittents ont été signés le 31 janvier 1985. Le 7 juin 1985 est intervenu un accord sur la nomenclature des emplois, fonctions et qualifications. A l'exclusion du protocole spécifique aux personnels intermittents techniciens, toutes les dispositions visant à l'unification des personnels du secteur public de l'audiovisuel sont désormais arrêtées.

Plus que l'incidence financière du nouveau système évalué pour 1984 à 23 M.F. (2), votre rapporteur redoute les conséquences d'une telle convention sur la gestion des sociétés. Elle accroît les rigidités alors que la situation financière des sociétés est déjà très tendue et que la concurrence prochaine des télévisions privées appelle une flexibilité plus grande.

(1) Ce système est caractérisé par une dissociation des termes « ancienneté » et « qualification » et vise à privilégier de façon large et souple la formation et l'expérience professionnelle.

(2) Le principe arrêté pour le financement de la mise en œuvre des nouvelles grilles de rémunération au 1^{er} décembre 1984 a été celui du non-accroissement de la masse salariale totale de l'ensemble des organismes du Service public.

A cet effet dès 1982, puis en 1983 et en 1984, des réserves de masse salariale ont été constituées en accord avec les partenaires sociaux signataires des accords de salaires.

Ces réserves, résultant de la différence entre les masses salariales qui auraient résulté des majorations annuelles autorisées par les autorités de tutelle et les masses salariales constatées ont permis d'autofinancer totalement à hauteur de 18 M.F., l'incidence en 1985, des mesures dites « d'intégration » dans le nouveau système salarial.

Une réserve supplémentaire estimée à 2,5 M.F. dont le montant exact ne pourra être arrêté qu'à la clôture de l'exercice 1985 a été prévue pour financer l'incidence en 1986 de certaines mesures ayant fait l'objet d'un calendrier d'étalement.

La même procédure pourrait être mise en œuvre en 1986 et 1987 si cela s'avérait nécessaire.

L'ensemble de ces coûts est estimé provisoirement en francs 1984 à 23 M.F. Il convient de noter que cette opération, qui a permis d'unifier les huit régimes salariaux distincts en vigueur avant le 1^{er} décembre 1984, a, par nature, généré des variations différentes des masses salariales de chacun des organismes.

L'ajustement des masses salariales de chacun des organismes, dans le cadre de l'enveloppe globale précitée, sera effectuée au vu des résultats définitifs de l'exercice 1985.

2.2.2. — Des structures décentralisées très coûteuses.

Votre rapporteur a précédemment (1) décrit le processus de décentralisation radiophonique et télévisuelle entrepris par Radio-France et par F.R. 3. Il en a souligné les défauts, et notamment la faible audience des services régionaux ou locaux. Il importe ici de mettre en rapport le coût de la décentralisation et la satisfaction des auditeurs et des téléspectateurs.

2.2.2.1. — Les stations locales et les stations décentralisées de Radio-France.

La politique de création de services locaux, de transformation des services décentralisés et d'extension des heures de diffusion est extrêmement coûteuse.

COUT DE LA DÉCENTRALISATION DANS LE BUDGET DE RADIO-FRANCE (1)

	Part de la décentralisation (2)	Budget total	En pourcentage
1984	311,39	1.600,71	19,46
1985	350,02	1.741,90	20,09
1986	375,33	1.851,10	20,27

(1) Le coût des F.I.R. (France-Inter-Régions) n'a pu être isolé et ne figure donc pas dans le coût de la décentralisation.

(2) Programmes décentralisés + diffusion (affecté du coefficient 0,045). — Fonctionnement général et services communs (logistique régionale et services communs régionaux).

Ce coût élevé paraît à maints égards injustifié, compte tenu de l'audience acquise par les stations locales et les services décentralisés.

Les résultats d'audience sont en effet extrêmement contrastés, allant de 2,6 % (en indice cumulé C.E.O.) pour Radio Drôme à 27 % pour Radio la Creuse.

L'audience est relativement élevée en zone rurale et plus spécialement dans les zones où la concurrence des postes périphériques (R.T.L., R.M.C., Europe 1) ne joue pas en raison de la difficulté de transmission des ondes longues (Ouest, Sud-Ouest). Ainsi Radio

(1) Voir *supra* p. 121 et 150.

Mayenne (23,1), Radio Berry Sud (22,9), Radio la Creuse (27), Radio Périgord (23,9), Radio Landes (22,6) obtiennent-elles de bons résultats, à l'inverse de Fréquence Nord (8), Radio Seine-et-Marne (3), Radio Côte d'Azur (3,4) ou Radio Drôme (2,6).

On peut aussi constater que l'audience se maintient souvent au détriment du programme national de France Inter. L'effet de substitution n'est pas négligeable (cas de Fréquence Nord et de Radio Mayenne).

Votre rapporteur s'interroge sur l'évolution prochaine des taux d'audience en cas de constitution de réseaux de radios locales privées et d'accès des postes périphériques à la bande F.M.

Les coûts de fonctionnement et d'investissement ne sont évidemment pas fonction de l'audience, ce qui montre que les conditions de concurrence externe et de traditions culturelles locales influencent les résultats tout autant que le talent des animateurs.

**COUT DE FONCTIONNEMENT DES STATIONS LOCALES
ET DES STATIONS DÉCENTRALISÉES**

(En millions de francs.)

	1983	1984	1985
Services décentralisés	83,5	90,5	108,5
Stations locales	115,5	131,1	151,6
Total	199	221,6	260,1

Le taux annuel de croissance est très élevé : + 11,3 % en 1984, + 17,4 % en 1985. Ce sont les frais de personnel qui ont augmenté le plus vite, en raison notamment de l'intégration de cachetiers et de pigistes en application de la convention collective.

Sur un effectif autorisé de 3.199 agents, Radio France emploie 687 agents dans les stations locales et les services décentralisés. La mise en place de la décentralisation a entraîné la création nette de 304 emplois. En fait, en intégrant les cachetiers et les pigistes, ce sont quelque 1.283 personnes qui travaillent dans les services décentralisés et les stations locales.

Votre rapporteur s'étonne d'ailleurs des disparités importantes entre les stations locales. C'est ainsi que Radio France Besançon emploie 23 personnes, alors que Radio-France-Alsace en emploie 63 et Fréquence Nord 53.

Ces disparités ne sont pas sans influence sur les coûts de fonctionnement des stations locales :

	Coût de fonctionnement (en millions de francs)	Audience cumulée (en pourcentage)	Date de création
Fréquence-Nord	12,8	8	1980
R.F. Mayenne	8,3	23,1	1980
R.F. Seine-et-Marne	8,5	3	1980
R.F. Creuse	8,1	27	1982
R.F. Drôme	8,4	2,6	1985

L'équipement des stations locales représente un coût non négligeable : 4,2 M.F. par station, même si les collectivités locales participent largement à leur fonctionnement.

Si « Radio France a eu et a toujours pour ambition de développer des radios locales de communication et de proximité, dans la mesure où elles répondent à un besoin et dans la mesure où un financement est trouvé (si possible avec participation des collectivités locales au niveau de l'équipement initial) », comme l'indique une réponse au questionnaire de votre commission, votre rapporteur déplore le coût financier d'une telle politique et son caractère « technocratique ». **Manifestement, les radios décentralisées des services publics ont réalisé une percée dans certaines régions ; elles répondent dans ce cas à un besoin et il faut les conserver. Dans d'autres régions, l'échec est total et on ne voit pas au nom de quel principe, si ce n'est la règle technocratique d'« une radio décentralisée par département » et la pesanteur sociale, l'expérience mérite d'être prolongée.** Aussi s'inquiète-t-il des développements nouveaux (créations nouvelles, extension des heures de diffusion) que Radio-France entend donner à sa politique de décentralisation.

2.2.2.2. Les stations régionales de F.R. 3.

Le programme régional de F.R. 3 mérite les mêmes critiques.

Il occupe une place croissante dans le budget de la troisième chaîne.

COUT DE LA DÉCENTRALISATION DANS LE BUDGET DE F.R. 3

	Régionalisation (1)	Total
1984	626,9	2.200,1
1985	820,3	2.381,1
1986	892,5	2.612,3

(1) Informations régionales + Programmes régionaux (hors coût de diffusion).

Le volume d'heures d'émissions régionales depuis 1983 a considérablement progressé, passant de 5.332 h 31 en 1983 à 7.144 h 16 en 1984 et, 7.312 h 37 en 1985.

Ce volume devrait encore s'accroître en 1986, compte tenu de la nouvelle grille de programmes retenue en septembre 1985.

**ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE HEBDOMADAIRE
DE LA PROGRAMMATION RÉGIONALE**

	1984	1985	1986
Programmation locale	7 h 50	8 h 30	10 h 17
Programmation interrégionale	9 h 10	7 h 40	8 h 42
Total	17 h 00	17 h 00	18 h 59

Cette extension devrait coûter 44,7 M.F. supplémentaires à F.R. 3.

Votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de développer les programmes régionaux, sinon pour justifier les investissements très lourds déjà engagés par F.R. 3. En effet, le public boude littéralement les émissions régionales du service public.

TABLEAU DE L'AUDIENCE PAR PÉRIODE HORAIRE EN CUMULÉ — EN SEMAINE LUNDI-VENDREDI

(En pourcentage.)

	Octobre 1983	Janvier 1984	Avril 1984	Octobre 1984	Janvier 1985	Avril 1985
16 h 30 - 19 h	1,4	1,6	1,7	1,6	2,4	1,9
19 h - 19 h 30	2,7	3,6	2,4	2,7	4,1	4,1
19 h 30 - 20 h	4,9	5,9	4,9	5,7	8,1	6,1

Source : C.E.S.P.

