

N° 93

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1992* CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME X

COMMUNICATION

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 10), 2256 (tome IX), et T.A. 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 10) (1991-1992).

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIERE PARTIE : LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE .</b>	7
<b>I. LE BUDGET DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL ..</b>	7
A. L'EVOLUTION DES MOYENS DU CSA ... ..	7
B. ... NE PREND PAS SUFFISAMMENT EN COMPTE LE DEVELOPPEMENT DE SES MISSIONS .....	9
<b>II . PRESENTATION GLOBALE DES CREDITS DES ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC</b> .....	16
A. LES RESSOURCES .....	16
B. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES .....	22
1. Les économies .....	23
2. Les ajustements .....	24
3. Les mesures nouvelles .....	24
<b>III . LES ORIENTATIONS ACTUELLES A L'EGARD DE LA TELEVISION PUBLIQUE</b> .....	27
A. L'ASPECT FINANCIER : LE «MILLIARD ET DEMI» POUR LE SECTEUR PUBLIC .....	27
B. L'ASPECT STRUCTUREL : LE PLAN STRATEGIQUE POUR LA TELEVISION PUBLIQUE, LES PLANS DE REORGANISATION INTERNE ET LES PLANS SOCIAUX D'ACCOMPAGNEMENT D'ANTENNE 2 ET DE FR3 .....	29
1. Les orientations stratégiques de la présidence commune ...	29
2. La réorganisation et les plans sociaux des chaînes .....	39
C. LES PROBLEMES ESSENTIELS DEMEURENT SANS REPONSE .....	54
1. Il n'est pas répondu de façon durable au besoin de financement du secteur public .....	54
2. Les modalités d'exercice de la tutelle restent contraignantes pour les chaînes publiques .....	67

	<u>Pages</u>
<b>DEUXIEME PARTIE : LA PRESSE ECRITE</b> .....	73
<b>I . LA SITUATION DE «L'ECRIT»</b> .....	73
A. L'EVOLUTION DE LA DIFFUSION .....	73
B. LE FLECHISSEMENT DES RECETTES PUBLICITAIRES ....	77
<b>II . LES AIDES DIRECTES</b> .....	83
<b>III . LES AIDES INDIRECTES</b> .....	92
A. LES TARIFS POSTAUX PREFERENTIELS .....	93
B. LE STATUT FISCAL DE LA PRESSE ECRITE .....	96
<b>1. Le régime spécial des provisions pour investissement (article 39 bis du code général des impôts)</b> .....	96
<b>2. La TVA applicable à la presse</b> .....	100
<b>3. L'exonération de la taxe professionnelle</b> .....	102
<b>CONCLUSION</b> .....	105
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	107

Mesdames, Messieurs,

La récente discussion, dans cet hémicycle, du projet de loi modifiant la loi du 30 septembre 1986, déjà modifiée, relative à la liberté de communication a mis en relief les difficultés du secteur de l'audiovisuel, mais les projecteurs ont été surtout braqués sur son pôle privé, ses problèmes, ses attentes et aussi ses devoirs.

L'examen du projet de loi de finances pour 1992 nous conduit à mettre aujourd'hui l'éclairage sur la situation de la télévision publique.

Beaucoup d'événements l'auront marquée au cours de l'année qui s'achève : la nomination, dans les derniers jours de 1990, d'un nouveau président, l'annonce par le Gouvernement, le 3 avril 1991, de mesures financières exceptionnelles et l'octroi immédiat (sans consultation de la représentation nationale) de certaines d'entre elles, l'élaboration d'un plan stratégique, de plans de réorganisation interne avec leurs corollaires sociaux, douloureux mais, sans doute aussi, inévitables.

Doit-on pour autant considérer que l'année 1991 restera dans l'histoire de la télévision publique française ?

Il est permis d'en douter.

Des mesures financières ponctuelles ne constituent pas un plan de redressement durable.

L'avenir des sociétés nationales de programme ne suppose pas seulement des réformes structurelles et l'introduction de méthodes de fonctionnement et de gestion plus rigoureuses, mais aussi un assouplissement, une clarification, des relations avec la tutelle.

Ces problèmes, essentiels, sont toujours éludés.

\*

\* \*

Le Gouvernement, par la voix de son ministre chargé de la communication, a récemment affirmé son attachement à la presse écrite et même défendu «la primauté de l'écrit».

Pourtant, et alors même qu'en raison notamment de ses relations de dépendance avec le marché publicitaire, le secteur de la presse pâtit de la détérioration de la situation économique, le volume des aides directes qui lui sont consenties diminue dans le projet de loi de finances pour 1992.

\*

\* \*

## PREMIERE PARTIE

### LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

#### I . LE BUDGET DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL

##### A. L'EVOLUTION DES MOYENS DU CSA...

Le projet de budget pour 1992 ne fait apparaître qu'une très légère augmentation en francs courants des crédits (1) alloués au CSA : + 0,95%.

Cette augmentation est la *somme algébrique de deux évolutions contraires* :

1) On note, «en positif», une progression des crédits destinés aux rémunérations, indemnités et allocations diverses (52,1 millions de francs contre 49,5 en 1991, soit + 5,2%) qui, au-delà d'une provision de + 1,2 million de francs pour hausse de rémunérations, correspond :

- à des mesures de transformations d'emplois (+0,880 million de francs) liées à l'application du nouveau règlement de gestion des personnels du CSA, lui-même destiné à harmoniser, pour des raisons d'équité, de transparence et de bonne gestion, les règles applicables à différents agents dont les situations sont très diversifiées ; il s'agit, notamment, de mettre un terme à une anomalie : la présence, parmi les personnels du CSA, d'agents titulaires des services du Premier ministre, affectés auprès de l'instance de régulation lors de la création de la Commission nationale de la communication et des libertés ; une telle situation était contraire, dans son principe, à l'indépendance du conseil ;

(1) inscrits aux services généraux du Premier Ministre.

### Evolution des crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel

	Budget voté 1991	Projet de budget 1992
Chapitre 31-08 Rémunérations principales	43 948 409	46 245 650
Chapitre 31-09 Indemnités et allocations diverses	5 640 444	5 951 930
Chapitre 37-12 Dépenses de fonctionnement	147 813 884	147 084 384
<b>TOTAUX</b>	<b>197 402 737</b>	<b>199 281 424</b>

(en francs)

- à l'abondement (+ 0,527 million de francs) des crédits destinés au paiement des indemnités dues aux présidents et membres des comités techniques radiophoniques : ces crédits, jusqu'alors calculés en tenant compte de l'échelonnement de la création des CTR, doivent désormais correspondre à un fonctionnement en année pleine (les indemnités arrêtées par le CSA en 1989 sont les suivantes : 2.500 F/mois pour le président de chaque CTR, 2.000 F/mois pour les titulaires, 1.000 F/mois pour les suppléants) ;

- à une dotation de 0,4 million de francs pour la rémunération des vacataires qui participeront aux tâches supplémentaires incombant désormais au CSA, en vertu de la loi de décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications et relatives aux nouveaux supports de la communication audiovisuelle : conventionnement des chaînes distribuées par câble, conventionnement et délivrance d'agrément aux chaînes diffusées par satellite de télécommunication, délivrance d'autorisations d'exploitation pour tous les réseaux câblés qui desservent plus de 100 foyers ou qui distribuent d'autres chaînes que celles normalement reçues par voie hertzienne (la loi du 29 décembre 1990 ayant modifié la définition de l'antenne collective), observation et suivi des chaînes câblées ;

2) On relève, par contre, «en négatif», une diminution de 0,49% des dépenses de fonctionnement (147,084 millions de francs contre 147,813 en 1991).

Les mesures positives incrites à ce chapitre, pour un total de 5,150 millions de francs (en faveur, notamment, du développement de certaines applications informatiques, de la mise à niveau de la convention signée par le CSA avec le ministère de l'Intérieur pour le secrétariat des CTR, de la passation d'une convention avec France Télécom pour la détection des radios qui émettent dans des conditions irrégulières et de l'équipement et du fonctionnement des CTR) sont, en effet, plus que compensées par :

- une réduction de crédits de fonctionnement de 1,346 million de francs au titre de la participation du CSA à l'effort national d'économies qui épargne, cependant, les crédits non reconductibles et ceux qui sont destinés au financement des conventions qui lient le CSA avec Télédiffusion de France d'une part (pour la planification des fréquences hertziennes et le contrôle de leur utilisation) et le ministère de l'Intérieur d'autre part ;

- une amputation budgétaire de 2,8 millions de francs qui correspond à des crédits non reconductibles obtenus en loi de finances initiale pour 1991 pour l'installation de 7 CTR ;

- et une autre de 1,73 million de francs qui touche les crédits informatiques, au titre du maintien de l'existant.

## **B. ... NE PREND PAS SUFFISAMMENT EN COMPTE LE DEVELOPPEMENT DE SES MISSIONS**

Le budget global du CSA pour 1992 s'établit à 199,3 millions de francs contre 190,5 millions de francs en 1990, à termes comparables, c'est-à-dire en retranchant du budget 1990 les éléments correspondant aux relations entre le CSA et le ministère des Postes, des télécommunications et de l'espace, qui n'ont plus lieu d'être aujourd'hui en raison de l'intervention de la loi du 29 décembre 1990.

**C'est donc une augmentation de 4,62% sur deux ans qui est observée. Une telle évolution pourrait être jugée globalement satisfaisante si les missions et les charges du CSA étaient restées constantes. Tel n'est pas le cas.**



Doit-on, en effet, rappeler que si la loi sur la réglementation des télécommunications a retiré au CSA sa compétence en matière d'autorisation des réseaux radio-électriques privés et, partant, sa mission connexe de planification et de contrôle des fréquences utilisées par ces réseaux, elle a aussi affermi ses pouvoirs dans le domaine du câble ?

D'une part, les services de radiotélévision distribués par câble doivent désormais faire l'objet d'une convention avec le CSA définissant leurs obligations particulières, alors qu'auparavant ils étaient autorisés en bloc lorsque l'autorité de régulation donnait son accord au plan de services présenté par tel ou tel opérateur.

D'autre part, une acception plus restrictive de la notion «d'antenne collective» a réduit, au profit du régime d'autorisation de droit commun, le champ d'application du régime de déclaration préalable admis par dérogation par la loi du 30 septembre 1986 dans son article 43.

Ajoutons, en outre, que les services de communication audiovisuelle qui utilisent des fréquences de télécommunications - et qui font par ailleurs l'objet ni d'une diffusion hertzienne ni d'une distribution par câble - doivent eux-mêmes désormais faire l'objet d'un agrément du CSA, agrément subordonné à la conclusion d'une convention.

Ces dispositions emportent, pour le CSA, l'instruction d'un grand nombre d'autorisations nouvelles et le contrôle des obligations conventionnelles dont sont assorties ces autorisations.

Alors qu'il considère qu'un effectif de dix personnes est nécessaire pour assumer ces nouvelles missions, le conseil avait demandé de bénéficier, à tout le moins, de quatre créations d'emplois pour 1992.

Non seulement il ne les a pas obtenues, mais en plus il se voit supprimer quatre emplois par rapport à 1991 : un emploi au titre des mesures non reconductibles (lié à la création des CTR), les trois autres en application de la lettre de cadrage du Premier ministre (réduction de 3% des frais de fonctionnement de l'administration).

**Interrogé par votre rapporteur, dans le cadre du questionnaire budgétaire, le CSA n'écarte pas l'hypothèse de se voir contraint, en conséquence, «de renoncer à une partie des missions dont la loi l'a investi», crainte qu'il illustre par deux exemples :**

● L'autorité de régulation a été contrainte de modifier *les modalités de contrôle des messages publicitaires*, en abandonnant depuis le 1er septembre dernier, *le contrôle a priori*.

On se souvient que la CNCL avait confié cette mission de contrôle, en 1987, à l'Association pour le contrôle de la publicité audiovisuelle (ACPA), financée par les sociétés de télévisions, Radio-France et les organisations professionnelles d'annonceurs. Devant la réticence des membres de cette association à payer leurs cotisations et, considérant, en tout état de cause, comme malsain le financement de l'ACPA, le CSA s'était prononcé, dans son rapport d'activité pour 1990, en faveur de l'intégration du contrôle au sein de l'instance de régulation et en faveur de la budgétisation de son financement.

Aussi a-t-il demandé, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 1992, une mesure nouvelle de 5,7 millions de francs permettant la mise en place des emplois et des crédits correspondant à cette décision.

La demande a été rejetée, et, faute de disposer des moyens nécessaires à l'instruction des demandes de visa préalable, le conseil procèdera désormais uniquement à un contrôle a posteriori, lors de la diffusion des messages.

L'abandon de l'option dont disposaient jusqu'ici les annonceurs pour le contrôle a priori, note le CSA, «*risque d'avoir des effets préjudiciables tant sur le contenu des messages que sur les tarifs pratiqués par les chaînes.*»

● Dans le secteur des radios, tout aussi sensible que lourd à gérer, la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 (article 15) et le décret n° 89-632 du 7 septembre suivant sont venus alléger la tâche du CSA par la mise en place de *comités techniques radiophoniques*, avec une compétence géographique et une double mission : instruire les demandes d'autorisation (les décisions elles-mêmes continuant de revenir au CSA) et contrôler l'exécution des obligations afférentes aux autorisations.

Seize CTR ont été prévus, douze en métropole et quatre outre-mer.

Le programme d'installation des CTR devait s'achever courant 1991. Or, à ce jour, trois comités ne sont toujours pas créés : ceux de Lille, Basse-Terre et Saint-Denis de la Réunion.

L'ordre de mise en place des treize premiers CTR a été dicté par l'urgence de procéder à une replanification des fréquences et à l'attribution de nouvelles autorisations dans les régions qui

n'avaient pas été «traitées» depuis l'époque de la Haute autorité, soit depuis les années 1983-1985.

### Les comités techniques radiophoniques

<u>Siège</u>	<u>Ressort géographique</u>	<u>Date de création</u>
Dijon	Bourgogne-Franche Comté	1989
Marseille	Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse	1989
Paris	Ile-de-France, Oise, St Pierre-et-Miquelon (+ compétences transitoires pour les autres régions dans l'attente de l'installation des autres CTR)	1990
Nancy	Alsace-Lorraine et Champagne-Ardennes	1990
Poitiers	Région Centre (sauf départements d'Eure-et-Loir) et départements des Deux-Sèvres et de la Vienne	1990
Caen	Haute-Normandie, Basse-Normandie et départements de la Mayenne, de la Sarthe et d'Eure-et-Loir	1990
Toulouse	Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon	1990
Papeete	Polynésie	1990
Rennes	Bretagne et Pays-de-Loire (sauf départements de la Mayenne et de la Sarthe)	1991
Bordeaux	Aquitaine et Poitou-Charentes (sauf départements des Deux-Sèvres et de la Vienne)	1991
Clermont-Ferrand	Limousin et Auvergne	1991
Lyon	Rhône-Alpes	1991
Nouméa	Nouvelle Calédonie et Wallis et Futuna	1991
Lille	Nord-Pas-de-Calais et Picardie (sauf département de l'Oise)	?
Basse-Terre	Guadeloupe, Martinique et Guyane	?
Saint-Denis de la Réunion	Réunion et Mayotte	?

## Le réaménagement de la bande FM

### A. Régions "replanifiées" par le CSA

CTR	Ressort territorial traité
Dijon	Bourgogne-Franche-Comté
Marseille	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Nancy	Champagne-Ardennes (1)
Poitiers	Centre et départements de la Vienne et des Deux-Sèvres
Caen	Haute et Basse Normandie, Eure et Loir, Sarthe et Mayenne
Paris	Appels partiels en Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais-Picardie (au titre des compétences transitoires)

(1) L'Alsace et la Lorraine avaient été traitées par la CNCL

### B. Régions en cours de traitement

CTR	Ressort territorial
Marseille	Corse
Papeete	Polynésie française
Toulouse	Languedoc-Roussillon
Rennes	Bretagne, Pays-de-Loire
Bordeaux	Aquitaine, Charente, Charente Maritime
Clermont-Ferrand	Auvergne, Limousin

### C. Régions non encore traitées (2)

CTR	Ressort territorial
Toulouse	Midi-Pyrénées
Basse-Terre	Antilles-Guyane
Saint-Denis	Réunion et Mayotte

(2) Celles qui n'apparaissent dans aucun des tableaux ont été traitées par la CNCL

Cet étalement, sur deux ans et demi, de la mise en place des comités a été imposé par les contraintes budgétaires auxquelles le CSA a dû faire face.

*Les mêmes contraintes risquent, en 1992, de retarder l'installation des CTR de Basse-Terre et de Saint-Denis de la Réunion, voire de la reporter à l'année suivante. Or, chacun sait -et la mission sénatoriale d'information que votre rapporteur a eu récemment l'honneur de conduire à la Réunion a pu encore le constater- combien le réaménagement de la bande FM est urgente dans les départements d'outre-mer, où la plupart des radios émettent en situation de totale illégalité, et combien il doit être étudié avec minutie afin de répondre à l'attente des populations locales qui ont l'impression, souvent légitime, d'être délaissées par la métropole sur le plan culturel.*

Par ailleurs, faut-il souligner, car c'est une évidence, qu'il ne suffit pas de créer les CTR, mais qu'il s'agit aussi de les doter des moyens d'assurer réellement leurs missions, ce qui suppose de leur affecter des crédits suffisants pour financer le fonctionnement courant, les loyers, les contrats divers d'entretien et de maintenance, ainsi que les frais de déplacements (ce dernier poste est particulièrement important en raison de la nature des missions confiées aux comités, de l'étendue de leur ressort et de la répartition géographique de leurs membres).

La dotation consacrée aux CTR s'élèvera théoriquement, en 1992, à 9,140 millions de francs ainsi répartis :

* reconduction de crédits	5,04 MF
* mesures nouvelles	2,60 MF
* mesure d'ajustement non reconductible	0,50 MF
* maintien par le CSA au financement des CTR des crédits obtenus en 1990 sur la réserve parlementaire	1,00 MF

Le progrès par rapport à 1991 est sensible - + 2,6 millions de francs- mais le CSA a indiqué, en réponse à une question de votre rapporteur, que «*compte tenu de la diminution globale de son budget de fonctionnement (analysée ci-dessus), il pourrait se trouver empêché d'affecter aux comités techniques radiophoniques l'intégralité de cette dotation*» et qu'il ne disposait pas, en tout état de cause, «*de la totalité des moyens qui lui seraient nécessaires dès l'entrée en vigueur des autorisations pour procéder à des contrôles systématiques (puissance, fréquences, réalité du programme local, grille des programmes, part de chanson française, programmation locale ...)*».

Il rappelle qu'estimé à 350.000 francs par la direction du budget (1), le coût de fonctionnement moyen d'un CTR, l'expérience des premiers comités étant venue conforter les propres estimations du Conseil, est en réalité de 450.000 francs.

*(1) une revalorisation a toutefois été obtenue pour 1992, puisqu'auparavant la direction du budget tablait sur 250.000 francs par comité.*

## II. PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS DES ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC

Le projet de budget des organismes du secteur public de l'audiovisuel pour 1992 est marqué :

- côté ressources, par une progression des financements publics ;

- côté dépenses, par une priorité plus marquée encore que dans les lois de finances précédentes, en faveur de la télévision publique métropolitaine, et ce conformément aux engagements pris par le Gouvernement le 3 avril dernier.

### A. LES RESSOURCES

Le budget global du secteur public de l'audiovisuel augmentera en 1992 de **12,3 %** (par rapport à la loi de finances initiale pour 1991) en passant de **11,516 à 12,934 milliards de francs**.

1) Cette progression s'explique par un net accroissement (+ 14,6 %) des **ressources publiques**.

Elle conforte le rééquilibrage de la structure de financement du secteur public entamé en 1989.

#### Structure de financement du secteur public de l'audiovisuel

	1989 %	1990 %	1991 %	1992 %
Ressources publiques	69,8	71,2	75,5	77,0
Publicité et parrainage	24,7	23,1	18,6	18,3
Autres ressources propres	5,5	5,7	6,0	4,7

● Les tarifs de la redevance pour droit d'usage augmentent de 2,5 % et sont portés à 580 francs pour les récepteurs «couleur» et à 373 francs pour les récepteurs «noir et blanc».

Le montant TTC des prévisions d'encaissement en 1992 s'établit à 9.177 millions de francs. Après déduction de 420 millions de francs destinés à couvrir les frais de fonctionnement du service de la redevance, en augmentation de 15 millions de francs par rapport à 1991, et application du taux de TVA de 2,1 %, le montant hors taxe, à répartir entre les organismes, s'élève à 8.577 millions de francs, soit 910,3 millions de francs d'augmentation par rapport au produit à répartir cette année.

L'article 62 du projet de loi de finances prévoit la répartition suivante :

	millions de francs
Institut national de l'audiovisuel .....	211,5
Antenne 2 .....	2.179,0
France Régions 3 .....	3.076,5
Société nationale de radiodiffusion et de télévision d'outre-mer .....	677,9
Radio France .....	2.028,4
Radio France Internationale .....	39,3
Société européenne de programmes de télévision .....	364,4
Total .....	8.577,0

● Les concours budgétaires de l'Etat doivent augmenter en 1992 de 356,8 millions de francs (+ 34,8 %) et représenter 1.381,2 millions de francs :

- le processus de compensation des nouvelles exonérations de redevance amorcé avec le projet de loi de finances pour 1990 sera poursuivi : les 117 millions de francs budgétés à ce titre en 1991 (1) seront abondés à hauteur de 236,6 millions de francs ;

- des dotations pour les programmes de l'Antenne 2, de FR3 et de la Sept sont prévues pour un montant de 540 millions de francs (+ 81,7 millions de francs par rapport à 1991) ;

(1) 110 millions de francs se sont ajoutés en 1991 aux 47 millions de francs remboursés à partir de 1990.



## Répartition de la redevance entre les organismes du secteur public de l'audiovisuel

Le montant de redevance attribué aux organismes du secteur public de l'audiovisuel est destiné à équilibrer les charges, après détermination des recettes propres attendues (publicité, parrainage, autres recettes...).

Les charges sont calculées en tenant compte de l'évolution des dépenses de personnel et des glissements tarifaires concernant les autres charges d'exploitation (de diffusion notamment) et sont ensuite augmentées et / ou diminuées des mesures nouvelles et des économies prévues.

Le tableau ci-joint retrace, pour chaque organisme, l'évolution de la redevance (d'exploitation et d'équipement) de 1990 à 1992.

Organismes	1990			1991			1992			Evolution		Part dans le total en %
	Exploitation	Equipement	Total	Exploitation	Equipement	Total	Exploitation	Equipement	Total	en valeur (1)	en % (1)	
TDF	27,7	0,0	27,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
INA	124,2	6,7	130,9	145,2	7,3	152,5	203,7	7,8	211,5	59,0	38,7%	2,5%
Antenne 2	1311,6	12,0	1323,6	1738,1	12,9	1751,0	2179,0	0,0	2179,0	428,0	24,4%	25,4%
FR3	2687,4	10,0	2697,4	2769,6	0,0	2769,6	3076,5	0,0	3076,5	306,9	11,1%	35,9%
SEPT	188,8	148,7	337,5	205,8	78,7	284,5	273,1	91,3	364,4	79,9	28,1%	4,2%
RFO	711,3	0,0	711,3	763,6	8,0	771,6	677,9	0,0	677,9	-93,7	-12,1%	7,9%
Radio France	1867,2	0,0	1867,2	1998,6	16,6	2015,2	2028,4	0,0	2028,4	13,2	0,7%	23,6%
RFI	198,1	0,0	198,1	39,3	0,0	39,3	39,3	0,0	39,3	0,0	0,0%	0,5%
<b>TOTAL</b>	<b>7116,3</b>	<b>177,4</b>	<b>7293,7</b>	<b>7660,2</b>	<b>123,5</b>	<b>7783,7</b>	<b>8477,9</b>	<b>99,1</b>	<b>8577,0</b>	<b>783,3</b>	<b>10,2%</b>	<b>100,0%</b>

(1) Le produit supplémentaire à répartir en 1992 entre les organismes du secteur public de l'audiovisuel est en fait, de 910,3 MF. En effet, le produit de la redevance réparti en 1991 (contrairement à celui de 1992) incluait les compensations par le budget de l'Etat des exonérations de redevance soit 117 MF. L'écart est donc bien de 793,3 MF + 117 MF soit 910,3 MF. Compte tenu de cette précision, le produit à répartir progresse de 11,9 % entre 1991 et 1992.

