

N° 66

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 novembre 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle.

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2963, 2994 et in-8° 892.

Sénat : 39 (1985-1986).

Audiovisuel.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	3
I. — EXPOSÉ GÉNÉRAL	6
A. — <i>Un texte anachronique</i>	6
1. La difficile compatibilité entre le développement simultané des supports audiovisuels pèse sur la rentabilité économique de tout projet d'investissement	7
2. L'appel démesuré au marché publicitaire par les chaînes du service public diminue les chances de développement des télévisions privées tout en accroissant le risque de déstabilisation des autres médias ..	9
B. — <i>Une conception étriquée de la liberté</i>	12
1. Un « espace de liberté » réduit à une zone de soixante kilomètres dans sa plus grande dimension pour trente-cinq agglomérations ..	12
2. Une liberté dont l'usage est autorisé « à l'aveuglette » par une Haute Autorité dépourvue de services techniques	14
3. Une liberté dont l'exercice est soumis aux conditions de T.D.F. qui conserve le monopole de diffusion	15
4. Une liberté qui ne pourra être réellement exercée à défaut de dégager un espace économique viable et de permettre le développement de groupes multimédias susceptibles d'affronter la concurrence internationale	16
II. — EXAMEN EN COMMISSION	19
III. — AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	21

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans sa déclaration du 16 janvier 1985, M. le Président de la République avait annoncé la création prochaine de nombreuses chaînes de télévision hertzienne privées en France : chaînes nationales et chaînes locales.

Une mission fut alors confiée à M^e Jean-Denis Bredin, qui a remis son rapport en mai. Dans ce rapport, M^e Bredin proposait la création de deux chaînes multivilles diffusées en clair et financées par la publicité, couvrant chacune « *dans l'immédiat, par diffusion au sol, une soixantaine de zones de desserte rassemblant environ 17 millions de personnes* » ; cette proposition excluait une couverture nationale comme en bénéficient les trois chaînes du service public et la chaîne cryptée à péage Canal Plus. Il proposait également la création, dans les zones où une troisième fréquence serait disponible, de télévisions locales diffusées en clair et financées par la publicité.

C'est ainsi que l'on a pu relever dans le rapport de M^e Bredin, le souci de conserver un certain équilibre et une certaine cohérence dans le paysage médiatique français. **Cohérence d'abord**, lorsqu'il insiste sur la recherche de complémentarité entre télévisions hertziennes, câble et satellite ; mais aussi lorsqu'il souhaite un assouplissement du cahier des charges générales des sociétés locales d'exploitation du câble (S.L.E.C.) et l'affectation prioritaire de deux canaux du satellite de diffusion directe aux chaînes multivilles. **Equilibre ensuite**, lorsqu'il insiste sur la nécessité de dégager des ressources publicitaires pour les nouvelles chaînes privées, sans toutefois opérer une trop grande ponction sur le marché publicitaire au détriment des autres moyens d'information et de communication (presse, radio...) ; pour cela, il propose, d'une part, de limiter les prélèvements des chaînes publiques sur le marché publicitaire et, d'autre part, le retour au cryptage de Canal Plus avec renoncement à la collecte de ressources publicitaires.

Peu de temps après la publication de ce rapport, dans un contexte général d'interrogation sur les mesures à prendre et sur

la place qui reviendrait à chaque support (câble, satellite, réseau hertzien), votre Rapporteur avait écrit au Premier ministre pour lui demander d'organiser au Parlement un débat d'orientation sur la politique de l'audiovisuel. La réponse fut courtoise, mais aucun débat ne fut inscrit à l'ordre du jour des travaux parlementaires.

Et le 31 juillet 1985, M. Fillioud, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des techniques de la communication, annonçait les décisions adoptées par le Conseil des ministres concernant « le développement des télévisions » et permettant la création de :

1° Deux chaînes privées multivilles, l'une à dominante musicale, l'autre à vocation généraliste, dont les programmes pourront être ultérieurement relayés par le satellite T.D.F. 1. Ces chaînes « multivilles » seront soumises au régime de la concession de service public prévu par l'article 79 de la loi du 29 juillet 1982.

2° Plusieurs télévisions locales privées, soumises à un simple régime d'autorisations délivrées par la Haute Autorité. C'est ce régime qui fait l'objet du présent projet de loi.

Il est au surplus précisé que Canal Plus continuera d'émettre selon les dispositions actuelles de son cahier des charges, c'est-à-dire avec des tranches de programmes en clair et entrecoupés de publicité. Enfin, il est prévu que le projet de chaîne culturelle à vocation européenne proposé par M. Pierre Desgraupes et destiné à être diffusé sur un canal de T.D.F. 1 accédera à l'antenne de F.R. 3 pour des émissions de « préfiguration ».

Le projet de loi actuellement soumis à l'examen du Parlement, qui définit le régime des télévisions locales privées, ne traite donc en définitive que d'un aspect relativement mineur de la politique gouvernementale de l'audiovisuel. Les aspects les plus importants, comme l'attribution des concessions pour l'exploitation des deux réseaux multivilles et l'attribution des canaux du satellite de diffusion directe, échappent totalement à la compétence du Parlement.

