

# S É N A T

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*Au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

Par M. Maurice BLIN,

*Sénateur.  
Rapporteur général*

TOME III

### LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 47

### COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

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

*Rapporteur spécial : M. Jean CLUZEL*

---

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

Voir les numéros :  
Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 31), 1736 (tome XXII)  
et In-8° 458.  
Sénat : 61 (1983-1984).

## SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS .....	7
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION .....	15
EXAMEN DE LA COMMISSION .....	17
<b>TITRE I. — Dans le contexte d'une stabilisation de l'augmentation des moyens du service public, le projet de budget de la communication audiovisuelle se caractérise par les fortes ponctions de l'Etat sur la redevance dont les effets se répercutent sur les ressources publicitaires de la presse .....</b>	<b>19</b>
Chapitre 1 <sup>er</sup> : la stabilisation à un niveau élevé de la croissance des moyens attribués au service public .....	21
I. Présentation générale des crédits .....	21
A. L'évolution et l'affectation des prélèvements .....	21
1. Modification du montant des taxes existantes .....	21
2. Création d'une taxe sur la diffusion de programmes audiovisuels par câble ou voie hertzienne .....	22
3. Le montant et la répartition des droits constatés .....	23
B. Les concours en capital de l'Etat .....	26
C. Les ressources publicitaires .....	27
D. Evolution des budgets des organismes de l'audiovisuel .....	28
E. Le budget de la Haute Autorité .....	28
II. Le ralentissement de la croissance des dépenses .....	31
A. Le volume des ressources .....	31
1. Un constat : la stabilisation des moyens financiers .....	31
2. Une inquiétude : la répartition réelle de ces ressources .....	32
B. Les personnels .....	32
Chapitre 2 : Des transferts qui s'opèrent au bénéfice de l'Etat et au détriment des marchés publicitaires de la presse écrite .....	35
I. Une part importante des sommes payées par les usagers du service public échappe au service public .....	35
II. Les prélèvements du service public sur les marchés publicitaires ont atteint une limite .....	38
A. Le respect du plafond de 25 p. cent sera fictif en 1984 .....	38
1. Calculé en termes réels, le pourcentage des ressources publicitaires collectées par le service public atteint 30,4 p. cent de l'ensemble de ses recettes .....	39
2. L'irréalisme de certaines prévisions de ressources laisse prévoir que des prélèvements supplémentaires seront effectués en 1984 .....	40
3. La croissance rampante des dépassements de publicité .....	41
4. Le maintien d'un volume élevé de publicité clandestine .....	42

	Pages
B. Le volume de la publicité télévisée est en passe de devenir intolérable pour la presse écrite .....	43
1. Un effet de seuil a été créé en 1983 .....	43
2. L'accroissement inéluctable de la publicité à la télévision et l'extension de la vente d'espaces audiovisuels menacent de façon certaine le pluralisme d'expression de la presse .....	47
<b>TITRE II. — Les errements de gestion du service public, amplifiés par l'application de la loi de 1982, conduisent à s'interroger sur ses chances de survie .....</b>	<b>51</b>
<b>Chapitre 1<sup>er</sup> : Le contrôle de l'emploi des crédits et très insuffisant .....</b>	<b>51</b>
I. La gestion des crédits s'effectue sans aucune rigueur .....	52
A. Le coût surprenant de certaines émissions .....	52
1. Des plateaux bien garnis .....	52
2. Des achats de droits parfois trop élevés .....	54
3. La non-récupération des recettes de la production .....	55
4. La faible mise en jeu de la concurrence .....	56
B. Des frais de fonctionnement très « librement » engagés .....	56
1. Une « administration de mission » .....	56
2. Des frais de représentation et de réception ou de véritables listes civiles .....	58
C. Des doubles emplois .....	59
1. Les bureaux de l'information à l'étranger .....	59
2. Le regroupement des services d'Antenne 2, avenue Montaigne .....	61
3. Les studios de la Société française de production et de création (S.F.P.C.) .....	64
II. Les relations entre la S.F.P.C. et les chaînes : des conditions anti-économiques de production .....	67
A. Un établissement sous la totale dépendance de ses fournisseurs .....	68
1. La faiblesse de ses activités autonomes conduit la société à privilégier avant toute chose le bouclage de son plan de charge .....	68
2. Des rapports de force désastreux pour l'organisme qui se traduisent par des surcoûts financiers .....	69
3. Des conditions contractuelles exorbitantes du droit commun .....	69
B. La position dominante sur le marché de la Société entretient cette mécanique anti-économique .....	74
1. Des prix directeurs .....	74
2. Le mouvement perpétuel .....	76
III. Le manque de rigueur de la gestion des personnels défie l'imagination .....	76
A. La stabilisation des effectifs à un niveau élevé n'exclut pas des progressions ultérieures .....	76
1. Une stabilisation des effectifs à un niveau élevé .....	76
2. Le bilan des intégrations de 1981 et 1982 .....	77
3. Des pressions constantes en faveur de l'intégration .....	79
B. L'information : les placards et les promotions .....	80
C. Les corporatismes interdisent tout progrès de productivité .....	82
1. La poésie des accords de travail .....	82
2. Le manque de souplesse du régime des heures supplémentaires .....	87
3. De très faibles progrès de productivité .....	88
D. Des ennuis de fonction et de rémunération à la limite de l'ingérence .....	90

	Pages
<b>Chapitre 2 : L'application de la loi de 1982 amplifiera les charges du service public .....</b>	<b>93</b>
I. La convention collective des personnels .....	93
II. L'extension pharaonique du nombre des sociétés .....	94
A. Une tendance à la progression des coûts fixes .....	94
B. La société de commercialisation .....	95
III. Un développement démesuré de la décentralisation .....	96
A. La décentralisation radiophonique .....	96
B. La décentralisation télévisée : une caricature coûteuse .....	97
1. Une vision disproportionnée .....	97
2. Des coûts très importants .....	98
3. La réalité de la décentralisation .....	99
<b>Chapitre 3 : Les errements du service public conduisent à s'interroger sur les conditions et le coût de sa survie .....</b>	<b>101</b>
I. Les ressources considérables dont a bénéficié l'audiovisuel en 1982 et 1983 n'auront servi à rien car la situation financière des sociétés s'est dégradée .....	101
A. T.F. 1 .....	101
B. Antenne 2 .....	103
C. F.R. 3 .....	104
D. Radio-France .....	105
II. L'apport de ressources enregistré depuis deux ans n'a pas été l'occasion d'améliorations notables dans l'exécution des missions confiées au service public ....	106
A. L'information .....	107
B. Le Langage .....	108
C. La diffusion culturelle .....	109
D. La création n'a pas bénéficié de l'augmentation considérable des ressources depuis deux ans .....	109
1. Les rediffusions : la machine à remonter le temps .....	110
2. Le Fonds de création audiovisuelle : l'intubation financière .....	110
3. Les émissions de fiction : la stagnation .....	110
III. Ces défauts remettent profondément en cause les conditions d'existence du service public .....	113
 <b>TITRE III. — Une déconnexion financière s'amorce entre l'actuel service public et les nouveaux médias qui seront contrôlés et animés par l'Etat, avec pour seule certitude la reproduction des erreurs actuelles .....</b>	 <b>115</b>
<b>Chapitre 1<sup>er</sup> : La convergence de l'attribution de fonds aux nouvelles techniques contraste singulièrement avec le ralentissement de la progression des ressources attribuées aux sociétés du service public .....</b>	<b>117</b>
I. Les ponctions opérées sur la redevance .....	117
II. Les dotations en capital inscrites au budget de l'Etat sont pratiquement réservées à ces nouvelles techniques .....	118
III. La création du Fonds de soutien aux industries de programmes n'intéressera que les nouvelles techniques .....	118
IV. D'importants financements publics ou parapublics sont mobilisés pour ces opérations .....	119

	Pages
<b>Chapitre 2 : Le lancement des nouvelles techniques s'effectue dans un contexte dangereux et défavorable lié à l'isolement de l'Etat et à l'échec du service public .....</b>	<b>121</b>
I. Les programmes gouvernementaux constituent un pari industriel et financier dangereux où l'Etat sera seul engagé .....	121
1. Une priorité industrielle sans nuance .....	121
2. L'Etat sans partenaire .....	122
II. Ces investissements seront lancés dans un contexte défavorable marqué par l'échec du service public .....	123
A. Un élément contradictoire et dangereux : le maintien du contrôle de l'Etat .....	123
B. Un héritage lourd : l'ombre portée du monopole .....	124
<b>Chapitre 3 : Ces projets sont mal étudiés et s'opposent les uns aux autres .....</b>	<b>127</b>
I. Une demande mal cernée .....	127
A. Des perspectives ambitieuses .....	127
B. Cette offre correspond-elle à un besoin réel ? Une attente du public qui reste à préciser .....	127
1. L'extension escomptée de l'écoute n'est pas acquise .....	127
2. La conception de la future programmation ne tient pas compte des expériences étrangères .....	128
II. Des équilibres de financement imprécis .....	132
A. La concurrence inévitable entre les nouveaux médias .....	132
1. Le schéma gouvernemental d'organisation des nouveaux médias n'est pas réaliste .....	132
2. Le poids des décisions d'antériorité .....	133
B. L'interrogation sur les équilibres de financement de l'ensemble de ces projets .....	134
1. Des coûts de fonctionnement importants .....	134
2. Des ressources aléatoires .....	135
<b>AMENDEMENTS DE LA COMMISSION .....</b>	<b>141</b>

## AVANT-PROPOS

Paradoxalement, l'audiovisuel français, qui ne mérite pourtant ni excès d'honneur, ni indignité, fait trop souvent l'objet de discours qui relèvent plus de la passion que de la raison.

Le Sénat, par tradition, s'est toujours gardé de ce travers en essayant de porter un regard aussi froid et lucide que possible sur le service public et sur l'action des autorités de tutelle.

**Budget après budget, commission d'enquête après mission d'information, la Haute Assemblée a constamment appelé l'attention des gouvernements successifs sur la dégradation progressive de la gestion du service public et l'affaiblissement de ses pouvoirs de création. Sans aucun succès.**

Lors des débats de la loi sur la communication audiovisuelle, votre Commission des finances avait estimé que ce texte constituait la dernière chance du service public.

**Cette occasion n'a pas été saisie.**

*La loi de 1982 : une tentative vouée à l'échec en dépit d'idées intéressantes.*

Parmi les démocraties, notre pays est le seul où l'Etat gère directement ou contrôle la quasi-totalité des activités audiovisuelles.

Ceci explique que les réformes soient plus commandées par la préparation ou les résultats des échéances électorales que par le souci de faire évoluer dans le sens d'un meilleur service public l'organisation et le fonctionnement de la télévision et de la radio. Ceci explique également que ces **réformes en trompe-l'œil** aient constitué autant de paravents à l'abri desquels le secteur public de l'audiovisuel a pu librement développer un comportement irresponsable dont on mesure aujourd'hui les conséquences : mêmes lignes Maginot formées de statuts, de conventions collectives, et surtout d'accords de travail relevant d'un corporatisme hallucinant, mêmes pouvoirs des clans, mêmes emprises bureaucratiques, mêmes refus de choisir entre l'une et l'autre logique, celle de la gestion publique avec ses rigueurs et celle du marché avec ses contraintes.

**La loi de 1982 n'y a rien changé.**

Le mal était trop profond et trop ancien pour qu'un texte uniquement institutionnel suscitât quelque espérance de modifier une réalité si affligeante.