- la rebudgétisation de Radio France Internationale se poursuit puisque la subvention du ministère des affaires étrangères dont elle bénéficie est portée à 471 millions de francs (+ 42,5 millions de francs) ;

- enfin, la contribution du ministère des Affaires étrangères au financement de l'action internationale de RFO (AITV) est maintenue, comme elle l'a déjà été cette année par rapport à 1990 (20,6 millions de francs).

2) Les recettes de la publicité et du parrainage sont estimées pour 1992 à 2.363,8 millions de francs, en augmentation de 218,7 millions de francs si l'on se réfère au montant prévu dans la loi de finances pour 1991 et de 101,7 millions de francs si l'on se reporte aux prévisions des budgets votés par les conseils d'administration.

Les recettes provenant de la publicité de marques et de la publicité collective (la distinction n'est plus faite depuis 1990) des sociétés du secteur public de la communication audiovisuelle sont estimées, à l'article 62 du projet de loi de finances, à 2.257,3 millions de francs hors taxes.

La répartition de leur objectif ne figure pas dans le projet de loi de finances transmis au Sénat alors que, l'an dernier, elle avait été soumise à l'approbation du Parlement par un amendement de l'Assemblée nationale.

Le «bleu» annexé au projet de loi de finances prévoit la répartition suivante :

Antenne 2	1.494,0 MF	(+ 47,3 MF)
FR3	600,0 MF	(+ 103,1 MF)
RFO	83,0 MF	(+ 14,0 MF)
RF	75,0 MF	(+ 6,0 MF)
RFI	5,3 MF	(+ 1,8 MF)

On remarquera que la hausse la plus forte est attendue sur FR3 : en effet, le «départ»<sup>(1)</sup> de la Sept des écrans de FR3 le samedi (où la chaîne culturelle occupait, depuis février 1990, les

(1) FR3 doit "héberger" pour la dernière fois la Sept le samedi 23 mai 1992.

créneaux de l'après-midi et de la soirée) permet d'envisager une augmentation sensible de l'objectif publicitaire de la troisième chaîne. La nouvelle programmation du samedi ne justifie cependant pas à elle seule les quelques 103 millions de francs supplémentaires prévus pour 1992, puisque le manque à gagner pour FR3 de la diffusion de la Sept le samedi est estimé à 40 millions de francs. On table manifestement aussi, et l'expérience récente y incite, encore qu'il faille être prudent, sur l'impact de la bonne image de la chaîne sur les rentrées publicitaires.

Le montant des ressources de *parrainage* (106,5 millions de francs), qui n'est pas soumis à l'approbation du Parlement comme il l'avait été l'année dernière par amendement de l'Assemblée nationale, est en augmentation sensible (60 millions de francs dans les projets de loi de finances pour 1990 et 1991), surtout pour Antenne 2 et Radio France. Sa réévaluation tient compte, certes de l'adaptation en cours de la réglementation applicable en la matière (transposition de la directive du 3 octobre 1989 relative à « la télévision sans frontières »), mais aussi des résultats de 1991, car, c'est un fait connu, les ressources de parrainage effectivement collectées dépassent, chaque année, le montant des prévisions.

La répartition de l'objectif attendu du parrainage est la suivante : 70 millions de francs pour Antenne 2, 10,4 millions de francs pour FR3 et 26,1 millions de francs pour Radio France.

### Recettes de parrainage des sociétés nationales de programme depuis 1988

(en millions de francs)

	1988	1989		1990		1991	1992
	Réalisation	Loi de finances	Réalisation	Loi de finances	Réalisation	Loi de finances	Loi de finances
Antenne 2	86,90	60,00	97,90	40,00	88,6	40,00	70,00
FR3	23,60	30,00	28,10	10,00	24,1	10,00	10,4
Radio France	9,80	10,00	24,70	10,00	24,4	10,00	26,1

(1) Les recettes de parrainage n'ont été budgétées qu'à partir de 1989.

## Recettes publicitaires des sociétés nationales de programme depuis 1988.

L'article 53 de loi du 30 septembre 1986 précise notamment que "les recettes provenant de la publicité de marques sont plafonnées à compter de 1987 et pour les deux années suivantes". Cette disposition (qui concerne uniquement les chaînes de télévision) justifiait la distinction entre la publicité de marques et la publicité collective.

C'est pourquoi, à partir de l'exercice 1990, les chiffres inscrits dans le tableau ci-dessus globalisent l'ensemble des recettes publicitaires des chaînes de télévision.

en MF	1988		1989		1990		1991	1992
	Objectif Loi de finances	Réalisation	Objectif Loi de finances	Réalisation	Objectif Loi de finances	Réalisation	Objectif Loi de finances	Objectif Loi de finances
<b>Antenne 2</b>	1765,8	1674,3	1806,7	1462,4	1796,7	1379,8	1446,7	1494,0
dont publicité collective	177,0	125,3	177,0	99,2				
<b>FR3</b>	414,3	406,0	415,3	418,2	455,3	548,0	496,9	600,0
dont publicité collective	39,0	30,7	40,0	42,9				
<b>RFO</b>	37,2	50,3	46,7	65,8	49,5	80,9	69,0	83,0
dont publicité collective	1,3	2,0	1,7	2,4				
<b>Radio France (1)</b>	39,9	63,5	45,0	70,2	59,0	71,0	69,0	75,0
<b>RFI</b>	3,5	2,5	3,5	4,4	3,5	4,8	3,5	5,3

Remarques :

- Les recettes publicitaires réalisées par les sociétés sont nettes de tous les prélèvements y compris celui au profit du compte de soutien en faveur des industries de programmes audiovisuels et cinématographiques. Les chiffres inscrits dans les comptes ont été, le cas échéant, retraités.

- Exception : les sociétés Radio France et RFI ayant des régies publicitaires intégrées, les recettes publicitaires réalisées incluent les frais de régie.

(1) Dans ses comptes, sous la rubrique "publicité collective", Radio France regroupe les recettes de publicité collective et de parrainage. Les chiffres inscrits dans ce tableau correspondent aux recettes de publicité collective au sens strict.

(SJT/AEF/ED/91EDE012/01-10-91)

**Les autres ressources propres du secteur public de l'audiovisuel, qui dépendent de l'activité des diverses sociétés, notamment en matière de commercialisation des programmes et de droits dérivés, devraient diminuer, en 1992, de 62,9 millions de francs (elles s'établiront à 612,1 millions de francs), alors que, l'année dernière à même époque, le projet de loi de finances pour 1991 tablait encore sur une augmentation de 50,5 millions de francs.**

Cette révision à la baisse a été établie en fonction de la situation des sociétés en 1991 : pour maintenir leur équilibre budgétaire, certaines d'entre elles doivent prélever sur leur trésorerie et voient donc le montant de leurs produits financiers diminuer. Globalement, les produits financiers du secteur sont estimés pour 1992 à 38,7 millions de francs, en diminution de 41 millions de francs par rapport à 1991.

Les prévisions de recettes commerciales sont, quant à elles, en baisse de 26,4 millions de francs compte tenu des difficultés rencontrées dans la commercialisation des produits, le constat valant en particulier pour l'Institut national de l'audiovisuel.

Cette diminution des ressources propres se trouve compensée par des ressources publiques.

## **B. LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES**

Le niveau des charges prévu pour 1992 est supérieur de 1.417,9 millions de francs à celui inscrit en loi de finances pour 1991. Cette augmentation doit toutefois être ramenée à 689,6 millions de francs si l'on raisonne par rapport, non plus à la loi de finances pour 1991, mais par rapport aux budgets 1991 votés par les conseils d'administration des sociétés qui ont tenu compte des évolutions survenues, c'est notamment le cas pour Antenne 2 et FR3, et relevé en conséquence le niveau des charges de l'année 1991 de 728,3 millions de francs.

En contrepartie des économies que lui a demandées le Gouvernement, le secteur public a obtenu un certain nombre d'ajustements et de mesures nouvelles.

## **1. Les économies**

**Le secteur public de l'audiovisuel devra réaliser, en 1992, 487,3 millions de francs d'économies.**

Celles-ci proviendront, pour leur plus grande part, de la mise en oeuvre **des plans de restructuration à Antenne 2 et FR3** : 170 millions de francs d'économies ont été demandés à Antenne 2 pour 1992 et 187 millions de francs à FR3 (cette dernière devra en outre réaliser 93 millions de francs d'économies supplémentaires au cours de l'exercice 1993).

On notera que 57 % de ces économies porteront sur la masse salariale des sociétés.

Les autres économies proviendront :

- de la non-reconduction des charges liées en 1991 à la crise du Golfe (estimées à 50 millions de francs pour Antenne 2 et à 15 millions de francs pour FR3) ;

- de l'abandon de la participation d'Antenne 2 dans la chaîne thématique pour enfants Canal J qui, on s'en souvient, a renoncé au printemps dernier à être diffusée par le satellite TDF1/TDF2 et s'est repliée sur le câble ; l'économie pour Antenne 2 sera de 10 millions de francs, correspondants à son apport prévisionnel à Canal J en 1992 ;

- du plan de rationalisation sur trois ans engagé par l'Institut national de l'audiovisuel qui doit entraîner théoriquement une économie de 3,8 millions de francs ; en outre, 2 millions de francs, liés en 1991 à des charges exceptionnelles, ne sont pas reconduits ;

- de la non-reconduction, compte tenu de leur réalisation, de 49,5 millions de francs d'investissements corporels financés sur redevance d'équipement.

## **2. Les ajustements**

Afin d'assurer l'équilibre de gestion des chaînes, **320 millions de francs** sont prévus pour la couverture des besoins à activités inchangées :

- 235 millions de francs permettront de prendre en compte l'évolution des dépenses de personnel, des charges de diffusion et de programme ;

- les autres ajustements concernent certaines charges spécifiques et notamment les versements aux sociétés d'auteurs et au compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels.

Compte tenu de ces évolutions, le budget de reconduction de l'ensemble des sociétés publiques de l'audiovisuel s'élève à 12.077,2 millions de francs.

## **3. Les mesures nouvelles**

Par rapport aux budgets 1991 des sociétés, adoptés par les conseils d'administration, **856,9 millions de francs** supplémentaires sont prévus pour la mise en oeuvre des objectifs suivants : le redressement prioritaire des deux chaînes publiques métropolitaines et, pour les autres sociétés, l'accroissement de l'offre télévisuelle outre-mer, la poursuite des contrats d'objectifs de Radio-France et Radio France Internationale, le rééquilibrage du budget de l'Institut national de l'audiovisuel et le lancement de la chaîne culturelle européenne.

● Antenne 2 et FR3 bénéficieront respectivement de 355,5 millions de francs et de 362,5 millions de francs de ressources nouvelles.

D'après le «bleu» budgétaire, ces ressources nouvelles, abondées d'une légère augmentation des ressources propres (134,1 millions de francs) et des économies à réaliser par les chaînes, devraient en théorie leur permettre de consolider leurs budgets de reconduction, déficitaires en 1991, de couvrir les évolutions des coûts et d'augmenter leurs budgets de programme selon les orientations définies dans les contrats d'objectifs et le plan stratégique pour la télévision publique.

● Conformément au contrat d'objectifs signé le 7 mai 1991 avec l'Etat, Radio France outre-mer se voit accorder 38 millions de francs de crédits supplémentaires pour :

. augmenter la durée de diffusion de ses programmes, notamment par l'ouverture d'antenne en matinée ;

. accroître le volume de ses productions propres, pour répondre aux attentes des populations d'outre-mer.

● 50 millions de francs de mesures nouvelles sont prévus pour Radio France afin qu'elle poursuive la mise en oeuvre du contrat d'objectifs signé le 8 juillet 1991 avec l'Etat (enrichissement des programmes nationaux ; extension de France Info ; consolidation des radios locales ; amélioration du confort d'écoute ; modernisation des équipements et de la gestion de la société).

Il a été demandé à la société, en contrepartie, de poursuivre en 1992 les efforts d'économies initiés en 1991 sur ses charges structurelles afin de rééquilibrer son compte de résultat.

● Radio France Internationale reçoit 18,5 millions de francs de crédits supplémentaires notamment pour étendre ses zones de diffusion, conformément à l'orientation principale du contrat d'objectifs qu'elle a signé avec l'Etat voici deux ans.

Pour 1992, trois bassins d'audiences sont prioritaires : l'Europe de l'Est, l'Afrique et le Moyen-Orient ; dans l'attente de la mise en service de nouveaux émetteurs en ondes courtes (le programme de renouvellement de ces émetteurs ayant pris du retard), RFI recourra à la location d'heures-fréquence auprès de radiodiffuseurs étrangers.

En outre, 13,6 millions de francs sont prévus pour compenser la perte de produits financiers consécutive au prélèvement sur sa trésorerie que RFI a opéré en 1991, en application des mesures de restrictions budgétaires intervenues en mars.

● Pour développer, en 1992, son effort de restauration des archives, son activité de recherche et renforcer son action commerciale, conformément aux priorités définies par son récent contrat d'objectifs, l'Institut national de l'audiovisuel bénéficiera de 32,4 millions de francs de mesures nouvelles.

En augmentation de 64,4 millions de francs (+ 42%), la redevance allouée à l'Institut doit permettre, outre la couverture des ajustements et des objectifs nouveaux, de compenser la diminution des recettes commerciales.



● La chaîne franco-allemande, enfin, figure, d'après le «bleu» budgétaire, parmi les priorités du Gouvernement pour 1992. Toutefois, une prévision exacte des besoins de la chaîne pour l'année prochaine n'a pu être établie et les moyens de la Sept en 1991 ont été fixés à 545 millions de francs (+ 38 millions de francs) en attendant que la partie allemande détermine sa propre participation. Ils seront, le cas échéant, réajustés pour tenir compte du principe de parité entre la France et l'Allemagne qui figure dans le traité franco-allemand du 2 octobre 1990. Rappelons que la chaîne doit commencer à diffuser ses programmes depuis Strasbourg au cours de l'année prochaine.

### **III. LES ORIENTATIONS ACTUELLES A L'ÉGARD DE LA TÉLÉVISION PUBLIQUE**

Mesures financières, réformes structurelles et plans de réorganisation interne pourraient laisser penser que les années 1991-1992 marqueront durablement l'histoire de la télévision publique française.

Il est, en fait, permis d'en douter : outre qu'on peut s'interroger sur l'opportunité de certaines options, on se doit de faire observer que l'avenir du secteur public est aussi suspendu à la résolution de deux problèmes récurrents : l'octroi de moyens de financement durables et l'assouplissement des modalités d'exercice de la tutelle.

#### **A. L'ASPECT FINANCIER : LE «MILLIARD ET DEMI» POUR LE SECTEUR PUBLIC**

A la suite des déséquilibres comptables enregistrés en 1990 par Antenne 2 (- 744,3 millions de francs) et FR3 (- 179,8 millions de francs incluant, cependant, une provision pour restructuration de 150 millions de francs), le Gouvernement a arrêté le 3 avril dernier, soit quelques semaines après la nomination du nouveau président commun des deux chaînes, les mesures suivantes :

- recapitalisation immédiate d'Antenne 2 par apport d'une dotation de 500 millions de francs ;

- autorisation d'arrêter les budgets 1991 avec des déficits prévisionnels d'exploitation de 295 millions de francs pour Antenne 2 et de 255 millions de francs pour FR3, et possibilité de recourir à l'emprunt pour les financer ;

- octroi d'un crédit supplémentaire d'un milliard de francs à inscrire au projet de loi de finances pour 1992.

● Les 500 millions de francs prévus pour Antenne 2 en 1991 ont été versés le 30 avril. Financés par «redéploiement» comme l'avait annoncé le ministre de l'économie et des finances, ils ont été

imputés sur le chapitre 54-90 du budget des charges communes pour 1991, «apport aux fonds de dotations ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte».

● En contrepartie d'économies (170 millions de francs pour Antenne 2 et 187 millions de francs pour FR3) à réaliser sur l'exercice, le projet de loi de finances pour 1992 traduit théoriquement l'engagement du Gouvernement d'apporter en 1992 un milliard de francs de moyens nouveaux aux deux chaînes publiques réparti également entre les deux sociétés.

En s'établissant à 4024,6 millions de francs, le budget d'Antenne 2 progresse de 15,8%.

Celui de FR3 est porté à 4065,8 millions de francs et enregistre une augmentation de 16,8%.

**Il nous faut, cependant, considérer l'utilisation de ce «milliard». Contrairement à ce qui avait été annoncé, il ne bénéficiera pas intégralement - loin s'en faut - aux programmes d'Antenne 2 et de FR3. Il doit être affecté aussi au financement de l'évolution des coûts et, surtout, à la couverture des déficits autorisés en 1991 : 550 millions de francs pour les deux chaînes.**

On ne connaîtra exactement les sommes qui seront effectivement consacrées en 1992 à l'information et aux programmes que lorsque les conseils d'administration des deux chaînes auront arrêté les budgets de l'exercice, c'est-à-dire les 10 et 12 décembre prochains. On doit se contenter, pour l'heure, d'une comparaison des budgets fonctionnels 1991 et 1992 qui figurent au «bleu» budgétaire. Elle fait apparaître l'évolution suivante :

	1991	1992 (en millions de francs)
<b>Antenne 2</b>		
Information	648,9	702,1
Production de programmes	1.472,7	1.626,9
<b>FR3</b>		
Information	878,1	1.004,1
Programme national	746,9	940,5
Programme régional	237,2	256,0
<b>TOTAL</b>	<b>3.983,8</b>	<b>4.529,6</b>

L'augmentation des crédits destinés aux programmes est donc limitée à 545,8 millions de francs pour les deux chaînes, à 207,4 millions de francs pour Antenne 2 et à 338,4 millions de francs pour FR3.

## **B. L'ASPECT STRUCTUREL : LE PLAN STRATÉGIQUE POUR LA TÉLÉVISION PUBLIQUE, LES PLANS DE RÉORGANISATION INTERNE ET LES PLANS SOCIAUX D'ACCOMPAGNEMENT D'ANTENNE 2 ET DE FR3**

### **1. Les orientations stratégiques de la présidence commune**

Le « plan stratégique pour la télévision publique (1991-1994) » que le président directeur général d'Antenne 2 et de FR3 a présenté, au début du mois de juin dernier, aux personnels des deux chaînes, doit être mis en perspective dans le débat qui a lieu sur l'audiovisuel public depuis plus de deux ans.

Il convient, auparavant, pour en saisir les novations, de procéder à sa « lecture ».

Ce plan, qui s'articule en cinq parties, traite successivement de l'objectif et des missions, des instruments et des conditions de la réussite, et débouche sur un calendrier.

a) L'objectif est celui du **renforcement du secteur public**, mais le plan de M. Hervé Bourges s'en tient à ce stade aux généralités, en récapitulant les mesures financières adoptées par le Gouvernement le 3 avril dernier et l'effort d'économies demandé, en contrepartie, aux chaînes publiques.

b) On retrouve au chapitre des **missions**, force est de le constater, le discours désormais convenu sur la télévision publique.

Les cinq choix, qualifiés de « clairs et stratégiques » de ce plan ne diffèrent pas en effet de ceux qu'avait faits le Gouvernement pour l'audiovisuel public au printemps 1989 et qui ont été repris dans les contrats d'objectifs signés par chacune des deux chaînes avec l'Etat le 26 septembre 1990.

Il s'agit :

- *de préciser l'identité de chaque chaîne*, le plan reprenant les développements devenus habituels sur la «chaîne populaire de qualité et de référence» pour Antenne 2 et sur la «chaîne de la découverte et de la différence» pour FR3 ;

- *d'harmoniser les programmations*, objectif formulé à partir de considérations légitimes mais peu novatrices sur la nécessité d'éviter les incohérences de programmation et la concurrence stérile entre les deux chaînes ;

- *de redéfinir la politique de l'information et des sports*, souci déjà exprimé dans les contrats d'objectifs afin d'éviter doublons, vaines compétitions et dysfonctionnements ;

- *de clarifier les objectifs de la télévision régionale* avec, en particulier, le souhait d'augmenter les décrochages locaux, amplement développé dans le contrat d'objectifs de FR3 ;

- *d'organiser le développement de la télévision publique*, orientation également reprise des contrats d'objectifs.

Certains passages retiennent cependant l'attention :

● l'idée, d'abord, d'un «**service public seul capable d'être généraliste**» face à une télévision commerciale condamnée par la quête de l'audience (et donc des ressources publicitaires) à être thématique en privilégiant fictions et variétés. Le ministre délégué chargé de la communication s'est livré au même constat lors de son audition par votre commission le 20 juin dernier («la télévision commerciale s'est spécialisée dans trois genres : information, jeux, variétés»);

● la notion, pour FR3, «**d'offre de programmes adaptée aux bassins de populations desservis**» et l'objectif affiché, pour cette chaîne, de concevoir et programmer les émissions «pour être diffusées, dans des zones définies selon leur intérêt éditorial («du national au local, mais aussi interrégionalement sur des zones démographiques à géométrie variable, allant de 6 à 10 millions d'habitants, à l'instar des grandes régions des autres pays européens», a précisé M. Hervé Bourges devant votre commission, le 17 octobre dernier ; il a souligné la nécessité de «faire tomber les murailles des régions», la télévision régionale ne se limitant pas au journal et à sa zone de couverture, ce qu'il a illustré par les exemples «des problèmes d'environnement de la région Rhône-Alpes qui intéressent également les téléspectateurs de la Suisse romande» et de «la Feria de Nîmes qui

n'intéresse pas les seuls aficionados de la région Languedoc-Roussillon») ;

- l'annonce, dans le chapitre «harmoniser les programmations», d'une «politique de multidiffusion à laquelle seront associés les deux réseaux» ;

- enfin, et surtout, la réforme de l'information, présentée comme une des principales innovations du plan stratégique.

Le maintien, en ce qui concerne l'information nationale, de deux rédactions distinctes est contesté par le plan de la présidence commune d'Antenne 2 et de FR3, et la rédaction nationale et internationale commune de la BBC (les deux chaînes ont un seul service de la rédaction et un seul directeur de l'information) présentée comme modèle.

On ne peut manquer, cependant, de relever l'existence d'un certain désaccord sur ce point entre M. Bourges et le ministre délégué chargé de la communication qui a clairement affirmé, le 20 juin devant votre commission, que si leurs moyens devaient être resserrés, les deux antennes devaient être maintenues. On ne peut s'empêcher non plus de rapporter la «réponse» que lui a faite le président directeur général d'Antenne 2 et de FR3 le 27 juin, devant votre commission toujours : il est regrettable que l'esprit français soit ainsi fait qu'il ne juge plus «formidable» le modèle anglais de la BBC dès lors que l'on cherche à s'en inspirer . . .