De surcroît, le Parlement ne dispose, au moment où il doit fixer le régime d'autorisation des télévisions locales privées et bâtir une législation concrète sur l'équilibre économique du système, d'aucun élément sur la consistance du paysage audiovisuel français à court terme ; c'est ainsi qu'il ignore quelles pourront être les règles concernant le pluralisme et la transparence des sociétés exploitantes.

La mise en place des projets d'attribution des réseaux multivilles bute, pour la chaîne à vocation musicale, sur les moyens et le coût de la diffusion et, pour la chaîne à vocation généraliste, sur le silence observé par le Gouvernement face aux interrogations des candidats potentiels. Quant au projet de constitution de la société d'exploitation du satellite annoncée par M. Jacques Pomonti, il n'a

toujours pas pris corps. **Comment, dans ces conditions, une assemblée parlementaire peut-elle légiférer ?**

Si les futurs opérateurs ne peuvent être assurés de règles du jeu claires, simples et durables, le législateur ne pourra dégager que l'illusion de la liberté. Définir le régime des télévisions locales privées est une chose, permettre aux entreprises d'investir dans le secteur de la communication en est une autre. Cela suppose que les règles générales soient arrêtées. Elles ne le sont pas. Ce texte est donc anachronique.

Sur le fond, ce projet procède d'une conception étriquée de la liberté :

- puisqu'il ne concerne que les stations locales de télévision ;
- puisqu'il maintient le monopole de diffusion de T.D.F. ;
- puisqu'il n'apporte pas suffisamment de garanties techniques pour l'attribution des fréquences disponibles ;
- puisque enfin, par une réglementation restrictive, il empêche la constitution dans notre pays de groupes multimédias susceptibles d'affronter victorieusement demain la concurrence internationale.

I. — EXPOSÉ GÉNÉRAL

A. — Un texte anachronique.

Ce texte intervient à un moment où le paysage audiovisuel français est totalement obscurci par la multiplication désordonnée des projets du Gouvernement et des organismes du service public ; aussi paraît-il anachronique.

La politique du Gouvernement au cours des dernières années a consisté à soutenir sans discernement et sans souci d'harmonisation deux projets ambitieux, présentés par deux organismes du service public :

- la Direction générale des télécommunications pour le câble ;
- Télédiffusion de France pour le satellite de diffusion directe.

Ces deux projets, dont le second ne concerne que la diffusion de la radio et de la télévision, apparaissent déjà d'un financement difficile. Mais la décision de créer des télévisions hertziennes privées ne pourra qu'accroître les risques financiers de ces deux opérations.

En outre, l'ensemble des projets de télédiffusion proposés par le Gouvernement (à l'exception toutefois de la chaîne culturelle) repose sur un financement assuré essentiellement par des recettes publicitaires. Or, la boulimie financière du service public et le développement actuel des mécanismes de financement parapublicitaire sont en train d'en assécher rapidement le marché. Deux conséquences en découlent : d'une part, les nouveaux opérateurs de télévision auront davantage de difficultés à accéder à ce marché, sauf à proposer des tarifs plus bas ; d'autre part, l'arrivée des nouvelles chaînes de télévision aura d'autant plus de répercussions sur les ressources de la presse écrite et de la radio que le service public fera toujours davantage appel à lui.

1. — *La difficile compatibilité entre le développement simultané des supports audiovisuels pèse sur la rentabilité économique de tout projet d'investissement.*

Trois phénomènes sont apparus depuis le milieu de la décennie qui annoncent une véritable mutation du paysage audiovisuel français :

1° La saturation progressive de l'espace hertzien. Les préétudes de T.D.F. comme les expertises commandées par la Commission de contrôle du Sénat (1) sur la répartition des fréquences hertziennes ont montré qu'à l'exception de deux réseaux multivilles et d'une trentaine de stations locales, on ne pourrait dégager de nouvelles fréquences sans des réaménagements du réseau actuel nécessairement coûteux et échelonnés dans le temps.

2° La technique des satellites de diffusion directe a évolué très rapidement, puisqu'on envisage désormais le lancement au début des années 1990 de satellites de moyenne puissance, plus performants (15 à 20 canaux), moins puissants et moins coûteux que ceux de la génération précédente (type T.D.F. 1) ; on peut donc prévoir leur rapide développement.

3° Les performances de la fibre optique, qui permet de multiplier les applications du câble, notamment dans le domaine de l'interactivité, même si la télédistribution demeure le produit d'appel essentiel de ce support.

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

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

— soit l'**intervention**. Dans un pays colbertiste où l'Etat est traditionnellement interventionniste, dans un pays où le secteur de la communication est soumis au monopole étatique, dans un pays où, pour les raisons évoquées ci-dessus, le secteur privé n'a pu développer une puissance financière suffisamment solide pour se lancer à lui seul dans l'aventure des nouvelles technologies de la communication, dans un pays, enfin, où l'Etat dispose de deux organismes aussi puissants que la D.G.T. et T.D.F., le Gouvernement ne pouvait

(1) Sénat 1985-1986, n° 45, p. 43 et suivantes.

que difficilement s'abstenir d'une intervention directe. C'est, d'ailleurs, pour les mêmes raisons que l'Etat s'est engagé :

- dans le programme T.D.F. 1/T.V. Sat. avec la République fédérale d'Allemagne,
- dans le plan câble.