Le taux d'écoute déjà faible s'effondre totalement lorsqu'un service de télévision privée entre en concurrence avec les stations régionales, ce qui laisse mal augurer de l'avenir avec le développement des télévisions locales privées.

L'exemple de R.T.L.-T.V. en Lorraine est éloquent (1).

Même si l'augmentation des budgets de fonctionnement et des effectifs des directions régionales de F.R. 3 est restée modérée, votre rapporteur ne s'en inquiète pas moins des projets très avancés et potentiellement très coûteux exposés dans le projet de plan d'entreprise de F.R. 3. (2).

	Budget en millions de francs			Effectifs		
	1983 (réal.)	1984 (réal.)	1985 (prév.)	au 1 ^{er} janvier 1983	au 1 ^{er} janvier 1984	au 1 ^{er} janvier 1985
Aquitaine	50,7	52,2	54,9	155	162	162
Bourgogne - Franche-Comté	46,2	49,8	56,5	156	174	175
Nord - Picardie	111,6	113,8	112,8	338	341	341
Limousin - Poitou - Charentes	54,6	52,6	56,3	177	182	182
Rhône - Alpes - Auvergne	113,6	114,2	112,4	335	338	338
Provence - Côte-d'Azur - Corse	123,5	123,0	130,5	391	391	392
Lorraine - Champagne-Ardennes	62,2	62,8	64,1	198	204	204
Bretagne - Pays de Loire	77,7	80,2	84,5	247	258	258
Alsace	57,9	63,6	63,1	192	192	192
Midi-Pyrénées - Languedoc-Roussillon	70,6	76,1	83,2	237	242	242
Normandie	75,6	38,6	39,9	227	127	133
Paris - Ile-de-France - Centre					40,6	44,9
Total	843,8	867,5	903,1	2.653	2.727	2.736

Le projet de plan d'entreprise se fixe plusieurs objectifs dont :

- La mise en place de 23 télévisions publiques régionales organisées en réseau.

(1) Franck Eskenazi, *Libération*, 21 mai 1985.

(2) Ce projet a fait l'objet de réunions de travail au mois de mai. Toutefois, depuis le mois de juillet et l'annonce de la possibilité d'organiser la préfiguration des émissions de la chaîne culturelle par satellite sur F.R. 3, les réunions n'ont pas été reprises.

(En millions de francs.)

	Année N	Année N + 1	Année N + 2
Coût de fonctionnement supplémentaire	201,4	73	90,3
Programme d'investissement	73,4	52,5	
Créations d'emplois envisagées	138	78	55

- La création d'un créneau d'informations locales à la mi-janvier.

(En millions de francs.)

	Année N	Année N + 1	Année N + 2
Coût de fonctionnement supplémentaire	75,8	73,7	32,5
Programme d'investissement	8		
Créations d'emplois envisagées	175	20	

- L'amélioration des programmes selon trois axes :

— mise en place progressive d'une télévision régionale du matin,

— diffusion d'un magazine d'informations régionales le dimanche et les jours fériés,

— exploitation des possibilités offertes par la télématique.

(En millions de francs.)

	Année N	Année N + 1	Année N + 2	Année N + 3
Coût de fonctionnement supplémentaire	66,7	15	31,1	159,3
Programme d'investissement	21	24	20	
Créations d'emplois envisagées	92	123	130	

La réalisation du plan entraînerait donc dans trois ans un coût de fonctionnement supplémentaire de 818 M.F. et la création de 811 emplois. Même si l'audience de F.R. 3 s'améliore quelque peu, la concurrence des nouvelles télévisions privées, le développement des réseaux câblés et l'arrivée des programmes diffusés par satellite n'impose pas un tel investissement.

2.2.3. — L'accélération du « train de vie » des sociétés.

Les rapports du contrôleur d'Etat sur la gestion au cours de l'exercice 1984 des sociétés de programme de télévision (à l'exception de F.R. 3) montrent tous une accélération insuffisamment maîtrisée des dépenses de transport, frais de mission ou réception, frais postaux ou téléphoniques, dépenses de promotion et de relations publiques des chaînes.

Ainsi, dans son rapport sur la gestion d'A.2, le contrôleur d'Etat note-t-il que « les déplacements, missions et réceptions représentent 41,8 M.F. contre 37,8 M.F. en 1983, soit une augmentation de 10,6 % ; bien que la progression soit moins forte que celle de 13,8 % qui avait été constatée entre les exercices 1982 et 1983, on ne peut que souligner à nouveau l'insuffisance de maîtrise de la société sur ces charges ».

Mais la palme revient bien entendu à T.F. 1. Les dépenses de personnel extérieur à l'entreprise (11 M.F.), de rémunérations d'intermédiaires ou d'honoraires (13,6 M.F.), de publicité et relations publiques (5,5 M.F.) augmentent très fortement par rapport à un classement différent dans les comptes de 1983, on ne peut pas ne pas souligner des évolutions galopantes comme :

- personnel extérieur à l'entreprise : + 189 % ;
- cadeaux et cadeaux publicitaires : + 100 % (1).

(1) Un exemple de cadeau promotionnel particulièrement éloquent :

« Afin d'annoncer l'intention de la société de programmes T.F.1 de lancer une série prestigieuse de six ou huit émissions d'une heure intitulée provisoirement « Les Nouvelles Mille et Une Nuits » au M.I.P.-T.V. du mois d'avril 1985, il a été décidé de demander à la société Topologies de nous fournir un certain nombre d'éléments.

« Après plusieurs réunions, il avait été décidé ce qui suit :

« 1. — Pour faire connaître la série, les auteurs, les thèmes, etc., il serait créé un ensemble de fiches signalétiques d'un usage simple et agréable, rédigées en trois langues (anglais, français, italien) présentées dans une pochette originale, accompagnées d'une lettre d'intention du président-directeur général, Hervé Bourges.

« Au fur et à mesure de l'avancement de la mise en production, des fiches complémentaires seraient réalisées sur le même modèle, indiquant, par exemple, les dates et lieux de tournage, la distribution, etc. Ces fiches seraient des informations concernant les vedettes, des anecdotes sur le tournage lui-même envoyées aux différents partenaires intéressés.

« Enfin, pour la conférence de presse tenue à Cannes pour le M.I.P.-T.V. par le président-directeur général afin d'annoncer ce projet important, il a été créé soixante boîtes cadeau à distribuer aux divers médias et coproducteurs éventuels pour fêter cet événement.

« La boîte en métal noir contenait du sable bleu nuit sur lequel s'imprimait « Les Mille et Une Nuits. »

•••

Les dépenses de transport, frais de mission ou réceptions sont également en forte progression :

— transports de biens	+ 23 %
— déplacements et missions	+ 18 %
— réceptions	+ 45 %

Enfin, les dépenses postales augmentent de 28 %.

Dans le cadre des recommandations formulées par le contrôleur d'Etat dans sa note du 15 mai 1985 sur la situation financière de T.F. 1, les mesures symboliques de réduction du train de vie figurent en bonne place :

— diminution des frais de représentation et de réception, dont une réduction de 20 % des crédits notifiés représenteraient 0,7 M.F.

— réduction du nombre actuel de voitures de direction (16 dont 7 avec chauffeurs).

Votre rapporteur s'inquiète, pour sa part, de l'évolution inquiétante des dépenses publicitaires des chaînes publiques, comme si la qualité des émissions ne suffisait plus à promouvoir le service public. Le développement de campagnes d'affichage, de presse ou de publicité télévisée coûteuses comme celle de Radio-France en 1985

« 2. — Coût de l'opération :

« — conception et création	279.925 F (H.T.)
« — production	142.950 F (H.T.)

« Total	422.875 F (H.T.)
---------------	------------------

« L'ensemble du matériel fourni d'urgence pour pouvoir être présenté aux dates souhaitées par T.F. 1, a bien été livré pour le M.I.P.-T.V. et réglé pour la somme indiquée ci-dessus.

« T.F. 1 tient beaucoup à co-produire ce projet de série à vocation internationale. Or plusieurs projets sur ce thème existaient déjà dans d'autres télévisions étrangères. T.F. 1 voulait donc créer un événement en communication au M.I.P.-T.V. de Cannes pour inciter des partenaires à s'associer à son projet plutôt qu'aux autres.

« Le matériel de promotion est donc le reflet de notre ambition, et c'est avec une volonté délibérée que l'on a choisi une présentation prestigieuse et sophistiquée pour promouvoir cette série. ».

Si votre rapporteur ne nie pas la qualité de la série proposée et le succès obtenu auprès de plusieurs sociétés étrangères de production, il se demande néanmoins si l'économie d'une telle dépense n'aurait pu être faite.

(6,3 M.F. au total) ou comme celle financée par l'A.D.A.P. (Association pour le développement de l'audiovisuel public) (1) en sont des exemples marquants.

Il déplore aussi la tendance actuelle des sociétés de programme à recourir plus que par le passé à des sociétés de conseil. Cette pratique n'est pas condamnable lorsque les missions confiées ne sont pas en rapport avec l'objet des sociétés de programme (amélioration de la gestion, informatisation...), elles sont plus critiquables lorsqu'elles interfèrent avec la programmation.

Votre rapporteur ne citera en exemple que le contrat passé entre la R.F.P./T.F. 1, régie publicitaire de la première chaîne, et l'agence de communication Lintas.