La loi de 1982 aura des conséquences financières très fâcheuses, notamment parce qu'elle procède d'une vision démesurée de l'extension des missions du service public dont ni l'Etat, ni les téléspectateurs, ni probablement les marchés publicitaires ne pourront assumer le financement.

Ce texte comporte cependant une tentative timide de rupture avec le monopole et une création positive, l'institution d'un instrument de régulation de l'activité du système, la Haute Autorité.

### *Un essai de rupture avec le monopole.*

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juillet 1982 dispose que « la communication audiovisuelle est libre ».

Cette affirmation précède 109 articles qui encadrent très strictement l'exercice de cette liberté. Néanmoins, votre rapporteur mettra à l'actif du gouvernement qu'un premier effort de libération de l'audiovisuel est en voie d'être accompli.

Cette libération s'exerce dans le domaine des radios privées locales (avec quelques « grincements », il est vrai !).

Près de huit cents radios locales existent, au bénéfice desquelles les Français ont su faire jouer la concurrence, denrée rare dans le domaine de la communication.

Par ailleurs, les décisions (1) prises par le Gouvernement de mettre en place de nouveaux réseaux de télévision ouvrent, tout au moins dans leur principe, la voie à certaines formes de libération de l'audiovisuel. Mais dans leurs modalités d'application, elles suscitent des interrogations graves.

Cette offre nouvelle et massive d'instruments de communication, financée sur les seuls fonds publics trouvera-t-elle une demande solvable correspondante ? **Le risque encouru sur ce point par l'Etat, en raison de ses débordements, met l'accent sur une contradiction d'une autre ampleur : on ouvre des « espaces de liberté » et dans le même temps, on maintient le contrôle de l'Etat sur cette forme d'expression.**

---

(1) Cf. titre III du présent rapport.

L'occasion était pourtant belle d'associer aussi largement que possible la presse écrite (1), le cinéma et les producteurs audiovisuels privés à la création de médias dont ils ont toujours été écartés.

**Tout en amorçant un retrait financier vis-à-vis du monopole, les pouvoirs publics en créent plusieurs autres !**

*La Haute Autorité pourrait être sur la voie de la réussite.*

Par l'autorité de ses décisions et la sagesse de ses avis, l'institution a su acquérir la confiance du plus grand nombre.

Elle est en passe de devenir un instrument apprécié de régulation de l'activité du service public. Certes, les réticences du Sénat sur le mode de désignation de ses membres, trop politique pour une instance justement chargée d'assainir les relations entre l'audiovisuel et le pouvoir, ne sont pas dissipées (2). **Mais, à terme, on peut espérer que, lorsque l'ensemble des membres sera nommé pour neuf ans et confronté à des responsabilités communes sur une longue durée, cet inconvénient s'estompera.**

Bien qu'approuvant « globalement » l'action menée depuis plus de quinze mois par la Haute Autorité en vue d'améliorer, en période électorale, l'équilibre des informations diffusées par le service public, votre rapporteur souhaite appeler son attention sur trois points :

- il serait souhaitable que la règle des trois tiers (partage égal des temps d'antenne consacrés respectivement au Président de la République (1/3), au Gouvernement et à la majorité (1/3) et à l'opposition (1/3)), soit respectée sur les ondes nationales ; actuellement, l'opposition est pratiquement passée du tiers au quart d'après les derniers chiffres connus ;
- il serait souhaitable, dans les régions, qu'il soit rendu compte à part égale des activités de la majorité et de l'opposition régionale ; c'est loin d'être le cas ;
- enfin, **il serait éminemment souhaitable, pour que les Français se fassent une juste idée des bienfaits de la démocratie représentative, que les directeurs de l'information des chaînes de télévision et de Radio-France n'ignorent pas systématiquement l'activité quotidienne de chacune des assemblées qui composent le Parlement (3).**

---

(1) Les 10 p. cent laissés aux journaux dans le capital de la future quatrième chaîne ne sont pas significatifs sur ce point. Deux seuls pourcentages comptent, soit la majorité, soit la minorité de blocage.

(2) On pourra se reporter à ce sujet aux débats tenus au Palais du Luxembourg.

(3) Ceci, naturellement, en dehors des émissions réservées aux groupes parlementaires et à la retransmission des questions au Gouvernement assurée par F.R. 3.



**Une nécessité s'impose alors : l'extension des attributions et des moyens de la Haute Autorité.**

La logique du texte de 1982 était de faire de la Haute Autorité la clef de voûte du service public : mais cette logique n'a pas été menée à son terme. Or on peut dès maintenant avancer que l'insuffisance des pouvoirs de l'institution sera davantage source de problèmes que de solutions. **L'affaiblissement apparent de la tutelle ministérielle laisse la place — lorsqu'il n'en facilite pas l'action — aux multiples corporatismes qui minent depuis longtemps notre système audiovisuel.** La tendance spontanée au laxisme des chaînes doit être réfrénée. L'extension actuelle des nouvelles techniques gagnerait également à être surveillée.

Une première « toilette » du texte de 1982 est donc justifiée. Elle doit en priorité concerner les attributions de la Haute Autorité.

**L'extension des pouvoirs de cet organisme semble souhaitable dans deux domaines : celui du contrôle de la gestion économique des sociétés et celui, encore inexploré, des nouvelles techniques.**

S'agissant du contrôle de gestion la Haute Autorité, qui nomme les présidents des chaînes (1), se trouve un peu dans la position d'un conseil d'administration confiant des responsabilités mais qui n'aurait pas la capacité juridique d'évaluer les résultats obtenus. **C'est pourquoi le contrôle général de la gestion des intérêts de l'Etat dans les sociétés et établissements chargés de l'exécution du service public de la communication audiovisuelle devrait lui être confié.**

On a observé depuis le vote de la loi du 29 juillet 1982 le développement de nombreuses initiatives gouvernementales dans le domaine des nouvelles techniques audiovisuelles. **Il serait paradoxal que l'extension de ces techniques échappât au pouvoir d'une institution créée pour orienter et encadrer les activités qui existent déjà dans ce domaine.** La Haute Autorité ne peut rester isolée vis-à-vis de la multitude des initiatives prises sur ce plan. **Il est donc prévu de la consulter sur l'extension des réseaux de télévision hertzienne.**

Certes, l'article 15 de la loi du 29 juillet 1982 prévoit la consultation de la Haute Autorité sur les cahiers des charges contenant des obligations de service public. Mais pour éviter toutes arguties juridiques sur ce point, il semble souhaitable d'affirmer plus explicitement ce droit.

---

(1) Et qui pourrait trouver là matière à exercer pleinement son indépendance.

Enfin, la Haute Autorité doit bénéficier d'une grande souplesse dans l'emploi de ses moyens. C'est, au demeurant, le cas d'institutions de nature proche, comme le Conseil constitutionnel et le Médiateur, dont les textes ont organisé l'autonomie budgétaire afin d'en préserver la liberté d'initiative (1).

Votre Commission des finances vous propose donc un amendement tendant à renforcer les pouvoirs et l'autonomie financière de la Haute Autorité (2).

### *Où va le service public ?*

Il est sans doute excessif d'affirmer (3) que nous avons « une télévision que le monde envie et prend souvent pour modèle ». En réalité, le monde n'a pas les yeux fixés sur notre télévision, il acquiert assez peu de ses produits et les prime rarement dans les festivals internationaux.

L'affirmation contraire serait tout aussi exagérée. Subjectivité pour subjectivité, autant s'en tenir à celle des téléspectateurs qui acquittent un impôt pour la regarder. Notre télévision obtient tout juste la moyenne. Les indices de satisfaction des téléspectateurs en témoignent : 10,5 en janvier 1981, 9,3 en janvier 1982, 10 en janvier 1983 et 10,4 en juillet 1983.

**Mais surtout, la télévision française est mal gérée et coûte trop cher.**

Le présent rapport décrit, à l'appui d'enquêtes approfondies de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances, les multiples errements de gestion du service public. Le bilan de ces enquêtes est si accablant (4) que le gouvernement s'en est ému ; il a donc affecté en 1983 et prévu pour 1984 des dotations afin de renforcer le contrôle financier des organismes.

Cette action est bienvenue mais sera d'une faible utilité si aucune volonté de maîtrise des dépenses ne vient la relayer.

---

(1) Votre rapporteur tient d'autant plus à insister sur ce dernier point que la Haute Autorité connaît des difficultés budgétaires qui portent sur des sommes minimes (cf. titre I, ch. 1, E), dont la modicité contraste étrangement avec les milliards par ailleurs très libéralement accordés aux institutions qu'elle est chargée de surveiller.

(2) Cf. in fine du présent rapport.

(3) Déclaration du secrétaire d'Etat aux techniques de communication à l'Assemblée nationale le 2 novembre 1983.

(4) Cf. Titre II, chapitre I.

Votre rapporteur tient à rappeler que l'augmentation déraisonnable des ressources des organismes du service public (+ 45,3 p. cent sur les exercices 1982 et 1983) n'a pas été affecté à la création : les chaînes produiront tout juste cette année le volume d'émissions de fiction qu'elles produisaient en 1979 ou en 1980 suivant les cas.

Quel que soit le volume des ressources attribuées au service public, la création est à l'étiage : c'est la loi des vases non communicants.

Le service public, qui devrait être une des principales industries culturelles d'un pays aussi prestigieux et actif que le nôtre, n'est qu'un rameau mort.

Plus que jamais, notre télévision nous renvoie l'image d'un boa repu et assoupi par une digestion financière singulièrement lourde.

Pour 1984, une stabilisation des dépenses des chaînes est acquise mais on ne doit pas oublier que celle-ci s'effectuera au niveau très élevé autorisé par le doublement des ressources sur le dernier lustre et leur accroissement échevelé sur les deux derniers exercices.

*Où va l'argent ?*

L'an dernier, votre commission posait naïvement cette question ; le détail des doubles emplois, des erreurs de gestion, des coûts des corporatismes et des féodalités, des charges créées par des conditions anti-économiques de production, de l'absence totale de progrès de productivité, figure dans le présent rapport et la dispensera de renouveler une question à laquelle elle est en mesure d'apporter des éléments de réponse complets, mais atterrants.

*Le service public n'est-il pas disproportionné ?*

Ce bilan accablant appelle une autre question. A quoi tout cela sert-il ?

En d'autres termes, est-il nécessaire de supporter la charge d'un secteur public audiovisuel aussi volumineux et coûteux que le nôtre ?

Que l'on s'entende, il ne s'agit pas de remettre en question la légitimité du service public, mais bien de s'interroger sur son ampleur et son hypertrophie.

Est-il réellement utile de lancer à grands frais une décentralisation télévisée caricaturale ? Est-il bien fondé de financer un orchestre national sur les fonds dégagés par la redevance ? Est-il vital de faire gérer sur des fonds publics un secteur de production lourde ? Est-il indispensable de maintenir trois chaînes de service public ?

**Pour informer, distraire et cultiver, ne pourrait-on pas éviter de mobiliser 10 milliards de francs, somme supérieure au budget de la culture ? On ferait de sérieuses économies, pour peu que l'initiative privée puisse librement se manifester dans ce domaine, et ce serait tout bénéfique pour la création.**

**Les sociétés de programme ont fait jusqu'ici preuve d'un autisme surprenant vis-à-vis des observations des corps d'inspection et de contrôle, des tentatives de remise en ordre des gouvernements successifs et des avertissements réitérés du Parlement.**

Elles seraient, cette fois, bien inspirées d'y porter attention.

Le Gouvernement s'engage dans des choix de grande ampleur au bénéfice des nouvelles techniques et au détriment de ce qu'il semble maintenant considérer comme un corps en voie d'extinction.