Les deux projets (câble et satellite) n'en demeurent pas moins antagonistes. Visant la même clientèle, leur développement simultané en rend aléatoire la rentabilité. L'extension des réseaux câblés en zone urbaine, qui constitue le plus important gisement publicitaire, diminue les possibilités de la diffusion directe par satellite. Inversement, au fur et à mesure que se développera la diffusion par satellite de programmes attractifs, les besoins des téléspectateurs seront mieux satisfaits ; satellite et câble se trouveront alors en concurrence et il n'est pas certain que ce soit toujours au bénéfice du second. Or le pari engagé par la D.G.T., qui consiste à faire participer les collectivités locales au financement des réseaux câblés, en leur permettant de proposer un produit d'appel attractif : la télédistribution, risque de ne pas réussir faute d'abonnements suffisants pour assurer la rentabilité des sociétés locales d'exploitation du câble. Par voie de conséquence, l'évolution vers l'abaissement des prix de la fibre optique permise par l'accroissement du rythme des commandes pourrait être dangereusement contrariée.

Qui va l'emporter ? Peut-être le câble, et vraisemblablement en fibre optique et en structure étoilée, pour des raisons techniques et économiques. Mais ce développement sera long et il sera d'autant plus ralenti qu'apparaîtra plus vigoureuse la concurrence de nouveaux supports de programmes télévisés (satellite de diffusion directe, voie hertzienne, magnétoscope et vidéodisque).

Encore faut-il savoir que cette concurrence n'est pas un jeu à somme nulle, mais qu'elle est faussée par une accumulation de coûts générés par des projets non rentables dont il faut supporter le financement ; par voie de conséquence, ceux-ci constituent donc autant de freins pour le développement d'autres investissements dans l'industrie de l'électronique.

Dans un système audiovisuel aussi fragile, mais où des complémentarités pouvaient être élaborées, qui auraient assuré une certaine cohérence dans le développement des nouvelles techniques, la déclaration de M. le Président de la République du 16 janvier 1985 eut pour effet immédiat d'accroître les incertitudes. Ainsi se trouvèrent bouleversées toutes les hypothèses de travail et tous les équilibres économiques précaires en cours d'élaboration. **Résultat immédiat :** l'effondrement des rythmes d'abonnement qu'a connu Canal Plus au printemps 1985, mettant en cause la rentabilité de l'opération ; il a donc fallu mettre en chantier d'urgence la modification de son cahier des charges pour permettre à cette société de diffuser en clair et de

recourir ainsi à des ressources publicitaires. **Résultat à court terme :** en l'absence de décisions claires et nettes sur l'attribution des canaux du satellite T.D.F. 1, dont le lancement devrait intervenir en septembre 1986, les opérateurs susceptibles d'exploiter le réseau multiville à vocation généraliste hésitent à s'engager sans obtenir la garantie de se voir attribuer un canal sur le satellite et réciproquement. Le projet de constitution d'une société d'exploitation du satellite est donc suspendu, ce qui ne va pas sans accroître les risques financiers de l'opération.

Quant aux candidats à l'exploitation de télévisions locales privées, dont la rentabilité paraît pour le moins précaire (à l'exception de quelques grandes agglomérations), votre Rapporteur se demande comment ils pourront apprécier le risque financier attaché à leur investissement sans savoir quels seront demain le nombre et le nom de leurs concurrents ?

Dégager des « *espaces de liberté* », c'est bien. Mais s'avérer incapable d'arbitrer entre une logique politicienne selon laquelle il importe de créer des télévisions privées avant les élections législatives de mars 1986 et les logiques plus antagonistes que complémentaires de ses services, c'est grave. **Cela revient bien à ne créer que l'illusion de la liberté.**

2. — *L'appel démesuré au marché publicitaire par les chaînes du service public diminue les chances de développement des télévisions privées tout en accroissant le risque de déstabilisation des autres médias.*

Sans sous-estimer le possible développement général du marché publicitaire ni les effets de synergie que peut enclencher le développement de la publicité télévisée, votre Rapporteur ne peut que s'inquiéter de l'accélération récente du prélèvement opéré par les sociétés de programmes du service public sur le marché publicitaire.

La mauvaise gestion de la plupart de ces sociétés, sur lesquelles votre Rapporteur aura l'occasion d'actualiser ses analyses à l'occasion de la discussion du budget, les contraint à rechercher davantage de ressources sans pour autant développer la création de programmes.

En 1985, plusieurs phénomènes inquiétants ont du reste retenu l'attention de votre Rapporteur :

1° La « **déssectorisation** » d'un certain nombre d'activités, jusqu'alors interdites de publicité télévisée, comme le tourisme et les

transports aériens, dont les budgets de publicité étaient jusqu'ici réservés à la presse écrite.

2° L'autorisation donnée à « Canal Plus » de recourir à des recettes publicitaires, alors que son cahier des charges initial le lui interdisait.

3° Le développement, sous couvert de publicité collective, de la **publicité de marque** sur Radio France (notamment par les compagnies nationalisées d'assurances).

4° **L'attribution d'excédents de ressources publicitaires** par la R.F.P. aux organismes du service public (380 millions de francs en moins d'un an), ainsi que s'en inquiète fort justement M. Pierre Forgues, rapporteur spécial du budget de la Communication audiovisuelle à l'Assemblée nationale (1).

5° **L'abaissement sensible des tarifs de publicité** sur les antennes régionales de F.R. 3, ce qui ne laisse pas d'inquiéter les dirigeants de la presse écrite régionale.