Ce contrat avait initialement pour objet de promouvoir l'image de T.F. 1 et de son président. Mais il s'est vite transformé en véritable délégation à Lintas de la stratégie de T.F. 1 et l'on a vu des collaborateurs de Lintas participer à de nombreux groupes de travail au sein de la société. La stratégie définie semble avoir été celle de l'agressivité à l'égard des autres chaînes du service public. Lintas est enfin chargé de promouvoir les programmes de T.F. 1 et de produire le matériel de production des émissions (bande annonce). Le montant du contrat atteindrait 3 M.F. Pour l'anecdote, ce contrat n'est pas signé par T.F. 1 mais par sa régie publicitaire R.F.P./T.F. 1. Ce système aboutit à confier la stratégie de la chaîne à une agence commerciale et à placer T.F. 1 sous régie publicitaire.

(1) Concernant les activités de cette association, votre rapporteur a reçu du secrétariat d'Etat chargé des techniques de la communication la réponse suivante :

« Le ministre a souhaité que les entreprises de l'audiovisuel public se donnent les moyens de réfléchir sur l'évolution du paysage audiovisuel et renforcent l'image de marque de la radio et télévision publiques.

« L'A.D.A.P. (L'Association pour le développement de l'audiovisuel public) a été créée à cet effet. Son budget s'élève pour 1985 à 4 M.F. Son financement est assuré par rappel de cotisation des sociétés du service public. L'A.D.A.P. est placée sous le contrôle du contrôleur d'Etat.

« L'action de l'A.D.A.P. s'est tout particulièrement illustrée en 1985 par les initiatives suivantes :

« — l'expédition aux redevables d'un dépliant *Redevance : Visitez le monde de l'audiovisuel public* ;

« — plusieurs opérations de relations publiques pour mieux informer les usagers de l'emploi de la redevance audiovisuelle ;

« — une aide budgétaire pour réaliser des campagnes spécifiques pour *Radio-France et R.F.I.* ;

« — l'annonce de presse « *Bienvenue aux nouvelles T.V.* » ;

« — plusieurs études sur la redevance dans les pays européens et sur l'image de l'audiovisuel public. ».

2.2.4. — L'insuffisance du contrôle de gestion.

2.2.4.1. — Des charges financières excessives.

- Une trésorerie déficitaire.

+ T.F. 1 en grande difficulté financière.

Dans sa note du 3 mai 1985 sur la situation financière, le contrôleur d'Etat constatait que la trésorerie qui, de 1980 à 1983, a varié de 0 à 64 M.F. en fin de mois, est devenue négative depuis juillet 1984.

SITUATION DE TRÉSORERIE

(En francs.)

Mois	1982	1983	1984	1985
Janvier	4.948.977,71	23.208.522,84	11.150.522,31	— 93.064.838,54
Février	208.600,93	14.501.420,76	10.275.157,29	— 139.497.720,92
Mars	10.534.134,26	55.165.033,88	34.937.547,92	— 132.772.099,17
Avril	13.946.770,81	45.202.975,77	4.483.706,00	— 139.864.719,10
Mai	4.253.032,70	63.067.351,60	16.771.587,03	— 127.477.601,19
Juin	9.907.271,10	52.900.300,22	4.083.611,90	— 144.229.422,94
Juillet	9.785.976,66	43.299.084,23	— 45.646.060,12	— 194.678.788,36
Août	1.437.230,43	30.919.414,79	— 39.067.018,59	— 172.358.899,43
Septembre	48.712.819,71	31.886.484,15	— 87.508.901,10	— 153.522.344,27
Octobre	13.059.706,70	32.219.487,18	— 82.429.164,12	»
Novembre	15.188.305,96	9.930.933,83	— 67.058.320,99	»
Décembre	42.575.791,37	46.957.775,54	— 22.903.069,99	»

Malgré un recours important au crédit des fournisseurs, subi le plus souvent par ceux-ci, le solde de fin de mois est tombé très en-dessous d'un seuil tolérable pour atteindre — 200 M.F. environ à la fin avril 1985.

Ce constat alarmiste prolonge celui effectué par le contrôleur d'Etat sur l'exercice 1984, dans lequel il note la croissance des charges financières 7,2 M.F. contre 6,2 M.F. en 1983, dont la principale cause est la croissance des intérêts en compte courant.

On peut estimer que le déficit de trésorerie atteindra 270 M.F. à la fin de l'année 1985 et que la charge financière qui en résulte atteindra 15 M.F. en 1985 et 23-24 M.F. en 1986. Votre rapporteur s'étonne d'ailleurs du « laisser faire » des banques. Il est bien évident que s'il s'agissait d'une société de droit commun privée de la

garantie de l'Etat, il y a longtemps que les banques auraient mis un terme au financement de la trésorerie.

+ Si la trésorerie des autres sociétés n'atteint pas de tels déficits, elle est néanmoins préoccupante en raison des moins-values sur encaissement de redevance. 1984 a été marquée pour la plupart d'entre elles par une détérioration du résultat financier.

• *Un contrôle de la gestion plus qu'aléatoire.*

Dans ses rapports sur la gestion de l'exercice 1984, le contrôleur d'Etat relève des erreurs de prévision difficilement explicables.

Ainsi concernant la société A. 2, il souligne le coût plus élevé que prévu du fonctionnement du nouveau siège, notamment le recours accru à la sous-traitance pour diverses fonctions nécessitées par la gestion du nouveau siège (gardiennage, sécurité, énergie, climatisation).

Mais c'est la gestion de la société T.F. 1 qui suscite les critiques les plus sévères.

Dans une note sur la situation financière de T.F. 1 en date du 15 mai 1985, le contrôleur d'Etat dresse un constat alarmiste :

Il indique que le budget est établi depuis 1984 sous forme fonctionnelle, la gestion ne retient pas cette présentation, de sorte que les responsables ne connaissent qu'une faible partie des dépenses qu'ils engagent. Les recrutements d'occasionnels sont effectués par les divers services mais sans réelle possibilité de contrôle de la direction du personnel qui avalise les décisions prises. En d'autres termes, souligne le contrôleur d'Etat, ce n'est pas celui qui commande qui paie. Dans ces conditions, aucun responsable n'est placé devant les obligations d'arbitrage qui s'imposent pourtant habituellement à tout gestionnaire pour l'utilisation de ses moyens propres.

Il constate un émiettement d'une gestion non régulée, recense quatre-vingt-neuf centres de coût. Il conclut que la direction financière ne peut jouer le rôle qui devrait être le sien dans le suivi budgétaire : prévenir le dérapage au lieu de le subir. Enfin, il note, concernant la gestion, qu' « *alors que les recettes de redevance et de publicité suivent des rythmes saisonniers connus, les dépenses sont engagées et payées sans aucune régulation mensuelle ou trimestrielle permettant de contrôler le flux* ».

Le contrôleur d'Etat poursuit en notant l'absence de suivi du coût de diffusion. La charge de diffusion représente 20 % du budget de T.F. 1. Cependant il n'y a pas de procédure de suivi centralisé des commandes passées à T.D.F., qu'il s'agisse des prolongations d'émission ou des circuits. Les opérations exceptionnelles de programmation ne prennent pas en compte les dépenses correspondantes dont la facturation constitue, semble-t-il, une surprise de fin d'exercice.

Enfin, il dénonce les modifications de programmation et de production hors procédures.

Les procédures de décision des mises en production ou de conception des grilles de programmes apparaissent satisfaisantes, et elles le seraient sans doute si elles ne permettaient pas des décisions hors procédure. Il ne semble pas qu'il en soit toujours ainsi :

— des modifications de grilles ont été effectuées sans modification des objectifs et retraits correspondants dans les crédits notifiés aux unités de programmes,

— des programmations exceptionnelles ont été décidées hors procédure, sur « instruction du président »,

— des augmentations de devis de production ont été acceptées sans réexamen préalable par le secrétariat du comité de programmes (famille Bargeot),

— les conséquences d'objectifs nouveaux sur le budget des moyens n'ont pas été évaluées avant décision (télévision du matin).

La loi du 29 juillet 1982 est en grande partie responsable de l'apparition de tels errements. En donnant à la Haute Autorité le pouvoir de nomination des présidents de chaîne, elle a accru leur indépendance et leur pouvoir, ce dont votre rapporteur ne peut que se réjouir. Mais elle n'a pas, comme votre rapporteur le souhaitait, **créé de contre-pouvoir interne susceptible de freiner les initiatives coûteuses et de demander des explications sur la gestion du président.** Les conseils d'administration des sociétés de programme jouent mal leur rôle ; leur composition effective les confine plus à la dépense qu'à l'économie, les représentants du personnel et du comité d'entreprise sont nombreux (5 sur 14) et la Haute Autorité s'est contentée de nommer des hautes personnalités du monde des arts et des lettres (4 sur 14) alors qu'elle aurait pu nommer des économistes d'entreprise (1). Dès lors, la porte est ouverte à tous les abus dépensiers ayant l'accord du président.

Les contre-pouvoirs externes sont extrêmement difficiles à mettre en œuvre. La Haute Autorité ne dispose pas juridiquement des moyens de contrôler la gestion financière des présidents de chaîne et donne l'impression de procéder aux nominations ou au renouvellement de mandat sans tenir compte de la qualité ou de la défektivité de la gestion des présidents.