*Notre système de communication est bloqué.*

Le monopole a contribué pendant de longues années à interdire à la presse l'accès aux nouveaux médias qu'ont constitué, à une époque, la radio et la télévision ; il a altéré les équilibres financiers des journaux d'information par les ponctions grandissantes qu'il opérerait sur les marchés publicitaires.

Le Gouvernement utilise à son profit — bien qu'à un moindre degré — ce monopole, en s'octroyant la plus grande part dans le financement et l'organisation des nouveaux réseaux ; la presse en sera à nouveau écartée, alors que ces médias plus modernes feront également appel aux ressources publicitaires.

**L'engrenage qui consiste à étouffer graduellement la presse, seul moyen réellement pluraliste d'expression des opinions dont dispose ce pays, au bénéfice d'un monopole d'information de plus en plus vorace n'est pas admissible.**

Les prélèvements publicitaires du service public ont atteint au premier semestre 1983 un niveau plus qu'inquiétant.

**Un effet de seuil a été obtenu dont les effets commencent à être désastreux pour la presse.**

Le financement de la régionalisation et des nouvelles techniques ne pourra qu'amplifier ce processus.

**Il est nécessaire d'en marquer les limites.**

La Commission des finances propose donc au Sénat d'adopter un amendement (1) introduisant, de façon stricte pour éviter toute ambiguïté et tout risque de dérapage, le plafond de 25 p. cent qui est déjà un maximum !

Mais au-delà de ce qui constitue une première mesure de sauvegarde de la presse, votre rapporteur souhaite mettre en évidence les effets négatifs du blocage de notre système de communication.

Le Gouvernement insiste justement sur la notion « d'industries culturelles », qui repose principalement sur l'idée que, dans la compétition internationale, la capacité créative d'un pays est déterminante pour son succès.

Dans ces conditions, on comprend mal que l'accès direct aux moyens de communication les plus modernes ait été interdit aux forces de création et de communication que sont la presse et le cinéma.

Pourquoi l'Etat, qui a longtemps maintenu son contrôle sur l'audiovisuel avec les résultats que l'on sait, cherche-t-il obstinément à étendre ce contrôle sous des formes moins strictes que le monopole, mais tout aussi stérilisantes pour ceux qui devraient être les principaux responsables de la création audiovisuelle ?

Ce blocage est déjà très grave pour notre rayonnement culturel ; il risque d'être mortel pour des secteurs importants de notre activité économique.

---

(1) Cf. in fine du rapport.

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION**

1° Dans un contexte de stabilisation de l'accroissement des ressources des organismes, **les ponctions opérées par l'Etat sur la redevance augmentent pour s'élever à près de deux milliards de francs** et doivent être compensées par l'appel à de nouveaux prélèvements sur les ressources publicitaires.

**Le volume de la publicité télévisée est à la limite du tolérable pour la presse et devrait pourtant encore progresser dans les années à venir.**

2° **Les errements habituels de gestion du service public se maintiennent et leurs conséquences sont amplifiées par l'application de la loi de 1982 :**

— l'absence d'un contrôle de gestion moderne s'observe aussi bien dans le domaine de la production que dans celui des personnels ;

— le développement exagéré des missions du service public, notamment en matière de décentralisation, va multiplier les charges nouvelles.

**Ces erreurs se répercuteront, comme à l'accoutumée, sur le volume et la qualité de la création, qui stagne en dépit des moyens importants accordés aux organismes en 1982 et 1983.**

3° Une déconnexion financière s'amorce entre l'actuel service public et les nouveaux médias contrôlés par l'Etat, avec pour seule certitude de reproduction des difficultés passées.

**Sur des projets dont le coût d'ensemble n'est sans doute pas inférieur à 60 milliards de francs, l'Etat s'engage seul, sans partenaires culturels et financiers, alors que ces programmes vont à la fois se concurrencer les uns les autres et concurrencer le service public et que la demande solvable n'a pas été suffisamment étudiée.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 novembre 1983 sous la présidence de M. Maurice Schumann, président d'âge, la commission a procédé à l'examen des crédits de la communication audiovisuelle pour 1984, sur le rapport de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.

M. Jean Cluzel a exposé les grandes lignes d'un budget dont les dotations progressent de 9,1 p. cent mais les ressources réelles de 4,2 p. cent, du fait de la suppression de 435 millions de francs de subvention destinés, en 1983, à compenser une partie des exonérations de redevances accordées aux personnes âgées.

Puis le rapporteur spécial a présenté plusieurs observations (cf. principales observations) :

M. André Fosset a noté que les instances dirigeantes des sociétés n'avaient pas les moyens réels de contrôler la gestion des organismes.

M. Jean-François Pintat a évoqué les taux d'écoute de la future quatrième chaîne.

M. René Monory a émis des doutes sur l'opportunité d'établir une taxe de régulation des ressources publicitaires de la télévision afin de réorienter l'emploi de ces ressources vers la presse écrite.

M. Stéphane Bonduel a fait valoir qu'il était regrettable que « Télé-France U.S.A. » ait dû interrompre ses émissions.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé que son groupe avait été opposé à l'introduction de la publicité à la télévision.

La commission a adopté, à la majorité, un *amendement* tendant à confier à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle un contrôle général de gestion des organismes du service public et a émis, à la majorité, un *avis défavorable* à l'adoption des crédits de la communication audiovisuelle pour 1984.

## **TITRE I**

**Dans le contexte d'une stabilisation  
de l'augmentation des moyens du service public,  
le projet de budget  
de la communication audiovisuelle  
se caractérise par les fortes ponctions de l'Etat  
sur la redevance dont les effets se répercutent  
sur les ressources publicitaires de la presse**

A l'occasion de chaque projet de loi de finances, le gouvernement fixe le niveau prévisionnel des ressources du service public de l'audiovisuel, détermine la répartition entre la redevance et la publicité, et ventile les produits de celle-ci entre les sociétés de programme.

Ces pouvoirs de tutelle financière orientent l'activité des organismes et donnent une idée de la politique qu'entend suivre le gouvernement à l'égard du service public.

Après le doublement des crédits enregistrés depuis cinq ans — dont 45 p. cent d'augmentations lors des exercices 1982 et 1983 — le projet de budget de la communication porte la marque d'une stabilisation de la croissance des dotations.

Ce coup d'arrêt, au demeurant imposé par les circonstances, a des effets directs et restrictifs sur les budgets des organismes mais donne également lieu à des transferts moins perceptibles, qui s'effectuent au bénéfice du budget général de l'Etat et au détriment des ressources publicitaires de la presse écrite.



## CHAPITRE 1

### LA STABILISATION A UN NIVEAU ÉLEVÉ DE LA CROISSANCE DES MOYENS ATTRIBUÉS AU SERVICE PUBLIC

#### I. Présentation générale des crédits

##### A. L'ÉVOLUTION ET L'AFFECTION DES PRÉLÈVEMENTS

###### 1) *Modification des montants des taxes existantes*

###### a) La redevance pour droit d'usage des appareils.

Pour 1984, la redevance télévision s'établira comme suit :

- la redevance « noir et blanc » passera de 311 F à 331 F (+ 6,5 p. cent) ;
- la redevance « couleur » passera de 471 F à 502 F (+ 6,50 p. cent).

Ce pourcentage d'augmentation de la redevance est aligné sur celui des charges définitives de l'Etat, ce qui appelle une première observation.

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

(En millions d'unités)

	1979	1980	1981	1982	1983 (1)
Noir et blanc .....	9,3	8,5	7,9	7,1	6,4
Couleur .....	6,3	7,5	8,3	9,5	10,7
<b>Total .....</b>	<b>15,6</b>	<b>16,0</b>	<b>16,2</b>	<b>16,6</b>	<b>17,1</b>

(1) Au 31 août.

Ainsi apparaît l'importance de ce que les spécialistes appellent l'effet de parc : la poursuite de l'équipement en téléviseurs couleur a permis et permet encore d'obtenir un accroissement du produit de la redevance plus que proportionnellement supérieur à celui de son taux d'augmentation.

Au total, on peut estimer que subsistent certaines possibilités d'effet de parc, du fait de la poursuite régulière de la substitution de la couleur au noir et blanc.

b) La taxe sur les magnétoscopes.

Pour 1984, le taux de la redevance sur les magnétoscopes est fixé à 612 francs (+ 29,9 p. cent).

Dès maintenant, votre commission souhaite appeler l'attention du Sénat sur l'irréalisme de cette augmentation dont les conséquences sont évaluées ci-après (cf. chapitre 2, II, A, 3°).

c) La taxe sur les recettes publicitaires destinée à l'aide aux radios libres reste pratiquement étale, c'est-à-dire qu'elle risque de baisser en francs constants.

## 2) *Création d'une taxe sur la diffusion de programmes audiovisuels par câble ou voie hertzienne*

L'article 35 du projet de loi de finances propose la création d'une taxe assise (1) :

- sur les abonnements souscrits par les usagers désirant recevoir certains programmes de télévision (câblage, quatrième chaîne),
- et sur les messages publicitaires diffusés dans le cadre de ces programmes de télévision.

Cette taxe sera affectée à un fonds de soutien de l'industrie des programmes géré par le Centre national de la cinématographie et destinée à la création audiovisuelle sur les seuls nouveaux médias.

---

(1) La proposition de taxer une activité qui n'existe pas encore a permis à un hebdomadaire satirique bien connu d'affirmer qu'on imposait les moulins à vent et de demander quand on taxerait les châteaux en Espagne.

Cette taxe ne rapportera que 1,5 MF en 1984.

Le Fonds est également doté pour 1984 de 110 millions de crédits pris sur les budgets de la Culture et de l'Industrie.

### 3) Le montant et la répartition des droits constatés

#### a) Le montant des droits

Le montant des droits constatés s'établit pour 1984 à 7 722,5 millions de francs (T.T.C.), dont 7 100,7 millions de francs pour la redevance et 621,8 millions de francs pour les taxes sur les magnétoscopes.

Après déduction d'une somme de 325 millions de francs destinée à couvrir les frais de fonctionnement du service de la redevance, le total des droits à répartir s'élève à 7 397,5 millions de francs, soit 6 266,3 millions de francs hors taxe (+ 7,3 p. cent par rapport à 1983).

#### b) La répartition

Pour 1984, la répartition du produit des différentes taxes entre les organismes du secteur public s'effectuera ainsi :

(en millions F hors taxes)

Organismes	Exploitation	Équipement	Total
Établissement public de diffusion .....	161,8	212,5	374,3
Société nationale de programme TF1 .....	789,5	37,3	826,8
Société nationale de programme A2 .....	987,1	26,1	1 013,2
Société nationale de programme FR3 .....	1 793,6	41,4	1 835,0
Société de programme Radio France .....	1 500,8	—	1 500,8
Société de radio télévision française d'outre-mer .....	402,4	11,9	414,3
Société Radio France internationale .....	181,8	—	181,8
Institut national de la communication audiovisuelle .....	35,0	7,9	42,9
Société française de production .....	—	62,6	62,6
Société France média international .....	—	14,6	14,6
<b>Total .....</b>	<b>5 852,0</b>	<b>414,3</b>	<b>6 266,3</b>

L'utilisation de ces moyens financiers est ainsi décrite dans l'annexe bleue au projet de loi de finances concernant les organismes créés par la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle :

#### — L'aide à la création

Cet objectif est l'une des composantes essentielles du programme prioritaire d'exécution n° 4 du IX<sup>e</sup> Plan intitulé « Développer les industries de communication ».