La réforme de l'information suppose aussi, d'après le plan de M. Bourges, que la spécificité des diverses éditions d'Antenne 2 et de FR3 soit définie selon les horaires, le réseau de diffusion, l'audience disponible et la nature de ses attentes. On a pu craindre que, derrière ce discours général, se cache le problème du doublon éventuel du «19/20» de FR3 et de l'édition de 20 h d'Antenne 2 ; le président des deux chaînes publiques a, depuis, déclaré à votre commission qu'il n'était pas question «de réduire l'information régionale sur FR3, ni le nombre de ses éditions».

La couverture et le traitement rédactionnel devront être, par ailleurs, améliorés, notamment par le renforcement des services spécialisés. Votre rapporteur ne peut que s'en féliciter : des insuffisances ont été clairement révélées en la matière pendant la guerre du Golfe ; les responsables de l'information auditionnés par votre commission le 10 avril dernier ont déploré l'absence, dans les rédactions, de spécialistes des questions stratégiques et militaires (d'où l'appel à des experts extérieurs) ou de bons connaisseurs des

problèmes du Moyen-Orient ; le problème se pose pour toutes les chaînes, mais sans doute plus que les autres, celles du secteur public ne peuvent-elles se contenter d'un constat : face aux télévisions commerciales dont l'objectif est avant tout d'être les premières sur l'évènement, il leur faut mettre l'accent sur l'analyse et la réflexion. Le président directeur général d'Antenne 2 et de FR3 a très justement parlé, à propos de la couverture des évènements du Golfe, de «déficit d'information géopolitique».

Enfin, on trouve le souci de combler, à terme, une autre carence apparue pendant la guerre du Golfe : l'absence d'agence française d'images.

On peut déplorer qu'il ait fallu attendre un évènement exceptionnel comme celui-ci (ou, quelques mois avant, la «révolution» roumaine) pour déclencher une prise de conscience : hommes politiques, philosophes et journalistes ont été unanimes pour dénoncer les dangers que représentait l'omniprésence de CNN, la chaîne nord-américaine d'informations en continu ; il nous faut souhaiter l'aboutissement rapide du projet «Euronews», l'une des meilleures formules pour contrebalancer l'influence de la chaîne de M. Ted Turner.

Voilà aujourd'hui sept ans que, dans le cadre de l'Union européenne pour la radiodiffusion (UER), ce projet est à l'étude pour diffuser par satellite, avec reprise sur les réseaux câblés, une information européenne en cinq langues (français, anglais, allemand, espagnol et italien). Si la BBC n'a jamais pris part à l'avant-projet (les Britanniques ont des projets concurrents similaires en langue anglaise), les chaînes allemandes (ARD et ZDF), après une première période d'hésitation, se rallieraient au projet ; l'Espagne, l'Italie et l'Autriche lui sont depuis longtemps favorables (liste à laquelle il convenait d'ajouter, avant l'actuelle guerre civile, la Yougoslavie). Rappelons qu'«Euronews» doit être financé par la publicité et les contributions des chaînes publiques européennes qui sont membres du consortium.

Pour en finir avec ce chapitre de l'information, votre rapporteur regrette que le plan stratégique reste muet sur les relations entre le programme national de FR3 et les directions régionales, relations qui demandent à être assainies -les grèves de décembre 1990 l'ont montré de manière spectaculaire.

**c) Les «instruments de la stratégie» sont au nombre de six :**

● *La mise en place d'un «véritable marketing de service public»* avec des études pour connaître le public et ses attentes, des pilotes et des diffusions-test, une marque commerciale commune (pour la communication hors antenne, elle ne se substitue pas à l'identification propre de chaque chaîne).

● *Le renforcement des capacités d'investissement dans les programmes* avec deux innovations :

\* la création d'unités pilotes pour intervenir sur des projets communs tels que les sports et les émissions pour la jeunesse ;

\* la création d'une société financière spécialisée, filiale d'Antenne 2 et de FR3, pour financer les investissements dans les programmes stockables (films de cinéma, fictions TV, documentaires, dessins animés, spectacle et musique).

**Il est certes difficile d'apprécier, sans connaître les modalités concrètes de leur mise en oeuvre, l'opportunité de ces projets, mais on ne peut s'empêcher de remarquer que s'ils peuvent renforcer les capacités d'investissement, ils risquent aussi de jouer contre l'identité des chaînes (et leur complémentarité, laquelle est actuellement perceptible, par exemple, pour les émissions destinées à la jeunesse).**

● *La restructuration de l'outil décentralisé de production :* les objectifs de rationalisation et de regroupement qui figuraient déjà dans le contrat d'objectifs de FR3 sont repris avec, cependant, une innovation importante : l'établissement entre antennes nationale et régionales et les centres de production, qui relèveront désormais d'une filière autonome - «FR3 Production» - de relations de clients à fournisseurs.

● *L'amélioration de la gestion des ressources humaines :* une réflexion est attendue sur les qualifications, les carrières, l'organisation des tâches, les systèmes de rémunération, la gestion des effectifs ; elle doit permettre à terme l'harmonisation de la gestion des ressources humaines, chaque chaîne conservant cependant sa responsabilité propre en matière de gestion sociale.

**On peut se demander si le maintien de l'identité de chaque chaîne en matière de gestion sociale n'est pas contradictoire avec l'objectif de fusion juridique, formulé plus avant dans le plan. Peut-on, en effet, faire cohabiter dans une même**



structure des personnes aux statuts et aux conditions de rémunération différents ?

● *L'optimisation de la commercialisation* : il s'agit d'abord d'obtenir du Gouvernement l'autorité des chaînes sur leurs régies publicitaires ; c'était une demande pressante de M. Philippe Guillaume ; elle a été reprise par la Cour des comptes qui, au printemps dernier, a longuement insisté sur l'anomalie que constituent les modalités actuelles de fonctionnement de la régie publicitaire d'Antenne 2 dans laquelle la chaîne est minoritaire.

Le deuxième objectif est la constitution d'un catalogue de droits communs aux deux chaînes, exploité par la filiale d'Antenne 2 Eva 2 qui deviendra commune aux deux chaînes.

**Cette orientation est sans doute opportune «en aval» (avec notamment la constitution, à des fins commerciales, de collections à partir des productions des deux chaînes) ; on peut s'interroger sur sa pertinence pour «l'amont», c'est-à-dire pour l'achat des droits : comme l'a indiqué le rapport provisoire de la Cour des comptes sur la présidence commune, une politique commune d'achats de droits n'a guère de sens étant donné que le coût d'achat des films, par exemple, est différent pour chaque chaîne, ce qui reflète des besoins et des modes de négociation différents. Il semble que les deux chaînes ne pourraient dégager une capacité de négociation commune que si elles négociaient et achetaient les mêmes genres de programmes, ce qui n'irait guère dans le sens de leur complémentarité...**

Interrogé par votre rapporteur sur ce point, lors de son audition du 27 juin, M. Bourges a reconnu que les chaînes n'avaient ni les mêmes disponibilités, ni les mêmes besoins et qu'en conséquence, leur identité respective devait être préservée pour les achats de droits.

● *L'amélioration de la productivité de la télévision publique* par «l'ajustement de son potentiel humain», l'organisation de la «flexibilité de l'emploi» et par l'introduction de la comptabilité analytique et d'un véritable contrôle de gestion.

Ces orientations sont indispensables et certaines d'entre elles courageuses. Mais on doit regretter - et s'étonner - que, dans le même temps, le plan stratégique pour la télévision publique ne sollicite pas l'allègement de la tutelle administrative et financière pourtant nécessaire à l'introduction de la logique d'entreprise dans le secteur public. Le problème est même totalement éludé (même si M. Bourges ne manque pas par ailleurs de l'évoquer).

**d) La réussite du plan stratégique pour la télévision publique est subordonnée à trois conditions :**

- **réaliser le redressement financier** : l'équilibre d'exploitation est l'objectif pour 1992, et, en vue de l'exercice 1993, l'étude d'un plan de financement pluriannuel est demandée à l'Etat actionnaire. Ce point est fondamental. Votre rapporteur y reviendra, comme il le fait chaque année, car le problème reste toujours sans réponse.

Un autre objectif est le développement des ressources propres grâce à la reconquête de l'audience (force est de constater que, pour Antenne 2 au moins, il s'avère pour l'instant difficile à réaliser et que, pour les deux chaînes, les prévisions pour 1992 ont dû être établies de manière plus «réaliste» que par le passé).

- **adapter le cadre conventionnel de l'emploi**, notamment par la conclusion, par les chaînes, d'accords d'entreprise spécifiques. On peut se demander, là encore, si cet objectif est compatible avec celui de la fusion juridique.

- **engager des aménagements juridiques** et, notamment, obtenir certaines modifications réglementaires en matière de parrainage, de durée de la publicité et d'interruptions publicitaires (pour les programmes autres que les oeuvres audiovisuelles), d'ouverture progressive de la publicité sur FR3 au secteur de la distribution, d'abaissement de la participation d'Antenne 2 au-dessous du seuil de contrôle dans le capital de la Société française de production.

M. Hervé Bourges a déclaré (devant votre commission, le 17 octobre) que, dans l'hypothèse où les diffuseurs privés obtiendraient le retour à la seconde coupure publicitaire des oeuvres audiovisuelles lors du débat en cours sur la révision de la loi de 1986 sur la liberté de communication, il demanderait au Gouvernement que la notion «d'interruption normale du programme» qui conditionne, sur le secteur public, l'insertion des écrans publicitaires, soit étendue, par référence à l'article 11 de la directive européenne sur la «télévision sans frontières», aux entractes à l'intérieur des émissions dont le contenu et la réalisation ont été conçus en conséquence (variétés, jeux, voire séries étrangères).

S'agissant de l'ouverture de la publicité télévisée au secteur de la distribution, on sait que, soucieux de préserver l'équilibre actuel entre la presse écrite et l'audiovisuel, le

Gouvernement n'y est pas favorable (au-delà du cas spécifique de FR3).

e) La presse a commenté les étapes du calendrier prévu pour la mise en oeuvre du plan stratégique pour la télévision publique sous le qualificatif de «**3R**» : redressement, rapprochement, regroupement.

● Le redressement est amorcé depuis janvier 1991 avec la recherche de gains de productivité et l'allègement des structures.

● Le rapprochement doit se traduire par la mise en place d'une instance de coordination de la programmation (pour l'harmonisation des programmes ; elle est intervenue au printemps dernier), d'une direction centrale des études (qui a été mise en place le 1er août et dont la tâche est d'analyser les attentes du public), d'une coordination entre responsables artistiques et de production pour les politiques d'achats et de commandes de productions, d'une direction centrale pour la communication stratégique et institutionnelle des deux chaînes, d'une marque commerciale commune, d'un groupement d'intérêt économique des moyens qui servira de structure juridique et comptable aux services de la présidence commune et aux directions centrales, d'une unité pilote commune dans le secteur des émissions pour la jeunesse, d'une direction centrale du développement et de l'action internationale et par la transformation de la filiale Eva 2 d'Antenne 2 en filiale commune et la reprise des actions détenues par la Régie française de publicité dans les régies publicitaires.

Dans le domaine de l'information, une étude de faisabilité doit, avant la fin 1991, rendre des conclusions sur la structure commune envisagée pour les rédactions nationales des deux chaînes ; un directeur chargé, sous l'autorité de M. Bourges, de la coordination de l'information nationale a été nommé au cours de l'été pour définir la vocation éditoriale de chaque édition nationale sur Antenne 2 et FR3, préparer la création de l'agence d'images, mettre en oeuvre, au titre de première étape, la coordination des deux rédactions et travailler à l'étape ultérieure de la structure commune.

En 1992, la société de financement destinée aux investissements dans les programmes stockables sera créée, la gestion de la trésorerie de l'ensemble A2-FR3 centralisée et l'autonomie de la filière de production de FR3 réalisée.

● S'agissant du regroupement, une implantation immobilière commune est envisagée pour 1993/1994. Elle doit regrouper les services logistiques et les services opérationnels communs (services d'information et unités de programmes

communes, comme dans le secteur de la jeunesse), mais, et on note, dans l'énumération, une certaine contradiction, les services qui concourent à l'identité de chaque chaîne resteront distincts (programmation, édition d'information, programmes, promotion).

\*

\* \*

**Lorsqu'on le met en perspective dans le débat qui a lieu depuis près de trois ans sur la télévision publique, il est clair que le plan de M. Bourges, s'il est appliqué dans son intégralité, va sans doute au-delà de la logique de la «présidence commune» qui avait été contestée par le Sénat et qu'il procède davantage de la conception de la «présidence unique» qui avait suscité l'hostilité au printemps 1989.**

La présidence commune avait été conçue pour assurer la complémentarité des deux chaînes publiques et obtenir synergies et gains de productivité par la mise en commun de moyens dans les domaines de l'information (réseaux locaux et correspondants à l'étranger), des études, des droits (achats en commun, gestion des stocks, commercialisation) et des régies publicitaires (économies d'échelle et renforcement de la capacité de négociation des chaînes).

Si le rapport provisoire de la Cour des comptes dont elle a fait l'objet a dit qu'elle avait eu «jusqu'ici» (c'est-à-dire avant le printemps dernier) plus d'inconvénients que d'avantages, la principale raison invoquée est l'impossibilité dans laquelle s'est trouvé le prédécesseur de M. Bourges de bénéficier de l'appui des autorités de tutelle.

Fort de leur soutien, le nouveau président d'Antenne 2 et FR3 entend aller plus loin que la présidence commune et la **logique que met en place son plan stratégique est bien en effet celle «d'une fusion totale ou partielle des deux sociétés, du moins en ce qui concerne leurs activités pour les antennes nationales» (1).**

Cette logique, qui sous-tend l'énoncé des objectifs et les moyens du «renforcement structurel et économique de la télévision publique» est illustrée par le détail des actions programmées pour chacune des trois étapes de réalisation du plan (redressement, rapprochement, regroupement). Le rapprochement prévoit la mise en place d'une liste substantielle d'actions, de politiques, de structures et

(1). *Plan stratégique* p. 4

de filiales communes qui concourront toutes au renforcement de la présidence (on ne pourra plus s'en tenir alors au terme de «commune») au détriment de l'autonomie et peut-être, on ne peut en tout cas l'exclure, de la personnalité de chacune des chaînes.

Les orientations de ce plan -qui reposent sur une analyse sérieuse et d'ailleurs dressée à plusieurs reprises depuis trois ans des difficultés de fonctionnement de l'audiovisuel public (du plan du Gouvernement pour l'audiovisuel public du printemps de 1989 aux récents rapports de la Cour des comptes -qui vont plus loin dans la critique en mettant en cause la responsabilité du Gouvernement- en passant par les rapports budgétaires des commissions parlementaires)- cherchent à faire ressortir les avantages du rapprochement et du regroupement. Mais, outre qu'elles ne seront sans doute pas faciles à concrétiser dans un laps de temps aussi court même avec l'appui des pouvoirs publics ( <sup>1</sup>), elles butent sur l'extrême difficulté qu'il y a à trouver un équilibre entre les synergies porteuses d'économies d'échelle et le maintien souhaitable de l'autonomie et de l'identité des chaînes.

C'est cette difficulté et le souci premier de préserver l'identité des deux chaînes qui avaient conduit le Sénat à s'opposer en 1989 à la présidence commune. Pour la Haute Assemblée, le sursaut de l'audiovisuel public était avant tout conditionné par la révision de ses modalités de gestion.

En prévoyant l'introduction du contrôle de gestion, de la comptabilité analytique, en envisageant une réflexion sur la gestion sociale des chaînes, «un ajustement» de leur potentiel humain et la flexibilité de l'emploi -autant de mesures indispensables et souvent courageuses- le plan Bourges va, à cet égard, dans le bon sens. Mais il ne peut réussir, sur ce terrain de la gestion, que si dans le même temps, encore une fois, la tutelle administrative et financière de l'Etat est assouplie. Par ailleurs, beaucoup de ces mesures de réorganisation pourraient être vraisemblablement mises en oeuvre à l'intérieur de chaque société sans qu'il y ait de plan de regroupement du secteur public. Et il n'est pas sûr que celui-ci soit garant de leur succès.

Une remarque finale : le plan de M. Bourges se veut pragmatique, l'est-il vraiment ? Il l'est assurément lorsqu'il s'agit de «démarches d'assainissement, de redressement, de réorganisation interne» de chaque société. Il l'est beaucoup moins lorsqu'il envisage, dès l'introduction, la fusion, donnant l'impression, assez éloignée du pragmatisme, que tel est le but et que le redressement et la réorganisation des deux chaînes sont les moyens et non l'objectif. Ce

(1). M. Bourges a reconnu, devant votre commission, le 17 octobre, que «l'esprit de coopération entre les deux chaînes publiques était difficile à installer».

sentiment apparaît clairement dans la phrase : «Avant de regrouper, nous allons devoir redresser et rapprocher» (1).

## **2. La réorganisation et les plans sociaux des chaînes**

En contrepartie de l'effort financier annoncé par le Premier ministre le 3 avril 1991, les chaînes publiques se sont engagées :

- d'une part à renouer avec l'équilibre budgétaire par la mise en oeuvre d'un plan d'économies portant sur les dépenses de fonctionnement hors programmes,

- d'autre part, à rénover leur organisation et leur fonctionnement en vue d'un assainissement durable des structures financières et d'une modernisation des méthodes et des conditions de gestion.

Leurs engagements ont été traduits dans des plans de réorganisation interne dont les conséquences pour l'emploi ont été traitées par des plans sociaux d'accompagnement.

### a) les plans de réorganisation interne

1) **Le plan de réorganisation interne d'Antenne 2** repose sur «trois principes fondamentaux» :

- **réduire les dépenses de fonctionnement hors frais de personnel et hors programmes** par une renégociation des conventions signées avec Télédiffusion de France et l'Institut national de l'audiovisuel, par une diminution du «train de vie» de la société et de ses implantations immobilières ; au total, ces mesures devraient entraîner *une économie annuelle d'une cinquantaine de millions de francs* ;

- **redéfinir les conditions de travail**, par «la remise en cause de certains usages ou accords verbaux qui aboutissent à un cloisonnement excessif des tâches et à une rigidité préjudiciable des fonctions» ; il est notamment prévu de développer la polyvalence pour certaines fonctions, de modifier certaines modalités de planification et de limiter le recours aux vacations, de renforcer la modulation des équipes et de réviser les modes de calcul du temps de travail ;

- **simplifier l'organigramme afin :**

(1) M. Bourges a, par ailleurs, récemment déclaré qu'il souhaitait être «le président de la télévision publique enfin réunifiée» (Stratégies n° 759 - 7 octobre 1991).

*\* de resserrer les niveaux hiérarchiques* : le principe de l'autorité hiérarchique doit être réaffirmé, les processus de décision accélérés et les cadres davantage responsabilisés afin «d'en finir avec la situation actuelle caractérisée par une dilution des responsabilités, un cloisonnement excessif, une rigidité absolue des fonctions et des métiers, une bureaucratie paralysante» ;

*\* d'alléger les structures*, d'une part par une meilleure adéquation des moyens aux besoins (suppression des moyens techniques et humains superflus, meilleure planification des émissions, réduction et allègement des décors) et, d'autre part, par le regroupement sous une autorité unique des moyens techniques et de gestion concourant aux mêmes activités ;

*\* de moderniser les méthodes de gestion* : cette modernisation s'appuiera, en premier lieu, sur un contrôle de gestion décentralisé qui suppose la mise en place, souhaitée depuis de nombreuses années, d'une comptabilité analytique pour évaluer les activités en coûts complets et élaborer des tableaux de bord périodiques ; chaque niveau de responsabilité devra établir les indicateurs nécessaires au suivi des réalisations par rapport aux prévisions, à l'analyse des écarts et à la prise de «décisions correctrices».

Parallèlement, la mise en oeuvre du *schéma directeur informatique* doit permettre de renouveler les méthodes de gestion et d'alléger procédures et structures. Enfin, un *audit des procédures de commandes de prestations techniques et d'achats*, tant par sous-traitance à l'extérieur que par utilisation des moyens internes de la société a été demandé au cabinet Arthur Andersen ; la direction en attend recommandations et conseils pour parvenir à une plus grande rigueur dans le choix des fournisseurs, à un meilleur contrôle de gestion, à un allègement des procédures administratives et, partant, à des économies tant dans le budget de fonctionnement que dans le budget de programmes.

● La mise en oeuvre de ces principes aura des conséquences différentes selon les services.

- Dans le domaine de l'information, le plan de réorganisation interne d'Antenne 2 doit se traduire par :

*\* un recentrage de la hiérarchie de la rédaction* : le directeur de l'information d'Antenne 2 aura sous son autorité trois responsables (chargés de la rédaction, des magazines, de la logistique et de la gestion) ; quatre rédacteurs en chef, au lieu de six, dirigeront les éditions, les autres postes de direction seront supprimés ;

\* *la création d'une nouvelle direction qui regroupera l'ensemble des fonctions de logistique et de gestion et qui comportera un département de l'image (illustration des journaux télévisés et des magazines), un département reportage, un département des moyens administratifs (regroupant les autres moyens administratifs de production) et un département gestion ;*

\* *une meilleure utilisation des moyens techniques de l'information (par la remise en cause de certains usages et accords sur les conditions de travail des techniciens et des équipes de reportage notamment) ;*

\* *l'introduction de nouvelles technologies (modernisation des prompteurs et conducteurs des journaux, des studios de mixage et de post-production, informatisation des archives, des plannings et de la gestion administrative etc . . .).*

- Les mesures envisagées pour les moyens techniques de l'information concernent aussi le **service des sports** qui les utilise largement. Mais, dans l'attente des conclusions de l'étude sur le rapprochement des services des sports d'Antenne 2 et FR3, il a été décidé de limiter la réorganisation à un regroupement des attributions de certains journalistes.

- Pour les **directions de la production, des programmes, de la programmation et des études**, le projet de réorganisation interne d'Antenne 2 vise à mettre fin au système de «double hiérarchie» actuel des unités de programme où le directeur des programmes a sous sa responsabilité les responsables d'unités et leurs collaborateurs directs, et le directeur de la production, les administrateurs de production et leurs collaborateurs.

Ce double contrôle ayant entraîné «une confusion des fonctions artistiques et de gestion», multiplié les décisionnaires et créé «des domaines de compétence exclusive devenus difficilement contrôlables», il est prévu de distinguer :

\* *«les fonctions de création exercées, pour chaque genre de programmes, par des «directeurs de collection» ou responsables artistiques, qui doivent devenir de véritables producteurs chargés de monter des émissions et qui sont placés sous l'autorité :*

- *du directeur des programmes pour les productions et les coproductions,*

- *du directeur adjoint chargé de la programmation pour les achats et les rediffusions ;*



\* les fonctions de gestion exercées par des chefs de département placés sous l'autorité du directeur de la production ;

\* les fonctions d'administration communes aux directions programmes, programmation, études, production, placées sous l'autorité du directeur de la production.»

Parallèlement, une refonte des services de la production doit limiter à quatre le nombre de leurs départements (au lieu de sept actuellement). Ceux-ci seront organisés par mode d'intervention : achat, production interne, stock/rediffusions et coproductions.

Par ailleurs, la mise en place d'une gestion informatisée centralisée du stock et d'un contrôle de gestion doivent permettre d'évaluer chaque case de la grille de programmes en coûts complets.

Enfin, comme le prévoit le contrat d'objectifs conclu avec l'Etat en septembre 1990, la direction des études est regroupée pour moitié dans la direction centrale créée au niveau de la présidence commune, et rattachée, pour l'autre, au directeur des programmes. La direction centrale sera chargée d'éclairer les choix stratégiques en matière de programmes (à partir d'une analyse des attentes du public et de la complémentarité à mettre en oeuvre entre les deux chaînes) et le service des études d'Antenne 2 aura pour responsabilité de traiter et de diffuser les données d'audience de la chaîne et de mener les études qui lui sont spécifiques.