C'est pourquoi, cette année encore, la commission des finances a adopté un amendement au projet de loi de finances donnant à la Haute Autorité un pouvoir de contrôle de gestion des organismes du

(1) De 1982 à 1985, ont siégé au conseil d'administration de T.F.1, au titre de membre nommé par la Haute Autorité, outre le président : M. R.-V. Pilhes (écrivain), Mme S. Montfort (directrice de théâtre), M. T. Lainé (psychiatre).

service public. Cela fait trois ans que le Sénat adopte cet amendement, lors de chaque examen du budget, et à chaque fois le Gouvernement et l'Assemblée nationale l'excluent de la loi. Cependant s'il s'avérait que les membres de la Haute Autorité aient été informés préalablement à leur décision, alors ils porteraient une lourde responsabilité et votre rapporteur s'interrogerait sur les raisons obscures qui ont orienté leur choix. Si ces raisons devaient être de nature politique, alors il y aurait lieu de mettre en doute l'indépendance de la Haute Autorité et de revoir les modalités de désignation de ses membres.

Le Gouvernement a tendance à s'abriter derrière l'autonomie de gestion des chaînes pour éviter toute intervention décisive.

Seule la presse, les rapporteurs des commissions des finances et les rapporteurs pour avis des deux assemblées parlementaires paraissent susceptibles d'intervenir, en alertant l'opinion publique. L'intervention est donc forcément tardive.

2.3. — Une stratégie coûteuse de course à l'audience.

Votre rapporteur a eu l'occasion d'exposer précédemment le développement de la course à l'audience entre les différentes chaînes. Ce processus, en germe depuis la loi de 1974, exacerbée par la loi de 1982, est particulièrement contestable au sein du service public puisque l'amélioration globale de l'audience des trois chaînes dépend plus de la diversité et de la qualité des programmes proposés aux mêmes heures que de la concurrence entre les chaînes, et surtout parce que toute part d'audience cumulée en plus pour une chaîne se traduit par une perte équivalente pour les autres chaînes, sans aucun effet sur les recettes de l'une ou de l'autre.

Ce jeu, qui ne flatte que la vanité des présidents de chaîne, conduit à l'escalade des coûts et à l'élaboration d'une stratégie incompatible avec l'esprit du service public.

Cette stratégie a pris trois formes principales :

- **Extension de la durée de la programmation : le matin, l'après-midi et la nuit.**
- **Concentration des moyens financiers sur un petit nombre d'émissions.**
- **Contre-programmation.**

C'est cette stratégie qui a contribué à l'effondrement financier de T.F. 1. **La première chaîne a incontestablement amélioré son audience, mais à un prix excessif.**

Sa grille hebdomadaire de programme coûte 16,5 M.F. alors que la grille d'Antenne 2 ne coûte que 14,5 M.F. Ce qui incite le contrôleur d'Etat, dans sa note du 15 mai 1985 précitée, à recommander une réduction du coût de la grille pour la fin de l'année 1985 à hauteur de 14 M.F. Il estime aussi que la durée de programmation : fins de soirée, nuits et matinée doit être revue en baisse, afin d'économiser des coûts de programmes et des frais de diffusion supplémentaires (1 à 2 M.F. par mois).

En outre, l'effort financier est fait sur un petit nombre d'émissions populaires :

— le sport, ce qui a déclenché en 1984 une bataille entre les chaînes pour obtenir des contrats d'exclusivité de retransmission dont le résultat le plus probant a été un accroissement des droits de retransmission ;

— les « événements » : émissions de variétés collées sur l'actualité (Inde, « Touche pas à mon pote », Ethiopie, etc.), films de prestige achetés à prix fort... ;

— le créneau 19 h 45/20 heures, qui détermine soit disant l'audience du journal télévisé et, dans une moindre mesure, celle de la soirée. Antenne 2 et F.R. 3 ont renoncé à livrer bataille. T.F. 1 consacre à ce créneau 1,5 M.F. par semaine, soit grosso modo le dixième du coût de sa grille de programme. Quelle que soit la qualité intrinsèque de l'émission en cause, votre rapporteur ne peut que s'interroger sur l'opportunité d'une telle stratégie.

Enfin, les extraits de la note du 15 mai 1985 déjà citée révèlent les « surprises financières » de la politique de changement intempêtif de la grille initiale pour contrecarrer les programmes des chaînes concurrentes.

2.4. — La chute de la création audiovisuelle.

Votre rapporteur s'est fait l'écho des constats inquiétants effectués cette année par M^e Bredin et Mme Delorme (1). Il importe, dans cette partie, de dégager les explications financières de l'incapacité des chaînes à produire davantage.

(1) Voir *supra* p. 134.

Cette incapacité résulte de deux phénomènes :

- **La difficulté de dégager des financements importants en faveur de la création**, en raison de la mauvaise rentrée de la redevance, des prélèvements croissants de T.D.F. sur les ressources de l'audiovisuel, mais aussi de l'incapacité de résorber les dépenses de structures.

- **La stratégie de course à l'audience**, qui conduit nécessairement à préférer les retransmissions sportives aux œuvres de fiction et au sein des budgets de création, des productions coûteuses en petit nombre à une répartition équilibrée. La contrepartie de cette stratégie de concentration des coûts ne peut être que la compensation par la réduction des budgets des autres programmes, et donc la diffusion plus nombreuse d'émissions de plateau, de téléfilms et de séries étrangères, quand ce n'est pas la rediffusion systématique d'œuvres cinématographiques.

2.4.1. — **La lecture des budgets fonctionnels des sociétés de programme ne permet pas de juger de l'effort en faveur de la création audiovisuelle**, car il ne distingue, au titre de la création, que la production interne et la production déléguée, sans distinction entre les genres d'émission. En outre, il ne rend qu'imparfaitement compte des évolutions, une société pouvant être obligée de faire un effort une année donnée pour reconstituer ses stocks, par exemple.

L'observation formulée par la Cour des comptes en juin 1984, en réponse à une demande formulée par le Président de la commission des finances du Sénat, paraît toujours fondée : *« 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 programme à la réalisation d'émissions de fiction qu'au prix d'investigations détaillées et d'analyses comptables malaisées »*. Et elle ajoute, dans une réponse du 29 novembre 1984 qu'*« a fortiori les comparaisons entre sociétés se révèlent totalement impossibles en raison du défaut persistant d'harmonisation des plans comptables et de pratiques divergentes, notamment en matière de valorisation des produits internes et des rythmes d'amortissement des programmes. »*

Votre rapporteur souhaite que les directives concernant la comptabilité analytique permettent de mieux apprécier le montant des sommes consacrées aux différents genres de production. Il suggère qu'un cadre statistique général en termes physiques et financiers soit défini et que ce tableau de bord soit communiqué annuellement aux rapporteurs des assemblées parlementaires et à la Haute Autorité.

2.1.4. — Votre rapporteur se contentera donc, cette année encore, de donner des indications sur le coût des principales émissions diffusées sur les chaînes du service public.

Ce constat n'est accompagné d'aucun jugement de valeur : il n'appartient pas au rapporteur de la commission des finances de porter une appréciation sur la qualité des émissions. Votre rapporteur a exclu de cette liste certaines émissions coproduites ou bénéficiant d'apports extérieurs, car seul le coût de l'émission pour la chaîne lui a été communiqué ; c'est d'ailleurs ce seul coût qui est comptabilisé, ce qui rend les comparaisons très difficiles.

Nom de l'émission	Société de programme	Audience moyenne en pourcentage	Coût horaire en francs
<i>Information.</i>			
Droit de réponse	T.F. 1	10,3	306.600
Sept sur sept	T.F. 1	13,7	337.300
Les jeudis de l'information de la rédaction	T.F. 1	10,9	609.300
Le magazine d'information de la rédaction	A. 2	11,8	204.000
Apostrophe	A. 2	11,	124.000
Face à la 3	F.R. 3		200.000
Vendredi	F.R. 3	4,5	544.000
<i>Sport.</i>			
Téléfoot 1	T.F. 1	11	704.200
Numéro 10	A. 2	8,5	325.000
<i>Jeux.</i>			
Anagram	T.F. 1	13,8	150.000
Des chiffres et des lettres	A. 2	24,8	55.000
Si j'ai bonne mémoire	A. 2		366.100
L'académie des neuf	A. 2		178.500
Jeux de 20 heures	F.R. 3	12	166.000
<i>Variétés.</i>			
Cocoricocoboy	T.F. 1	31,4	1.000.000
La belle vie	T.F. 1	11,6	890.000
Le jeu de la vérité	T.F. 1	35,9	750.000
Carnaval	T.F. 1		1.262.400
Le théâtre de Bouvard	A. 2	24,5	302.000
Le grand échiquier	A. 2	10,5	533.000
Champs-Élysées	A. 2	26,7	763.000
Cadence 3	F.R. 3	20,5	605.000
La vie de château	F.R. 3		130.000
<i>Feuilletons et séries.</i>			
Les Bargeots (série)	T.F. 1	29,2	1.292.000
L'an mil (fiction lourde)	T.F. 1	0,1	2.860.000
Le serment (fiction lourde)	A. 2	23,7	6.267.000
Des terroristes à la retraite (téléfilm)	A. 2	29,4	434.000
Clémence Aletti (série)	A. 2	31	4.005.000
Châteauvallon (série) (1)	A. 2	30,8	1.868.000
<i>Documentaires.</i>			
L'histoire secrète du pétrole	T.F. 1	5,8	676.000
La splendeur des moghols	A. 2	4,9	431.000
Sortie de secours	A. 2	4,7	236.000
Histoire d'un jour	F.R. 3	7,7	929.000

(1) Achats de droits : Dallas 210.000 F/heure 24,6 % d'aud. nec.
 Dynastie 220.000 F/heure 9,7 % d'audience.