Une dotation de 223,1 millions de francs est consacrée à cet effort, répartie de la façon suivante :

● *Production audiovisuelle : 193,1 millions de francs attribués à :*

T.F. 1	:	70	millions de francs
Antenne 2	:	69,5	»
F.R. 3	:	43,6	»
R.F.O.	:	10	»

Une partie substantielle de ces sommes (80 millions de francs) sera consacrée à l'accroissement sensible des commandes passées à la Société française de production et de création.

● *Contribution complémentaire de la télévision au développement du cinéma : 25 millions de francs dont :*

T.F. 1	:	10	millions de francs
Antenne 2	:	10	»
F.R. 3	:	5	»

● *Recherche image : 5 millions de francs destinés à l'I.N.C.A.*

— *L'action extérieure*

Radio France Internationale consacrera 70 millions de francs de mesures nouvelles de fonctionnement à des émissions correspondant à la poursuite du plan de développement défini en 1982. Le total des contributions à R.F.I. atteindra 300 millions de francs, dont 60 p. cent sur la redevance (180 millions de francs) et 40 p. cent en provenance du ministère des Relations extérieures (120 millions de francs).

L'établissement public de diffusion consacrera 42,30 millions de francs (provenant à parts égales de la redevance et du ministère des Relations extérieures) à la poursuite de la construction du centre émetteur ondes courtes de Guyane destiné à diffuser des émissions en direction de l'Amérique latine et à relayer certaines émissions vers l'Afrique. Ce centre commencera à fonctionner dans le courant de 1984.

La société de commercialisation des œuvres et documents audiovisuels, « France Média International », nouvellement créée, recevra une dotation de 14,6 millions de francs sur la redevance, destinée à lui permettre de constituer son fonds de roulement pour sa première année d'activité.

— *La décentralisation*

*Le total des mesures nouvelles affectées à la décentralisation s'élève à 68,5 millions de francs.*

- *25 millions de francs sont consacrés à la décentralisation télévisuelle pour permettre à F.R. 3 de poursuivre la régionalisation en ce qui concerne notamment ses programmes et pour les investissements de régionalisation de la diffusion.*
- *15 millions de francs sont affectés à la radio pour la mise en œuvre du programme des radios décentralisées de service public de Radio France et pour les investissements de T.D.F. en modulation de fréquence.*
- *et 28,5 millions de francs sont destinés à l'outre-mer pour la création des deuxièmes chaînes radio et télévision (17,5 millions de francs pour R.F.O. et 11 millions de francs pour T.D.F.) ;*

— *L'équipement et le fonctionnement des organismes*

*Un certain nombre d'opérations sont financées à ce titre en 1984 :*

- *« désimbrication immobilière » de T.F. 1 : 8 millions de francs pour la rénovation de l'immeuble rue Cognacq-Jay ;*
- *poursuite de l'installation d'Antenne 2, avenue Montaigne : 16,3 millions de francs ;*
- *poursuite de la réalisation du centre nodal T.D.F. de Romainville : 58,4 millions de francs ;*
- *achat d'un ordinateur pour le traitement des archives de l'I.N.C.A. : 3,5 millions de francs ;*
- *utilisation du satellite Télécom I permettant les liaisons de R.F.O. avec l'outre-mer : 1,5 million de francs ;*
- *nouvelles actions de formation professionnelle menées par l'I.N.C.A. : 10 millions de francs ;*

— *Actions spécifiques*

*T.F. 1 et Antenne 2 reçoivent chacune 2,5 millions de francs pour les émissions destinées aux sourds et malentendants F.R. 3 reçoit 1 million de francs pour le même objet.*

*3,5 millions de francs sont destinés à T.F. 1 pour la poursuite des émissions religieuses islamiques dont la diffusion a commencé en 1983.*

— *Techniques nouvelles*

*L'établissement public de diffusion consacre 220 millions de francs au satellite de télévision directe T.D.F. 1, financés à parts égales par une dotation en capital de l'Etat et par une dotation de redevance.*

*Il consacre également 71,5 millions de francs aux têtes de réseaux câblés grâce à une subvention du ministère des P.T.T. (50 millions de francs) et aux participations en principe attendues des collectivités locales (21,5 millions de francs).*

*Cinq millions de francs sont accordés à l'I.N.C.A. pour permettre sa participation au développement des services de télévision par câble.*

*D'autre part, les dépenses d'exploitation relatives à la quatrième chaîne et à la vidéographie inscrites au budget de l'établissement public de diffusion pourront être engagées sous réserve de la mise en place des financements spécifiques attendus en exploitation : 32 millions de francs pour la 4<sup>e</sup> chaîne, 20 millions de francs pour la vidéographie.*

*Les dépenses supplémentaires d'équipement de T.D.F. au titre de l'achèvement de la reconversion du réseau V.H.F. (4<sup>e</sup> chaîne) seront réalisées à concurrence des financements mobilisés à cet effet.*

*Les dépenses de diffusion relatives aux réseaux câblés pourront être engagées par T.D.F. sous réserve de la confirmation des recettes commerciales prévues à ce titre (12 millions de francs) ».*

**Enfin, le cordon ombilical entre le gouvernement et les sociétés du service public n'est pas coupé.**

**Le gouvernement réduit encore la marge de manœuvre de ces sociétés, puisqu'il leur oppose un certain nombre de répartitions précipitatives de leurs ressources.**

## **B. LES CONCOURS EN CAPITAL DE L'ÉTAT**

millions de francs afin de permettre la poursuite des opérations prioritaires suivantes :

1. phase pré-opérationnelle du satellite franco-allemand de diffusion directe, par une dotation en capital destinée à T.D.F., s'élevant à 110 millions de francs.

2. Mise en place des têtes de réseaux destinés à la diffusion par câble, par une subvention du ministère des P.T.T. à l'établissement public de diffusion de 50 millions de francs.
3. Action radiophonique extérieure.

La participation du ministère des Relations extérieures, d'un montant total de 141,15 millions de francs, se décompose ainsi :

Subvention d'exploitation à la société Radio France Internationale .....	120	millions
Subvention d'équipement à l'établissement public de diffusion (T.D.F.) destinés à l'achèvement de la construction de l'émetteur de Montsinéry (Guyane) .....	21,15	»

4. Une subvention de 6 millions de francs à T.D.F. est prévue au budget annexe des P.T.T. au titre de la poursuite de la réalisation du studio numérique de Rennes et de la diffusion pour les malentendants.

**En revanche, on rappellera dès maintenant l'annulation de 435 millions de francs de crédits inscrits, en 1983 (1), au budget de l'Information, et destinés à compenser une partie des charges afférentes aux exonérations de redevance accordées à certaines personnes âgées. L'évolution de l'ensemble des transports auxquels donnent lieu ces exonérations est étudiée au chapitre 2.**

### C. LES RESSOURCES PUBLICITAIRES

Le montant attendu des ressources de publicité de marques s'élève à 2 612 millions de francs, soit 25 p. cent des ressources totales.

La répartition de ces ressources s'établit comme suit :

T.F. 1	:	1 237	millions de francs
Antenne 2	:	1 075	»
F.R. 3	:	300	»

Le montant attendu des ressources de publicité collective s'élève à 256,5 millions de francs.

---

(1) Soit une somme qui pourrait être estimée à 464 millions de francs en francs 1984.

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

(En millions de francs)	1980	1981	1982	1983	1984
Montant .....	1 434	1 613	2 025	2 438	2 612
Variation .....	+ 14,3 %	+ 12,5 %	+ 25,5 %	+ 20,4 %	+ 7,1 %

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

Sur cinq ans, le budget des organismes chargés du service public de l'audiovisuel enregistrera l'évolution suivante :

Hors T.V.A. en millions de F	1980 (1)	1981	1982	1983	1984
Redevance .....	3 624,8	4 090,6	5 073,6	5 804,0	6 266,3
Publicité .....	1 434,0	1 613,0	2 025,0	2 438,0	2 612,0
Autres recettes .....	453,3	568,3	765,3	859,0	906,2 (2)
Dotations en capital .....				151,5	307,2
Total .....	5 512,1	6 271,9	7 863,9	9 251,5	10 091,7
% de variation d'une année sur l'autre .....	+ 14,3 %	+ 13,8 %	+ 25,4 %	+ 17,6 %	+ 9,1 (3)

(1) Rappel de 1979 (+) 16 p. cent.

(2) Dont : 256,5 MF de publicité collective, 135 MF de recettes commerciales, 46 MF de produits financiers, 448,7 MF de recettes diverses et 20 MF de commandes de programmes.

(3) Progression ramenée en termes réels à 4,2 p. cent, puisque la compensation de 435 millions de francs versée par l'Etat au titre d'une part des exonérations redevances est annulée pour 1984.

#### E. LE BUDGET DE LA HAUTE AUTORITÉ

La Haute Autorité est en passe de devenir une des rares réussites de la loi sur la communication audiovisuelle.

Le projet de budget de la Haute Autorité pour 1984 s'élevait, en loi de finances initiale, à 12,604 MF (1).

Trois aspects négatifs de ce budget méritent d'être soulignés qui, cumulés, vont conduire à bloquer le fonctionnement de l'institution au cours de l'année prochaine :

(1) En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a abondé cette enveloppe de 200 000 F.



### 1. *La diminution des crédits de fonctionnement*

Le budget notifié à la Haute Autorité en 1983 comprenait à hauteur de 1 170 MF, des crédits non reconductibles destinés notamment à financer son installation.

Dans la mesure où ces crédits ont finalement été mis en place dès 1982, les dotations correspondantes étaient en partie excédentaires et devaient, selon les instructions données par le Premier ministre dans sa lettre de notification du 14 octobre 1982, servir à « couvrir les insuffisances pouvant apparaître en cours d'année, notamment sur les crédits de rémunération ».

C'est ce qui s'est réalisé et la direction du budget a autorisé la Haute Autorité à utiliser, en 1983, sur cette masse non reconductible, une somme de 485 000 F pour financer des dépenses courantes d'exploitation (affranchissement, photocopies, fournitures de bureau, entretien...) qui avaient été sous-estimées dans son budget initial, conçu avant même la création de l'institution.

Or, en 1984, non seulement cette somme n'a pas été actualisée, mais elle a été purement et simplement supprimée, **conduisant à une diminution des crédits de fonctionnement de 32 p. cent.**

Une telle amputation signifie, par exemple, pour la Haute Autorité l'impossibilité d'entretenir ses locaux ou de répondre au courrier qui lui est adressé (plus de 8 000 lettres en un an dont un bon nombre représente un flux autrefois adressé aux chaînes, ce qui constitue un transfert de charges sans ressources correspondantes) alors même qu'organisme naissant, elle commence à prendre dans les institutions et aux yeux du public la place que lui a conférée la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.

### 2. *L'impossibilité de recruter sur des emplois vacants*

Sur ses dix emplois de chargés de mission, la Haute Autorité, dans ses premiers mois de fonctionnement, a procédé à sept recrutements, souhaitant garder pour les mois à venir une certaine liberté de manœuvre compte tenu des besoins qui se seraient fait sentir à la lumière de cette première période d'activité. **C'est là un souci de bonne gestion, peu répandu dans le service public, dont votre commission se félicite.**

Or les trois emplois restés ainsi vacants ont été gelés.

Si l'on sait que l'ensemble des dossiers de radios locales privées (soit plus de 1 500 pour l'ensemble de la France) et maintenant l'ensemble des demandes d'autorisation de programmes locaux par câble (déjà plus de 50 demandes ont été enregistrées) doivent être traitées par un seul chargé de mission et une secrétaire qui ne peut être affectée entièrement à cette tâche, l'on comprend que **l'impossibilité de recruter conduit à une paralysie de l'action de la Haute Autorité et donc de la politique voulue par le Gouvernement dans ce domaine des nouveaux media.**

### *3. Impossibilité de disposer de collaborateurs à temps partiel*

Un palliatif à ce manque de personnels permanents pourrait être de disposer de collaborateurs à temps partiel.