6° Enfin, le développement sournois de la « **parapublicité** » sous forme d'actions de mécénat, de sponsoring, de parrainage ou de coproduction. La Haute Autorité, par recommandation du 22 mai 1985 sur la publicité illicite à la télévision, avait rappelé les présidents de chaîne au respect des règles en matière de publicité et fixé des limites au développement des pratiques dénoncées par votre Rapporteur. Cette recommandation n'a pas empêché T.F. 1 — en proie, il est vrai, à de grandes difficultés financières — de les enfreindre systématiquement. Ce développement de la « **parapublicité** », qui consiste à vendre (ou à louer) à des entreprises privées les émissions les plus attractives de la grille des programmes, pose incontestablement un problème de déontologie pour le service public. Il pose aussi, plus prosaïquement, un problème économique car, pour les entreprises recourant à cette pratique, la distinction entre publicité et « **parapublicité** » n'existe que sur le plan fiscal. Il est bien évident que les deux actions émarginent au même budget de promotion commerciale. Il pose, enfin, un problème juridique.

Votre Rapporteur a pris acte avec satisfaction de la décision du Conseil des ministres du 31 juillet 1985, rappelé par M. Fillioud lors du débat sur le budget de la Communication audiovisuelle à l'Assemblée nationale le 25 octobre, de « stabiliser la part des ressources publicitaires du secteur public dans le financement global à 25,3 % »... Mais il en a tout aussitôt mesuré, à la lumière des pratiques nouvelles de « **parapublicité** », toute l'insignifiance, car les financements de cette nature ne sont pas inclus dans le pourcentage annoncé. **D'ailleurs, il paraît difficile, sauf à édicter une réglementation très stricte, d'en mesurer l'impact financier réel car les chaînes ont pris l'habitude, pour ce genre d'opération, de recourir à**

(1) Assemblée nationale, 7^e législature, n° 2987, annexe n° 28, p. 20 et suivantes.

des sociétés écran auxquelles elles délèguent la production d'émissions qu'elles leur achètent à prix réduit, le complément de financement étant versé directement à la société écran par les entreprises coproductrices.

Le développement de telles pratiques contribue à un déséquilibre considérable au sein du marché publicitaire alors que, dans le même temps, il pénalise de façon inquiétante les futurs opérateurs de télévision privée qui ne parviendront jamais à conquérir une audience équivalente à celle des chaînes publiques :

— **d'abord** parce qu'ils ne bénéficieront pas d'une couverture nationale, mais simplement de réseaux multivilles ou de stations locales. L'attribution d'un canal sur le satellite de diffusion directe ne bouleversera pas cette donnée, au moins dans un premier temps, puisque l'audience dépendra du rythme d'équipement des ménages en antennes paraboliques :

— **ensuite** parce qu'ils ne disposeront pas de moyens financiers comparables à ceux du secteur public et qu'à défaut de ressources publicitaires suffisantes, ils ne pourront lutter à armes égales ;

— **enfin** parce que la plupart des téléspectateurs sont fidèles à une chaîne et qu'il faut un certain temps pour faire évoluer les comportements.

Outre le fait que peu d'opérateurs disposeront de la surface financière suffisante pour exploiter des télévisions privées, le handicap financier que constitue la position des chaînes publiques sur le marché publicitaire conduira inévitablement les opérateurs privés à proposer des tarifs de publicité très bas et à multiplier le nombre d'écrans publicitaires.

Le cumul des deux phénomènes — importance de la ponction du service public d'une part, apparition de nouvelles chaînes d'autre part — risque de bouleverser l'équilibre entre les différents médias au sein du marché des ressources publicitaires et d'accélérer le processus de transfert de parts de ce marché de la presse, et plus particulièrement de la presse quotidienne ou de la presse d'information et d'opinion vers la télévision.



Pour ces raisons, la commission des Finances :

— consciente de la nécessité pour les opérateurs publics et privés de la presse, de la radiodiffusion et de la télévision de disposer de règles du jeu claires, simples et durables et d'éléments fiables sur l'évolution du paysage audiovisuel pour assurer le développement de leurs entreprises ;

— consciente de l'importance des retombées indirectes pour les finances publiques des choix économiques qui seront faits dans ce domaine,

souhaite que le Gouvernement réponde avec clarté et précision aux trois questions suivantes :

1° **Par qui et comment seront exploités les satellites T.D.F. 1 et T.D.F. 2 ?** Ce qui suppose de préciser la composition du capital de la société d'exploitation, les modalités de son fonctionnement (location de canaux ou accès à la diffusion), le nombre de canaux francophones ainsi que les moyens de financement, notamment par la publicité.

2° **A qui et selon quelles modalités seront accordées les concessions des réseaux multivilles ?** A quelles règles seront-ils soumis en matière de diffusion publicitaire ?

3° **A quelles règles le Gouvernement entend-il soumettre la publicité et les autres formes de promotion commerciale (mécénat, sponsoring, parrainage, coproduction) diffusées par le service public ?**

B. — Une conception étriquée de la liberté.

Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale reflète une conception pour le moins étriquée de la liberté. En effet, il refuse à une autorité indépendante la possibilité d'accorder les autorisations d'exploitation des réseaux multivilles. Il soumet les opérateurs au monopole de diffusion de T.D.F. tout en risquant de rendre difficile la rentabilité économique des projets de télévision privée.