2.4.3. — Un handicap supplémentaire : l'inflation des coûts de production.

La production française est incontestablement une production de qualité, mais elle coûte cher.

En quatre ans, les prix de tous les devis, de quelque nature qu'ils aient été — concernant le 16 ou le 35 mm, les films à grand spectacle ou les téléfilms intimistes, les documentaires ou les variétés — ont subi une augmentation de l'ordre de 40 à 50 %. Aujourd'hui, le coût d'une heure de création élaborée se situe au minimum à 0,5 million de francs pour un documentaire de création, aux alentours de 1 million de francs pour une variété de création, aux alentours de 3 millions de francs pour une heure de création de fiction.

De tels chiffres peuvent faire naître un sentiment d'irritation, voire de consternation.

Ce coût élevé résulte de la combinaison de deux effets pervers d'une industrie qui s'est développée à l'abri du monopole et ne s'est jamais frottée à la concurrence :

- Le « *purisme archaïque* » ou la loi du tout ou rien.

Comme l'explique fort judicieusement Mme Delorme dans son rapport au Conseil économique et social, « *certains réalisateurs prestigieux qui ont beaucoup contribué à la qualité de notre télévision nationale ont encore d'importantes exigences, alors que les temps ont changé* ». « *Les producteurs sont tenus de respecter la pensée et l'originalité des auteurs jusque dans les détails matériels coûteux* » (décors, costumes). Les résultats immédiats sont l'accroissement du coût et le vernis « franco-français » de telles productions, qui demeurent difficilement exportables.

- Le caractère de « *prototype* » de chaque production.

En outre, il est difficile d'amortir un tel coût par la multiplication des ventes du produit fini sur un marché demandeur en expansion. Une deuxième diffusion est possible, une troisième mal acceptée et la notion d'amortissement industrielle n'a pas du tout le même sens dans le cas d'un prototype qui n'est pas suivi d'une fabrication en série.

La production française souffre donc de deux maux : son originalité et son caractère artisanal. Comme le note Mme Delorme dans le rapport précité « *nous devons tenir pour acquis qu'une création de fiction strictement française sera de plus en plus difficilement à la portée des télévisions publiques ou privées. Il importe*

donc de produire plus et moins cher, ce que font depuis longtemps les Américains et les Japonais. Il est urgent d'admettre que la création n'est pas forcément dispendieuse et que nombre de réalisations de qualité peuvent se faire avec des moyens plus modestes.

« Les créations coûteuses devront être sauvegardées lorsque l'œuvre le justifie, et beaucoup d'autres créations pourront voir le jour avec les moyens légers qu'offre le tournage en vidéo, par exemple ».

En outre, le développement de la production devrait permettre d'abaisser les frais de personnel, par amélioration de la productivité horaire du travail. Le montant souvent élevé des salaires pratiqués dans la profession du spectacle n'est en fait que la contrepartie de l'absence de garantie d'emploi et de l'intermittence des contrats.

2.5. — Une capacité d'investissement en baisse.

Si l'on exclut T.D.F. dont les investissements destinés aux nouvelles techniques et à la diffusion des télévisions privées intéressent peu le service public, on constate une chute de l'investissement dans tous les établissements et sociétés.

	1985		1986		Variation 1986/1985 (en pourcentage)
	Investissement (en millions de francs)	Pourcentage du budget général	Investissement (en millions de francs)	Pourcentage du budget général	
T.F. 1	62,9	2,63	62,1	2,48	— 1,3
A. 2	37,3	1,59	37,6	1,51	+ 0,1
F.R. 3	236,9	9,04	242,4	8,49	+ 2,3
S.F.P.	158,5	10,71	161,8	10,42	+ 2,1
I.N.A.	68,8	15,49	59	13,28	— 14,2
Radio-France	88,7	4,84	82,9	4,28	— 6,5
Service public (hors T.D.F.)	724,1	6	707,6	5,5	— 2,2
T.D.F.	1.144,7	31,88	2.100	39,86	+ 83,5
Service public	1.868,8	11,9	2.807,6	15,5	+ 50,2

Compte tenu des tensions persistantes en matière de ressources, votre rapporteur s'inquiète de la diminution de l'investissement et considère ce choix comme particulièrement dangereux.

L'exemple de l'Institut national de la communication audiovisuelle est particulièrement éloquent.

Les efforts de modernisation de l'I.N.A. depuis 1983 se sont développés autour de deux objectifs prioritaires :

- Sauvegarder le patrimoine audiovisuel français et permettre l'exploitation des archives comme source de création et de programmes ;

- Faire de l'I.N.A. une entreprise apte à affronter sur son propre terrain — celui du service public — la concurrence multiforme suscitée par l'explosion de l'audiovisuel, en modernisant sa gestion et ses équipements.

Cette politique, définie en accord avec les autorités de tutelle, a conduit à formaliser des programmes d'investissement à moyen terme dont certains sont engagés depuis près de deux ans.

En 1985, l'I.N.A. avait bénéficié d'une dotation de redevance d'un montant de 25 M.F. dont 21 destinés à financer des « mesures nouvelles ».

En 1986, cette dotation est réduite à 15,6 M.F. dont sept pour financer les « mesures nouvelles » propres à l'I.N.A., c'est-à-dire l'ensemble de ses investissements (à l'exception des équipements techniques), et quatre inscrits sur le budget de l'Institut au titre des premiers travaux de l'Institut supérieur de l'audiovisuel.

Ces ressources d'investissement, — 7 M.F., représentent moins du cinquième de l'estimation « réaliste » des besoins de financement de ces programmes prioritaires qui s'élèvent à 40,5 M.F.

Ainsi laminé, ce budget se situe en-deça du seuil minimum de cohérence et va provoquer des effets de rupture brutale dans les opérations pluriannuelles rappelées ci-après :

PROGRAMME D'INVESTISSEMENT DE L'I.N.A.

1° LES ARCHIVES

1.1. Augmentation des capacités de stockage et regroupement des collections.

Les capacités de stockage existantes seront épuisées à la fin du premier semestre 1986.

La dispersion des magasins (neuf à Paris et en région parisienne) est source de surcoûts et de dysfonctionnements et fait obstacle à toute exploitation fonctionnelle.

Un projet immobilier est en cours dans les Yvelines où se trouve déjà rassemblée une partie des collections.

Coût de la tranche 1986 : 20 M.F.

1.2. Informatisation de la gestion.

Entreprise depuis deux ans, elle concerne toute la chaîne documentaire : consultation, saisie, gestion des stocks, inventaire des collections, dossiers de production. Elle assurera la maîtrise complète de l'exploitation.

Coût de la tranche 1986 : 4 M.F.

1.3. Restauration.

La restauration systématique des documents constitue le troisième volet de ce programme.

Coût de la tranche 1986 : 2,5 M.F.

L'ensemble de ces opérations représente un montant de 26,5 M.F.

La paralysie de ce programme aura un caractère irréversible :

- l'impossibilité d'accueillir les documents en provenance des chaînes par rupture des capacités de stockage ;
- désorganisation du processus d'informatisation et remise en cause des investissements déjà réalisés ;
- retard irrattrapable de la Restauration.

2° LA MODERNISATION DE LA GESTION

2.1. Regroupement immobilier à Bry-sur-Marne.

Inscrit dans le schéma de localisation de l'audiovisuel public, prescrit par le Premier ministre en septembre 1983, rendu possible par l'acquisition en cours d'un terrain mitoyen aux installations de l'I.N.A., le regroupement immobilier

à Bry-sur-Marne devient une nécessité économique compte tenu du poids excessif et en croissance rapide des charges fixes qu'entraîne la dispersion de l'Institut. Coût de la tranche 1986 : 11 M.F.

2.2. Informatisation de la gestion.

L'I.N.A., qui souffrait d'un important sous-équipement dans ce domaine, a entrepris de se doter des outils de gestion informatique de base : fonctions financières, fonction personnel, gestion des immobilisations, des plannings, etc.

Coût de la tranche 1986 : 3 M.F.

Coût total du programme de modernisation de la gestion : 14 M.F.

2.3. Il n'est fait mention ici que pour mémoire de la modernisation des équipements techniques, indispensables cependant pour permettre à l'Institut de conquérir une part des marchés de formation et de production qu'ouvre la création des télévisions privées, besoins évalués à 20 M.F.

C'est donc le patrimoine culturel national qui est atteint et menacé, et avec lui la capacité de réutiliser dans de bonnes conditions les archives détenues par l'I.N.A.

La situation de la S.F.P. est elle aussi inquiétante. Dans son rapport sur l'exercice 1984, le contrôleur d'Etat note :

« Le point faible de la S.F.P. demeure sa capacité réduite de renouvellement de son outil technique. Le volume net des immobilisations corporelles inscrit à l'actif du bilan de 1983 pour 345,8 M.F. ont réduit à 336,9 M.F. au bilan de 1986.

Un effort très important est prévu sur la période triennale 1985-1987, mais il ne sera possible que dans la mesure où la S.F.P. obtiendra le financement complémentaire nécessaire. Mais, d'autre part, la S.F.P. est demandeur d'une subvention d'investissements d'au moins 75 M.F. pour financer le regroupement des studios de films à Bry-sur-Marne.

Si la société de production n'a obtenu en 1985 qu'une augmentation de 27,9 M.F. (+ 21,3 %), elle n'obtient en 1986 que 3,3 M.F. supplémentaires (+ 2 %), soit une baisse en francs constants, ce qui ne lui permettra guère de réaliser les objectifs assignés.