Dès décembre 1982, la Haute Autorité a ainsi demandé la transformation d'un certain nombre de crédits existants sur son budget en un chapitre nouveau **permettant de rémunérer des collaborations extérieures** (consultants juridiques et techniques notamment) **indispensables à son fonctionnement et à la souplesse de sa gestion.** Rien, en effet, n'avait été prévu dans ce domaine dans le premier budget de la Haute Autorité.

Cette demande a été, à tous les échelons de la hiérarchie, considérée comme légitime par la direction du budget qui avait d'ailleurs décidé de la soutenir au moment des arbitrages budgétaires pour 1984.

Or, toute référence à des crédits de cette nature a été supprimée du projet de budget de la Haute Autorité pour 1984, malgré des lettres répétées et des engagements affirmés.

**Cette situation conduit à une paralysie progressive** puisque, organisme appelé à prendre un certain nombre d'actes juridiques opposables aux tiers (nominations, décisions d'autorisations ou de refus, notamment en matière de radios, décision concernant l'expression directe des familles de croyance et de pensée...), **la Haute Autorité ne peut s'entourer des experts et demander les consultations juridiques indispensables à son fonctionnement.**

La Haute Autorité semble convaincue de la nécessité de rester un organisme léger et souple et de ne pas devenir une structure supplémentaire venant alourdir le service public de l'audiovisuel. Mais elle souhaite, légitimement, pouvoir être maître de sa gestion.

A cet égard, une ligne budgétaire unique, inscrite dans les services du Premier ministre et semblable à celle qui a été prévue pour des institutions telles que le Médiateur ou la Commission nationale informatique et libertés, permettrait seule de concrétiser l'indépendance de la Haute Autorité telle qu'elle a été voulue par le législateur.

**Votre Commission vous propose d'adopter un amendement en ce sens mais elle regrette, dès maintenant, que la Haute Autorité n'ait pas été dotée de moyens qui conférerait souplesse et autonomie à son action.**

**Est-ce l'effet de la rigueur ?**

**Est-ce le signe d'une volonté de reprendre en main une institution à laquelle l'Etat regretterait déjà d'avoir confié un pouvoir d'arbitrer les activités du service public ?**

## **II. Le ralentissement de la croissance des dépenses**

### **A. LE VOLUME DES RESSOURCES**

#### **1. *Un constat : la stabilisation ds moyens financiers***

L'an dernier, vote commission mettait en cause la progression échevelée des moyens financiers mis à la disposition du service public de l'audiovisuel, dont les ressources étaient passées de 4,8 milliards de francs en 1979 à 9,2 milliards en 1983, soit 91,8 p. cent d'augmentation en cinq exercices, dont 45,3 pour les budgets de 1982 et 1983.

Les objectifs retenus pour 1984 marquent un arrêt au regard des ambitions précédemment affichées puisqu'au total, l'ensemble des recettes du service public ne croîtra que de 9,1 p. cent — progression ramenée à 4,2 p. cent par la suppression de 435 millions de francs de subventions destinées à compenser une partie de la charge des exonérations de redevance.

En francs constants, les ressources des organismes diminueront en 1984 en proportion du degré de réalisation de l'hypothèse d'inflation de 5 p. cent choisi par le Gouvernement.

A première vue, votre rapporteur devrait se féliciter de cette stabilisation des dépenses, et il ne le fait pas !

*2. Une inquiétude :  
la répartition réelle de ces ressources*

**Dans le contexte actuel de rigueur, l'arrêt porté à la croissance excessive des budgets du service public est compréhensible mais elle sera néfaste au service public, venant après deux années de folies dépensières.**

Quoi qu'il en soit, cette pause s'effectue à un niveau très élevé de moyens auxquels sont déjà parvenus les organismes.

Votre Commission des finances regrette d'autant plus de ne pas avoir été entendue alors que ses avertissements semblent aujourd'hui porter leurs fruits, elle a toujours plaidé pour une gestion qui soit bénéfique au service public, et tout particulièrement à la création, jamais pour les excès, pas plus ceux de la gabegie que ceux dits « de rigueur ».

**La Haute Autorité cite, à la page 71 de son premier rapport, un extrait d'une lettre du premier ministre invoquant « une profusion de crédits correspondant à certaines périodes d'abondance qui ne sont plus de mise aujourd'hui ».**

Au-delà de ce regret, votre commission souhaite appeler l'attention du Sénat sur le véritable problème posé par la « médiocrité dorée » des moyens de l'audiovisuel en 1984.

**Si, en période d'abondance de crédits, les organismes n'ont pas été capables de mener une politique de création à la hauteur des ressources qui leur étaient allouées, qu'en sera-t-il en période de rigueur ?**

## **B. LES PERSONNELS**

Un effectif de 17 771 postes a été attribué à l'ensemble des organismes du service public de l'audiovisuel en 1983 ; cet effectif demeurera étale en 1984 :

	Autorisé en 1983	Réal au 30 juin 1983	Autorisé en 1984
Société nationale T.F. 1 .....	1 504	1 540 (1)	1 444
Société nationale A 2 .....	1 374	1 340	1 354
Société nationale F.R. 3 .....	3 343	3 033	3 373
Société nationale Radio France .....	2 945	2 817	2 965
Société Radio France internationale .....	309	312	359
Société de radio-télévision française d'outre- mer .....	814	748	834
Etablissement public de diffusion .....	3 754	3 616	3 754 (3)
Institut national de la communication audio- visuelle .....	969	897	949
Société française de production .....	2 581	2 487	2 561
Groupement informatique de l'audiovisuel ..	178	170	178
<b>Total .....</b>	<b>17 771</b>	<b>16 960 (2)</b>	<b>17 771</b>

(1) Dont 132 agents pour la gestion des installations communes à T.F. 1, A. 2 et F.R. 3.  
(2) Compte tenu des départs en contrat de solidarité intervenus essentiellement à la fin du mois de juin, une partie des vacances au 30 juin 1983 n'a qu'un caractère apparent.  
(3) Non compris 140 emplois gagés sur emplois bloqués au ministère des P.T.T. et pris en charge financièrement sur les ressources propres de l'établissement.

Ces données suscitent deux observations :

- les objectifs affichés paraissent optimistes, s'agissant en particulier de T.F. 1 dont le nombre d'agents devrait décroître de 96 unités en 1984, sauf s'il y a des départs volontaires ou des licenciements économiques ;
- l'effectif de 17 771 emplois ne comprend pas les postes créés auprès de la société de commercialisation,

**Votre commission, tout en approuvant l'objectif de stabilisation des emplois, émet les plus grands doutes sur sa réalisation : celle-ci risque de s'effectuer grâce à un nouveau recours aux personnels non-permanents qui n'auront de cesse d'obtenir leur titularisation, comme l'expérience passée le démontre (cf. Titre II ; chapitre 1 ; III).**

## CHAPITRE 2

### DES TRANSFERTS QUI S'OPÈRENT AU BÉNÉFICE DE L'ÉTAT ET AU DÉTRIMENT DES MARCHÉS PUBLICITAIRES DE LA PRESSE ÉCRITE

A enveloppe égale, la répartition des ressources du service public entre les différentes sociétés n'est pas neutre.

Pour 1984, leur analyse révèle une triple tendance :

- le désengagement financier de l'Etat vis-à-vis du service public, lié à la nécessité de trouver des financements pour les nouvelles techniques (1) ;
- l'accroissement des ponctions qu'effectue l'Etat sur le produit des redevances ;
- l'augmentation des prélèvements du service public sur les marchés publicitaires de la presse écrite.

#### *I. Une part importante des sommes payées par les usagers du service public échappe au service public*

L'Etat opère des ponctions considérables sur les taxes payées par les usagers alors que celles-ci devraient — semble-t-il — être exclusivement destinées à l'accomplissement des prestations en vue desquelles elles sont versées.

En données brutes pour 1984, 2,5 milliards de francs échappent au service public à des titres divers :

- 325 millions de francs seront destinés à couvrir les frais de fonctionnement du Service de la redevance, ce qui — toutes proportions gardées — revient à faire facturer « *la corde au pendu* » ;

---

(1) Les implications très graves de ce découplage financier sont analysées au Titre III du présent rapport.

- 1 132,2 millions de francs seront versés au titre de la T.V.A. ;
- environ 800 millions de francs de non-remboursement d'exonérations, dont 434,9 millions de francs de compensation de cette charge, accordées en 1983, et qui ne seront pas reconduites en 1984 ;
- et enfin 162 millions destinés à financer les nouvelles techniques (110 millions de francs pour le satellite, 20 millions de francs pour la vidéographie et 32 millions de francs pour la quatrième chaîne).

**L'audiovisuel devient paradoxalement une bonne affaire pour l'Etat.**

**A l'opposé, si l'on examine les dotations en capital accordées par l'Etat, on s'aperçoit que celles-ci ne concernent que pour moitié (150 millions de francs) le fonctionnement de l'actuel service public.**

**Ces ponctions ont toujours existé, mais leur ampleur actuelle — de l'ordre de deux milliards de francs de prélèvement net — conduit votre commission à présenter deux suggestions pour l'avenir :**

**La recherche de la neutralité fiscale.**

L'assujettissement actuel de la redevance à la taxe sur la valeur ajoutée dépassera largement, en 1984, le milliard de francs. Cet assujettissement autorise, il est vrai, les chaînes à déduire la T.V.A. exposée sur leurs investissements. Mais la mission culturelle des organismes du service public de l'audiovisuel devrait conduire à imposer leur activité au taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée. Il y a plusieurs années déjà, votre commission avait protesté contre l'assujettissement de l'activité du service public à la T.V.A. au taux moyen et estimé que l'application du taux réduit d'environ 7 p. cent correspondait à une neutralité fiscale souhaitable de la taxe.

**Elle réitère aujourd'hui ses observations d'alors.**

### **L'élimination des charges indues.**

Actuellement, deux catégories de ponctions opérées sur la redevance ont très nettement le caractère de charges indues :

a) Le financement de 162 millions de francs destiné au lancement de nouveaux médias devrait s'opérer non sur les sommes que les téléspectateurs payent pour regarder la télévision, mais bien plutôt sur les enveloppes budgétaires que la puissance publique entend consacrer à ces actions.

b) Le non-remboursement de la charge des exonérations de redevance soulève un problème d'une autre ampleur. Votre commission donnera très rapidement l'historique de ce problème.

En 1981, l'Etat remboursait entièrement les exonérations de redevance accordées aux personnes âgées. En 1982, dans la présentation de la loi de finances initiale, il était prévu d'étendre ces exonérations — dont le coût était alors estimé à 690 millions de francs dans l'annexe au projet de loi de finances pour 1983 — et de compenser partiellement cette extension par une dotation de 435 millions de francs figurant au budget des services généraux du Premier ministre.

Dans ces conditions, une partie de la charge de ces exonérations, estimée à 255 millions de francs, devait déjà être assumée par le service public. Ce coût a été accru pour l'exercice 1983 par deux mesures. D'une part, le décret de novembre 1982 qui a défini ces exonérations en a substantiellement étendu le champ d'application, et donc la charge. D'autre part, un arrêté d'août 1983 a annulé 200 millions de crédits hors taxe sur la ligne budgétaire de 435 millions précitée. Au total, pour 1983, le coût de ces exonérations qui reste à la charge des organismes de l'audiovisuel s'est donc considérablement accru, puisque de 255 millions de francs il atteint aujourd'hui environ 500 millions de francs.