**II) Le projet de réorganisation interne de FR3**, dont la négociation a été temporairement interrompue par la procédure de référé engagée par les syndicats de la chaîne, redéfinit les orientations stratégiques, fixe les principes et les modalités de restructuration et détermine des plans de modernisation technique et de formation.

● Plusieurs objectifs sont assignés pour le «**repositionnement stratégique**» de FR3 :

\* concentrer les flux financiers vers les programmes, régionaux et nationaux, par une amélioration de la *productivité globale* de la société (réduction des charges fixes, développement des ressources, meilleure répartition des tâches entre les différentes implantations régionales de la chaîne) ;

\* améliorer en particulier la productivité de *l'appareil de production* (vérité des coûts, nouvelle organisation -avec un nombre resserré d'unités régionales de production- dans le cadre d'une autonomie de gestion rendue à l'ensemble de la filière «FR3 production», redéfinition des hiérarchies, des profils de poste et des charges de travail) ; les équipes devront opérer «de façon

parfaitement coordonnée», face à trois types de besoins -les programmes nationaux, les programmes régionaux, la demande commerciale- et les dimensions de l'outil de production devront être adaptées aux marchés interne et externe ;

\* développer les *programmes régionaux, interrégionaux et européens*, en privilégiant, par une nouvelle répartition des emplois dans chaque station (particulièrement entre moyens lourds et moyens légers), la souplesse d'utilisation, la rapidité d'intervention et la mobilité sur l'ensemble du territoire, et en resserrant les liens avec les régies publicitaires qui prospectent en région ;

\* affiner la couverture de l'*information* par la multiplication des correspondances locales et le développement des télévisions de proximité afin de «répondre à la concurrence croissante du secteur privé sur un terrain, qui n'est plus l'apanage exclusif du service public» ; cet objectif suppose une nouvelle organisation du travail, faisant appel à des équipes légères et polyvalentes, implantées dans des sites plus diversifiés ;

\* instaurer, face à la *concurrence croissante du privé*, des dispositifs de gestion souples permettant un suivi «en temps réel» de l'activité de la chaîne ;

\* renforcer la capacité technique et commerciale de FR3 pour lui permettre de s'adapter à un environnement qui change et à l'*ouverture de nouveaux marchés* (câble, satellite, programmes thématiques, interactivité, communication institutionnelle...).

● **Présenté comme «l'instrument majeur de la mise en oeuvre de la stratégie» de FR3, le plan de réorganisation interne de la société concernera la totalité de ses activités et de ses fonctions (directions du siège, directions régionales et activité de production).**

*«Chaque service, chaque direction, est engagé dans une réorganisation qui s'appuie sur trois principes de réorganisation : développer la responsabilité de chacun et alléger les organigrammes, adapter les structures aux objectifs d'activité et clarifier les fonctions».*

i) **Chaque direction du siège doit s'engager à dégager une économie de fonctionnement de 15% d'ici fin 1992, ce qui suppose de redéfinir son organisation interne, de réduire ses dépenses générales et de regrouper ses activités sous des responsabilités resserrées.**

La clarification des missions entre les structures du siège doit se traduire en outre par quatre priorités :

**\*éviter les doublons coûteux en précisant les rôles respectifs de la «production» et du «programme» ;**

**\*resserrer les niveaux hiérarchiques en regroupant les structures chargées de la communication (service de presse, promotion des programmes, communication interne) et les missions de la direction générale de l'antenne et de la direction des programmes (une fois défini le fonctionnement de la direction commune de la coordination de l'information A2-FR3) ;**

**\*préparer, en ce qui concerne l'information, les sports et les programmes pour la jeunesse, le rapprochement avec les services équivalents d'Antenne 2, conformément aux orientations du plan stratégique pour la télévision publique ;**

**\*améliorer les services de la direction déléguée à la gestion pour mieux répartir les attributions entre les différents services, alléger et supprimer un certain nombre de tâches grâce à une «informatisation de gestion performante» (dont le démarrage est prévu pour le 1er janvier 1993), rationaliser les procédures et les liaisons avec les directions décentralisées.**

ii) Conformément à un «schéma de référence» défini par le comité de réorganisation interne de FR3, les potentiels de **chaque direction régionale** seront organisés vers l'exécution des missions prioritaires suivantes : informations régionales et locales ; programmes interrégionaux ; gestion.

Les modalités pratiques d'organisation seront définies par région en fonction du dimensionnement des structures régionales (ainsi une cellule «ingénierie» à vocation interrégionale-bâtiment, relations avec Télédiffusion de France - sera établie dans six régions), des bureaux régionaux d'information ou des centres de fabrication.

iii) Pour répondre aux commandes de la direction déléguée à la production pour le compte du programme national, à celles des antennes régionales et aux commandes de nature commerciale (les clients «internes» devant s'engager sur un chiffre d'affaires annuel minimum), la **filière autonome de production «FR3 Production»** s'organisera autour de six unités régionales au fonctionnement décentralisé <sup>(1)</sup> et d'un échelon central coordonnateur.

*(1) les six unités décentralisées de production sont : Nord-Pas-de-Calais (à Lille), Méditerranée (à Marseille), Rhône-Alpes - Auvergne (à Lyon), Grand Est (unité interrégionale Nancy/Strasbourg), Sud Ouest (unité interrégionale Bordeaux/Toulouse), Ouest (à Rennes).*

A l'échelon central reviendront les fonctions de planification de l'activité des unités régionales de production, d'ingénierie, de politique d'équipement, de formation professionnelle et de réflexion sur les métiers de production, d'analyse et de consolidation des résultats de chaque unité régionale, de développement de la politique commerciale.

Les unités régionales de production assureront, quant à elles, les études, la fabrication et la gestion des productions, les prestations à caractère commercial, l'ouverture aux marchés européens et transfrontaliers.

● La réorganisation des activités et la recherche de gains de productivité s'accompagneront d'un plan d'équipement et de formation des personnels :

*\* estimé à environ 66,8 millions de francs d'ici 1993, le plan d'équipement technique sera développé autour de trois priorités :*

- les équipements de productivité, pour parvenir à des économies d'exploitation (installations de prise de vue ou de montage, équipements de reportage ou éclairage, etc...);

- les implantations immobilières (avec le réaménagement, voire le déménagement, de certaines installations pour une organisation plus rationnelle des services);

- l'informatique de gestion (système intégré de gestion du personnel et de la paie en décembre 1991, système de gestion des stocks et des coûts de programme en juin 1992 et système intégré financier -comptabilité, trésorerie- en décembre 1992).

*\* la direction des ressources humaines de FR3 a été chargée d'engager, avec l'aide de cabinets extérieurs, «une démarche de gestion prévisionnelle des emplois», pour adapter les métiers et les qualifications à la stratégie et aux besoins de l'entreprise à moyen terme. Cette démarche doit permettre de réduire les écarts (quantitatifs et qualitatifs) constatés entre les besoins et les ressources humaines disponibles et d'accroître la flexibilité de l'emploi par une plus grande mobilité professionnelle et géographique.*

Les travaux de gestion prévisionnelle des emplois s'articuleront autour de trois axes principaux : mise en place d'un observatoire de l'emploi et des métiers sous forme d'un support informatique, analyse de l'évolution des métiers de l'entreprise, élaboration d'un dispositif d'évaluation de la qualification professionnelle et de l'évolution des carrières.

● Grâce à la réorganisation de ses structures, à la redéfinition de ses relations internes et à l'évolution de ses modes de production et de gestion, **FR3 devrait dégager un peu plus de 130 millions de francs d'économies annuelles dont :**

- 37 millions de francs sur les structures régionales (information, programmes, gestion) qui perdront 304 emplois (mais bénéficieront de 35 créations de postes) ;

- 28,1 millions de francs sur les directions du siège (redéfinition des responsabilités et renforcement des traitements informatiques) avec la suppression de 90 emplois ;

- 38,6 millions de francs sur la filière autonome de production dont le regroupement autour de six unités décentralisées entraînera la suppression de 142 postes (et la création de 15 emplois).

Les autres économies sont attendues de l'amélioration de la productivité (26,8 millions de francs), de la diminution des charges générales de la société (de son « train de vie » et de ses frais financiers par réduction notamment des délais de paiement), de la révision des contrats avec les tiers (Agence France Presse, Institut national de l'audiovisuel, Télédiffusion de France etc...avec un objectif de diminution des charges de 59,2 millions de francs sur deux ans), d'une meilleure rentabilité des participations de FR3 et de la valorisation de son patrimoine (39,7 millions de francs). Enfin, certains aménagements partiels ou temporaires d'activité (comme la limitation du temps moyen de diffusion journalier conformément aux dispositions du contrat d'objectifs de FR3) et les synergies à mettre en oeuvre entre les deux chaînes publiques devraient entraîner environ 28 millions de francs d'économies supplémentaires.

*b) les mesures sociales d'accompagnement*

● L'application des plans de réorganisation interne doit se traduire à Antenne 2 et FR3 par une contraction importante des emplois :

- **337 postes doivent être supprimés à Antenne 2 et 36,5 créés.** Les suppressions de postes affectent l'ensemble des services (cf tableau) et toutes les catégories professionnelles.

Elles se décomposent en effet comme suit : cadres 22 %, non cadres 56 %, journalistes 22 % ce qui correspond à la suppression de 22 % des postes de cadres, de 21 % des postes de non cadres et de 24 % des postes de journalistes (et ce qui doit être rapproché de la structure des effectifs actuels qui se ventilent en : cadres 22 %, non cadres 58,5 %, journalistes 19,5 %).

Si l'on se réfère au statut des différents personnels, les suppressions d'emploi concernent pour 75 % des contrats à durée indéterminée et pour 25 % des contrats à durée déterminée (ce qui correspond à la suppression de 26 % des postes «CDD» et de 21 % des postes «CDI» et doit être apprécié au regard de la ventilation actuelle des effectifs d'Antenne 2 : 79 % de «CDI» et 21 % de «CDD»).

En dehors des cas où elles sont fonction de la mise en oeuvre d'applications informatiques ou d'actions de formation, les suppressions de postes devaient intervenir à Antenne 2 dès l'achèvement de la procédure engagée le 9 juillet dernier avec la présentation du plan de réorganisation interne au comité d'entreprise et, au plus tard, le 31 décembre prochain.

**- à FR3, une réduction nette de 486 postes doit être obtenue par la suppression brute de 536 emplois et la création de 50 autres à l'issue des délais légaux de consultation des comités d'entreprise et de négociation avec les représentants du personnel.**

Comme on l'a déjà vu, les suppressions de postes envisagées affecteront tant les structures régionales (304) que les directions du siège (90) et la filière FR3 production (142). Les créations d'emploi concernent les directions régionales (35) et l'activité de production en région (15).

Elles s'échelonneront sur les deux exercices 1991 et 1992 en fonction de la mise en oeuvre des applications informatiques, de la formation des personnels devant occuper les postes créés et de l'installation des équipements nouveaux.

● Dans chacune des deux chaînes sont privilégiés les **départs en retraite ou pré-retraite** (estimés, l'été dernier, à 192 pour Antenne 2 et 270 pour FR3), le **non renouvellement des contrats à durée déterminée** (80 arrivant à échéance d'ici le 31 décembre 1991 sur Antenne 2 et 100 sur FR3) et les **départs «négociés»** à l'aide des mesures spécifiques d'accompagnement présentées ci-après.

On sait d'ores et déjà que le nombre des licenciements «secs» a pu être limité à une dizaine pour Antenne 2. Il ne sera connu que le 15 janvier 1992 pour FR3 ; votre rapporteur a été informé que les possibilités de reclassement étant moins grandes dans cette société, il serait certainement plus élevé qu'à Antenne 2, mais on lui a dit aussi que le nombre de départs volontaires serait sans doute supérieur aux prévisions.

Votre rapporteur fera, ici, deux remarques :

- il convient de souligner, même s'il doit être encore confirmé pour FR3, «l'écart» entre les plans de réorganisation interne et leurs conséquences sociales, autrement dit entre les mesures de restructuration et le nombre limité des licenciements «secs» ;

- tout en étant soucieux de défendre les intérêts des personnels, on ne pouvait qu'appuyer le président d'Antenne 2 et de FR3 dans son souci de mettre fin à la situation inadmissible de certaines personnes qui émargeaient aux budgets des chaînes publiques, notamment à celui de la deuxième chaîne, sans y occuper d'emplois précis.

L'ordre de suppression des postes -hors départs volontaires- a été arrêté par les directions des deux chaînes, à partir des critères suivants :

- maintien, en premier lieu, des salariés dont la qualification et les compétences professionnelles l'emportent sur celles des autres salariés concernés,

- à compétence égale, l'emploi est ensuite préservé :

. d'abord, pour les salariés présentant, en raison notamment de leur âge, des difficultés importantes de réinsertion professionnelle,

. puis, pour les salariés ayant les charges de famille les plus importantes,

. enfin, pour les salariés ayant la plus grande ancienneté dans l'entreprise.

## Evolution de l'emploi par services à Antenne 2

(1)

	Eff. init		Total	Postes supprimés			Total suppr.			Création	Effect. avant transf.	Transf. de rattach.	Effect. Final
	CDI	CDD		C	NC	J		CDI	CDD				
Directions Fonctionnelles	290	35	325	18	60	12	90	78	12	15,5	250,5	-2 6	254,5
Direction Information	503	135	638	17	65	50	132	97	35	3	509	-2	507
Service des Sports	26	4	30			4	4	3	1		26		26
Production Programmes Programmation Etudes	183	117	300	24	24	15	63	43	20	14	251	-29 24	246
Direction Services Logistiques & Techniques	354	72	426	21	59		80	56	24	3	349		349
Mise à disposition	17		17	2	3	1	6	6		1	12		12
Présidence A2	21	2	23	2			2	1	1		21	3	24
<b>Total</b>	<b>1394</b>	<b>365</b>	<b>1759</b>	<b>84</b>	<b>211</b>	<b>82</b>	<b>377</b>	<b>284</b>	<b>93</b>	<b>36,5</b>	<b>1418,5</b>	<b>0</b>	<b>1418,5</b>

(1) CDI : contrats à durée indéterminée, CD : contrats à durée déterminée, C : cadres, NC : non cadres, J : journalistes



**Evolution de la structure  
de l'emploi par catégorie à FR3  
(tableaux communiqués au conseil d'administration  
du 24 juillet 1991)**

**SOCIÉTÉ**

CATÉGORIES	STRUCTURE EMPLOIS AU 01/01/1991	STRUCTURE A FIN DE PLAN	ECART	SUPPRESSIONS	CREATIONS
Ouvriers employés	498	419	- 79	88	9
Maîtrises	1.644	1.409	- 235	262	27
Cadres	713	601	- 112	119	7
Journalistes	789	729	- 60	67	7
<b>TOTAL</b>	<b>3.644</b>	<b>3.158</b>	<b>- 486</b>	<b>536</b>	<b>50</b>

**PARIS**

CATÉGORIES	STRUCTURE EMPLOIS AU 01/01/1991	STRUCTURE A FIN DE PLAN	ECART	SUPPRESSIONS	CREATIONS
Ouvriers employés	98	94	- 4	4	-
Maîtrises	321	299	- 22	22	-
Cadres	272	238	- 34	34	-
Journalistes	172	142	- 30	30	-
<b>TOTAL</b>	<b>863</b>	<b>773</b>	<b>- 90</b>	<b>90</b>	<b>-</b>

**REGION**

CATÉGORIES	STRUCTURE EMPLOIS AU 01/01/1991	STRUCTURE A FIN DE PLAN	ECART	SUPPRESSIONS	CREATIONS
Ouvriers employés	400	325	- 75	84	9
Maîtrises	1.323	1.110	- 213	240	27
Cadres	441	363	- 78	85	7
Journalistes	617	587	- 30	37	7
<b>TOTAL</b>	<b>2.781</b>	<b>2.385</b>	<b>- 396</b>	<b>446</b>	<b>50</b>

Pour atténuer l'incidence des plans de réorganisation interne et tenter d'apporter une réponse aux problèmes individuels qu'ils peuvent entraîner, des plans sociaux d'accompagnement ont été élaborés dans chaque chaîne autour des axes similaires suivants :

**1. L'accès à l'information par la mise en place de «points information»** où les personnels peuvent se renseigner sur droits et procédures, et d'«antennes emploi» (créées au siège et en régions pour FR3) pour apporter à ceux qui le désirent une aide personnalisée sous forme de bilans de carrière, d'actions de formation et de conversion, de prospection d'emploi ou encore d'assistance à la réalisation de projets professionnels personnels.

**2. La mobilité professionnelle ou géographique,**  
grâce :

- à l'assistance technique des «points information» et des «antennes emploi» chargés de dresser des bilans professionnels individuels pour les salariés qui le souhaitent, de communiquer les informations sur les postes internes à pourvoir et de recenser les candidatures ;

- à des actions de formation (mises en oeuvre par les moyens propres des chaînes ou par le biais des conventions conclues avec le Fonds national de l'emploi et les organismes de formation professionnelle),

- et en cas de déménagement, à un dispositif d'aide financière aux salariés.

Il ne sera procédé à des embauches extérieures que dans le cas où toute mutation interne s'avèrera impossible à réaliser et les emplois créés dans chaque chaîne du fait des plans de réorganisation interne doivent être proposés en priorité aux salariés concernés par les suppressions de postes.

Antenne 2 et FR3 ont, en outre, demandé aux autres entreprises du secteur public de l'audiovisuel d'examiner en priorité les candidatures émanant de leurs propres salariés ; enfin, le recours aux possibilités du travail à mi-temps doit permettre de réduire dans chaque société le nombre des suppressions d'emplois.

**3. Les départs en retraite et préretraite :** en application de la convention collective de la communication et de la production audiovisuelles, Antenne 2 et FR3 mettront à la retraite les salariés âgés de 60 ans pouvant bénéficier d'une pension de vieillesse à taux plein.

Par ailleurs, les deux sociétés se sont engagées à négocier avec les pouvoirs publics la conclusion de «conventions d'allocations spéciale» du Fonds national pour l'emploi pour les départs en pré-retraite. Ceux-ci concerneront, dans la limite du nombre de départs autorisés par les pouvoirs publics, les salariés âgés de 56 ans et 2 mois dont le poste est supprimé ou qui acceptent volontairement de quitter leur emploi au bénéfice du reclassement de salariés dont le poste est supprimé (les directions des deux chaînes se sont toutefois réservées le droit, dans le cadre de ce dispositif de «pré-retraite de solidarité», de refuser le départ d'un salarié qui serait préjudiciable au bon fonctionnement du service).

Les salariés mis en pré-retraite toucheront, jusqu'à 65 ans (ou 60 ans s'ils justifient de 150 trimestres d'assurance vieillesse), 65 % du salaire de référence (versé au cours des 12 derniers mois) dans la limite du plafond de sécurité sociale et 50 % pour la part excédant ce plafond.

**4. Les départs négociés de salariés volontaires** qui ont un projet professionnel extérieur, validé par les «antennes emploi» et agréé par les chaînes, et dont le départ permet de reclasser un collaborateur dont l'emploi est supprimé.

Ces salariés se voient accorder l'indemnité conventionnelle de licenciement (majorée à Antenne 2 d'un montant lié à l'âge et à l'ancienneté et compris entre 20.000 et 90.000 francs) et les aides de formation prévues par les plans sociaux d'accompagnement. Les directions se sont toutefois réservées là encore le droit de s'opposer aux départs qui seraient préjudiciables au bon fonctionnement de l'organisation interne des services et, s'agissant d'Antenne 2, aux départs de salariés qui auraient bénéficié au cours des trois dernières années d'un plan de formation mis en oeuvre par la chaîne pour accéder à leur métier actuel.

**5. Les possibilités de reclassement et de réinsertion professionnelle des personnels licenciés : les deux chaînes se sont engagées à négocier auprès du Fonds national pour l'emploi :**

- une convention de «congé de conversion» pour permettre à certains salariés de bénéficier pendant 4 mois d'actions de formation et de reclassement tout en percevant 65 % de leur salaire ;

- une convention «d'aide à la mobilité géographique» pour couvrir en partie les frais de déménagement et de réinstallation des salariés licenciés pour motif économique ;

- une convention «d'allocation temporaire dégressive» (A.T.D.) pour apporter aux salariés acceptant à l'extérieur des emplois moins bien rémunérés un complément de ressources (pendant 2 ans).

Par ailleurs, tout collaborateur d'Antenne 2 qui a un projet de création ou de reprise d'entreprise pourra bénéficier (au cas par cas) de l'appui du «point info-conseil» puis de «l'antenne emploi» pour procéder aux démarches administratives nécessaires, rechercher les financements et mettre en oeuvre les actions de formation adaptées à la réalisation de son projet ; en outre, la chaîne pourra contribuer au financement des emprunts contractés pour la réalisation des projets par une bonification des taux d'intérêts dans la limite d'une contribution de 20.000 francs et apportera son concours à l'élaboration du dossier de demande d'aide à l'Etat.

Enfin, des mesures ont été prévues par les deux chaînes pour favoriser l'embauche de leurs salariés par de nouveaux employeurs : prise en charge, jusqu'à l'expiration des préavis, de détachements (de courte durée : 15 jours renouvelables), financement partiel des formations d'adaptation ; en outre, Antenne 2 a envisagé de verser, au cas par cas, une subvention à l'embauche (sous forme, par exemple, de prise en charge d'une partie des cotisations sociales ou d'une partie du salaire pendant la période d'essai).

## C. LES PROBLEMES ESSENTIELS DEMEURENT SANS REPONSE

Des mesures financières purement conjoncturelles, et par ailleurs décevantes dans leur détail, et des réformes structurelles ne suffiront pas à assurer l'avenir de la télévision publique.

Face au besoin de financement du secteur public - au déficit de financement d'Antenne 2 vis-à-vis de TF1 - aucun plan n'a été à ce jour imaginé pour renforcer de manière durable la capacité financière des sociétés nationales de programme.

De même, les réformes qui permettraient d'assouplir la tutelle administrative et financière sur les chaînes publiques sont toujours différées.

### 1. Il n'est pas répondu de façon durable au besoin de financement du secteur public

- Le besoin de financement des chaînes publiques est connu.

On peut ainsi se reporter à la présentation très synthétique que le récent rapport Fansten (1) fait du déficit d'Antenne 2.

*Le déficit de cette chaîne, note ce rapport, «ne résulte pas seulement d'erreurs de gestion ; il tient à la différence entre les ressources qui auraient été nécessaires pour atteindre les objectifs de l'entreprise, et les ressources effectivement disponibles.*

*Les ressources effectivement disponibles sont connues. Quelles auraient été les ressources nécessaires ?*

*Les objectifs de la chaîne n'ont jamais été objectivement formulés si ce n'est (avant et après la privatisation) en termes de concurrence par rapport à TF1.*

*En 1986, les deux chaînes avaient des politiques de programmes, des ressources et des parts de marché comparables. Quatre ans plus tard, le chiffre d'affaires et l'audience de TF1 sont deux fois plus élevés que ceux d'Antenne 2 (cet écart est, pour une large*

(1) Michel Fansten : «L'industrie française des programmes de télévision. Situation et perspectives du secteur à l'automne 1991». Service juridique et technique de l'information.

part, imputable aux conditions de financement des deux chaînes), sans que les ambitions de celle-ci aient apparemment été réduites dans les mêmes proportions.