2.6. — Les équilibres comptables dissimulent la dégradation de la situation financière des organismes du service public de l'audiovisuel.

2.6.1. — La lecture de l'annexe du projet de loi de finances pour 1986 concernant les organismes créés par la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle se veut extrêmement rassurante.

Ainsi, concernant T.F.1, peut-on lire que : la société a poursuivi en 1984, « *malgré une progression ralentie de ses recettes budgétaires, son effort de reconstitution du volume de programmes produits, diffusés et en stock.*

L'équilibre général du budget initial permettait le financement de cette politique ambitieuse au prix d'une compression importante des frais de gestion. La non-réalisation du budget prévu de recettes de redevance à hauteur de 44,1 M.F. n'a pu être que partiellement compensée, ce qui a conduit au déficit, limité mais non négligeable, de 17,9 M.F.

Toutefois, la période de reconstitution des stocks étant achevée, la progression des dépenses de programmes diffusés et produits peut désormais être ralentie. »

Alors même que dans son rapport du 9 septembre 1985 sur l'exercice 1984, le contrôleur d'Etat se plaît à démontrer que : « *au total, le résultat d'exploitation fait ressortir une perte de 49,6 M.F. en raison d'une croissance plus rapide des charges que du produit. Cette perte résulte davantage des excès de charges par rapport aux prévisions que des moins-values de recettes. Les premières sont imputables à des extensions de diffusions de programmes sur des dotations budgétaires sous-évaluées, ainsi qu'à une insuffisante maîtrise de certaines dépenses de gestion (...). Les secondes proviennent de la moins-value des recettes de redevances (14,8 M.F.).* ». A ce résultat d'exploitation, il faut ajouter le résultat financier qui présente un solde négatif de 2,1 M.F. et le montant du résultat exceptionnel positif de 33,8 M.F. Or, c'est le calcul même du résultat exceptionnel qui présente pour le contrôleur d'Etat des aspects critiquables.

« On peut observer que la perte aurait été beaucoup plus élevée sans l'intervention des éléments exceptionnels suivants :

— revalorisation rétroactive des droits de diffusion de films ou séries réutilisables entraînant une reprise d'amortissements déjà pratiqués ou une minoration des amortissements 1984	56,8 M.F.
— report en arrière des déficits	16,5 M.F.
— à déduire provision impôt sur les sociétés	— 2,6 M.F.
	<hr/>
Résultat	70,7 M.F.
	<hr/>
Perte sans éléments exceptionnels	88,5 M.F.

Votre rapporteur ne peut que constater les artifices comptables qui permettent aux sociétés de réduire le déficit comptable sans que véritablement s'améliore leur situation financière. La pratique de coproduction avec des partenaires extérieurs aboutit au même résultat, puisque la part du partenaire n'apparaît jamais en recettes, mais en réduction nette de dépenses.

2.6.2. — L'analyse des bilans montre une situation financière dégradée.

La lecture du « haut du bilan » ne permet pas de juger véritablement de la « bonne marche » des sociétés dans la mesure où l'annulation de créances de redevance a eu tendance à accentuer les déséquilibres déjà existants entre immobilisations et capitaux propres (1). Le rapport entre dettes au passif et créances et liquidités à l'actif est plus significatif. Ce rapport a eu tendance à se détériorer en 1984.

2.6.2.1. — La situation financière de T.F. 1.

« Le bilan de 1983 de la société présentait déjà un déséquilibre du haut du bilan puisque les immobilisations qui représentaient 49,9 % du total n'étaient pas couvertes totalement par les capitaux propres qui eux s'établissaient à 44,6 %. Au bas du bilan les dettes, soit 53,8 % du total, n'avaient en contrepartie à l'actif que 42,4 % de créances et 3,9 % de liquidités.

(1) Voir *supra* p. 206.

« Ces déséquilibres se sont considérablement accentués au bilan de 1984 en raison d'une part des pertes successives de la société, mais surtout de l'annulation de 234,5 M.F. de créances de redevance et de la perte qui en résulte. En haut du bilan les immobilisations qui totalisent 66,1 % de l'actif ne sont couvertes que pour moins de la moitié par les capitaux propres qui ne représentent plus que 29,4 % du passif. En bas du bilan les créances, soit 29,3 % de l'actif, et les disponibilités qui sont tombées à 0,2 %, n'équilibrent même pas la moitié des dettes qui totalisent 68,8 % du passif.

« Le tableau d'échéancier fait apparaître que le montant des dettes à régler à moins d'un an est de 791,3 M.F. En regard le total des créances à moins d'un an est de 270,8 M.F. Le rapprochement de ces deux chiffres montre l'ampleur du problème de trésorerie qui se pose à la société.

« La situation financière de T.F. 1, qui était déjà très fragile, est maintenant mauvaise. »

Et le contrôleur d'Etat de conclure ainsi son rapport du 9 septembre 1985 :

« 1984 a été pour T.F. 1 l'année de la reconquête de l'audience. Cet objectif a été brillamment atteint.

« Mais le prix de cette réussite est excessivement coûteux.

« Le résultat de l'exercice 1984 est fortement déficitaire, le chiffre réel de 88,5 M.F. étant réduit à 17,8 M.F. par plusieurs dispositions exceptionnelles de nature comptable. A cette perte s'ajoutent les conséquences des dispositions prises par la tutelle pour toutes les sociétés de programme, sur les créances de redevance, et qui accentuent le déséquilibre du bilan.

« La trésorerie est inexistante pour longtemps en raison de l'effondrement du fonds de roulement, et la société ne vit plus actuellement que sur avances bancaires à court terme, entraînant des frais financiers coûteux.

« Un effort sans précédent de programmation sur des dotations budgétaires insuffisantes en est la raison principale, à laquelle s'ajoutent une insuffisante maîtrise de certains éléments importants de la gestion (personnel, frais de mission et de réceptions...) et une production interne excédentaire aux besoins de l'antenne.

« Le constat de la gravité de cette situation a été fait trop tardivement pour redresser l'exercice 1984, mais il est à la base des décisions déjà prises pour rééquilibrer la gestion de 1985. Le remaniement du budget de 1985 a porté sur une cinquantaine de M.F. d'économie et de réévaluation de recettes, et devrait, si la gestion se resserre, permettre d'atteindre l'équilibre.

« Mais il ne s'agit que d'un premier pas. Malgré la rigueur du prochain budget, T.F. 1 va devoir placer dans ses priorités la reconstitution de son fonds de roulement, par une appréciation très stricte de ses autres charges, et subordonner sans exception toute décision de production ou de programmation à l'existence des ressources nécessaires. »

« Cette stratégie, pour difficile qu'elle soit, est maintenant inévitable. »

2.6.2.2. — *La situation financière d'Antenne 2.*

Le bilan de la société fait apparaître un déséquilibre entre capitaux propres et immobilisations qui est la conséquence de la réduction des frais propres après l'opération d'annulation des créances de redevances. D'autre part, le montant des dettes (42,7 %) excède le montant des créances et des disponibilités (33,8 %).

Le contrôleur d'Etat estime que :

« Si le bilan de 1984 d'Antenne 2 ne se trouvait pas fortement marqué, comme celui des autres sociétés de programme par l'annulation des créances de redevance, la conclusion qui pourrait être tirée de l'examen des comptes serait au moins favorable que celle qu'avait inspirée l'analyse des comptes de 1983. »

« Quoiqu'il en soit, on relève en effet surtout des éléments positifs : une situation patrimoniale saine, un bénéfice d'exploitation courante, un accroissement de la valeur du stock des programmes de fiction, et de plus un succès croissant d'audience. »

« Certes demeurent quelques points plus contestables, relevés par le présent rapport : un coût plus élevé que prévu du fonctionnement du nouveau siège, une tension sur les charges de personnel où le respect des effectifs n'est assuré que par un recours excessif aux occasionnels et aux heures supplémentaires, une maîtrise toujours insuffisante des frais de mission, une croissance très rapide du coût des bureaux à l'étranger. »

« Les efforts de gestion dont la Société a su faire preuve dans le passé, doivent donc être poursuivis, voire amplifiés. »

« Mais au total, on peut considérer comme justifiée l'affirmation du rapport du Conseil d'Administration « 1984 a marqué pour Antenne 2 une année de particulière réussite ».

2.6.2.3. — *La situation financière de F.R. 3.*

Le bilan comporte, et pour les mêmes raisons, des déséquilibres analogues. Les immobilisations représentent 75,8 % de l'actif, alors que les capitaux propres ne représentent que 34,3 % du passif ; les créances 21,1 % et les dettes 59,1 %.