1. — Un « espace de liberté » réduit à une zone de 60 kilomètres dans sa plus grande dimension pour 35 agglomérations.

En raison de la saturation de l'espace hertzien dans sa configuration actuelle, les études de T.D.F. rendues publiques le 6 août 1985 montrent que seulement 35 des 62 plus grandes villes pourraient — **après aménagements** — bénéficier d'une troisième fréquence permettant d'implanter un émetteur supplémentaire.

Sans doute l'établissement public, pour atteindre le nombre de cinquante stations locales cité par le Gouvernement, précise-t-il qu'une quinzaine de villes plus petites et non incluses dans l'étude pourraient être également pourvues de télévisions de proximité ; mais il est précisé, non sans quelque humour, que des études n'ont pas porté sur les télévisions « ultra-locales » couvrant à toute petite puissance des zones de l'ordre du kilomètre carré. Votre Rapporteur, pour sa part, s'interroge sur la rentabilité financière de ces « microstations » quand on connaît le coût des matériels nécessaires à la confection et à la distribution de programmes.

Le régime d'autorisation par la Haute Autorité tel qu'il est prévu par le présent projet de loi ne sera donc applicable qu'à un nombre réduit d'opérateurs, ne desservant qu'un petit nombre d'agglomérations, celles-ci ne représentant globalement qu'une population potentielle de 15 millions d'habitants.

Inversement, pour l'exploitation des réseaux multivilles desservant environ 19 millions d'habitants, le choix des opérateurs revient au Gouvernement, en application de l'article 79 de la loi du 29 juillet 1982. Le Gouvernement choisira donc seul ces opérateurs, en fonction de critères qu'il définira seul ; de surcroît, il leur imposera un cahier des charges annexé au contrat de concession qu'il déterminera seul ou par la négociation, en tout cas, sans contrôle ni du Parlement ni de la Haute Autorité. Sans doute peut-on noter avec satisfaction que ces contrats et les cahiers des charges qui leur sont annexés seront, selon les dispositions de l'article 4 du projet de loi, publiés au *Journal officiel*, ce qui ne fut pas le cas du contrat de concession à la société Canal Plus en 1984. Mais cette satisfaction est bien mince.

La même constatation peut être faite pour ce qui concerne l'attribution des canaux sur le satellite T.D.F. 1. Du statut retenu pour la société d'exploitation du satellite dépendent les modalités d'attribution des canaux : ou bien il s'agira de la concession de l'exploitation des canaux à des opérateurs choisis par le Gouvernement, ou bien il s'agira de l'achat par la société d'exploitation du satellite lui-même et d'une répartition interne à cette société entre les participants au capital. Dans le premier cas, au mieux, le Parlement sera saisi d'un projet de ratification d'une convention internationale pour l'exploitation du satellite, si le Gouvernement luxembourgeois est partie prenante (système prévu par la déclaration commune du 26 octobre 1984). Dans la seconde hypothèse, ni le Parlement ni la Haute Autorité ne seront admis à participer à la prise de décision.

Ce constat très préoccupant pose la question du rôle de l'institution parlementaire, d'autant que les décisions seront rendues sans qu'un débat d'orientation sur la politique audiovisuelle du Gouvernement ne se soit déroulé.

2. — *Une liberté dont l'usage est autorisé « à l'aveuglette » par une Haute Autorité dépourvue de services techniques.*

Dans son rapport au nom de la Commission de contrôle du Sénat sur les conditions dans lesquelles sont commandées et élaborées les études techniques qui fondent les expertises de l'établissement public Télédiffusion de France en matière de répartition des fréquences hertziennes (1), notre collègue, M. Charles Pasqua, dénonce l'emprise de T.D.F. dans le processus d'attribution de fréquences aux radios locales privées :

« La simple description du processus d'attribution suffit à montrer un décalage évident entre le mécanisme imaginé par le législateur et son fonctionnement réel. Alors que la loi confie le pouvoir de décision à la Haute Autorité et un pouvoir consultatif à la commission consultative, l'impératif technique a conduit T.D.F. à rendre des avis sur la disponibilité des fréquences qui s'imposent de fait à ces deux instances.

« Tandis que la loi a prévu qu'un refus d'autorisation de la Haute Autorité devrait être motivé et que l'existence même de la commission consultative, en amont de ses travaux, limite de fait le pouvoir autonome de décision de celle-ci, T.D.F. rend des avis incontestables et incontestés qui dictent la décision. Arrêtant, pour chaque département, le nombre et la puissance des radios locales privées susceptibles d'émettre sans se gêner mutuellement et sans empiéter sur l'espace hertzien nécessaire au service public, il détermine à lui seul l'espace de liberté autorisé.

« Ni la commission consultative, ni la Haute Autorité n'ont à leur disposition des experts susceptibles de contester les verdicts de l'établissement public de diffusion ; et ce dernier échappe d'autant plus à la Haute Autorité que, placé sous la double tutelle du secrétariat d'Etat aux Techniques de la communication et du ministère des Télécommunications, il n'a à suivre ni les instructions ni les recommandations de celle-ci »

Or, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale ne remédie que partiellement à ce phénomène, d'abord parce qu'il ne prévoit qu'un avis public et motivé du Conseil national de la communication audiovisuelle sur les conclusions des études menées par T.D.F. ensuite parce qu'il ne concerne que les services locaux de télévision hertzienne. Ce système à double détente, confiant à la Haute Autorité la compétence d'attribuer des fréquences et au C.N.C.A. un pouvoir d'avis sur les conclusions des études, comporte un risque de dilution des responsabilités et paraît insuffisant pour offrir aux opérateurs privés les garanties d'objectivité nécessaires.