**Pour 1984, cette charge induie va encore progresser :**

— L'Etat a supprimé toute subvention en vue de compenser la charge des exonérations.

— Le coût de celles-ci atteindrait pour 1984 800 millions de francs. Votre rapporteur s'en tiendra à ce coût, quoique certaines informations qui lui sont parvenues aient fait état



d'un nouveau texte qui étendrait encore les exonérations et aurait pour résultat d'en situer la charge prévisionnelle à 940 millions de francs.

Chacun peut s'accorder sur la légitimité d'attribuer des avantages fiscaux aux personnes âgées démunies de ressources. Votre commission s'était, l'an dernier, félicitée de cette action. Mais elle prétend que la création et l'accroissement considérable de la charge de cette action relève plus du budget général de l'Etat que de celui des organismes du service public de l'audiovisuel.

**Il y a là une tentative de débudgétisation inacceptable.**

Au total, l'État utilise des sommes versées par les téléspectateurs pour augmenter les ressources du budget général, pour financer des investissements qui sont du ressort du budget général, et enfin pour compenser des exonérations de nature sociale dont il se refuse à assumer les charges. Votre commission des finances n'a pas cru, dans sa majorité, pouvoir l'accepter.

Le développement de ces transferts est d'autant plus inquiétant qu'il conduit inéluctablement à opérer des ponctions de plus en plus importantes sur les ressources publicitaires de la presse : le prélèvement net de deux milliards de francs précité correspond aux quatre cinquièmes des 2 612 millions de francs de publicité de marque que collecteront les chaînes de télévisions.

## **II. Les prélèvements du service public sur les marchés publicitaires ont atteint une limite**

### **A. LE RESPECT DU PLAFOND DE 25 p. cent SERA FICTIF EN 1984**

Le 21 octobre 1983, à l'occasion d'une question orale avec débat sur l'accroissement des ressources publicitaires de la télévision, le secrétaire d'État aux techniques de communication s'est déclaré délié

de l'engagement pris par le gouvernement de faire respecter aux ressources publicitaires de la télévision, le plafond de 25 p. cent des recettes nettes du service public, prévu par l'article 22, de la loi de 1974 (1).

**De fait, votre rapporteur estime que le respect de ce plafond ne sera pas acquis en 1984.**

*1. Calculé en termes réels, le pourcentage des ressources publicitaires collectées par le service public atteint 30,4 p. cent de l'ensemble de ses recettes*

Le pourcentage de 25 p. cent ou 25,1 p. cent ou encore 25,5 p. cent suivant des rectifications mineures de bases de calcul que l'on choisit est une donnée qui ne porte que sur l'objectif de recettes de publicité de marques fixées par la loi de finances. **Il n'inclut donc pas les dépassements de recettes enregistrés (de l'ordre de 100 millions de francs en 1983) sur la publicité de marques, ni les recettes de publicité collective qui atteignent un volume respectable (256,5 millions de francs en 1984).**

**A l'opposé, il comprend dans le total des recettes du service public des sommes qui ne concourent pas directement à son fonctionnement ou des masses financières dont il n'a pas la disposition.**

Ainsi 322 millions de francs de dotations en capital et de ponctions sur la redevance destinés à la promotion des nouvelles techniques — en quelque sorte **pré-affectées à un objet qui ne se confond pas avec l'actuel service public** — sont **accessoirement** comptabilisés dans les recettes du service public.

De même, les coûts du service de la redevance sont imputés depuis 1976 — et en dépit des protestations réitérées de votre commission de finances — dans le calcul des recettes globales (325 millions de francs en 1984).

---

(1) « ..., puisque vous avez fait semblant de ne pas me comprendre, je veux être clair. Le Gouvernement, en dépit du fait que ce plafonnement n'existe plus dans la loi, a décidé, depuis deux ans, de maintenir à 25 p. cent le taux des recettes de publicité par rapport à l'ensemble des ressources du service public.

Comme il apparaît — je viens de le constater une fois de plus après les campagnes qui se sont développées au cours de ces dernières semaines — que cette règle ne convient ni à la presse, ni à ceux qui affirment parler en son nom, je ne vois par pourquoi, désormais, le Gouvernement continuerait à considérer que cette règle est la loi. »

Sur ces bases rectifiées, la ponction effectuée sur le marché publicitaire par le service public atteint 30,4 p. cent (1) de l'ensemble des recettes de ce service :

$$\frac{2\,968,5 \text{ millions de F}}{9\,769,7 \text{ millions de F}} = 0,304, \text{ soit } 30,4 \%$$

*2. L'irréalisme de certaines prévisions de ressources laisse prévoir que des prélèvements supplémentaires seront effectués en 1984*

a) La taxe sur les magnétoscopes

D'une manière générale, la perception de la redevance en 1983 semble nécessiter les délais de paiement importants dont les services attribuent la responsabilité à l'ensemble des nouvelles charges fiscales créées par le gouvernement : les agents — comme les contribuables — ont, en la matière, fort à faire ...

**Votre rapporteur estime que ce comportement constitue en lui-même un avertissement : les prélèvements audiovisuels commencent à être de moins en moins bien ressentis. Le bilan des droits constatés devra être effectué, le moment venu, avec beaucoup de soin.**

Mais les redevables ont, en tout état de cause, observé une attitude de retrait vis-à-vis de la nouvelle taxe sur les magnétoscopes.

Le bilan de l'application de cette taxe figurant dans une réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur est éclairant.

Les prévisions pour 1983 portaient sur la taxation de 437 000 magnétoscopes — ce qui était modeste au regard des estimations couramment admises, chiffrant l'effectif de magnétoscopes à environ un million d'appareils à fin décembre 1982.

**Cette assiette déjà réduite a été amputée par « les redevables », qui n'ont pas compris que l'on taxe aussi lourdement le seul média leur apportant une liberté de choix.**

Pour 1984, la taxe sera augmentée de 29,9 % et le nombre d'appareils taxables porté à un million. Les prévisions de droits constatées ressortent donc à 622 millions de francs T.T.C. contre 206 millions de francs T.T.C. en 1983 (soit 300 % d'augmentation !).

(1) Les bases de calcul de ce pourcentage sont raisonnables puisqu'elles n'excluent pas des ressources la taxe sur les magnétoscopes, pourtant absente en 1974, la définition du plafond de 25 p. cent, en l'excluant, le pourcentage réel de la publicité atteindrait 32,1 p. cent

**L'irréalisme manifeste de cette prévision budgétaire amène votre rapporteur à s'interroger sur l'origine des ressources auxquelles il pourrait être fait appel pour compenser un manque à gagner qui ne sera pas inférieur à 300 millions de francs. C'est sur cette somme prévisionnelle, mais qui a toutes chances de ne pas être perçue, que sont calculés les pourcentages publicitaires !!!**

**b) Les ressources propres des chaînes**

Chaque année, les prévisions de ressources des chaînes sont manifestement majorées, ce qui permet de gonfler d'autant le volume financier autorisé de la publicité.

**3. La croissance rampante des dépassements de publicité**

Le volume des dépassements de recette publicitaire est relativement mystérieux, et en tout cas difficile à établir.

**En effet, il apparaît que chaque année, les chaînes dépassent le volume financier de publicité que le budget leur autorise.**

**Le président-directeur général de la R.F.P. ayant refusé de s'engager sur ce point délicat, le secrétariat d'Etat a fait connaître à votre rapporteur qu'il ne pouvait ni l'évaluer pour 1982 ni, a fortiori, le prévoir pour 1983 (1). En principe, depuis un texte de 1980, les sommes qui se rapportent à ces pratiques sont affectées à un compte spécial. Mais selon un rapport de la Cour des comptes sur la gestion des chaînes, il a été admis que seuls 75 % de celles-ci sont imputées à ce compte.**

**Bien que réduit, ce compte est en augmentation. 14 millions de francs ont été affectés à TF 1 et A2 sur cette masse financière en 1980 au titre de 1979 et 45 millions en 1981 au titre des deux années précédentes.**

**Il est à craindre, nécessité faisant loi que les dépassements soient aggravés en 1984.**

---

(1) Pour cette période, certaines informations recueillies par votre rapporteur font état de 100 millions de francs. En l'absence d'éléments contradictoires vérifiables il s'en tiendra à cette estimation.

#### 4. *Le maintien d'un volume élevé de publicité clandestine.*

Le rapport de la Haute Autorité consacre un long développement (p. 58 à 65) à la multiplication de la publicité qu'on ne peut plus réellement qualifier de clandestine — celle que l'on peut observer à chaque retransmission sportive.

Tout en approuvant les réflexions de l'Institution sur ce point, votre commission souhaite également appeler l'attention du Sénat sur l'extension d'une forme de publicité tout aussi dangereuse — l'information excessive faite sur certains spectacles.

Ce type d'information fait naturellement partie des missions du service public. Celles-ci, en ce domaine, sont remplies et quelquefois bien au-delà.

**La confusion entre publicité et information a atteint son point culminant à l'occasion de la sortie du film « Edith et Marcel ».**

Voici l'extrait de la réponse donnée par le secrétaire d'Etat à la question posée par votre rapporteur sur cette campagne bien orchestrée :

*« Le traitement réservé à ce long-métrage par chacune des trois sociétés de programme a été le suivant :*

#### — Société TF1

*Cette société a consacré 47' 30'' à ce film dont 13' sous forme d'extraits et 34' 30'' sous forme de commentaires dans les émissions suivantes :*

	Extraits	Commentaires
— « Etoiles et toiles » du 9 avril	2' 05	2' 05
— « HF 12 » du 12 avril	4' 50	22' 30
— Journal télévisé du 12 avril	2' 35	1' 45
— « Atout cœur » du 13 avril	3' 30	8' 10

— Société Antenne 2

1 h 26' 40'' ont été consacrées à ce film dans le cadre de deux magazines spécialisés :

- « Champs-Elysées » du 9 avril 9' 00
- « Mardi Cinéma » du 12 avril 2' 25 4' 45

Cette émission, d'une durée totale de 1 h 11', qui rendait hommage à Edith Piaf, avait pour invités C. Lelouch, E. Bouix, M. Cerdan Jr (réalisateur et interprètes de « Edith et Marcel »).

En outre, les journaux d'information du 7 et 8 avril lui ont réservé deux séquences d'une durée totale de 8 mn 30.

On rappellera qu'en 1982 « Le Grand Echiquier » du 24 décembre était consacré dans sa totalité au film de C. Lelouch (1).

**B. Le volume de la publicité télévisée  
est en passe de devenir intolérable pour la presse écrite**

**1. Un effet de seuil a été créé en 1983**

a) Une progression constante sur longue période.

Le plafond de 25 % était un garde-fou prévu par la loi de 1974 mais n'emportait aucune garantie réelle quant à l'accroissement du volume de la publicité.

D'une part, parce que les recettes publicitaires des organismes ont toujours été fixées à un niveau proche de ce qui constituait, au départ, un plafond et en aucun cas un objectif.

D'autre part, parce que la très forte croissance des ressources du système audiovisuel français a autorisé, en parallèle, une progression d'ensemble considérable des ressources publicitaires.

(1) La réponse concernant A2 est ici complète. Le secrétariat d'Etat, qui n'est pas impliqué dans cette opération, n'avait pas sans doute les mêmes motifs de réserve que le président d'A2, dont on donne ci-dessous un échantillon de l'humour discret et elliptique :

« Les relevés auxquels j'ai fait procéder établissent que notre société a consacré à cette œuvre, aux alentours de la date à laquelle le film est sorti dans le circuit cinématographique, des commentaires au cours de l'émission « Champs Elysées » du 9 avril et de l'émission « Mardi Cinéma » du 12 avril ; par ailleurs, onze minutes vingt-cinq secondes d'extraits du film ont été diffusées pendant cette même période. En outre, il faut signaler, que le « Grand Echiquier » du mois de décembre 1982 avait pour invité Claude Lelouch, et que naturellement à cette occasion, celui-ci a été amené à parler de son film le plus récent.