Selon le contrôleur d'Etat :

« *Le résultat de l'exercice est apparemment amélioré puisqu'il laisse un bénéfice de 6 M.F. à comparer au déficit de 28,1 M.F. en 1983.*

« *Il faut cependant rappeler que la société a bénéficié fin 1984 d'un versement non budgété de 62,3 M.F. au titre des excédents de recettes publicitaires de 1982 et 1983.*

« *F.R. 3 n'a pas pu mettre en place les structures juridiques régionales telles qu'elles sont inscrites dans la loi de 1982. Néanmoins des efforts importants ont été accomplis pour développer cette régionalisation dans les faits, ainsi qu'en témoigne l'accroissement de la production et de la diffusion régionales (cf. page 7).*

« *L'extension de l'activité de la société est cependant freinée par la limitation de ses ressources. Un certain déstockage de programme a dû être opéré en 1984 pour constituer une provision supplémentaire compensant les moins values sur redevance, encore que celles-ci aient été partiellement couvertes par un versement des excédents de publicité.*

« *Quelques économies de fonctionnement auraient sans doute amélioré le résultat final mais l'importance des versements obligatoires et des charges de personnel en auraient nécessairement limité l'effet.*

« *D'avantage que les deux autres sociétés de programme, F.R. 3 est en effet tributaire des attributions de la redevance. Le remplacement du système de comptabilisation des titres émis par celui des recouvrements ne permet plus de masquer pour un temps les difficultés financières.*

« **Ces difficultés seront encore beaucoup plus apparentes en 1985, faute pour la société de pouvoir ou de savoir diversifier ses ressources propres. »**

2.6.2.4. — *La situation financière de la S.F.P.*

« **L'exercice 1984 a été moins satisfaisant pour la S.F.P. qu'il aurait pu l'être.**

« Le déficit comptable enregistré est certes moindre en apparence que celui de 1983, mais au contraire de l'année précédente il incombe plus à la S.F.P. qu'à sa filiale S.F.P.C. Les produits d'exploitation ont été inférieurs d'une trentaine de M.F. sur les prévisions, mais les charges n'ont pas été réduites d'autant de sorte que le résultat d'exploitation est inférieur de 32 M.F. à l'estimation initiale. Les efforts déjà accomplis de plus grande maîtrise des charges doivent donc être maintenus, voire amplifiés. En effet, comme la planification des commandes des Sociétés de programmes, qui représentent plus de 90 % des produits, apparaît maintenant normale, c'est sur les conditions de l'exploitation même que doit se poursuivre la recherche de l'équilibre.

« La préparation du contrat d'entreprise qui s'est poursuivie depuis plus d'un an et demi a été l'occasion de constater la nécessité de rationaliser certains équipements, mais surtout de valoriser ceux des secteurs d'activité de la société qui sont les plus porteurs de perspectives de développement. Retarder les choix et les reconversions inévitables, c'est prendre le risque de retomber progressivement dans les difficultés extrêmes dont la S.F.P. a eu le plus grand mal à sortir. »

2.6.2.5. — Votre rapporteur n'a pas eu communication des rapports du contrôleur d'Etat concernant *Radio-France, R.F.I., R.F.O., F.M.I., I.N.A. et T.D.F.* Concernant ce dernier établissement, il ne peut qu'une nouvelle fois déplorer le décalage entre un discours réaliste qui fait écrire à la page 121 de l'annexe précitée que « *l'inquiétude persiste toutefois sur le niveau du fonds de roulement tombé à 168 millions de francs contre 286 millions de francs fin 1982 et sur le niveau de trésorerie. L'établissement est également amené à s'endetter : deux emprunts à long terme pour le satellite et le réseau Canal Plus font progresser la dette de 195 millions de francs, soit 37 % de plus qu'en 1983* », et la décision de permettre à l'établissement de contracter de nouveaux emprunts pour un total potentiel de 521 M.F. en 1986.



Au moment d'aborder une étape difficile, celle de l'adaptation au nouveau paysage audiovisuel, le service public n'est pas dans une situation favorable.

Il lui sera difficile de dégager de nouvelles ressources :

- **justifier une augmentation de la redevance par l'arrivée de chaînes privées gratuites sera difficile ;**
- **le marché publicitaire deviendra plus concurrentiel.**

Et à défaut d'avoir pu réaliser des économies internes, malgré les avertissements successifs de votre commission, il ne dispose d'aucune marge de manœuvre tant sur le plan financier que sur le plan des structures.

Fonctionnant en autarcie, subissant une situation financière tendue et disposant de sureffectifs chroniques sans pouvoir les résorber par application d'une convention trop rigide, le service public apparaît aujourd'hui comme un géant aux pieds d'argile : « Gulliver empêtré ».

CONCLUSION GÉNÉRALE

1986 sera une étape décisive pour le secteur de la communication audiovisuelle en France, car se dévoilent clairement les trois époques des techniques audiovisuelles mises à la disposition des Français :

- **Première époque** : les téléspectateurs constituent un public captif (50 ans) ;
- **Seconde époque** (très brève) : ils se trouvent en liberté surveillée (10 ans) ;
- **Troisième époque** (très proche) : ils disposeront d'une liberté incontrôlable (longue durée).

*
**

Première époque : habitué à vivre en vase clos, titulaire d'un monopole de diffusion et de programmation, le secteur public s'adressait à un public captif.

Seconde époque : avec l'arrivée des télévisions privées, nous entrons dans un système de liberté contrôlée. L'Etat dispose encore du monopole de diffusion. Il est maître du choix des exploitants et peut leur imposer par un cahier des charges des obligations limitant leur accès aux ressources publicitaires, réglementant le passage à l'antenne des œuvres cinématographiques et fixant des quotas de programmation minimum au profit de la production audiovisuelle nationale.

Cependant cette phase de liberté contrôlée sera très brève.

Troisième époque : dans un futur proche, les programmes diffusés par satellites pourront être reçus par les téléspectateurs sans aucun contrôle étatique possible, sauf à édicter des interdictions de réception, ce qui serait inacceptable pour la liberté et inapplicable dans la pratique. Seule une réglementation européenne pourrait être provisoirement efficace pour protéger les industries cinématographiques et audiovisuelles de la concurrence américaine ou japonaise. A la liberté contrôlée succédera donc très vite la liberté incontrôlable.

*
**

Dès lors, quels enseignements en tirer ?

D'abord que l'enjeu ne se situe déjà plus dans l'affrontement stérile, mais si cher aux passions françaises, entre le « public » et le « privé », mais dans la place qui sera réservée à l'industrie et à la culture française, puis à l'industrie et à la culture européennes globalement considérées, dans le nouveau paysage audiovisuel marqué par la compétition internationale.

Ensuite, **que seuls un effort considérable de création et une volonté déterminée de satisfaire le public national et européen permettront aux opérateurs français de tenir une place dans le secteur de l'audiovisuel.** En effet, au cours de cette troisième époque dans laquelle nous allons entrer et qui durera certainement longtemps, les téléspectateurs seront totalement libres de leurs choix : la situation se trouvera alors inversée ; *ils ne subiront plus, ils choisiront.* **La défense et l'illustration de la culture française ne dépendront plus que de l'attrait — ou de l'attraction — des chaînes françaises.** Alors les règlements et les appétits corporatistes pèseront de leur véritable poids, *c'est-à-dire rien.*

Enfin, **qu'il est urgent que se constituent de puissants groupes multimédias français susceptibles de contrebalancer leurs homologues européens, puis de coopérer, sur un pied d'égalité, avec eux pour rivaliser avec les groupes américains et japonais.**

L'évolution du paysage médiatique mondial sera extrêmement rapide et **la France risque d'être alors très mal placée dans ce secteur de la communication et de l'information de haute valeur stratégique puisqu'il constituera le système nerveux de la civilisation du troisième millénaire et qu'en découlera le degré d'indépendance linguistique, culturelle et donc politique des nations.**

Premier enseignement : c'est donc davantage en termes de complémentarité entre le service public et les chaînes privées qu'en termes d'affrontement qu'il importe de favoriser le développement de l'audiovisuel en France.

Second enseignement : l'apparition d'un secteur privé sera peut-être une chance pour le service public car il va mettre au grand jour les lourdeurs et les rigidités de ce dernier, l'obligeant sous peine de disparaître à une profonde rénovation.

1986 sera donc une étape décisive pour le service public. Il n'a pu, n'a su ou n'a voulu jusqu'à aujourd'hui faire l'effort d'adaptation nécessaire. Inévitable, il n'en sera que plus **brutal et douloureux.**

Confronté demain aux télévisions privées, puis très prochainement à la multiplication des sources d'images grâce aux satellites et au câble, le service public ne pourra continuer à vivre dans son cocon.

Troisième enseignement : dès lors, un choix s'impose ; le service public doit-il demeurer dans sa configuration actuelle ? Doit-il s'étendre, comme le prévoit le projet de loi de finances pour 1986, en disposant d'une quatrième chaîne sur le satellite T.D.F. 1 gérée par F.R. 3, l'I.N.A. et Radio-France ? Doit-il laisser la place aux entreprises privées et se limiter à l'exploitation d'une seule chaîne, comme le souhaitent plusieurs partis de l'opposition ?

Au terme de ce rapport-bilan, votre rapporteur propose une approche toute différente.

Première orientation : le service public doit cohabiter avec le secteur privé. Il doit trouver la voie étroite entre la politique d'un secteur public en économie de marché, débarrassé de toutes ses obligations de service public, dont il s'est de plus en plus inspiré au cours des dernières années, et celle d'un service public *stricto sensu*, dont les obligations nombreuses (expression directe, émissions religieuses, émissions réservées aux associations de consommateurs, etc.) aurait tôt fait de transformer les programmes en fourre-tout sans audience.

Seconde orientation : il doit pouvoir, par la qualité, l'originalité de ses émissions, par la recherche permanente de la complémentarité avec les programmes des chaînes privées, par l'accent mis sur la valorisation du patrimoine culturel national, devenir autre chose qu'une chaîne confidentielle réservée à une élite.

Troisième orientation : le service public doit pouvoir fidéliser une partie de l'auditoire. Pour ce faire, la diffusion d'environ 7.000 à 8.000 heures de programmes par an paraît nécessaire.

En conséquence : la préférence de votre rapporteur va donc au maintien de deux chaînes de service public.