(1) Sénat 1985-86, n° 45, p. 12.

En conclusion du rapport précité, M. Pasqua estime nécessaire de modifier l'attribution des fréquences et pour la radio et pour la télévision et fait quatre propositions en ce sens :

1. L'autorité indépendante chargée d'attribuer les fréquences doit assurer la publicité de toutes les données techniques qui ont présidé à l'établissement du plan de fréquences.

2. L'autorité indépendante doit disposer des experts chargés d'élaborer le plan de fréquences. Mais, plutôt que de multiplier inutilement le nombre des experts, il semble que la méthode la plus simple et la plus efficace soit de rattacher à cette autorité indépendante le service de planification des fréquences de T.D.F.

3. L'autorité indépendante doit nommer le président de l'établissement public de diffusion.

4. La procédure d'attribution des fréquences doit être une procédure contradictoire et publique.

3. — *Une liberté dont l'exercice est soumis aux conditions de T.D.F. qui conserve le monopole de diffusion.*

L'article 2 du projet de loi donne à l'établissement public le monopole de diffusion des services de télévision par voie hertzienne.

Le maintien de ce monopole pose, en premier lieu, une question de principe. Comme le note la Haute Autorité dans un document de réflexion sur les nouvelles télévisions hertziennes privées en date du 31 mai 1985 :

« L'interdiction faite aux télévisions privées d'accomplir l'acte par lequel elles communiquent apparaît comme une précaution excessive. Elle trouve certes une justification dans le partage des fréquences entre des organes indépendants l'un de l'autre tel que préconisé par le rapport Bredin. Elle risque néanmoins de se heurter sur le terrain à des difficultés insurmontables. Le rapport Bredin énumère toutes les raisons de ne pas consolider la position de l'Etat en général, celle de T.D.F. en particulier dans le domaine de la diffusion. La libération d'une activité est contradictoire avec la création d'un nouveau monopole. »

Le maintien de ce monopole comporte certains risques pour les opérateurs privés. Tout d'abord, un risque social : la fréquence des grèves au sein de l'établissement public est importante ; en outre, les conventions collectives empêchent la diffusion d'un programme

complet en certaines circonstances, 1^{er} mai par exemple (1). Ensuite, **un risque économique car les coûts de diffusion par T.D.F. sont lourds.** C'est ainsi que T.D.F. réclame près de 500 millions de francs chaque année à chacune des trois chaînes pour leur assurer une couverture nationale. Les coûts de diffusion représentent 21 % des dépenses de T.F. 1 et d'Antenne 2. Les coûts de diffusion, pour des réseaux multivilles ou des stations locales tels qu'ils sont prévisibles, même s'ils sont ajustés à la taille de la couverture, sont excessifs. On estime par exemple à 90 millions de francs le coût de diffusion réclamé par T.D.F. à la chaîne multiville à vocation musicale, soit le tiers des dépenses prévisionnelles. Au surplus, votre Rapporteur s'inquiète du **risque financier non négligeable qui existe pour T.D.F.** En effet, l'établissement public de diffusion devra financer un effort d'équipement non négligeable pour émettre et diffuser les programmes des télévisions privées. Or, le projet de loi de finances pour 1986 l'autorise à recourir à l'emprunt dans la limite de 335 millions de francs à cette fin. En cas de défaillance financière des télévisions privées, locales ou nationales, T.D.F. assurera, sans recettes en compensation, la charge d'un emprunt et d'équipements dont la finalité était la diffusion de services privés, ce qui n'est pas acceptable.

Les deux amendements adoptés par l'Assemblée nationale pour assurer la transparence des tarifs de T.D.F. (2) paraissent totalement insuffisants.

Il importe que les opérateurs puissent effectuer eux-mêmes le choix entre assurer leur diffusion par leurs propres moyens ou recourir aux services de T.D.F.

4. — *Une liberté qui ne pourra être réellement exercée à défaut de dégager un espace économique viable et de permettre le développement de groupes multimédias susceptibles d'affronter la concurrence internationale.*

Les évolutions successives du Gouvernement à l'égard des radios locales privées en disent long sur son attitude touchant la liberté de manœuvre à laisser aux entreprises dans le secteur de l'information. Constatant l'échec des radios associatives, le Gouvernement a progressivement autorisé la publicité sur leurs ondes, puis

(1) Canal Plus en a fait la triste expérience en 1985.

(2) Le premier permet la participation au conseil d'administration de T.D.F. d'un membre nommé par le C.N.C.A. et d'un membre nommé par la Commission consultative des radios locales privées, considérées comme représentants indirects des usagers.