Sur un plan plus général, Antenne 2, dont la vocation est d'assurer l'information du public sur la vie culturelle et plus particulièrement sur l'actualité cinématographique, ne peut, en revanche, inclure le domaine littéraire et artistique dans les créneaux réservés à la publicité, ce qui interdit toute comparaison, voire assimilation aux produits bénéficiant de campagne publicitaire de la télévision.

Je puis vous assurer de notre souci constant de veiller avec soin à ce que la promotion à l'antenne des œuvres nouvellement produites se fasse dans le strict respect de l'équilibre entre les diverses œuvres présentées. »

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 (prévisions)
Recettes de publicité de marque T.V. (T.F.1 et A.2 en millions de francs) .....	22,1	186,3	327,9	415,8	454,1	531	543	648,4	842,5	946	1 103,34	1 280,3	1 474	1 680	2 025	2 438	2 612
Ramenées en francs constants (1981) (1) .....	70,3	551,4	905,0	1 106	1 139,8	1 210,7	1 042,6	1 173,6	1 381,7	1 437,9	1 566,7	1 638,8	1 680,4	1 680	1 823	1 951	1 990
Durée quotidienne des écrans publicitaires :																	
T.F.1 .....	»	»	7'04	9'36	10'14	10'49	9'53	9'17	12'52	14'15	15'10	16'18	15'47	16'45	23'02	25'04	
A.2 .....	»	»	»	»	»	6'58	7'05	9'31	12'57	12'19	16'44	16'40	16'40	16'15	23'02	25'04	
(1) Sur la base de l'indice des prix de détail.																	

La corrélation nette que votre commission notait déjà entre la baisse de la part de la presse et l'augmentation de la part de la télévision dans la répartition des recettes publicitaires entre les grands médias s'est aggravée en 1982.

Répartition des marchés publicitaires	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 estim.
quotidiens .....	31,5	30,5	30,0	28,5	28,0	27,0	27,0	25,5	25,5
périodiques .....	35,0	33,0	32,5	33,0	33,0	32,5	33,0	30,5	33,5
<b>Total presse (2) .....</b>	<b>66,5</b>	<b>63,5</b>	<b>62,5</b>	<b>61,5</b>	<b>61,0</b>	<b>59,5</b>	<b>60,0</b>	<b>59,5</b>	<b>58,5</b>
télévision .....	12,0	13,5	14,0	14,0	14,5	14,5	14,5	15,0	16,0
publicité extérieure (3) .....	12,0	12,5	13,0	13,5	13,5	14,0	14,0	15,0	15,0
radio .....	8,0	9,0	9,0	9,5	9,5	10,5	10,0	9,0	9,0
cinéma .....	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
<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>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

IREP Le Marché Publicitaire Français 1982-83

**Quels que soient les discours que l'on peut entendre sur le fait que la publicité à la télévision et dans les journaux ne sont pas substituables, on observe que plus la publicité à la télévision augmente, plus la part de la presse dans le marché se réduit.**

Au demeurant, la croissance comparée des recettes publicitaires des grands médias explicite les données qui précèdent.

Recettes publicitaires des grands médias (1)

(pourcentage d'évolution annuelle par rapport à l'année précédente)

	1981/1980	1982/1981 révisé	1983/1982 estimation 1 <sup>er</sup> sem.	1982/1981 prévision année entière
quotidiens .....	+ 7,5	+ 13	+ 9	
périodiques .....	+ 13,5	+ 18	+ 5	
<b>Total presse (2) .....</b>	<b>+ 11</b>	<b>+ 15,5</b>	<b>+ 7</b>	
télévision .....	+ 17	+ 30	+ 30 (3)	+ 22
publicité extérieure .....	+ 21	+ 20	+ 12	+ 10
radio (4) .....	+ 4	+ 12	+ 18,5	+ 12
(5) .....	+ 6	+ 9,5	+ 19	+ 13
cinéma .....	+ 25	+ 42,5	+ 11	+ 9,5
<b>TOTAL (4) .....</b>	<b>+ 12,5</b>	<b>+ 18</b>	<b>+ 13</b>	
(5) .....	+ 13	+ 18	+ 13	

IREP - Le Marché Publicitaire Français

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

(2) Petites annonces et publicité locale comprises.

(3) A partir des 5 premiers mois.

(4) Hors Sud-Radio.

(5) Y compris Sud Radio.



De 1979 à 1984, les recettes de publicité de la télévision auront plus que doublé, passant de 1 280 millions de francs à 2 612 millions de francs.

**Mais on observe une inflexion très importante sur les exercices 1982 et 1983, au cours desquels ces recettes ont augmenté de 25,5 p. cent et 20,4 p. cent (1).**

Corrélativement, pendant la même période, la durée quotidienne des écrans publicitaires est passée de 16' 45 à 25' 04 sur chacune des deux chaînes, soit 33 p. cent de progression (2).

**L'effet marginal de ces augmentations se fait beaucoup plus ressentir que par le passé car les accroissements échevelés de 1982 et 1983 ont créé un effet de seuil qui sera irréversible si l'on n'y prend garde :**

- les ressources de publicité des grands quotidiens nationaux accusent une diminution de 8 p. cent en francs constants sur le premier semestre de 1983 par rapport au premier semestre de 1982.
- autre signe qui ne trompe point, la presse magazine, qui avait jusqu'ici résisté à l'intrusion de la publicité de marques, est atteinte :
  - les grands magazines d'information enregistrent une perte de marché de l'ordre de six pages par numéro,
  - la presse féminine accuse des diminutions en volume de publicité de l'ordre de 7 p. cent.

---

(1) La différence constatée avec le tableau précédent, qui fait état d'augmentation de 30 p. cent en 1982 et au premier semestre 1983, s'explique par les dépassements de recettes publicitaires autorisés qui ont été importants.

(2) On relèvera, par ailleurs, que ce gonflement des écrans publicitaires a de plus en plus de mal à respecter la règle de non-insertion dans le cours des émissions. Le dimanche après-midi, l'émission sportive sur TF 1 fait l'objet de coupures publicitaires.

Les mises en garde répétées de la commission des finances du Sénat n'ont pas été entendues par les gouvernements successifs, elles ont même été totalement ignorées depuis deux ans. Il serait hautement souhaitable que les pouvoirs publics mesurent très exactement le risque que leur action fait courir à la presse écrite, tout en clamant haut et fort leur souci de défendre la liberté de la presse.

L'Etat porte une très lourde responsabilité dans cette situation, puisque le blocage institué par le maintien du monopole a interdit à la presse écrite l'accès à l'audiovisuel.

Celle-ci n'a donc pas pu constituer des groupes multimédias puissants qui, dans d'autres pays, permettent d'équilibrer de façon satisfaisante la provenance des ressources publicitaires.

La presse cumule donc tous les handicaps ; l'extension de l'intervention de l'audiovisuel sur les marchés publicitaires risque même, à terme, de mettre son indépendance en péril.

*2. L'accroissement inéluctable de la publicité à la télévision et l'extension de la vente d'espaces audiovisuels menacent de façon certaine le pluralisme d'expression de la presse*

a) La publicité est appelée à s'accroître sur FR3

**\* Le volume des écrans publicitaires**

Les ressources publicitaires de FR3 passeront de 250 millions de francs en 1983 à 300 millions en 1984, soit une augmentation de 20 pour cent.

Cette progression a été justifiée par le financement de la décentralisation télévisée, dont on rappellera qu'elle devra à terme concerner douze sociétés régionales de télévision. Une régie publicitaire nationale et des régies publicitaires régionales ont été créées ou sont en passe de l'être.

La décentralisation a dépassé le stade de l'expérience puisqu'elle concerne maintenant les trois sociétés régionale Nord-Pas-de-Calais déjà créée et, Aquitaine et Lorraine, qui devraient être constituées d'ici fin de 1984, mais également l'ensemble des stations de FR3 qui diffusent 2 h 30 de programmes quotidiens autonomes depuis le mois de septembre dernier.

Dès maintenant votre commission tient à souligner que la poursuite de ces actions sera source d'un nouvel appel à la publicité dans les années à venir.

**\* La publicité régionale : une menace directe**

La presse écrite sera associée aux régies publicitaires régionales mais dans une proportion telle qu'il semble pour l'instant qu'elle puisse bénéficier d'une minorité de blocage de 33 p. cent.

Le débat est loin d'être entièrement juridique puisque de sa solution dépend très explicitement la nature de la publicité qui pourra être faite sur les chaînes régionales.

Dans des secteurs jusqu'à présent exclus de l'antenne, comme la distribution, cette publicité pourrait faire une concurrence directe et sévère aux quotidiens régionaux. Or le projet de cahier des charges de FR3 prévoit l'ouverture de la publicité à de nouveaux secteurs.

**Si l'on peut espérer que cette extension restera modérée dans un premier temps, il est à craindre que la nécessité de trouver de nouvelles ressources pour la décentralisation télévisée n'appelle à l'ouverture de nouveaux secteurs à la publicité régionale.**

**b. La gestion de nouveaux espaces audiovisuels interdits d'accès à la presse aggravera la situation.**

**\* La régie française d'espace**

Une régie française d'espace devrait être créée en 1984, regroupant T.D.F., les trois chaînes et « Canal Plus », afin de gérer les espaces audiovisuels non utilisés par les sociétés de programmes.

Cette offre de location d'espaces serait destinée à des campagnes de communication lancées par les administrations et les grandes entreprises. Il n'est pas exclu que ces dernières puissent financer — notamment sur la quatrième chaîne — des émissions de fiction, quitte à insérer leur raison sociale au générique. Cette forme de parrainage relève d'une politique institutionnelle de communication qui est très apparentée à la publicité.

**Les ressources ainsi collectées s'élèveraient à 500 millions de francs, dont la majeure partie au détriment de la presse écrite, qui, une fois de plus, n'est pas invitée à participer à cette action.**

**\* Les nouvelles techniques**

Le Gouvernement met en œuvre un important programme concernant les nouvelles techniques.

Pour fonctionner dans de bonnes conditions, ces nouveaux médias devront faire appel à des ressources publicitaires. Sont notamment concernés le câblage, dont les sociétés pourront être financées jusqu'à concurrence de 80 p. cent de leurs ressources par des recettes de publicité, et les multiples expériences de vidéocommunication menées par T.D.F. et la direction générale des télécommunications qui feront appel à des ressources parapublicitaires (petites annonces, diffusion des spectacles, etc.) dont chacun comprendra bien qu'elles toucheront doublement la presse en réduisant ses sources de financement publicitaire et en minorant son lectorat.

**L'effet de la mise en place de ces nouveaux médias ne sera pas perceptible immédiatement, puisque leur maillage ne s'installera que progressivement sur le territoire, mais à terme, ils constitueront une menace de plus en plus grave pour la presse écrite, qui semble à nouveau exclue de toute participation significative à ces actions.**

En définitive, l'analyse des grandes masses financières de la communication audiovisuelle pour 1984 révèle une situation inquiétante :

1. Sur les marchés publicitaires, la coexistence concurrentielle de la télévision et de la presse se poursuit. L'appel constant de ces organismes à de nouvelles ressources imposé par leur mode de gestion, mais également par les ponctions que le Gouvernement opère actuellement sur la redevance, et par des projets certainement trop hâtifs et trop ambitieux, a créé un effet de seuil dangereux pour la presse écrite.