Si l'on retient, faute de mieux, comme mesure de ces ambitions, le coût de la grille des programmes de TF1, on arrive pour Antenne 2 à une « impasse cumulée » sur les quatre dernières années de l'ordre de 8 milliards de francs. Une telle impasse ne s'est pas seulement traduite par un déficit d'exploitation de l'entreprise. Elle a eu deux autres conséquences :

- des économies sur les dépenses de programmes (baisse du tarif des achats de droits, réduction des apports coproducteur, substitution des apports en industrie aux apports financiers), c'est-à-dire le transfert d'une partie de l'endettement potentiel de la chaîne sur ses fournisseurs et ses partenaires, sur lesquels elle était en mesure de faire porter la charge d'une partie de l'insuffisance de ses moyens budgétaires : les entreprises de production extérieure, et tout particulièrement la SFP.

- une réduction des objectifs implicites de la chaîne : qualité de la programmation, participation à la création originale, parts de marché ... ».

Le même rapport insiste, d'une part, sur l'étroitesse des moyens financiers des chaînes publiques françaises par rapport à ceux des principaux diffuseurs publics (BBC, ARD et ZDF, RAI) et, d'autre part, sur le rôle déterminant du secteur public pour la relance de la production.

*« La dureté de la concurrence qui s'accroît pour le secteur privé avec l'augmentation du nombre des chaînes, le morcellement de l'audience et donc des ressources, d'une part, les facilités offertes par la multiplication des émissions de plateau et la rediffusion de programmes français ou étrangers existants, d'autre part, ne permettent pas de se faire d'illusion sur la capacité du secteur privé à assurer la relance souhaitée des commandes de production.*

*Cette relance ne peut venir que du secteur public.*

*Elle n'est pas envisageable sans un certain nombre de changements dans l'organisation et le fonctionnement des chaînes publiques. Mais les économies réalisables sont sans commune mesure avec les moyens financiers nécessaires. Elles le sont d'autant moins, qu'elles risquent de s'accompagner au moins temporairement d'une amputation des budgets consacrés aux commandes de programmes, dans une phase conjoncturelle particulièrement sensible pour la production nationale.*

La relance de la production implique un accroissement important des ressources. Ses modalités peuvent donner matière à débat ; mais son ordre de grandeur est incontournable : c'est celui du montant des exonérations de redevance. Votre rapporteur y reviendra.

(rapport Fansten)

### Comparaison TF1-Antenne 2

#### Recettes (MF)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TF1	2329	2588	3798	4234	5306	5840 (*)
A2	2422	2544	2698	2283	2698	2983 (*)

(\*) estimation

La différence cumulée des recettes entre TF1 et A2 sur la période 1987-90 atteint 8 milliards de Frs.

#### Volume de programmes diffusés

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TF1	5184	5654	6124	7986	7487	8131
A2	5320	5650	6150	6473	6642	6828

#### Audience moyenne : durée d'écoute moyenne par foyer (en mn)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TF1	99	99	105	115	119	125
A2	107	99	85	75	70	69

#### Part de marché (sur la base de l'écoute quotidienne par foyer)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TF1	39,7 %	38,5 %	40,0 %	40,9 %	40,5 %	41,3 %
A2	42,9 %	38,5 %	31,8 %	26,5 %	23,7 %	22,5 %

### Chiffres d'affaires des diffuseurs

#### FRANCE

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

#### ALLEMAGNE

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

#### ITALIE

RAI 1,2,3	11 Mds de Frs
-----------	---------------

#### ROYAUME UNI

BBC	10 Mds de Frs
ITV	18 Mds de Frs

Source : *Mediapouvoirs/1991*

● **Il est donc urgent de penser le financement de la télévision publique française, et de le faire sur le moyen terme.**

Votre rapporteur faisait observer, l'année dernière à même époque, que la signature de **contrats d'objectifs** avec l'Etat en septembre 1990 n'avait que partiellement répondu à la nécessité d'une approche pluriannuelle de la gestion des chaînes publiques : ces contrats, en effet, n'ont disposé que pour l'emploi des moyens et non pour les ressources, alors que Mme Catherine Tasca avait clairement indiqué, devant votre commission, lors de leur préparation, que « les moyens mis à disposition par l'Etat et ceux que les chaînes mobiliseraient elles-mêmes seraient placés au regard des objectifs ».

Or, les « deux colonnes » sont liées et les sociétés nationales de programme doivent pouvoir bénéficier, en échange de leurs engagements sur les dépenses, d'une évolution prévisionnelle des crédits qui leur seront accordés (1).

**C'est d'ailleurs l'une des revendications les plus fortes du nouveau Président directeur général d'Antenne 2 et**

(1) *Votre rapporteur faisait ainsi remarquer l'an dernier qu'en Allemagne la fixation du taux de la redevance par période pluriannuelle (en général trois ans) constituait un élément de stabilité essentiel pour la gestion des chaînes publiques.*



**FR3 qui, dans son plan stratégique, a fait figurer, en tête des conditions posées pour la réussite du redressement du secteur public, l'étude par l'Etat-actionnaire d'un plan de financement pluriannuel.**

Quelles voies emprunter pour établir un tel plan ?

Il convient d'examiner les deux moyens susceptibles d'être mobilisés : la redevance, ressource naturelle du secteur, et les dotations budgétaires.

● **La redevance**

Plusieurs possibilités s'offrent pour augmenter le produit de la redevance à répartir : on peut tenter d'améliorer le rendement de la taxe, on peut agir sur la fiscalité qui lui est applicable, on peut en relever le taux, on peut enfin procéder à la compensation par le budget de l'Etat des exonérations de redevance.

On peut, aussi, limiter le nombre des bénéficiaires.

a) améliorer le rendement de la redevance

C'est une des voies que retient le projet de loi de finances :

- d'une part, les délais de paiement de la redevance seront raccourcis à partir de 1992 de deux à un mois (ce qui permettra en outre au secteur public de percevoir, l'année prochaine, un «treizième mois» de redevance) ;

- d'autre part, aux termes de l'article 82, la lutte contre la fraude sera renforcée grâce à un élargissement du droit de communication du service de la redevance en matière d'assiette ; les agents de ce service bénéficieront désormais, pour exercer leur contrôle, de moyens similaires à ceux des autres agents du Trésor.

La première de ces dispositions ne constitue qu'une demi-mesure : elle devrait rapporter 400 millions de francs, mais elle n'est pas, par nature, reconductible.

Que penser de la seconde qui vise à permettre aux personnes assermentées du service de la redevance «d'avoir accès aux documents détenus par l'ensemble des professionnels participant à la communication audiovisuelle» (constructeurs, importateurs, réparateurs, commerçants, mais aussi fichiers des abonnés à Canal Plus ou au câble) ?

Renforcer la lutte contre «la fraude à la redevance» est indispensable lorsque l'on considère qu'elle prive chaque année le secteur de l'audiovisuel de 800 millions voire d'un milliard de francs,

évaluation qu'il convient de rapporter au montant des crédits de redevance effectivement répartis entre les organismes : environ 8,5 milliards de francs en 1992.

Mais on ne peut pas ne pas partager l'inquiétude de la commission des Finances de l'Assemblée nationale qui a fait valoir, en s'y opposant, que l'article 82 du projet de loi de finances pourrait conduire à un détournement des fichiers informatiques. La Commission nationale de l'informatique et des libertés a d'ailleurs fait depuis connaître sa réticence devant l'utilisation des fichiers du câble pour repérer les fraudeurs de la redevance TV.

#### b) diminuer la TVA sur la redevance

Les marges de manoeuvre en matière de fiscalité sont aujourd'hui épuisées. En effet :

- le taux de la TVA sur la redevance a été abaissé par le projet de loi de finances pour 1991 au taux réduit de 2,1% (contre 5,5% auparavant) ;

- supprimer la TVA sur la redevance n'est pas souhaitable car les sociétés nationales de programme ne pourraient plus récupérer la TVA sur leurs achats et seraient soumises à la taxe sur les salaires.

#### c) relever le taux de la redevance

On peut certes agir en relevant le taux de la redevance : il a peu progressé au cours des dernières années (à peine pour tenir compte de la hausse des prix) et il reste nettement en-deçà de la moyenne observée dans les principaux pays européens. Mais toute politique qui tablerait d'abord sur l'augmentation de la redevance pour établir un plan de financement à moyen terme du secteur public se heurterait à deux obstacles :

- le premier est d'ordre économique : il tient à la prise en compte de la redevance dans l'indice des prix à la consommation de l'INSEE ; toute hausse de la redevance est dès lors considérée comme inflationniste par le ministère de l'Économie, des Finances et du Budget ;

- le second est d'ordre psychologique : si l'on excepte le fait que la redevance est acquittée aussi pour « droit d'usage » d'un téléviseur, les téléspectateurs comprennent mal qu'on l'augmente alors qu'elle ne finance plus que deux programmes contre trois autrefois et, que, par ailleurs, on peut difficilement se satisfaire de la qualité des émissions des chaînes publiques.

**Evolution du montant de la redevance depuis 1987**

	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>
<b>TV Noir et Blanc</b>						
Taux	333,0	333,0	343,0	355,0	364,0	373,0
Ecart / N-1 en %	-6,5%	0,0%	3,0%	3,5%	2,5%	2,5%
<b>TV Couleur</b>						
Taux	506,0	506,0	533,0	552,0	566,0	580,0
Ecart / N-1 en %	-6,5%	0,0%	5,3%	3,6%	2,5%	2,5%

(SJT)/AEF/ED/91EDE013/02-10-92)

Comparaison avec les taux de redevance dans les douze pays de la CEE : taux 1991

(les taux sont présentés en monnaies nationales; l'équivalent en francs français est indiqué entre parenthèses)

Pays	REDEVANCE			Observations
	Radio	Télévision	Combinée radio/télévision	
Allemagne Fédérale	72 (245)		228 (775)	récepteurs radio récepteurs n. & b. ou couleur
Belgique	924 (153)	4440 (734) 6395 (1058)		récepteurs noir et blanc récepteurs couleur
Danemark	218 (192)		954 (842) 1484 (1310)	récepteurs noir et blanc récepteurs couleur
Espagne	pas de redevance			
France		364 566		récepteurs noir et blanc récepteurs couleur
Grèce	droit acquitté par tout usager sur la base de sa note d'électricité			
Irlande		44 (401) 62 (565)		récepteurs noir et blanc récepteurs couleur
Italie	3540 (16)		120 000 (547) 125 000 (569)	récepteurs noir et blanc récepteurs couleur
Luxembourg	pas de redevance			
Pays-Bas	49 (148)		168 (507)	
Portugal		3500 (138)		droit acquitté par tout usager sur la base de sa note d'électricité pour la radio récepteurs n. & b. ou couleur
Royaume-uni		25 (248) 77 (764)		récepteurs noir et blanc récepteurs couleur

d) compenser les exonérations de redevance

**On peut et on doit, en revanche, procéder au remboursement des exonérations de redevance dont le secteur public supporte indûment le poids.**

Il faut à votre rapporteur rappeler, comme chaque année, qu'en application du décret n° 82-971 du 17 novembre 1982, ces exonérations sont consenties à titre social, depuis 1983, aux personnes âgées de plus de soixante ans et non assujetties à l'impôt sur le revenu, aux invalides et aux établissements hospitaliers ou de soins.

Il est vrai que, depuis 1990, un effort a été entrepris pour rembourser à l'audiovisuel public les nouvelles exonérations : 70 millions de francs ont été pris en charge par le budget de l'Etat en 1990, 117 millions de francs en 1991 et les crédits inscrits à ce titre au projet de loi de finances pour 1992 s'élèvent à 349,6 millions de francs (1).

Mais, malgré une augmentation sensible de l'effort (+ 232,6 millions de francs en 1992 qui permettront de rembourser l'intégralité des nouvelles exonérations et non plus seulement une partie d'entre elles), **on ne peut espérer, à ce rythme, rendre avant longtemps aux sociétés nationales de programme l'intégralité de la somme qu'à juste titre elles réclament : celle-ci représente en effet aujourd'hui près de 2,3 milliards de francs.**

Comme le récent rapport Fansten le souligne, la France est l'un des rares pays à prévoir des exonérations de redevance, et le seul où le montant des exonérations atteint de telles proportions (le nombre de foyers exonérés est de 0% en Italie, de 7,3% en RFA et 2,7% au Royaume-Uni).

Certes, la décision prise par le Gouvernement de ne plus accorder d'exonération, comme c'est le cas pour la taxe d'habitation, lorsque la non-imposition sur le revenu résulte de crédits d'impôt ou d'avoirs fiscaux, est justifiée : elle est de nature à corriger la situation actuelle où le nombre des comptes exonérés augmente plus vite que celui des comptes payants condamné à stagner (le taux d'équipement

*(1) les crédits liés au remboursement des exonérations sont inscrits au chapitre 46-01 article 10 «Contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevance de télévision» du budget des Services généraux du Premier ministre ; après ordonnancement au profit du compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision, ils sont répartis entre les organismes bénéficiaires de la redevance par le Service de la redevance, gestionnaire de ce compte, qui utilise la même clé de répartition que pour la redevance.*

et la coloration du parc des téléviseurs n'augmentent plus que très marginalement).

**Mais il conviendrait d'appliquer à l'Etat le même parallèle : ne rembourse-t-il pas aux collectivités locales les dégrèvements qu'il consent à titre social en matière de taxe d'habitation ?**

Les exonérations de redevance représentent, actuellement, environ 25% du produit de la redevance et votre rapporteur indiquait plus haut que le rapport Fansten avait noté que leur montant correspondait à l'ordre de grandeur du besoin de financement de la production : 2 milliards de francs.

**Il est donc temps d'adopter un plan de prise en charge beaucoup plus volontariste qui ne touche pas les seules nouvelles exonérations mais opère progressivement un rattrapage, d'établir un calendrier qui permette aux remboursements nécessaires d'échapper aux arbitrages budgétaires défavorables.**

Faut-il rappeler, une fois encore, qu'en 1989 la commission de concertation n° 2 sur l'avenir du secteur public de l'audiovisuel («moyens et méthodes de gestion», présidée par M. François Gicquel) insistait sur le fait que la mise en oeuvre d'un tel plan de remboursement des exonérations de redevance («la réserve la plus importante de ressources pour le secteur public») apparaîtrait comme «le gage de la volonté des pouvoirs publics de donner au secteur public de l'audiovisuel les moyens d'affronter la concurrence» ?

**Montant des exonérations de redevance**

Années	Catégories	Nombre	Montant (en millions de F)
1989	Personnes âgées	3 366 898	1 627,6
	Invalides	497 801	245,9
	Hôpitaux	21 250	10,7
	TOTAL	3 885 949	1 884,2
1990	Personnes âgées	3 557 379	1 793,5
	Invalides	520 364	267,4
	Hôpitaux	21 208	11,7
	TOTAL	4 098 951	2 072,6
1991	Personnes âgées	3 766 783	1 968,6
	Invalides	558 052	297,3
	Hôpitaux	23 526	13,3
	TOTAL	4 348 341	2 279,2

**Evolution du nombre des comptes payants  
et des comptes exonérés**

Années	Comptes payants	Comptes exonérés	Total
1983	15,2	2	17,2
1984	15,2	2,4	17,6
1985	15,2	2,7	17,9
1986	15,2	2,9	18,1
1987	15,1	3,3	18,4
1988	15	3,8	18,8
1989	15,1	3,9	19
1990	15,3	4,3	19,6

e) limiter le nombre des bénéficiaires

La redevance bénéficie actuellement à sept organismes du secteur de la communication audiovisuelle<sup>(1)</sup> : Antenne 2, FR3, Radio-France Outre-mer, Radio France, Radio France Internationale, la Sept et l'Institut national de l'audiovisuel.

Il serait logique de la réserver aux sociétés de radio et de télévision dont les programmes sont écoutés ou regardés par ceux qui l'acquittent, ce qui supposerait d'exclure de son bénéfice Radio France Internationale (et l'on doit se féliciter que son processus de rebudgétisation soit en cours d'achèvement) et l'Institut national de l'audiovisuel ; il convient même de s'interroger sur le cas de la Sept qui, prochainement « fondue » dans la chaîne culturelle européenne, participera à l'action audiovisuelle extérieure de la France, même si elle doit faire, en France, l'objet d'une diffusion hertzienne, en vertu de la loi du 10 juillet 1991.

● Les dotations budgétaires

On note, depuis 1989, une tendance à la budgétisation des crédits des sociétés nationales de programme par la multiplication des dotations (en 1992, les dotations de l'Etat en faveur des programmes augmenteront de 81,7 millions de francs).

En dehors du cas très particulier du remboursement des exonérations de redevance, cette tendance est assez perverse en ce qu'elle risque d'accroître la tutelle du ministère chargé du budget sur la programmation, et que les dotations sont, par nature, non reconductibles, donc inadaptées à l'objectif d'octroyer au secteur public des moyens pérennes.

Si l'on doit le substituer aux crédits de redevance pour le financement des organismes dont l'activité ne peut être considérée comme un service direct aux auditeurs ou téléspectateurs français le recours aux dotations, qui ne constituent pas pour les sociétés nationales de programme une ressource naturelle, doit être réservé à la couverture de leurs missions de service public (émissions spécifiques, résorption des zones d'ombre, action audiovisuelle extérieure...), et il est dans ce cas plus que souhaitable : l'Etat doit en effet compenser les contraintes particulières qu'il impose aux sociétés nationales soumises à la concurrence.

*(1) Télédiffusion de France ne perçoit plus de crédits de redevance depuis cette année.*



### Evolution des dotations budgétaires

en MF	1989	1990	1991	1992 (1)
<b>Produits de la privatisation de TF1</b>	<b>86,0</b>			
dont :				
Antenne 2	36,0			
FR3	50,0			
<b>Dotations en capital</b>	<b>150,0</b>	<b>140,0</b>		
dont :				
Antenne 2	100,0	100,0		
FR3	50,0	40,0		
<b>Subventions d'équipement</b>			<b>458,3</b>	<b>540,0</b>
dont :				
Antenne 2			178,3	195,0
FR3			80,0	195,0
SEPT			200,0	150,0

(1) projet de loi de finances pour 1992

*Par ailleurs, l'Etat a versé en avril 1991 à Antenne 2 une dotation de 500 MF destinée à la recapitalisation de la société.*

(SJTII/AEF/ED/91EDEO14/8-10-91)

## **2. Les modalités d'exercice de la tutelle restent contraignantes pour les chaînes publiques**

La commission de concertation n° 2 sur l'avenir du secteur public de l'audiovisuel («moyens et méthodes de gestion») relevait, en 1989, que les entreprises du secteur public de l'audiovisuel n'étaient pas, compte tenu de la nature particulière de leur activité, de leurs obligations et de leur mode de financement, «des entreprises comme les autres».

Mais elle notait aussi qu'évoluant désormais dans un contexte concurrentiel, ces entreprises étaient confrontées à un problème de stratégie et de gestion sans doute plus important encore que celui du financement.

Elle plaidait pour une transformation profonde, non seulement des conditions d'activités de chacun des organismes, mais aussi des relations entretenues avec la tutelle.

● La rénovation des modalités de gestion interne des sociétés nationales de programme est aujourd'hui en cours avec, au delà de la clarification et de la décentralisation de certaines responsabilités, la mise en place :

- d'une véritable comptabilité analytique qui doit permettre une meilleure maîtrise des dépenses en rattachant, à chaque centre de gestion relatif aux programmes (information, sports, production et achats de programmes...) et à chaque département fonctionnel, l'ensemble des coûts qu'il génère, ;

- d'un contrôle de gestion<sup>(1)</sup> qui, au delà du simple contrôle budgétaire (lequel consiste à suivre au niveau de chaque unité de base les charges et les recettes), doit permettre d'apprécier la productivité et l'efficacité des différents secteurs à l'aide d'indicateurs de performance (suivi financier et en audience de la grille de programmes, détermination des prix de revient en coût complet des émissions, élaboration d'un inventaire permettant d'exploiter au mieux les stocks, etc...).

● Force est de constater que, dans le même temps, les relations avec la tutelle n'évoluent pas.

On fait généralement valoir, à l'encontre de cette affirmation, que des contrats d'objectifs ont été signés avec l'Etat, et, donc, une relation contractuelle établie, et que la fixation administrative des effectifs a été supprimée.

*(1) mis en place dès 1989 pour les unités régionales de production de FR3.*

Mais ces mesures ont eu une portée limitée.

Votre rapporteur se bornera, sur le premier point, à citer le rapport de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion d'Antenne 2 (1985-1989 avec actualisation à 1990) :

*... «Le contrat d'objectifs paraît être d'un intérêt limité. En effet, il ne définit que des orientations stratégiques vagues, ne prévoit aucune sanction, ne comporte que des clauses très sommaires ou inexistantes sur la gestion (productivité, effectifs, modernisation), mentionne des indicateurs peu nombreux et peu contraignants («faire, en 1992, au moins aussi bien qu'en 1989»), garde le silence sur les moyens, notamment financiers, à mettre en oeuvre : l'absence de signature de ce document par le ministre des Finances est, à ce dernier égard, significatif. Le contrat ne renforce pas l'autonomie de l'entreprise et n'incite guère ses dirigeants à moderniser leur gestion. Tout au plus reflète-t-il un consensus sur les objectifs les moins contestables»...*

On notera, sur le deuxième point, que, malgré l'abandon de la procédure de fixation administrative de leurs effectifs permanents, les dirigeants des sociétés nationales de programme restent soumis à une tutelle étroite en matière de gestion du personnel, tutelle technique et financière, mais qui peut prendre à l'occasion aussi un aspect politique, on l'a vu lors de la grève des journalistes de FR3 en décembre 1990.

Les chaînes publiques n'ont pas de politique autonome en matière de personnel : il leur faut la négocier avec les ministères de la Communication et du Budget, le Premier ministre intervenant lui-même pour des arbitrages éventuels.

Il leur faut tenir compte, en outre, d'un certain nombre de contraintes. Ainsi :

- un arrêté du 3 mars 1982 soumet toutes les décisions fixant ou portant une rémunération ou une indemnité de licenciement ou de départ à la retraite à un niveau supérieur à un chiffre fixé par le contrôleur d'Etat (actuellement 300.000 francs) au visa préalable de ce dernier ;

- les négociations sont encadrées par l'existence d'une association des employeurs du secteur public de l'audiovisuel et de nombreux textes conventionnels, dont les quatre principaux sont :

\* la convention collective de la communication et de la production audiovisuelles, applicable aux ouvriers, techniciens, administratifs et personnels de production ;

\* l'avenant audiovisuel à la convention collective nationale de journaliste ;

\* la convention collective des artistes-interprètes ;

\* la convention collective des réalisateurs de télévision.

Or, comme toutes les conventions collectives, celles-ci correspondent à la situation économique, sociale et technique qui prévalait lors de leur négociation et qui a, depuis, beaucoup évolué. L'introduction de la concurrence dans le secteur de l'audiovisuel commande l'évolution des textes conventionnels et l'adoption, sous forme d'une convention de branche, de règles minimales sociales s'appliquant à l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel, publiques et privées.