Le second prévoit que le C.N.C.A. donne un avis sur le respect par T.D.F. de l'égalité de traitement entre les différents services locaux de télévision par voie hertzienne.

laissé se développer la course à la puissance de diffusion alors même qu'est prévu l'assouplissement des règles de concentration par une disposition du présent projet de loi. Par contre, il s'obstine encore à refuser la constitution de réseaux en limitant la transmission de programmes par le satellite Télécom 1 (1). Or ce sont **les réseaux** qui, seuls, pourraient freiner la disparition de nombreuses radios locales et faire émerger quelques entreprises viables de communication radio-phonique ou multimédia.

Le présent projet de loi autorise une même société à contrôler trois services locaux de radiodiffusion, trois services locaux de télévision hertzienne et trois services locaux diffusant sur le câble. Cette société peut, en outre, détenir un organe de presse. **Il s'agit là d'une évolution favorable mais insuffisante.**

La politique de communication sera demain européenne, puis mondiale. Les satellites de diffusion, qui vont bouleverser les données économiques et juridiques de la télévision, s'inscrivent dans cette mutation. Actuellement, aucun groupe français n'est de taille à se mesurer aux géants européens ou américains ou japonais (Murdoch, Bruxelles-Lambert, Bertelsman, Turner, N.H.K...).

Pour parvenir à cet objectif, il faudrait que ces groupes disposent en France d'une solide assise économique et financière, et par conséquent que soient libéralisées les règles limitant la concentration. Mais à condition, bien sûr, que des normes assurant le pluralisme dans une zone de service soient maintenues, telles que l'interdiction de se voir attribuer plus d'une fréquence radio, ou plus d'une fréquence de télévision, ou plus d'une licence d'exploitation d'un réseau câblé dans la même zone de service.

En conclusion, la commission des Finances, se donnant pour objectif de favoriser l'équilibre économique et financier des projets d'investissement dans le domaine de l'audiovisuel, ne pourra donner un avis favorable à l'adoption par le Sénat du présent projet de loi qu'à la condition expresse que soient adoptés des amendements :

— supprimant le régime de concession de service public et plaçant l'attribution des fréquences aux réseaux multivilles sous le régime de droit commun d'autorisation délivrée par la Haute Autorité (1) ;

(1) Par lettre du 27 septembre 1985, adressé à ses services, M. Mexandeau explique que le système de satellite Télécom 1 a été conçu pour les télécommunications, non pour l'audiovisuel, et qu'à l'avenir il convenait de mieux étudier, sinon de décourager le dossier de ceux qui veulent louer des canaux pour diffuser des programmes de radio ou de télévision.

(1) La commission des Finances propose de renforcer les pouvoirs et les compétences de la Haute Autorité. Ceci ne préjuge en rien des dispositions qui pourraient être prises pour assurer son indépendance, notamment des modifications qui pourraient être apportées à sa composition, ainsi que l'avait souhaité la majorité du Sénat lors de l'examen du projet de loi sur la communication audiovisuelle en 1982.

— renforçant les pouvoirs de la Haute Autorité sur l'établissement public de diffusion en lui conférant le pouvoir de nommer son président et en plaçant sous son autorité directe le service de planification des fréquences ; mais aussi en lui permettant, par l'exercice d'un contrôle sur la gestion des organismes du service public, d'assurer le respect des quotas imposés à ces organismes en matière de ressources publicitaires et, par voie de conséquence, l'équilibre sur le marché publicitaire ;

— supprimant le monopole de diffusion de T.D.F. ;

— assouplissant et simplifiant les règles de concentration dans le secteur de l'audiovisuel.

Aussi votre Commission vous proposera-t-elle d'adopter des amendements en ce sens.

II. — EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 5 novembre 1985, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la commission des Finances a examiné le rapport pour avis de **M. Jean Cluzel** sur le projet de loi (n° 39) modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle.

Après avoir observé que ce projet était renvoyé au fond à la commission des Affaires culturelles, **M. Jean Cluzel** a précisé que son étude portait essentiellement sur les conséquences économiques et financières du projet de loi.

Dans son exposé, le Rapporteur a situé le projet de loi dans l'ensemble des décisions intervenues touchant au secteur de l'audiovisuel. Il a souligné la difficile compatibilité entre le développement simultané des supports audiovisuels, ce qui pèse sur la rentabilité économique de tout projet d'investissement, et s'est inquiété de la ponction croissante opérée par les chaînes du service public sur le marché publicitaire ce qui diminue les chances de développement des télévisions privées et accroît le risque de déstabilisation des autres médias.

Sur le fond, il a remarqué que le texte procédait d'une conception très étriquée de la liberté puisqu'il ne concerne que les stations locales de télévision, réservant au Gouvernement le choix des exploitants des réseaux multivilles et des canaux du satellite ; puisqu'il maintient le monopole de diffusion de T.D.F., puisqu'il n'apporte pas suffisamment de garanties techniques pour l'attribution des fréquences disponibles, et qu'enfin, par une réglementation restrictive, il empêche la constitution dans notre pays de groupes multimédias susceptibles d'affronter demain la concurrence internationale.

En conséquence, il a proposé à la Commission de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi par le Sénat, sous réserve que le Gouvernement réponde avec précision à trois questions relatives à l'attribution des canaux sur le satellite de diffusion directe, à l'attribution des concessions aux réseaux multivilles et aux règles applicables au service public en matière de publicité et de promotion diverse (mécénat, sponsorship, parrainage et coproduction) et que plusieurs

amendements plaçant l'attribution des fréquences aux réseaux multi-villes sous le régime de droit commun d'autorisation par la Haute Autorité, renforçant les pouvoirs de la Haute Autorité sur l'établissement public de diffusion et supprimant le monopole de diffusion de T.D.F. soient adoptés.