Leur financement relèvera certes, pour la plus grande part, de la redevance ; toutefois, pour ne pas les couper totalement de la concurrence et les pousser ainsi à se désintéresser de leur auditoire, le recours à un volume restreint de publicité devrait leur être autorisé.

Le service public ne doit pas être empêché d'accéder aux nouvelles techniques. Mais il faut à la fois éviter le travers de la création d'une nouvelle chaîne, forcément coûteuse, et celui d'une substitution pure et simple du mode de diffusion ou de diffusion en double commande (voie hertzienne et satellite). En s'inspirant du projet de chaîne culturelle européenne de M. Pierre Desgraupes, votre rapporteur suggère de réunir dans une structure de programmation très légère les principales chaînes publiques des pays membres de la Communauté européenne et de permettre la diffusion des programmes

de qualité et d'intérêt européen par le satellite. La structure mise en place et son financement pourraient s'inspirer de celle de T.V. 5 qui fonctionne actuellement avec succès.

Répartition des risques et des coûts, vocation européenne affirmée, qualité et intérêt des programmes assurés, tels semblent devoir être les clefs de la réussite d'une chaîne publique diffusée sur le satellite, susceptible d'attirer les téléspectateurs européens dans leur ensemble grâce au progrès de la technique, et notamment à la multiplication des « canaux-son » que permet la norme « D 2 Mac Paquet ».

Une démarche conditionne cependant le succès de telles propositions : la profonde rénovation des mentalités. Ce n'est en effet qu'au prix d'un desserrement des contraintes structurelles, d'un renforcement de son indépendance, mais aussi de contrôles de gestion *a posteriori* mais permanents que le service public cessera de dépérir et sauvegardera son image de marque.

Votre commission n'a cessé de tenir un tel discours. Il est temps aujourd'hui que les acteurs de la communication audiovisuelle en reconnaissent la clairvoyance.

ANNEXES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1986

**Amendement présenté par M. Jean Cluzel
au nom de la commission des finances.**

COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE REDEVANCE

Avant l'article 50 du projet de loi de finances pour 1986, insérer l'article additionnel suivant :

« L'Etat compense les pertes de recettes du service public de l'audiovisuel résultant des exonérations de la redevance. »

OBJET

En raison de l'alignement des conditions d'exonération de la redevance sur celles applicables en matière de taxe d'habitation, réalisé par le décret n° 82-971 du 17 novembre 1982), le nombre des comptes exonérés a crû très rapidement. Il est passé de 1.054.244 en 1982 à 1.996.712 en 1983 (+ 89,4 %), pour atteindre 2.418.484 en 1984 (+ 21,1 %) et 2.586.040 (au 30 juin 1985).

Le non-remboursement, partiel depuis 1981, total depuis 1983, de la charge des exonérations de redevance soulève un problème de grande ampleur. Sur le plan des principes, il est anormal de faire supporter aux entreprises publiques les charges de la politique sociale du Gouvernement ; celles-ci devraient être supportées par le budget général de l'Etat. Sur le plan financier, le non-remboursement des exonérations représente une perte de 900 millions de francs environ de droits constatés pour le service public de l'audiovisuel.

Votre commission a, depuis 1983, réclamé avec insistance la prise en charge par le budget général du montant des exonérations consenties. Cette observation a été reprise par M^c Jean-Denis Bredin dans son rapport sur les nouvelles télévisions hertziennes.

PROJET DE LOI DE FINANCES
Amendement présenté par M. Jean Cluzel
au nom de la commission des finances.

ATTRIBUTION A LA HAUTE AUTORITÉ
D'UN POUVOIR DE CONTROLE ET DE GESTION

Avant l'article 50 du projet de loi de finances pour 1986, introduire un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 14 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle est complété par les dispositions suivantes :

« IV. — La Haute Autorité 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, chaque année, un avis public et motivé sur cette gestion. »

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.

PROJET DE LOI DE FINANCES
Amendement présenté par M. Jean Cluzel
au nom de la commission des finances.

RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE BUDGETAIRE
DE LA HAUTE AUTORITE

Avant l'article 50 du projet de loi de finances pour 1986, introduire un article additionnel ainsi rédigé :

« 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.

« La Haute Autorité présente ce compte au contrôle de la Cour de comptes.

« Le président de la Haute Autorité est ordonnateur des dépenses. »

OBJET

Afin que les pouvoirs nouveaux de contrôle financier confiés à la Haute Autorité puissent s'exercer avec le maximum d'efficacité, il vous est proposé de renforcer l'autonomie budgétaire de l'organisme.

Il s'agit d'une revendication ancienne de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le regroupement des crédits de la Haute Autorité sur trois chapitres dans le projet de loi de finances pour 1986 constitue un progrès appréciable mais non suffisant.

PROJET DE LOI DE FINANCES

Amendement présenté par M. Jean Cluzel
au nom de la commission des finances.

LIMITATION DES RESSOURCES PUBLICITAIRES

Avant l'article 50 du projet de loi de finances pour 1986, insérer l'article additionnel suivant :

« L'article 62 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 est complété par les dispositions suivantes :

« A dater du 1^{er} janvier 1986, la proportion des recettes provenant de la publicité de marques, de la publicité collective, du mécénat, de la sponsoring, du parrainage, des coproductions et autres formes de coopération avec des entreprises privées, ne pourra excéder 25 % des ressources nettes tirées, par les organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision, de la publicité et des redevances de droit d'usage des appareils récepteurs de télévision et des appareils d'enregistrement et de reproduction des images et du son en télévision.

« Les émissions financées avec le concours d'entreprises publiques ou privées extérieures au secteur de l'audiovisuel ne peuvent comprendre que la mention écrite ou représentée de la raison sociale ou commerciale desdites entreprises. Cette mention ne peut figurer qu'au générique de l'émission, à l'exclusion de toute mention ou allusion dans le contenu de celle-ci.

« La production des émissions dont le financement comprend la participation en tout ou en partie d'entreprises publiques ou privées extérieures au secteur de l'audiovisuel ne peut être déléguée.

« Des dérogations au précédent alinéa peuvent être accordées au cas par cas, par décision motivée de la Haute Autorité.

« Tout dépassement de la proportion fixée au premier alinéa ne peut résulter que d'une loi de finances rectificative.

« La Haute Autorité veille au respect de ces dispositions. »

OBJET

L'article 22 de la loi du 7 août 1974 disposait que la proportion des recettes provenant de la publicité de marques ne pouvait excéder 25 % du total des ressources des organismes du service public de la radiodiffusion et de la télévision.

Le Parlement entendait ainsi encadrer l'augmentation déjà inquiétante des ressources de publicité télévisée.

C'est sur cette base de ressources globales dont la définition laissait place à beaucoup d'ambiguïté que le plafond de 25 % a néanmoins été respecté par les gouvernements successifs. Cependant, tout en confirmant le caractère directeur du principe, le Gouvernement n'a pas entendu inscrire cette règle dans la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, malgré les appels pressants du Sénat.

Pour 1986, le secrétaire d'Etat aux techniques de la communication a indiqué qu'un plafond de 25,3 % des ressources serait imposé.

Toutefois, une analyse précise fait apparaître que le respect de ce plafond n'est que formel. Ainsi, pour 1985, ce pourcentage est obtenu :

1. en excluant des ressources publicitaires :

- les recettes de publicité collective (245 millions de francs), dont la définition paraît très fluctuante,
- les réintégrations d'excédents de ressources publicitaires (166 millions de francs),
- les actions de parapublicité (mécénat, sponsoring, parrainage et coproduction), qui ont connu un développement spectaculaire et qui sont difficilement évaluables en raison de l'absence de transparence qui préside à leur mise en œuvre ;

2. en incorporant des sommes qui ne lui sont pas directement affectées (les concours de l'Etat pour le développement des réseaux câblés pour 50 millions de francs, emprunts de T.D.F. pour la mise en œuvre du satellite pour 210 millions de francs et la reconversion du réseau V.H.F. pour la diffusion de Canal Plus pour 90 millions de francs), et en surestimant de façon peu réaliste le montant des encaissements de la redevance (306 millions de francs).

En rétablissant les comptes sans prendre en considération cependant la « parapublicité », on aboutit à une proportion de 31,5 %, soit largement au-delà du plafond annoncé de 25,8 %.

La minoration systématique du plafond de ressources publicitaires, mais aussi son dépassement, et le développement de la parapublicité, pèsent lourdement sur le marché publicitaire, pénalisant les futurs opérateurs des télévisions privées, mais aussi les autres médias, et notamment la presse écrite.

Cet amendement a pour objet de porter un coup d'arrêt net à l'extension des prélèvements opérés par le service public sur les marchés publicitaires.

1. Il réintroduit dans la loi de 1982 le plafond fixé en 1974, tout en précisant les masses financières concernées, afin d'éviter les ambiguïtés et les dérapages que chacun a pu constater.

2. Il encadre les pratiques de parapublicité en assurant leur transparence financière.

3. Enfin, afin d'éviter que les dépassements prennent un caractère permanent et le volume financier inquiétant que l'on observe aujourd'hui, le texte proposé rappelle que ces dépassements ne pourront résulter que d'une loi de finances rectificative. Cette dernière disposition est, au demeurant, conforme à l'esprit et à la lettre de l'article 62 de la loi du 29 juillet 1982 qui attribue au Parlement compétence pour apprécier le montant annuel des ressources publicitaires collectées par les organismes.

Réunie le mardi 12 novembre 1985, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission des finances a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les lignes 54 et 55 de l'Etat E annexé à l'article 45, ainsi que l'article 50 du projet de loi de finances pour 1986.