● Au-delà du problème de la gestion du personnel, d'autres assouplissements s'imposent :

- la simplification des procédures, notamment de la procédure budgétaire dont votre rapporteur notait, l'année dernière, qu'elle était excessivement administrative et en profond décalage avec l'élaboration des grilles de programmes ; ainsi les chaînes publiques n'ont connaissance des autorisations de dépenses qui leur seront accordées au titre d'une année que lorsque le Gouvernement a fixé le projet de répartition du produit attendu de la redevance et de la publicité, soit aux alentours du 15 août de l'année qui précède. Si elles prennent le risque de passer, avant, un certain nombre de commandes, les décisions les plus importantes ne peuvent être prises qu'à cette date. Toute politique à moyen terme devient, dans ces conditions, sinon impossible, du moins périlleuse, aucune garantie n'étant donnée quant à son achèvement ;

- une identification plus nette des interlocuteurs dont la pluralité a été dénoncée par les commissions de concertation de 1989, tout comme le manque de coordination entre ministères ;

- l'allègement d'un certain nombre de contrôles : dotées d'un statut de « société nationale », les chaînes publiques bénéficient d'un cadre juridique beaucoup plus souple que celui des organismes constitués en établissements publics, mais l'Etat a conservé, au moyen d'un réseau relativement dense de textes réglementaires, une tutelle étroite sur Antenne 2 et FR3. Cette tutelle ne dispense pas les chaînes des contrôles prévus par le droit commun des sociétés commerciales (commissaires aux comptes notamment) et elle est sans doute plus pesante pour les sociétés nationales de programme que pour certaines entreprises nationalisées. Les termes de l'arrêté du 3 mars 1982 ont été rappelés, mais on peut relever aussi qu'Antenne 2

et FR3 doivent soumettre à l'approbation de la tutelle leurs budgets d'exploitation et d'investissement et la fixation des règles concernant la tenue des comptes, l'évaluation des immobilisations et l'amortissement alors que les sociétés nationalisées en 1981 en sont dispensées par un décret du 2 décembre 1982.

La commission de concertation n° 2 sur l'avenir du secteur public avait d'ailleurs recommandé de revoir les principes posés en ces domaines par le décret du 17 juillet 1984 relatif aux dispositions financières concernant les organismes du secteur public de la communication audiovisuelle.

Conçu pour un secteur public en situation de monopole, et au demeurant aujourd'hui théoriquement caduc puisque pris en application de la loi du 29 juillet 1982 relative à la communication audiovisuelle, ce décret doit être abrogé et un équilibre trouvé entre les exigences du contrôle résultant de l'appartenance au secteur public et la nécessité impérieuse de disposer des marges de manoeuvre qu'impliquent les lois de la concurrence.

Certes, nous dit-on, ce décret n'est pas systématiquement appliqué, mais peut-on se contenter de l'opacité des règles du jeu, d'un système dans lequel les procédures ne sont pas respectées mais demeurent dans leur principe et dans la menace de la tutelle de les utiliser ?

Une clarification s'impose. Votre rapporteur a bien noté que le ministère chargé de la communication lui avait indiqué, dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire, que ce décret de 1984, «**symbolique d'une forme tâtilone de tutelle**», serait prochainement abrogé, mais il ne peut s'empêcher de constater que l'intention en est affichée depuis plusieurs années sans connaître de suite.

Enfin un dernier aspect -et non des moindres- de la tutelle a été récemment beaucoup critiqué, notamment par la Cour des comptes : **la main mise de l'Etat sur la régie publicitaire d'Antenne 2** <sup>(1)</sup> qui détient 51 % du capital par l'intermédiaire de la Régie française de publicité.

Comme l'a noté la Cour des comptes «*cette situation conduit à des tensions importantes entre la chaîne et sa régie. Celles-ci ont éclaté au grand jour à l'occasion de la baisse de l'audience d'Antenne 2 et de l'impossibilité qui en a résulté pour la régie de réaliser ses objectifs de collecte publicitaire. La chaîne a reproché à la régie de ne pas tout mettre en oeuvre pour parvenir à les atteindre et de «brader» les écrans publicitaires, alors que la régie dénonçait*

<sup>(1)</sup> la régie Espace 3 appartient, quant à elle, pour 50, 20 % à FR3 et 49,8 % à la R.F.P.

*l'incohérence et l'instabilité de la politique de programmation, qui ne permettent pas de vendre les écrans dans des conditions satisfaisantes.»*

*«L'insuffisance des liens entre la politique de programmation de la chaîne et la politique tarifaire de la régie est manifeste»* souligne la cour en réclamant la nomination du président de la régie par le responsable de la chaîne devenu actionnaire majoritaire de son régisseur, nomination qui *«ne pourrait que favoriser la bonne coopération des deux partenaires et serait plus conforme à la pratique des autres sociétés de télévision»*

La maîtrise complète des chaînes publiques sur leurs régies publicitaires figure expressément dans les «conditions de réussite» posées par le plan de M. Bourges pour le redressement du secteur public. Mais, comme le président d'Antenne 2 et FR3 en a récemment pris acte<sup>(1)</sup>, **«elle n'est pas à l'ordre du jour des autorités gouvernementales».**

Pourtant, indique M. Hervé Bourges, **«si nous voulons être une entreprise, il faut que nous soyons maîtres de nos ressources de la même façon que vous devons être maîtres de nos dépenses.»**

Votre rapporteur, pour sa part, s'interroge : pourquoi l'Etat tient-il tant à garder le contrôle de la régie publicitaire d'Antenne 2 ? Qu'en attend-il ? Pourquoi renonce-t-il à le céder aux gestionnaires de la chaîne ?

(1) cf notamment interview à *Stratégies* n° 759 du 7/10/1991.

## DEUXIÈME PARTIE

### LA PRESSE ECRITE

Si, sans méconnaître les situations et les problèmes spécifiques à telle ou telle catégorie de presse, votre rapporteur avait l'habitude et la satisfaction de constater que l'écrit, surtout comparé à l'audiovisuel, se portait globalement plutôt bien en France, son sentiment est aujourd'hui beaucoup plus mitigé : l'économie du secteur a tendance à se dégrader et la lecture du projet de loi de finances pour 1992 fait apparaître, pour la première fois depuis longtemps, une baisse des aides directes consenties à nos journaux et magazines.

#### I. LA SITUATION DE «L'ECRIT»

Deux séries de chiffres permettent d'évaluer globalement la situation actuelle de la presse : la première a trait à la diffusion, la seconde aux recettes publicitaires.

##### A. L'ÉVOLUTION DE LA DIFFUSION

On pourrait, à première vue, se réjouir qu'après trois années de baisse consécutives, la diffusion globale de la presse ait progressé de 1,6 % en 1990. Mais cette évolution cache des situations très contrastées :

- la **progression de la presse spécialisée**, qu'elle soit «grand public» (+ 3,4 %, avec un taux d'augmentation supérieur à 7 % pour la presse féminine) ou «technique et professionnelle» (avec, notamment, une hausse de près de 7 % pour la presse médicale) ;

- la montée en puissance des gratuits (+ 4,4 %) ;

- la détérioration, en revanche, du tirage de la presse quotidienne, plus accusée encore pour les titres nationaux (-0,8 %) que pour les journaux régionaux (-0,4 %).

Par ailleurs, si l'on observe la période 1982-1990, on constate que la diffusion de la presse nationale d'information politique et générale a diminué de près de 11 % et celle de la presse locale de près de 6 %, tandis que la presse spécialisée «grand public» a augmenté de 7%.

Lorsque l'on considère que le premier quotidien français («Ouest France») tire à un peu moins de 800.000 exemplaires alors que les principaux quotidiens britanniques («Sun» ou «Daily Mirror») ou allemands («Bild Zeitung») ont une diffusion supérieure à 3 voire 4 millions d'exemplaires (1), il convient de s'interroger sur les causes de la faiblesse, en France, du lectorat de la presse quotidienne.

Votre rapporteur renvoie à l'analyse faite par M. Pierre Todorov dans le rapport qu'il a remis en 1989 sur «La presse française à l'heure de l'Europe» :

*«La faiblesse relative du lectorat de la presse quotidienne est une donnée structurelle du paysage français, qui trouve son origine dans des facteurs sociologiques et culturels, eux-mêmes liés au rôle qu'a historiquement joué la presse dans notre société. C'est ainsi qu'entre les pays du Nord de l'Europe à fort taux de lecture, et les pays méditerranéens où la presse quotidienne demeure faiblement développée, la France occupe -avec environ 180 exemplaires pour 1.000 habitants- un rang intermédiaire, qui reflète assez fidèlement sa position de «charnière» au coeur de l'Europe. Toutefois, au delà de ce déterminisme socio-culturel, il convient de prendre la mesure des réalités économiques.*

*- On doit observer en premier lieu que si le taux de diffusion de la presse quotidienne française est plus faible en valeur absolue que celui relevé dans la plupart des États membres de la CEE, il présente surtout la caractéristique de diminuer régulièrement depuis de nombreuses années. Il s'agit certes là d'un phénomène que l'on retrouve à l'échelle mondiale et qui s'explique sans doute par de nouvelles attitudes du public face à l'écrit. Mais il faut bien constater par ailleurs que certains pays européens, et notamment les Pays-Bas, la RFA et l'Italie enregistrent sur la période récente une progression sensible de la diffusion des quotidiens.*

(1) les trois premiers quotidiens japonais tirant, quant à eux, à plus de 13 (Yomiuri Shimbun), plus de 12 (Asahi Shimbun) et plus de 6 millions d'exemplaires (Mainachi Shimbun)

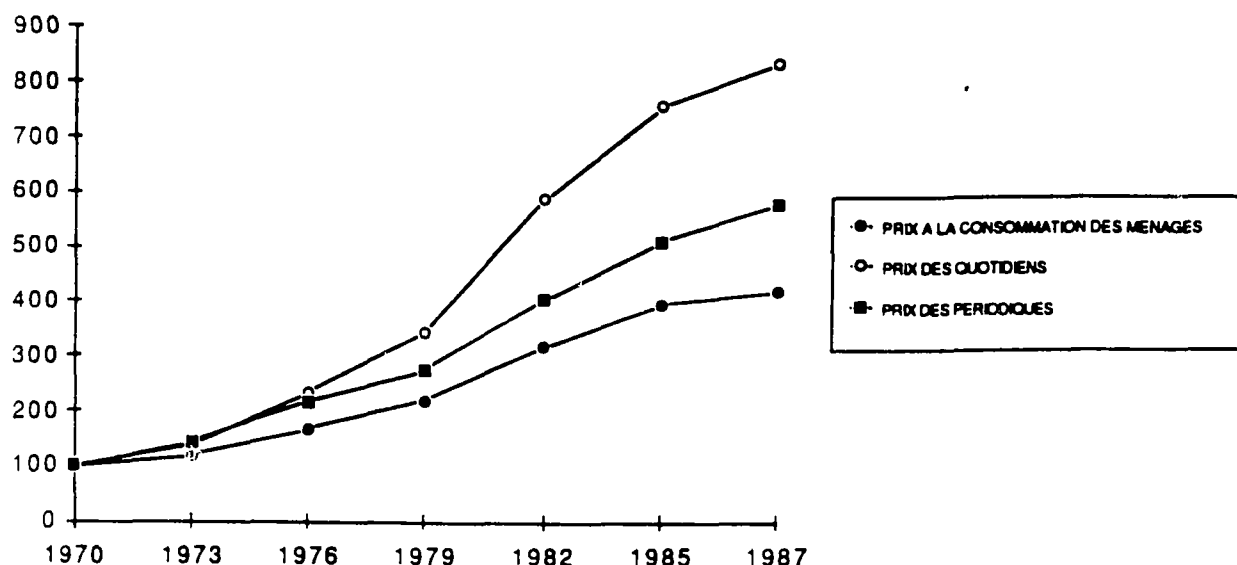


- De nombreuses explications sont traditionnellement avancées pour rendre compte de cette faiblesse de la presse quotidienne française. Parmi celles-ci, sans doute convient-il de retenir en premier lieu l'évolution du prix de vente des journaux, et les effets qu'elle n'a pas manqué de produire sur la demande. Entre 1970 et 1986, le prix moyen des quotidiens a en effet multiplié par 7 alors que l'indice général des prix de la consommation ne l'était que par 4. Ayant fait l'expérience douloureuse de l'élasticité-prix de leur produit, la plupart des éditeurs cherchent désormais à stabiliser leur prix de vente nominal. Mais il reste que les niveaux atteints demeurent généralement supérieurs à ce que l'on peut observer ailleurs en Europe, et notamment en RFA, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas.

Par ailleurs, la presse quotidienne française a semble-t-il été pénalisée par l'insuffisant dynamisme commercial du réseau de distribution, et tout particulièrement par le développement limité des services de portage à domicile, lesquels sont partout synonymes de forts taux de pénétration.

L'observation des faits parait confirmer largement ces analyses. C'est ainsi par exemple que les quotidiens régionaux qui, globalement ont mieux maintenu leurs positions que la presse nationale, sont les entreprises qui pour la plupart ont mieux maîtrisé leur prix de vente, et qui, surtout, ont pu mettre en place des systèmes de distribution plus diversifiés et faisant une plus grande part au portage.»

### Evolution comparée des prix des quotidiens et des périodiques et des prix à la consommation des ménages



Source : Arthur Andersen d'après INSEE.

### Le portage à domicile

(en milliers d'exemplaires et en %)

	1989	Part sur le total annuel diffusé	dont quotidiens	Part sur le total annuel diffusé
INFORMATION GÉNÉRALE & POLITIQUE NATIONALE	31.917	3,9 %	24.890	4,3 %
INFORMATION GÉNÉRALE & POLITIQUE LOCALE	435.136	19,0 %	429.942 (1)	20,2 %
PRESSE SPÉCIALISÉE GRAND PUBLIC	10.645	0,6 %	4.334	2,6 %
PRESSE SPÉCIALISÉE TECHNIQUE & PROFESSIONNELLE	5.057	1,6 %	2.283	4,0 %
ENSEMBLE (hors journaux gratuits)	482.755	9,2 %	461.449	15,8 %

(1) y compris les journaux du 7ème jour

## B. LE FLÉCHISSEMENT DES RECETTES PUBLICITAIRES

La presse française a accru, dans les années récentes, sa dépendance à l'égard de la publicité : celle-ci représente aujourd'hui 47 % des ressources contre 41 % en 1982.

Or, si allant même jusqu'à l'améliorer sensiblement, la presse a su remarquablement défendre sa position sur le marché des ressources publicitaires où elle avait tant redouté la concurrence de la télévision, certains indicateurs incitent aujourd'hui les professionnels du secteur au pessimisme :

- la presse occupe toujours sur ce marché une position dominante, mais sa part a tendance à légèrement diminuer (56,1 % en 1990 contre 56,3 % en 1989) ;

- les recettes publicitaires de la presse augmentent moins vite que par le passé ; leur taux de progression qui s'établissait à 14 % en 1989 est tombé à 8,5 % en 1990 ; bien plus, elles auraient beaucoup diminué au cours du premier semestre de 1991 avec, en particulier, un très net fléchissement du poste « petites annonces », directement lié à l'activité économique du pays ;

- ces recettes auront progressé en 1990 moins rapidement que l'évolution moyenne constatée pour l'ensemble des grands médias (+ 8,9 %) ;

- enfin, le développement soutenu du « hors médias » (mailing, marketing direct etc...). concurrence particulièrement le support presse.

**Répartition des ressources du marché publicitaire français  
entre les différents supports  
au cours des six dernières années  
en montant brut et en pourcentage**

en MF

	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (4)	% 1990/1989
PRESSE (2)	15.380	17.875	20.350	22.990	26.265	28.490	8,47%
TELEVISION	4.625	5.890	8.000	10.160	11.460	12.600	9,95%
PUBLICITE EXTERIEURE (3)	3.535	3.980	4.380	4.860	5.360	5.920	10,45%
RADIO	2.480	2.630	2.655	2.980	3.155	3.346	6,05%
CINEMA	475	490	395	370	375	409	9,07%
<b>TOTAL</b>	<b>26.495</b>	<b>30.865</b>	<b>35.780</b>	<b>41.360</b>	<b>46.615</b>	<b>50.765</b>	<b>8,90%</b>

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

(2) Petites annonces et publicité locale comprises.

(3) Affichage sous toutes ses formes.

(4) Estimations.

en %

	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (4)
PRESSE (2)	58,0	57,9	56,9	55,6	56,3	56,1
TELEVISION	17,5	19,1	22,4	24,6	24,6	24,8
PUBLICITE EXTERIEURE (3)	13,3	12,9	12,2	11,8	11,5	11,7
RADIO	9,4	8,5	7,4	7,2	6,8	6,6
CINEMA	1,8	1,6	1,1	,9	,8	,8
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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

(2) Petites annonces et publicité locale comprises.

(3) Affichage sous toutes ses formes.

(4) Estimations.

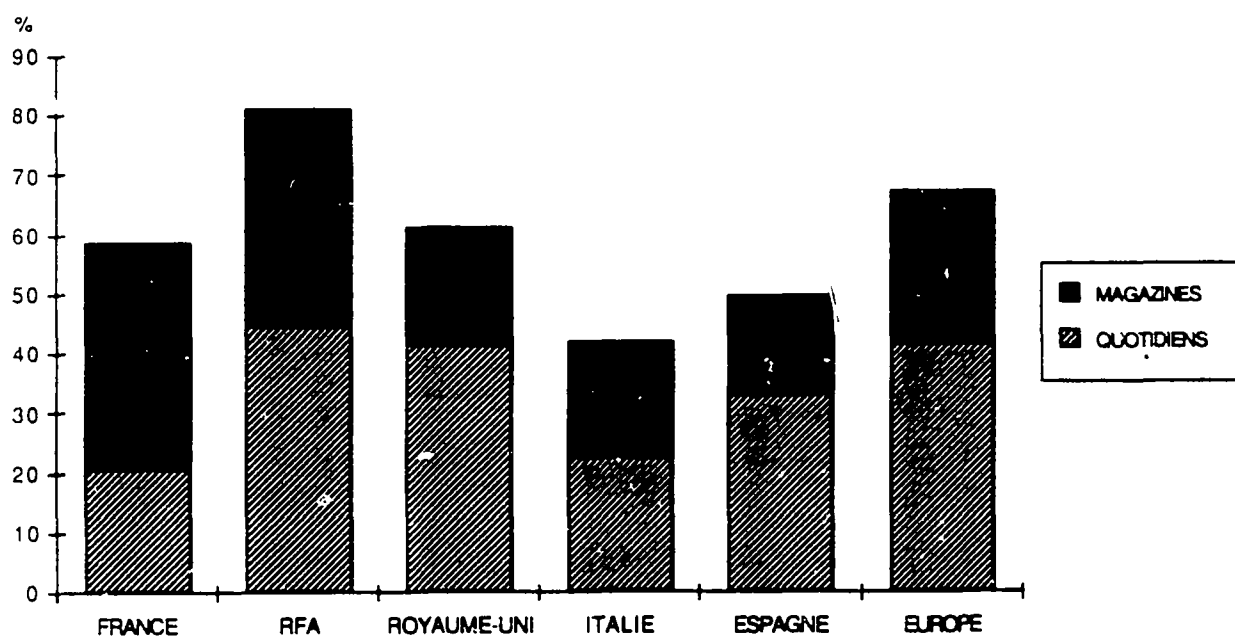
(Source : Rapport IREP ; Le marché publicitaire français 1990)

### Perspectives d'évolution du marché publicitaire

en MF	1989	1990	1991	% 1990/1989	% 1991/1990
Presse	26 265	28 490	30 390	8,5%	6,7%
Télévision	11 460	12 600	13 610	9,9 %	8,0 %
Publicité extérieure	5 360	5 920	6 305	10,4 %	6,5 %
Radio	3 155	3 346	3 530	6,1 %	5,5 %
Cinéma	375	409	415	9,1 %	1,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>46 615</b>	<b>50 765</b>	<b>54 250</b>	<b>8,9 %</b>	<b>6,9 %</b>

(Source IREP-IP. Information et Publicité)

### Publicité : part de la presse dans les principaux pays européens



Source : Estimations Arthur Andersen.

### Répartition des recettes publicitaires par type de presse en %

	1989/1988	1990/1989
Quotidiens nationaux	+ 22,0	+ 8,0
Quotidiens régionaux	+ 7,0	+ 2,3
Magazines	+ 12,0	+ 8,5
Spécialisés	+ 14,5	+ 11,5
Gratuits	+ 22,0	+ 13,3
<b>Total presse</b>	<b>+ 14,0</b>	<b>+ 8,5</b>

(1) Les recettes publicitaires s'entendent : dégressifs déduits, commissions d'agences et de régie incluses, petites annonces et publicité locale comprises

● Qu'on observe la répartition des recettes publicitaires par types de presse ou leur évolution annuelle, la presse gratuite apparaît la plus « florissante (+ 22 % de publicité en 1989 et + 13,3 % en 1990) et la presse quotidienne régionale (PQR) la plus touchée par la récession ; on précisera qu'elle est en outre la plus pénalisée par la diminution du chiffre d'affaires « petites annonces ».

● On comprend, dès lors, que la presse soit très attachée au maintien des grands équilibres sur le marché publicitaire et qu'elle ait obtenu du Gouvernement, en ces heures difficiles pour le financement de l'audiovisuel, qu'il résiste aux pressions exercées en faveur de l'ouverture de la publicité télévisée au secteur de la distribution<sup>(1)</sup> (qui y accède déjà, pour 1 % des investissements, par le biais du parrainage, avec une tendance continue à l'augmentation de ce pourcentage).

(1) le projet de décret sur la publicité télévisée dans les DOM-TOM prévoit toutefois de lever l'interdiction pour l'outre-mer.

A la différence du secteur de l'édition -autre secteur «réservé» mais dont l'ouverture à la télévision poserait beaucoup moins de problèmes<sup>(1)</sup>- le secteur de la distribution «pèse très lourd» dans le financement de la presse<sup>(2)</sup>.

Son premier support publicitaire est la presse régionale qui absorbe à elle seule le cinquième (20,5 %) du montant total des investissements publicitaires du secteur. Si l'on analyse la situation sous l'angle non plus des dépenses publicitaires de la distribution, mais des recettes publicitaires de la PQR, 40 % des ressources que cette catégorie de presse tire de la publicité, soit 20 % de ses recettes totales (publicité commerciale plus petites annonces), proviennent de ce secteur.

**Répartition des recettes publicitaires par types de  
presse en 1989 et en 1990**  
(en millions de francs)

	1989	1990
Quotidiens nationaux	3 460 (13,17 %)	3 735 (13,10 %)
Quotidiens régionaux	5 515 (20,99 %)	5 640 (19,79 %)
Magazines	8 190 (31,18 %)	8 885 (31,18 %)
Spécialisés	4 560 (17,36 %)	5 085 (17,84 %)
Gratuits	4 540 (17,30 %)	5 145 (18,09 %)
<b>Total presse</b>	<b>26 265 100</b>	<b>28 490 100</b>

(1) le Conseil supérieur de l'audiovisuel l'a suggérée dans l'avis qu'il a rendu le 16 avril 1991 sur le projet de décret précité.

(2) les principaux secteurs publicitaires dont bénéficie la presse sont :

- pour la presse quotidienne nationale : les secteurs «services», «transports-communications-tourisme», «culture-loisirs-distractions» et «distribution» ;
- pour la presse quotidienne régionale : les secteurs «distribution», «services» et «transports-communications-tourisme»
- pour la presse magazine : les secteurs «habillement», «culture-loisirs-distractions» et «transports-communications-tourisme» ;
- pour la presse d'information spécialisée : les secteurs «habillement», «services» et «culture-loisirs-distractions»

## Répartition des dépenses publicitaires dans la distribution

%	1985	1989
Presse	29,5	33
dont quotidiens nationaux	2,5	3,5
régionaux	21,5	20,5
magazines	4	3
spécialisés	0,5	0,5
gratuits	1	5,5
Télévision	0,5	1
Affichage	12,5	13
Radio	11	11,5
Cinéma	0,5	1
<b>TOTAL grands médias</b>	<b>54</b>	<b>59,5</b>
Promotions	5,5	4
Edition	33	31
Publicité sur le lieu de vente	5	3,5
Expositions foires ...	0,5	0,5
Autres	2	1,5
<b>TOTAL autres actions</b>	<b>46</b>	<b>40,5</b>
<b>TOTAL dépenses publicitaires</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

SOURCE : IREP



## II . LES AIDES DIRECTES

● **Les aides directes à la presse baisseront en 1992 en valeur absolue.**

En s'établissant à **268,427 millions de francs**, elles accuseront une diminution de plus de 10 millions de francs par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances votée pour 1991 (278,447 millions de francs), différentiel qui doit cependant être ramené à 6,27 millions de francs si l'on tient compte des annulations de crédits intervenues en mars 1991.