La Commission a ensuite procédé à l'examen des amendements proposés par le Rapporteur. Après un débat auquel ont participé **M. Maurice Blin**, rapporteur général, **M. René Monory** et **M. Maurice Schumann**, elle a ainsi adopté :

— *avant l'article premier*, deux amendements tendant à renforcer les pouvoirs de la Haute Autorité en lui permettant d'exercer un contrôle sur la gestion des organismes du service public, d'une part, et en lui confiant la nomination des présidents de T.D.F. et de l'I.N.A., d'autre part ;

— *à l'article premier*, un amendement confiant à la Haute Autorité le pouvoir de délivrer les autorisations relatives à l'ensemble des services de télévision hertzienne privée ;

— *après l'article premier*, un amendement permettant à la Haute Autorité de disposer de moyens techniques et instituant une procédure contradictoire et publique pour l'examen des demandes d'autorisation ;

— *à l'article premier bis (nouveau)*, un amendement de suppression des dispositions du projet de loi devenu sans objet par l'adoption des amendements précédents ;

— *à l'article 2*, un amendement permettant aux opérateurs de télévision hertzienne privée d'exercer le libre choix de leurs moyens de diffusion ;

— *à l'article 2 bis (nouveau)*, un amendement modifiant la composition du conseil d'administration de T.D.F. ;

— *après l'article 2 bis (nouveau)*, un amendement modifiant la composition du conseil d'administration de l'I.N.A. ;

— *à l'article 4*, un amendement tirant les conséquences de l'attribution à la Haute Autorité du pouvoir d'autoriser l'ensemble des services de télévision hertzienne.

III. — AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel.

Avant l'article premier du projet de loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle, insérer l'article additionnel suivant :

« L'article 14 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle est complété par les dispositions suivantes :

« IV. — La Haute Autorité exerce un contrôle général sur la gestion économique et financière des sociétés et établissements publics chargés de l'exécution du service public de la communication audiovisuelle.

« Elle émet, chaque année, un avis public et motivé sur cette gestion. »

Article additionnel.

Avant l'article premier du projet de loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle, insérer l'article suivant :

« Rédiger la dernière phrase de l'article 16 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 comme suit :

« Elle désigne, parmi eux, les présidents des établissements publics et des sociétés de radiodiffusion sonore et de télévision instituées aux articles 35, 37, 38, 40, 42, 45, 47, 50, 51 et 52. »

Article premier.

Dans la rédaction de l'article 17 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle proposé à l'article premier, après le mot : « services », supprimer le mot : « locaux ».

Article additionnel.

« Après l'article 17 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, insérer un article 17-1 rédigé comme suit » :

« I. — Pour l'exercice des missions visées à l'article 17, la Haute Autorité dispose, en tant que de besoin, du Service de planification des fréquences, rattaché administrativement à l'établissement public de diffusion institué à l'article 34.

« Elle peut, en outre, consulter les experts indépendants de son choix.

« II. — La Haute Autorité rend publiques les listes de fréquences disponibles pour la diffusion des services de radiodiffusion et de télévision par voie hertzienne.

« III. — Préalablement aux décisions d'attribution, elle procède à un examen contradictoire des demandes d'autorisation. Cette procédure est publique. Les demandeurs peuvent s'entourer des conseils de leur choix. »

Article premier bis (nouveau).

Supprimer l'article premier *bis* (nouveau) du projet de loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle.

Art. 2.

Supprimer l'article 2 du projet de loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle.

Art. 2 bis (nouveau).

L'article 2 *bis* (nouveau) du projet de loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle est rédigé comme suit :

« L'article 35 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 précitée est ainsi rédigé :

« Le conseil d'administration comprend seize membres nommés pour trois ans :

« — deux parlementaires désignés respectivement par le Sénat et par l'Assemblée nationale ;

« — trois parlementaires, dont le président, nommés par la Haute Autorité ;

« — deux administrateurs représentant l'Etat ;

« — quatre représentants des sociétés nationales de programme ;

« — un administrateur nommé par le Conseil national de la communication audiovisuelle ;

« — un représentant de la commission prévue à l'article 87 de la présente loi ;

« — trois représentants du personnel de l'établissement.

« Le président organise la direction de l'établissement. Il a voix prépondérante en cas de partage. »

Article additionnel.

Après l'article 2 bis (nouveau) du projet de loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle, insérer l'article suivant :

« L'article 48 de la loi n° 82-652 de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle est ainsi rédigé :

« Le conseil d'administration comprend quatorze membres nommés pour trois ans :

« — deux parlementaires désignés respectivement par le Sénat et l'Assemblée nationale ;

« — trois administrateurs, dont le président, nommés par la Haute Autorité ;

« — deux administrateurs représentant l'Etat ;

« — quatre représentants des sociétés nationales de programme ;

« — un administrateur nommé par le Conseil national de la communication audiovisuelle ;

« — deux représentants du personnel de l'établissement.

« Le président organise la direction de l'établissement. Il a voix prépondérante en cas de partage.

Art. 4.

L'article 4 du projet de loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle est ainsi rédigé :

« L'article 79 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 précitée est abrogée. »