Il convient en effet de rappeler que la presse a pris sa part - votre rapporteur l'a à l'époque déploré (1) - dans l'effort de restriction budgétaire décidé, à la suite de la guerre du Golfe, par arrêté du ministre délégué au budget du 9 mars 1991 .

Tous chapitres confondus, 1,86% des crédits votés pour 1991 ont été annulés : la subvention accordée à la SNCF pour l'acheminement de la presse a été amputée de 3,25 millions de francs, le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger d'un peu plus de 2 millions de francs, le fonds d'aide aux journaux à faible capacité publicitaire de 671.000 francs pour les quotidiens nationaux et de 278.000 francs pour les quotidiens de province ; en outre, les abonnements souscrits par l'Etat à l'Agence France Presse ont connu un dégrèvement de 7,7 millions de francs.

(1) *lettre à M. Michel Rocard du 13 mars 1991.*

**Récapitulatif des annulations  
de crédits destinés à la presse  
(arrêté du 9 mars 1991)  
(en millions de francs)**

	<b>Budget voté Loi de finances initiale 1991</b>	<b>Crédits annulés Mars 1991</b>	<b>Nouveaux montants</b>
<i>Chapitre 41-01 Application de la convention du 30 décembre 1988 entre l'Etat et la SNCF</i>	180,400	3,250	177,150
<i>Chapitre 41-02 Allègement des charges supportées par les journaux à raison des communications téléphoniques des correspondants de presse</i>	37,550	0	37,550
<i>Chapitre 43-03 Art. 10 Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger</i>	41,420	2,071	39,349
<i>Chapitre 43-03 Article 20 Fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires</i>	13,477	0,671	12,806
<i>Chapitre 43-03 Art. 30 Fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces</i>	5,6	0,278	5,322
<i>Chapitre 34-95 Abonnements souscrits par les administrations au service d'informations générales de l'Agence France-Presse</i>	475,017	7,77	467,247
<b>TOTAUX</b>	<b>753,464</b>	<b>14,04</b>	<b>739,424</b>

En 1992, la subvention SNCF et le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger continueront à baisser ; les crédits destinés à aider les journaux à faible capacité publicitaire et à alléger les charges téléphoniques seront simplement maintenus à leur niveau de la loi de finances pour 1991.

### Les aides directes à la presse (1989-1992)

LES AIDES DIRECTES A LA PRESSE 1989-1990

en francs

Budget des services généraux du Premier ministre (1)	AIDES BUDGETAIRES	1989	1990	1991	1991 après régulation budgétaire	1992
<u>Chapitres</u>						
41.01(ancien 41.81) article 10	Réduction du tarif SNCF pour le transport de presse	142.256.000	184.996.000	180.400.000	177.150.000	173.400.000
41.02(ancien 41.82) article 10	Allègement des charges supportées par les journaux à raison des communications téléphoniques des correspondants de presse et remboursements des transmissions par fac-similé	33.958.458	36.998.458	37.550.000	37.550.000	37.550.000
43.03(ancien 43.80) article 10	Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger	32.660.453	32.660.043	41.421.405	39.349.000	38.400.000
43.03 article 20	Fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires	19.292.453	13.392.453	13.477.264	12.806.264	13.477.264
43.03 article 30	Fonds d'aide aux quotidiens de province d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces	5.560.000	5.560.000	5.600.000	5.322.000	5.600.000
	Aide au papier journal	5.000.000	-	-		
	TOTAL	238.726.954	273.606.954	278.447.127	272.177.264	268.427.264

(1) les crédits d'aide à la presse, inscrits au budget du ministère de la culture et de la communication depuis 1987, ont été transférés sur le budget des services généraux du Premier ministre à compter du 1er janvier 1990.

On examinera tour à tour les différents postes :

\* Comme cette année, la presse bénéficiera en 1992 d'une réduction de 50% **du tarif SNCF** pour l'acheminement de ses différentes publications (mais non pour le retour des invendus, cette forme d'aide - qui coûtait à l'Etat une trentaine de millions de francs - ayant définitivement disparu le 1er janvier 1989).

On sait que cette réduction tarifaire trouve son origine dans un échange de lettres du 14 mai 1948 entre le président du conseil d'administration de la SNCF et le ministre des Travaux publics, des transports et du tourisme, le principe de la subvention de l'Etat à la SNCF se fondant lui-même sur l'article 18 ter de la convention signée, le 31 août 1937 entre l'Etat et la SNCF, aux termes duquel toute obligation imposée à la société donne lieu à remboursement.

Ce système perdure aujourd'hui au travers du statut de la SNCF, devenue établissement public à caractère industriel et commercial le 1er janvier 1983, et de la convention signée le 30 décembre 1988 entre la société et le ministre chargé de la communication conformément à l'article 41 du nouveau cahier des charges.

La dotation inscrite au projet de loi de finances pour 1992 (chapitre 41-01 du budget des services généraux du Premier ministre) - **173,400 millions de francs** - fait l'objet d'une mesure d'économie pour tenir compte de prévisions relatives au trafic en légère baisse. La subvention à la SNCF avait déjà diminué de 2,5% l'an dernier pour le même motif.

### EVOLUTION DE LA SUBVENTION A LA SNCF

(en millions de francs)

Année	Loi de finances initiale	Régulation budgétaire	Montant de l'indemnité compensatrice versée par l'Etat à la SNCF
1989	142,256		165,768 (1)
1990	184,996		177,900
1991	180,400	- 3,250	177,150
1992	173,400		

(1) un solde de 23,512 millions de francs a été versé à la SNCF au titre de l'exercice 1989.

\* Les crédits destinés à l'allègement des charges supportées par les journaux en raison des communications téléphoniques des correspondants de presse et des transmissions en fac-similé, qui n'ont pas été touchés par l'arrêté de régulation budgétaire du 9 mars 1991, sont **maintenus** à leur niveau de la loi de finances pour 1991 **-37,55 millions de francs-**, donc diminuent si l'on tient compte de la hausse de prix.

En outre, votre rapporteur regrette vivement que l'extension du bénéfice de l'allègement des charges téléphoniques à la presse hebdomadaire régionale d'information ne figure pas dans les projets du ministère et que la création du groupe de travail chargé de l'étudier qu'avait envisagée Mme Catherine Tasca en décembre 1990 ne soit pas intervenue.

\* La baisse des crédits la plus sensible est enregistrée pour le **Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger** : la dotation prévue pour ce fonds en 1992 **-38,4 millions de francs-** est inférieure de 7,3 % aux crédits initiaux de 1991 et de 2,5 % encore par rapport aux crédits régulés.

La réévaluation qu'avait opérée la loi de finances pour 1991 (+ 26,8 %) avait été qualifiée par Mme Catherine Tasca de «**changement de cap**». Votre rapporteur avait accueilli cette déclaration avec prudence car il savait trop bien, hélas, que le fonds faisait depuis des années l'objet d'une politique de «**stop and go**»,

politique dont il n'est pas utile d'insister sur les effets négatifs quant au rayonnement de la France à l'étranger.

Son attitude réservée était malheureusement bien fondée : le fonds est le parent pauvre du projet de budget de la presse pour 1992, il est même la principale victime de la rigueur budgétaire appliquée à ce secteur.

**Evolution des crédits du Fonds d aide  
à l'expansion de la presse française à l'étranger**

1986	27.660.043 F
1987	29.660.043 F
1988	29.660.043 F
1989	32.660.043 F
1990	32.660.043 F
1991	41.421.405 F
1992	38.400.000 F

Il faut à votre rapporteur d'autant plus dénoncer cette évolution qu'après qu'une réflexion a été entamée en 1989 sur l'amélioration des modalités d'aide à la diffusion de la presse française à l'étranger, des mesures concrètes ont été adoptées par un arrêté du 4 février 1991.

Rappelons que, d'après les informations communiquées par le ministère chargé de la communication, l'étude menée pendant deux ans a porté :

- «- sur les priorités géographiques des actions du Fonds,
- sur une répartition plus équilibrée des aides, qu'il s'agisse des types de lectorat ou des moyens de diffusion,
- sur la nécessaire coordination des actions d'exportation de la presse avec d'autres actions à vocation linguistique et culturelle (politique du livre et de l'audiovisuel),
- sur l'efficacité d'actions pluriannuelles de promotion, menées avec d'autres départements ministériels dans le cadre général d'une politique de soutien à l'enseignement du français et à la lecture en langue française,

*- sur une plus grande publicité auprès des éditeurs quant à l'existence et au but du Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger qui ne semble pas avoir l'audience que supposerait la variété de la presse française.»*

Quant à l'arrêté du 4 février 1991, il vise plusieurs objectifs :

*«- mieux atteindre le lectorat étranger francophone, en particulier par l'abonnement,*

*- mieux adapter la diffusion de la presse française aux objectifs géographiques de la politique culturelle extérieure par le moyen de conventions annuelles passées avec les NMPP et Unipresse.*

*D'autre part, la commission mixte a été élargie par la nomination de représentants du ministre chargé de la Poste et du ministre chargé de la recherche, ainsi que d'une personnalité qualifiée dans le domaine de l'exportation par abonnement.»*

**\* Le Fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires d'une part, et le Fonds d'aide aux quotidiens de province d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces d'autre part sont strictement reconduits à leurs niveaux respectifs de 1991 avant régulation (13,477 millions de francs et 5,6 millions de francs).**

● On rappellera que le premier a été institué, après quatre années d'aides exceptionnelles (accordées par les décrets n° 82-282 du 26 mars 1982, n° 84-371 du 16 mai 1984 et n° 85-569 du 29 mai 1985), par le décret n° 86-616 du 12 mars 1986, dans le souci de sauvegarder le pluralisme de la presse écrite, souci que renforçait à l'époque l'apparition de nouveaux médias télévisés.

Les subventions d'exploitation octroyées par le biais de ce fonds sont réservées aux quotidiens de langue française d'information politique et générale à diffusion nationale, paraissant 5 jours au moins par semaine, imprimés sur papier journal et dont le tirage et la diffusion payante sont respectivement inférieurs, en moyenne, à 250.000 et 150.000 exemplaires. Leur prix de vente doit être compris dans une fourchette de + 30% et - 10% du prix de vente moyen pondéré des quotidiens nationaux d'information politique et générale. Enfin, leurs recettes publicitaires ne peuvent excéder 25% de leurs ressources totales. Ces conditions sont vérifiées sur les données de l'année précédant celle de l'attribution de l'aide.

Les quotidiens «la Croix» et «l'Humanité» sont depuis l'origine bénéficiaires de cette aide qui a, en outre, été accordée à

«Libération» de 1984 à 1986 et en 1988, au «Matin de Paris» de 1984 à 1987, et à «Présent» de 1984 à 1989. Ce dernier a déposé un dossier de demande d'aide au titre des années 1990 et 1991, mais ne satisfaisant plus à l'ensemble des dispositions du décret du 12 mars 1986, le soutien du fonds lui a été refusé.

Comme on l'a vu, la dotation inscrite dans la loi de finances pour 1991 (13,477 millions de francs, + 0,63 % par rapport à 1990) a été ramenée à 12,816 millions de francs par l'arrêté de régulation budgétaire de mars dernier, ce qui correspond à une diminution de 4,29%.

La répartition aura été opérée, cette année, sur la base d'une subvention de 0,2335 franc par exemplaire effectivement vendu au cours de l'année 1990, le prix moyen pondéré des quotidiens nationaux d'information politique et générale s'élevant à 4,74 francs ; l'aide à l'exemplaire aura représenté 4,94% du prix moyen pondéré des quotidiens nationaux d'information politique et générale ; son taux est resté inférieur au plafond de 6% prévu par l'article 3 du décret du 12 mars 1986.

TITRES	1990 (en francs)	1991 (en francs)
LA CROIX	6.681.745	6.820.652
L'HUMANITE	6.706.830	5.993.853
TOTAL	13.388.575	12.814.505

● Le décret n° 89-528 du 28 juillet 1989 a institué une aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces en reprenant l'économie du décret du 12 mars 1986 tout en tenant compte de la spécificité de la presse quotidienne de province.

L'aide est réservée aux quotidiens de langue française d'information politique et générale à diffusion régionale, départementale ou locale, paraissant cinq jours au moins par semaine et imprimés sur papier journal, dont le tirage et la diffusion payante sont respectivement inférieurs, en moyenne, à 70.000 et 60.000 exemplaires, dont l'édition locale la plus diffusée est vendue à un prix compris entre 90% et 130% du prix de vente moyen des quotidiens régionaux, départementaux ou locaux d'information politique et



générale, dont les recettes de petites annonces n'excèdent pas 5% des ressources publicitaires totales et qui, enfin, dans la région ou le département où ils sont diffusés, n'ont pas la diffusion la plus forte des quotidiens régionaux, départementaux ou locaux et, par conséquent, ne sont pas en position dominante. Sont exclues du bénéfice de cette aide les entreprises de presse qui ne satisfont pas aux conditions définies à l'article 30 (1er alinéa) du décret n° 55-486 du 30 avril 1955 relatif à diverses dispositions d'ordre financier, et qui éditent également des publications gratuites ; une période transitoire d'un an était prévue pour cette dernière exclusion qui n'a pris effet que le 1er janvier 1990.

La répartition du montant global annuel de l'aide est définie proportionnellement au nombre d'exemplaires vendus et dans la limite d'un plafond de subvention par exemplaire vendu égal à 6% du prix de vente moyen des quotidiens régionaux, départementaux ou locaux d'information politique et générale.

Les mesures de régulation budgétaire de mars 1991 ont obéré le montant de la dotation de 5,15% en la ramenant de 5,6 millions de francs à 5,311 millions de francs.

Cette année, huit quotidiens auront bénéficié de l'aide, après répartition de la dotation sur la base d'une subvention de 0,1570 franc par exemplaire vendu au cours de l'année 1990.

TITRES	1991
L'ECHO DU CENTRE	1.007.651 F
ECLAIR PYRENEES	432.525 F
NORD LITTORAL	334.851 F
LA MARSEILLAISE	1.417.674 F
LE PETIT BLEU DU LOT ET GARONNE	590.449 F
LIBERATION CHAMPAGNE	617.159 F
LA HAUTE MARNE LIBEREE	675.173 F
LA LIBERTE	235.880 F
TOTAL	5.311.362 F

### III . LES AIDES INDIRECTES

Un régime fiscal particulier et des tarifs postaux préférentiels assurent chaque année à la presse écrite une aide indirecte estimée, en 1991, à quelque 5,8 milliards de francs (1).

#### Les aides indirectes à la presse 1989-1991

Aides indirectes	1989 en francs	1990 en francs	1990 1989 %	1991 en francs	1991 1990 %	1992 en francs
Moins-values des recettes du budget annexe des PTT	3.508.000.000	3.650.000.000 (**)	+ 4,0	3.820.000.000 (**)	+ 4,6	NC
Moins-values de recettes du Trésor public en raison d'allègements et de régimes fiscaux particuliers aux entreprises de presse						
. allègement de la TVA	1.050.000.000	930.000.000	- 11,4	960.000.000	+ 3,2	NC
. régime spécial des provisions pour investissements (article 39 bis du code général des impôts	280.000.000	290.000.000	+ 3,6	300.000.000	+ 3,44	NC
. exonération de la taxe professionnelle (*)	592.000.000	684.000.000	+ 15,5	758.000.000	+ 10,8	NC
<b>Total des aides indirectes</b>	<b>5.430.000.000</b>	<b>5.554.000.000</b>	<b>+ 2,2</b>	<b>5.838.000.000</b>	<b>+ 5,1</b>	

(\*) cette aide est supportée par les collectivités locales

(\*\*) Estimation

(1) les aides indirectes ne donnent pas lieu à inscription de crédits dans la loi de finances et ne sont connues qu'au travers des estimations produites, à titre indicatif, par les administrations concernées.

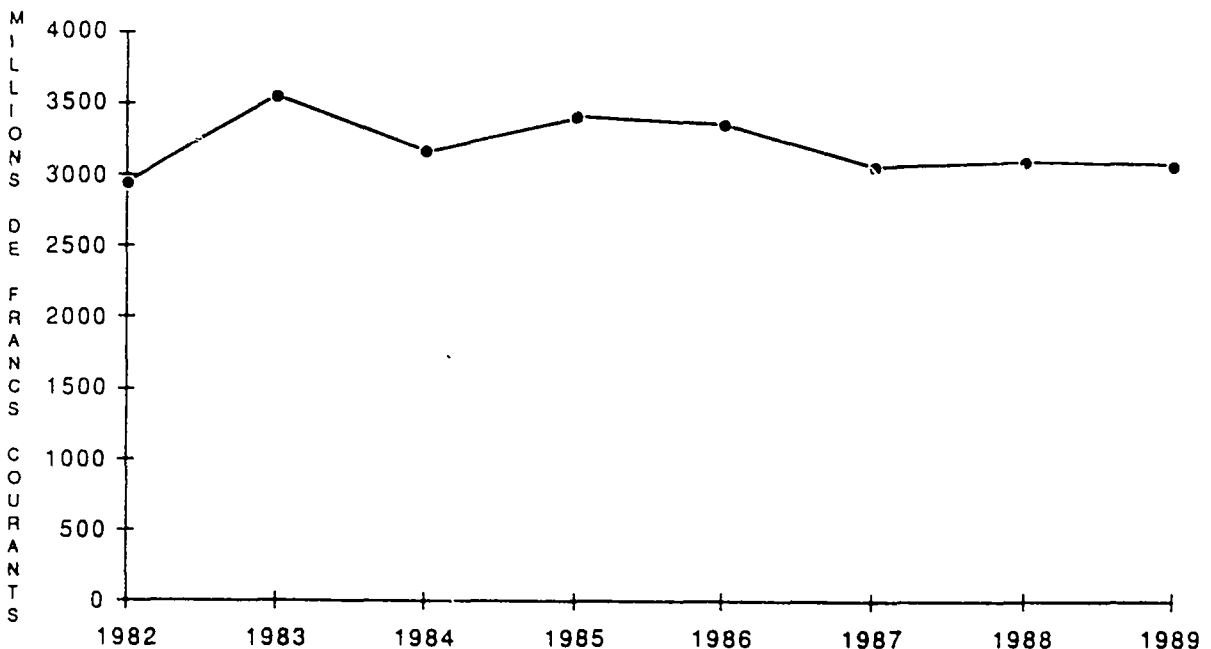
## A. LES TARIFS POSTAUX PRÉFÉRENTIELS

Parmi les aides publiques à la presse, l'octroi de tarifs postaux préférentiels constitue à la fois l'aide la plus ancienne et la plus importante.

Évalué par la différence entre le coût complet du traitement des objets de presse par la Poste et la charge supportée par les entreprises de presse (recettes de la Poste), son montant atteint 3,8 milliards de francs soit environ 65 % du montant total des aides.

L'aide postale est accessible à toute publication ayant obtenu un numéro de commission paritaire ; elle bénéficie principalement à la diffusion par abonnement : la distribution des publications aux abonnés, en effet, représente 85 % du trafic postal, tandis que la distribution aux dépositaires et revendeurs n'en représente que 15 %.

### Evolution du montant de l'aide postale



Aux termes des Accords Laurent de 1979, cette aide repose pour un tiers sur la profession, pour un autre tiers sur la poste et pour un dernier tiers sur l'Etat.

L'article 2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications a rappelé les obligations de service public incombant à la Poste, nouvel exploitant public doté de l'autonomie juridique : «assurer, dans les relations intérieures et internationales, le service public du courrier sous toutes ses formes, ainsi que celui du transport et de la distribution de la presse bénéficiant du régime spécifique prévu par le code des postes et télécommunications».

L'article 38 du cahier des charges de la Poste relatif aux «rémunérations des prestations fournies par la poste à l'Etat ou sur la demande de l'Etat» impose (3°) que les sujétions particulières supportées à raison du régime d'acheminement et de distribution de la presse fassent l'objet d'une juste compensation financière.

Le contrat de plan entre la Poste et l'Etat doit déterminer cette compensation sur la base des informations chiffrées que communiquera la Poste quant à l'évaluation prévisionnelle des volumes transportés et des charges supportées compte tenu des tarifs existants, du type de prestations assurées et des gains de productivité prévus».

Alors qu'aucune participation de l'Etat n'était intervenue depuis 1986, le Gouvernement de M. Michel Rocard avait annoncé que le budget général reprendrait sa part dans le partage des coûts issu des Accords Laurent.

L'engagement de l'Etat s'est traduit, l'année dernière, au cours du débat budgétaire, par l'inscription d'un milliard de francs au chapitre 41-10 des crédits du ministère des Postes, des télécommunications et de l'espace, correspondant à un peu moins du tiers des moins-values globales de recettes de la Poste induites par l'octroi de tarifs postaux préférentiels à la presse.

Dans l'attente de la signature du contrat de plan liant la Poste et l'Etat, un crédit budgétaire de **1,025 milliard de francs** a été inscrit dans le projet de loi de finances pour 1992.

Comme le rappelait en décembre 1989 le rapport du cabinet Arthur Andersen sur les aides publiques à la presse écrite, le régime de tarification postale reste actuellement essentiellement basé sur le poids du numéro expédié ; la grille de tarification comporte une trentaine de tranches de poids mais *«peu d'autres modulations : une réduction en fonction du degré de préparation des envois par*

*l'éditeur préalablement au dépôt dans le circuit postal (« journaux routés et semi-routés ») et deux réfections en fonction des caractéristiques des publications (la périodicité pour les journaux paraissant au moins une fois par semaine d'un poids inférieur à 70 g et la publicité pour les quotidiens nationaux d'information générale et politique à faibles ressources publicitaires).»*

Ce système est critiqué car, s'il a le mérite d'être d'une utilisation simple, il « rend assez peu compte de la réalité (de la nature et du coût) des prestations assurées par la Poste pour l'acheminement et la distribution des publications aux abonnés.

*De plus, l'application d'une série de hausses successives et uniformes (de 11,5 % + le taux d'inflation - indice INSEE) conformément aux Accords Laurent sur une grille structurellement inchangée a conduit à instaurer des écarts importants de tarifs (entre les journaux de faible poids et les journaux de poids élevé) et donc de fortes distorsions entre les taux de couverture des différentes tranches de poids :*

**Taux de couverture du coût complet par tranches de poids en %**

TRANCHES DE POIDS	1980	1989
0 - 70 g (quotidiens et hebdomadaires)	3,5	10,9
70 - 100 g (quotidiens et hebdomadaires)	6,4	18,4
0 - 100 g (autres publications)	7,3	18,4
100 - 150 g	14	33,9
150 - 200 g	14,9	36,6
200 - 300 g	21,7	58
300 - 400 g	23,5	64,1
400 - 500 g	25,3	71,2
500 - 600 g	25,4	81,6

*«Ainsi, faute de n'avoir pris en compte le taux de couverture des coûts relatifs au traitement des publications pour chacune des tranches de poids, la mise en application du plan d'ajustement a débouché sur une situation difficile à gérer où :*

*- les journaux de poids élevé supportent un coût bien supérieur à celui que supportent les quotidiens et hebdomadaires de faible poids sans pour autant compenser le faible taux de couverture de ceux-ci,*

*- les journaux de faible poids sont aujourd'hui soumis à un rattrapage de tarif (cf l'augmentation du 1er octobre 1989) qui les pénalise d'autant plus que, généralement, ils contiennent peu de publicité et ont donc de faibles ressources.*

On sait que la mise en place d'un nouveau dispositif tarifaire est à l'étude au sein du «groupe technique paritaire presse-Poste» et qu'un rapport d'étape a été remis aux professionnels en juin 1989, qui prend en compte des critères relatifs au point d'entrée, au niveau de préparation des envois et à l'urgence.

Les travaux du groupe technique paritaire ont surtout consisté, en 1990, à vérifier la base des coûts des différentes hypothèses retenues dans le rapport d'étape ; les réunions ont été, depuis, différées dans l'attente de la mise en place définitive de la réforme de l'établissement «la Poste».

## B. LE STATUT FISCAL DE LA PRESSE ÉCRITE

Les entreprises de presse bénéficient d'un régime spécial de provisions pour investissement, d'une TVA allégée et d'une exonération de la taxe professionnelle.

### 1. Le régime spécial des provisions pour investissement (article 39 bis du code général des impôts)

Instituées en 1945, les dispositions de l'article 39 bis du code général des impôts accordent à la presse, en matière d'impôt sur les bénéfices, un régime privilégié en vue de lui faciliter l'achat de ses installations.

Elles s'appliquent à toutes les entreprises de presse qui éditent ou exploitent, soit des journaux quotidiens ou hebdomadaires (1), soit des revues mensuelles ou bimestrielles qui consacrent une large part à l'information politique (à l'exception des publications caractérisées par la pornographie ou la violence).

Jusqu'en 1969, ce régime permettait d'exonérer totalement de l'impôt sur les sociétés, les bénéfices que ces entreprises affectaient aux investissements de toute nature nécessaires à l'exploitation du journal ou qu'elles constituaient en provision pour des investissements à réaliser dans un délai de cinq ans.

A partir de 1970, les effets de ce régime ont été progressivement limités :

- d'une part, n'ont plus été admises en franchise d'impôt que les dépenses effectuées au cours de l'exercice pour l'acquisition de matériels ou pour des installations strictement nécessaires à l'exploitation du journal et les provisions destinées à permettre à l'entreprise de faire face au financement ultérieur d'investissements de même nature ; toutefois, le bénéfice de l'article 39 bis a été admis, il y a cinq ans, selon des modalités précisées par une instruction de la direction générale des impôts du 25 novembre 1986, pour les investissements destinés aux services d'informations télématiques que les entreprises de presse proposent en complément de leurs publications (mais pas pour ceux de leurs filiales) ;

- d'autre part, la loi de finances pour 1981, tout en prorogeant l'article 39 bis (pour une durée alors de deux ans), a limité la franchise d'impôt à 60 % du bénéfice pour les quotidiens et journaux assimilés (hebdomadaires régionaux) et 30 % pour les autres publications.

Par ailleurs, il a été prévu que les provisions ne pourraient être utilisées qu'au financement d'une fraction du prix de revient des matériels et constructions ( 80 % pour les quotidiens et assimilés, 40 % pour les non quotidiens).

Réputées constituer un amortissement anticipé, les sommes ainsi affectées viennent en déduction de la base amortissable ultérieurement. Les reliquats de provision non employés au bout de cinq ans sont réintégrés aux résultats et peuvent faire à nouveau l'objet de provisions.

(1) à la libération, le mécanisme d'aide à l'investissement prévu par l'article 39 bis était réservé aux publications comprenant une large part d'information politique ; il a été étendu, en 1953, aux quotidiens et aux hebdomadaires non politiques.

Après l'échec de la table ronde Parlement-presse-administration qui avait été chargée d'examiner début 1981 les conditions de passage à une situation fiscale de droit commun et des mécanismes de substitution à l'article 39 bis du code général des impôts, celui-ci a été reconduit d'année en année de 1982 à 1986, puis prolongé par la loi de finances pour 1987 pour une période de cinq ans.

Cette période aujourd'hui épuisée, l'article 26 du projet de loi de finances pour 1992 propose une nouvelle reconduction pour cinq ans du dispositif existant.

Il convient, pour apprécier le principe de cette reconduction, de mettre en regard les avantages et les inconvénients du système :

**\* ses avantages :**

- si l'article 39 bis ne représente pas une aide très importante en masse financière (la moins value pour l'Etat est estimée cette année à 300 millions de francs à rapprocher des 5,8 milliards de francs que totalisent les aides indirectes à la presse), son impact économique est loin d'être négligeable puisque, axé sur l'investissement, il renforce l'aspect industriel du secteur et permet aux entreprises de procéder à leur nécessaire modernisation. Ainsi, par exemple, le fait que «le Monde» ait été bénéficiaire pendant la période 1986-1989 lui a permis de réaliser de très lourds investissements en 1989/1990 en utilisant -pour un montant de 120 millions de francs représentant 20 % du coût global des opérations- les provisions réalisées au titre du 39 bis pendant cinq ans ;

- par l'économie d'impôt temporairement réalisée, l'article 39 bis permet aussi aux entreprises de disposer d'un avantage de trésorerie pendant cinq ans.

**\* ses inconvénients :**

- l'article 39 bis est critiqué, dans ses modalités par les uns et dans son principe même par les autres. Outre qu'ils évoquent avec nostalgie les «premières versions» du système, les premiers, les éditeurs bénéficiaires qui ont donc accès à ce mécanisme d'aide, lui reprochent d'être dépassé : il ne joue que pour les «investissements en interne», pas pour les filiales (et en particulier les filiales imprimeries) alors que la modernisation des entreprises de presse passe aussi par leur diversification (voilà le rapporteur est lui-même amené chaque année à réitérer son souhait de voir le bénéfice du 39 bis accordé aux investissements de la presse dans le domaine audiovisuel, d'autant que les titres régionaux collaborent de plus en plus avec les chaînes, comme FR3 ou M6, pour leurs décrochages



locaux) ; les seconds, ceux qui ne font pas de bénéfices et sont donc exclus du système, réclament la mise en place de mécanismes complémentaires qui permettent aux entreprises en difficulté ou en équilibre de passer «un cap technologique» ;

- les éditeurs de périodiques font valoir qu'ils sont défavorisés par rapport aux éditeurs de quotidiens ;

- le système est devenu de moins en moins performant puisque la baisse du taux d'imposition sur les bénéfices (45 % en 1986, 34 % en 1991) a entraîné une diminution en valeur relative des sommes dégagées en franchise d'impôt ;

- enfin, alors que l'article 39 bis constitue une des originalités du système français d'aides à la presse (il n'a d'équivalent, dans la Communauté économique européenne, qu'en Italie, et selon des modalités différentes qui ne sont pas propres à la presse, les autres pays, comme l'Allemagne ou la Belgique privilégiant les procédures d'amortissement accéléré), force est de constater que les éditeurs de presse français sont souvent en retard sur leurs homologues européens pour la modernisation de leurs entreprises.

Faut-il dès lors, comme certains le demandent, remplacer le système de l'article 39 bis par un fonds budgétaire de modernisation ?

**Votre rapporteur estime que toute réforme en la matière devrait être précédée d'une large réflexion, et la période de cinq ans qui s'ouvre en donne l'occasion, qui permette de sauvegarder l'aspect incitatif du système actuel tout en en corrigeant les défauts, notamment en imaginant un mécanisme complémentaire d'aide aux entreprises non-bénéficiaires.**

Le ministre délégué chargé de la communication en a reconnu la nécessité lors du colloque sur la presse écrite et son avenir, organisé le 12 septembre dernier par le groupe d'études sur la presse de l'Assemblée nationale ; il s'est même dit prêt à discuter très rapidement de ce point avec tous les représentants des organisations professionnelles. Faut-il lui rappeler qu'il y a un an, déjà, le Gouvernement se déclarait ouvert à une telle réflexion . . .

## 2. La TVA applicable à la presse

• Durant la période précédant la dernière guerre et jusqu'à la création de la TVA en 1954, la presse n'était pas soumise aux taxes sur le chiffre d'affaires, sur le produit des abonnements, de la vente au numéro et de la vente des déchets d'imprimerie. Il en était de même sur certaines fournitures : papier journal, travaux de composition et d'impression.

Lors de la création de la TVA en 1954, puis de son extension en 1968, la presse a continué de bénéficier d'un régime d'exonération sur ses ventes, ainsi que sur les travaux de composition et d'impression, mais elle a été soumise à la taxe sur les salaires.

La loi n° 76-1233 du 29 décembre 1976 relative au régime fiscal de la presse a posé le principe d'un assujettissement de toutes les publications inscrites à la commission paritaire des publications et agences de presse au taux réduit de 7 % ; toutefois, pour les quotidiens et les publications qui leur étaient assimilées au sens de l'article 39 bis du code général des impôts (hebdomadaires départementaux ou régionaux consacrés principalement à l'information politique et générale), le taux réduit était assorti d'une réfaction telle (70 %) que le taux perçu était de 2,1 % ((diminué en outre de moitié dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion). Les autres publications restèrent exonérées jusqu'au 1er janvier 1982 (mais soumises à la taxe sur les salaires). Toutefois, les éditeurs purent opter, de manière irrévocable, pour l'assujettissement à la TVA ; en cas d'option, le taux réduit était assorti jusqu'au 31 décembre 1981, d'une réfaction telle que le taux réel perçu était de 4 % (diminué de moitié dans les trois départements d'outre-mer précités). Ce taux a été ensuite prorogé d'année en année puis pérennisé par la loi de finances pour 1986.

La loi n° 77-1421 du 27 décembre 1977 relative au régime fiscal de la presse a, par la suite, étendu aux hebdomadaires politiques nationaux le bénéfice du taux privilégié de TVA (2,1 %) réservé aux quotidiens.

Enfin, l'article 88 de la loi de finances pour 1988 a instauré, à compter du 1er janvier 1989, un taux de TVA unique de 2,1 % pour l'ensemble de la presse écrite (à l'exception des publications non inscrites à la commission paritaire des publications et agences de presse soumises au taux de 18,6 % et des publications pornographiques assujetties au taux majoré de 25 % en vigueur depuis le 1er janvier 1990).

Cette mesure a entraîné en 1989 une moins value supplémentaire pour l'Etat d'environ 300 millions de francs.

Désormais apprécié globalement, le manque à gagner pour l'Etat du régime allégé de TVA applicable à la presse est estimé cette année à **960 millions de francs** (contre 1,050 milliard de francs en 1989 et 930 millions de francs en 1990).

● En vue de l'harmonisation européenne, le régime de TVA applicable à la presse a fait l'objet de nombreuses discussions à l'échelon communautaire.

Selon des modalités certes variables (exonération, taux zéro, taux réduit, taux «super-réduit»), la presse bénéficie d'un traitement favorable en matière d'imposition à la TVA dans tous les pays membres de la Communauté économique européenne.

	Quo- tidiens	Péριο- diques	Livres	Publi- cité
RFA	7 %	7 %	7 %	14 %
Belgique	0	0-6 (1)	6	19
Danemark	0	0-22 (2)	22	22
France	2,1	2,1	7	18,6
Irlande	10	25	0	25
Italie	0	0	0	19
Luxembourg	3	6	6	6-12 (3)
Pays-Bas	6	6	6	6-18,5 (4)
Grande-Bretagne	0	0	0	15
Grèce	3	3	3	6
Espagne	6	6	6	6-12 (5)
Portugal	0	0-16 (6)	0	16

(Source : Commission des communautés européennes)

(1) Sont taxées à 0 % les publications paraissant plus de 50 fois par an.

(2) Le taux 0 est réservé aux publications au moins mensuelles.

(3) Seule la publicité figurant sur des supports écrits est taxée à 6 %.

(4) Le taux de 6 % ne s'applique qu'à la publicité figurant dans une publication paraissant au moins 3 fois par an.

(5) Le taux de 6 % s'applique à la publicité des quotidiens.

(6) Le taux 0 ne bénéficie qu'aux publications au moins mensuelles.

Si la sixième directive TVA du 17 mai 1977 a prévu deux fourchettes de taux de TVA -un taux normal compris entre 14 % et 20 % et un taux réduit compris entre 4 et 9 %- et si le principe d'admission au taux réduit des livres, journaux et périodiques a été retenu, on reste encore, pour le détail, au stade des hypothèses, avec, pour alternative, ou l'application à la presse d'un taux communautaire unique (qui serait ou intégré dans la fourchette basse des taux harmonisés, hypothèse la moins favorable, ou spécifique), ou

le statu quo actuel si l'on fait prévaloir que les taux spécifiques de TVA sont des choix politiques nationaux échappant au contrôle communautaire.

Pour l'heure, le Conseil des ministres européens des finances a prévu un régime transitoire (expirant le 31 décembre 1996) qui permet à chaque Etat membre de maintenir son taux réduit de TVA.

### 3. L'exonération de la taxe professionnelle

Aux termes de l'article 1458 du code général des impôts, les éditeurs de feuilles périodiques et, sous certaines conditions, les agences de presse sont exonérés de taxe professionnelle.

Cette exonération est le prolongement de celle qui était accordée depuis 1844 au titre de la contribution des patentes.

Les collectivités locales participent donc, aux côtés de l'Etat, à l'effort en faveur de la presse. L'évolution du manque à gagner qui en résulte pour elles est retracée dans le tableau suivant :

Années	1987	1988	1989	1990	1991
Coût de la mesure (en MF)	515	546	592	684	758

\*

\* \*

Votre rapporteur souhaite terminer cet examen de la situation et des crédits destinés à la presse écrite pour 1992 par deux remarques :

**\* La première a trait à la presse hebdomadaire régionale d'information.**

Comme il l'a déjà indiqué, votre rapporteur déplore que la suggestion qu'avait faite Mme Catherine Tasca, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1991 à l'Assemblée nationale, de

créer un groupe d'études sur cette catégorie de presse n'ait pas connu de suite.

Il lui faut redire que la «PHRI» mérite toute notre attention. Forte de 300 titres environ (900 avant-guerre) -30 fois plus que la presse quotidienne nationale et 4 fois plus que la presse quotidienne régionale- de plus de 2,5 millions d'exemplaires distribués par semaine, d'environ 15 millions de lecteurs, d'un taux de pénétration très important (jusqu'à 80 à 90 % des foyers), y compris dans des zones considérées comme «désertifiées» (ex : «la Lozère nouvelle» qui vend plus de 22.000 exemplaires dans le canton de Mende, 70.000 habitants), cette forme de presse :

- a été pratiquement rayée des budgets publicitaires nationaux (recette passée de 20 % à 2 % en 25 ans) et est quasiment ignorée par les campagnes de publicité organisées par les ministères ;

- subit la concurrence des autres médias (radios locales privées, presse gratuite) sur le marché publicitaire local qui lui fournit 60 % de ses ressources et sur le marché des petites annonces (presse quotidienne régionale et presse gratuite) qui avait permis à son chiffre d'affaires de passer de 865 millions de francs à 1,2 milliard de francs entre 1982 et 1986 ;

- a vu la manne constituée par les annonces judiciaires et légales diminuer avec la suppression, en 1987, de la deuxième insertion de publicité légale en matière de vente de fonds de commerce ;

- a des marges bénéficiaires moindres que celles des quotidiens (son seuil de rentabilité est plus haut, car son chiffre d'affaires est basé sur une seule recette par semaine), alors qu'elle doit faire face, comme les autres catégories de presse, à la hausse des coûts des matériels de fabrication moderne ;

- voit son statut assimilé à celui de la presse quotidienne en matière de fiscalité ou de tarifs postaux mais non pour le remboursement des taxes téléphoniques alors qu'elle connaît les mêmes contraintes pour la collecte des informations (et qu'elle n'a pas les moyens d'investir, comme cette dernière, dans des systèmes sophistiqués de transmission automatisée).

Votre rapporteur estime que les revendications, légitimes, de la presse hebdomadaire régionale d'information (extension du fonds d'aide aux journaux à faible capacité publicitaire, aide à l'investissement plus favorable, tarifs postaux plus adaptés, allègement des taxes téléphoniques) devraient faire rapidement l'objet d'une étude attentive, sauf à voir s'accélérer une évolution peu

favorable au débat démocratique local avec la disparition ou le rachat des titres par des groupes plus importants sur le plan financier.

**\* La deuxième observation s'applique aux propos qu'a tenus à plusieurs reprises -ainsi devant votre commission et lors du colloque de Montpellier sur la presse écrite- le ministre délégué chargé de la communication.**

Si l'on souhaite, fait valoir M. Georges Kiejman, **introduire une certaine sélectivité** dans le régime des aides à la presse, «il appartient aux grands organes de presse de dire s'ils sont prêts à des sacrifices en faveur des plus petits» (1), «ce n'est pas l'Etat qui en prendra l'initiative, de crainte, encore une fois, de le faire de manière arbitraire et de se voir accusé de peser sur l'indépendance» de la presse (2).

Votre rapporteur ne peut que s'interroger sur une telle attitude. Ne peut-elle, en effet, être aussi interprétée comme un refus de la part du Gouvernement de prendre certaines responsabilités ?

*(1) audition du 15 octobre 1991 devant la commission des affaires culturelles.*

*(2) Colloque de Montpellier.*

## CONCLUSION

Considérant, s'agissant de l'audiovisuel, que des mesures financières ponctuelles -au demeurant décevantes par rapport à l'effort annoncé pour les programmes au début du printemps- ne sauraient constituer un plan de financement digne de ce nom et par ailleurs urgent, et déplorant, quant à la presse écrite, la baisse des crédits envisagée pour 1992, votre rapporteur suggère de donner un **avis défavorable** à l'adoption du budget de la communication pour 1992.

## EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission a examiné, sur le rapport pour avis de M. Adrien Gouteyron, les crédits de la communication pour 1992 lors de sa séance du mercredi 20 novembre 1991.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Roger Boileau** a posé une question sur les modalités de contrôle de la gestion des chaînes publiques et évoqué l'effort entrepris pour mettre fin à la situation inadmissible de certains personnels qui émargent au budget de ces sociétés sans y occuper d'emplois précis.

**M. Ivan Renar** a demandé comment on pouvait espérer développer l'effort de production et de programmation du secteur public en supprimant 20 % de ses effectifs ; il s'est inquiété de la situation respective de l'Institut national de l'audiovisuel et de la Société française de production ; il a insisté sur la nécessité de remettre à plat le financement de la télévision publique en évoquant, tour à tour, le problème du remboursement des exonérations de redevance, de la T.V.A. appliquée à cette taxe et du reliquat du produit de la privatisation de TF1 ; il a regretté que Radio-France ne bénéficie pas, dans le projet de loi de finances, d'un effort comparable à celui consenti pour la télévision publique ; se disant préoccupé par la situation de la presse quotidienne à faible capacité publicitaire, il a évoqué les problèmes globaux de la presse nationale en suggérant que la commission entende le président de la Fédération nationale de la presse française et a estimé que subsistaient un certain nombre de discriminations dans le régime des aides à la presse.

**M. François Autain** a souligné la qualité des propos du rapporteur pour avis mais regretté leur sévérité, en faisant valoir, même si elles peuvent être jugées insuffisantes, l'augmentation du budget des chaînes publiques et l'amélioration du remboursement au secteur public des exonérations de redevance ; il a relevé que le taux de la redevance reste un des plus bas d'Europe, et a souhaité connaître le point de vue du rapporteur sur son éventuelle augmentation.

**M. Joël Bourdin** a indiqué que le projet de l'Institut national de l'audiovisuel de développer la production de cassettes à



destination du public scolaire correspondait à une proposition formulée par le rapport Pomonti sur «télévision et éducation» et reprise par la commission sénatoriale de contrôle sur les lycées ; il a évoqué les problèmes qu'il pose en matière de financement et de diffusion, en rappelant, sur ce dernier point, qu'une proposition de loi dont il est co-auteur vise à exempter de droits d'auteur l'utilisation à des fins pédagogiques des oeuvres audiovisuelles.

**M. Jean-Paul Bataille** a souligné que les difficultés financières du secteur public n'étaient pas toujours compréhensibles compte tenu de la privatisation d'une chaîne, et a demandé quel était le montant de la redevance attribué à TF1 lorsqu'elle était encore une chaîne publique.

**M. Pierre Laffitte** a souhaité qu'on «taxe d'office» les budgets de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, voire les crédits consacrés à la diffusion scientifique par le canal de la Villette, pour inciter à l'utilisation de la télévision à des fins éducatives ; il a salué l'action entreprise par le président directeur général d'Antenne 2 et de FR3 pour remettre de l'ordre et insuffler le dynamisme dans le secteur public en estimant que Radio-France, dont les divers programmes sont écoutés à l'étranger, constituait un exemple à suivre ; il a suggéré, pour lutter contre une fraude estimée à 1 million de francs, que la redevance soit collectée en même temps que la taxe d'habitation, ceux qui ne détiennent pas de récepteurs ou qui peuvent prétendre à une exonération devant le déclarer ; il s'est dit très inquiet du manque de dynamisme de la presse française dans les pays d'Europe centrale pourtant très «demandeurs», ce qu'il a illustré par l'exemple d'un journal lancé en Hongrie par quelques journalistes de Nice-Matin.

**M. Ambroise Dupont** a évoqué l'anarchie de la bande FM à la Réunion, mais aussi l'existence, dans ce département, d'un «désir de communication tous azimuts» que la mission d'information de la commission avait pu constater en septembre ; il a craint que l'insuffisance des moyens de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel ne conduise, pour la radio, à des dérapages comme il y a en a eu dans le domaine de la télévision.

**Le président Maurice Schumann** a déclaré que le téléspectateur qu'il était ne regardait plus que FR3, la seule chaîne à faire un effort en faveur de la création.

Dans ses réponses, le rapporteur pour avis a notamment apporté les précisions suivantes :

- le contrôle des chaînes publiques s'effectue au travers des conseils d'administration et des investigations de la Cour des comptes et des contrôleurs financiers ; on ne peut, tout en étant

soucieux de défendre les intérêts des personnels de ces sociétés, que soutenir le président directeur général d'Antenne 2 et de FR3 lorsqu'il dénonce et souhaite mettre fin à certaines situations inadmissibles ;

- les licenciements «secs» sont de l'ordre d'une dizaine à Antenne 2 ; leur nombre ne sera connu qu'à la mi-janvier pour FR3 ;

- la situation de la production publique et privée dépend largement de la santé des diffuseurs ;

- au delà de critiques ponctuelles, on ne peut que se réjouir de la qualité des programmes de Radio-France ; les sondages les plus récents de l'institut Médiamétrie révèlent un fléchissement de l'audience des radios généralistes au profit des radios plus ciblées ; on ne peut pas ne pas relier ces résultats au désintérêt de l'opinion pour la vie publique ;

- il n'a pas été raisonnable d'abaisser le taux de la redevance en 1986 ; sans doute faudrait-il l'augmenter aujourd'hui, mais on doit constater que ce relèvement paraît difficile compte tenu de l'insatisfaction des téléspectateurs à l'égard de la qualité des programmes des chaînes publiques ;

- les relations entre enseignement et médias ne sont pas satisfaisantes, mais il ne faut pas sous estimer le problème de formation des maîtres qui existe en la matière ;

- beaucoup de suggestions ont déjà été faites pour lutter contre la fraude en matière de redevance ; lorsque l'on considère que cette fraude est estimée à 1 milliard de francs et le produit de la redevance à répartir à 8,5 milliards de francs, sans doute faudra-t-il changer un jour de mode de perception ; les récentes déclarations du ministre délégué chargé du budget sur l'utilisation de certains fichiers devraient être examinées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;

- chacun peut constater le manque de dynamisme de la presse française à l'étranger ; l'effort annoncé en 1990 par Mme Catherine Tasca n'a pas connu de suite évidente ;

- la réorganisation et la moralisation de la bande FM dans les départements d'outre-mer s'imposent, mais elles impliquent que soient installés les comités techniques radiophoniques.

Puis, la commission, suivant la suggestion de son rapporteur pour avis, a donné **un avis défavorable à l'adoption des crédits de la communication pour 1992.**