Il est clair que cette tendance ne peut qu'aboutir à un renforcement de la concentration de la presse, et surtout de la presse d'information, ce qui constitue une des menaces les plus graves au pluralisme d'information qu'ait connue notre pays. En effet, deux sortes de concentration existent : celle qui est imposée par une volonté capitaliste et celle qui découle d'un marché trop étroit ou de charges trop importantes ; actuellement, en France, et contrairement aux idées reçues, c'est la seconde cause de concentration qui est la plus courante, et de loin.

2. Cette situation a été provoquée dès le départ par le blocage du système audiovisuel, puisque le monopole interdisait à la presse écrite d'être partie prenante à la radio et à la télévision.

La façon dont semble être envisagée la mise en place des nouvelles techniques audiovisuelles contribuera encore à isoler la presse écrite et à déséquilibrer son assise financière.

## TITRE II

**Les errements de gestion du service public,  
amplifiés par l'application de la loi de 1982  
conduisent à s'interroger sur les chances de survie**

### CHAPITRE 1

#### **LE CONTRÔLE DE L'EMPLOI DES CRÉDITS EST TRÈS INSUFFISANT**

A la demande du secrétariat d'Etat aux techniques de communication, l'Inspection générale des finances et la Cour des comptes ont remis des rapports sur la gestion des organismes du service public ; le résultat de ces travaux est accablant.

Mais votre commission doit marquer son étonnement d'un fait : ces documents ont été remis à l'autorité de tutelle au cours de l'été 1982 et il ne semble pas que celle-ci ait réellement pris conscience alors de la gravité de la situation, puisqu'elle a continué, en 1983, à accroître de façon très déraisonnable les ressources du service public, indépendamment de toute remise en ordre financière.

Votre rapporteur s'associe aux propos du Premier ministre qui, dans une lettre adressée à la Haute Autorité au mois de septembre dernier, a évoqué le laxisme de gestion de certains présidents de sociétés, mais il regrette que le Sénat n'ait pas été entendu lorsque, l'an dernier, il mettait l'accent sur ces difficultés.

Certes, les rapports précités mettent en évidence le fait que les organismes n'ont pas été gérés de façon uniforme — certains l'ont, semble-t-il, été mal, et d'autres plus sagement — mais les errements de gestion qui y sont décrits concernent bien, à des degrés divers, tous les organismes.

Ces pratiques ne datent pas, bien sûr, de 1981, mais force est de constater qu'elles ont été notablement amplifiées par l'embellie de ressources dont ont bénéficié les chaînes au cours des exercices 1982 et 1983.

L'an dernier, au cours du débat sur les crédits de la communication audiovisuelle au Sénat, votre rapporteur avait demandé au ministre de la communication quel avait été précisément l'emploi des moyens considérables attribués en 1982 et qui seraient attribués en 1983 aux organismes du service public. Il n'avait pas obtenu de réponse satisfaisante. Les travaux qui lui ont été communiqués constituent, à cet égard, des éléments d'information précieux.

**Où va l'argent ? Le tableau est édifiant.**

### **I. La gestion des crédits s'effectue sans aucune rigueur**

#### **A. LE COÛT SURPRENANT DE CERTAINES ÉMISSIONS**

##### **1. Des plateaux bien garnis**

###### **a) « De la variété avant toute chose ».**

L'an dernier, votre rapporteur dénonçait les coûts horaires importants de certaines émissions dites de plateaux qui regroupent autour d'un animateur des débats et des documentaires ou des variétés pour des durées variables.

**Ces pratiques persistent et sont amplifiées.**

L'an passé, trois émissions ont représenté des charges de production proches de celles de la fiction lourde : 1 750 000 francs pour « Cocoboy », 1 226 000 francs pour les « Cinglés du music-hall » et 1 147 000 francs pour « l'Âme des poètes ».

Le coût unitaire des 150 minutes du « Grand échiquier » est évalué à 1 242 000 francs, soit un coût horaire de 496 000 francs, notablement inférieur aux 800 000 francs hebdomadaires de Champs-Élysées.

b) Des émissions bien préparées

Certaines émissions représentent des charges hebdomadaires plus modestes, mais incorporent des frais de préparation élevés : pour la conception des quatre premiers « Droit de réponse » diffusés en 1981, 342 000 francs ont été facturés.

**Indépendamment du jugement que l'on peut porter sur le fond de l'émission, le mélange de cénacle bachique et de jeux du cirque qui a caractérisé les toutes premières diffusions dispense, par charité, de demander quelle a été l'affectation de cette somme (1).**

c) Des réductions de dépenses sont envisageables

**Votre commission a observé que des marges d'économie importantes existent.**

L'enquête faite par la Cour des comptes à la demande de votre rapporteur a, par exemple, révélé que 85 000 francs mensuels avaient pu être économisés dans un premier temps sur la réalisation de « Droit de réponse ».

En avril 1983, une nouvelle réduction de 20 000 francs a été obtenue sans que ni la « tenue » ni l'intérêt de l'émission soient affectés. Votre commission félicite la Société T.F. 1 d'avoir, sur ce point, manifesté une plus grande rigueur. Mais également d'avoir prouvé que certains coûts pouvaient être réduits de 20 p. cent.

**Au demeurant, certaines des grandes réussites de la télévision ont un coût horaire assez faible : 8 400 francs pour « Les chiffres et les lettres », environ 30 000 francs pour « Apostrophes », soit pour la première près de deux cents fois moins que Cocoboy et près de soixante fois moins pour la seconde.**

La radio ne devrait pas échapper à ce phénomène. Le rapport de l'Inspection générale des finances consacré à la gestion des personnels de Radio France note que **France-Culture distribue des cachets des plus élevés :**

---

(1) A cet égard, le désordre faussement patelin qui règne actuellement sur le plateau de « Droit de réponse » marque un progrès.



*Cinq plus hauts cachets alloués par les stations  
de Radio France (1981)*

Culture	Inter	Musique
338 729	331 907	264 176
311 916	299 010	263 180
270 664	291 831	210 451
259 585	287 502	191 530
245 420	282 109	184 029

**Le rapport conclut que le niveau de ces cachets n'est pas justifié par l'environnement de cette station, qui se situe dans un secteur non concurrentiel.**

• **Des économies sont possibles**

**2. Des achats de droits parfois trop élevés**

Dans son rapport sur la gestion d'Antenne 2, la Cour des comptes relève la croissance du prix d'achat de séries américaines par cette société et met en évidence les différences de coût de ces achats par rapport à ceux de T.F. 1 (+ 25 p. cent) :

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Coût horaire moyen des séries achetées (en MF)	45,2	46,5	71,0	74,0	81,2	107,6	113,9
Évolution (base 100 : 1975) .....	100	103	157	164	180	238	252

*« On a constaté que le prix horaire moyen des séries achetées par Antenne 2 a été constamment supérieur d'environ 25 p. cent à celui des achats faits par T.F. 1. Il est possible que cet écart provienne de la qualité des produits achetés, mais ce point mériterait cependant de retenir l'attention des responsables d'Antenne 2. Certains achats font apparaître un coût horaire particulièrement élevé : on relève notamment la série « Moviola », programmée le dimanche soir, acquise 840 000 francs pour 4 heures 45, soit 176 800 francs l'heure, et la série « Ten speed et brown shoe » programmée le dimanche après-midi, acquise 1 185 000 francs pour 10 heures 24, soit 113 900 francs l'heure. »*

• Des économies sont possibles

3. La non-récupération des recettes de coproduction

Le rapporteur de l'Inspection générale chargée d'étudier la politique de coproduction télévisée (1) de F.R. 3 analyse ainsi le recouvrement de la part de F.R. 3 sur les recettes commerciales encaissées par ses partenaires :

*« Le recouvrement de la part de FR 3 sur les recettes commerciales encaissées par ses partenaires reste souvent déficient.*

*Aux termes des conventions, les partenaires de FR 3 doivent lui adresser à intervalles réguliers le relevé des opérations commerciales effectuées, avec les décomptes nécessaires au calcul des recettes revenant à la chaîne.*

*Il avait été constaté en 1978 que FR 3 s'était jusqu'alors désintéressé de ces recettes (1).*

*A partir de 1980, la société s'est efforcée de mettre un terme à cette attitude, sous l'impulsion principale des services financiers agissant en liaison avec le service des coproductions :*

*— une astreinte de 500 F par jour de retard figure désormais dans les contrats à l'encontre du partenaire n'adressant pas les relevés d'opérations.*

*— des relances ont été effectuées en 1981 auprès des coproducteurs pour obtenir les décomptes nécessaires.*

*— selon un accord passé avec « Contrôle Films », cette société devait exploiter systématiquement les relevés parvenus à FR 3 et participer à l'élaboration des factures correspondantes.*

*Ces efforts ont abouti à une augmentation sensible (2) des recettes retirées par FR 3 de l'exploitation commerciale des coproducteurs :*

en milliers de francs

1978	1979	1980	1981
néant	105	28	370

Source : services financiers de FR 3.

(1) Des constatations identiques sont également faites sur les coproductions cinématographiques, où le taux de récupération n'est que de 30 p. cent.

(1) Cf. rapport de la Cour des comptes sur la gestion de FR 3 (exercices 1976 et 1977).

(2) Mais qui demeure modeste en volume...

*L'effort entrepris reste cependant partiel :*

— la pénalité de retard n'a jamais été appliquée.

— le partage des responsabilités entre services financiers reste flou. Le premier paraît bien placé pour effectuer des relances personnalisées auprès de ses interlocuteurs, mais n'est pas intéressé à leur résultat. Les services financiers sont en revanche les plus aptes à organiser une technique de recouvrement.

— les fichiers de suivi par coproducteur et par émission élaborés par les services financiers à partir de 1980 ne sont plus mis à jour depuis novembre 1981. Aucune relance des coproducteurs n'a été faite depuis cette date pour obtenir des relevés de droits supplémentaires.

● **Des économies sont possibles.**

#### **4. La faible mise en jeu de la concurrence**

a. Les arbitrages entre production interne et externe.

Dans la conclusion de son rapport sur la gestion de FR 3, l'Inspection générale des finances note que l'arbitrage entre le volume de production, assumé par les moyens propres de cette société, et la part attribuée aux moyens de production externe, était commandé par le souci, respectable, d'assurer le plein emploi du potentiel de la société dans la seule limite des ressources attribuées par l'autorité de tutelle, ce qui conduisait à ignorer les effets de la concurrence et à établir des prix de revient fictifs.

b. Le recours à la production sans appel à la concurrence.

Dans son rapport sur la question de TF 1, la Cour des comptes relève que les services techniques de cette société n'organisent pas, contrairement à ceux d'Antenne 2, d'appel d'offres entre leurs prestataires.

● **Des économies sont possibles.**

### **B) DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT TRÈS « LIBREMENT » ENGAGÉS**

#### **1) Une « administration de mission »**

Votre rapporteur n'insistera pas sur le cas extrême d'un responsable de l'information d'une chaîne de télévision censé être parti en mission alors qu'éclatait l'affaire du Liban, et que personne

n'a pu joindre dans les circonstances qui ont cruellement endeuillé notre pays et une puissance alliée.

**Il souhaite, plus largement, appeler l'attention du Sénat sur certains déplacements des personnels des chaînes de télévision.**

**a. « La bataille de Cannes. »**

Les chaînes de télévision ont envoyé une soixantaine (1) de personnes au MIP-TV tenu dans le midi de la France en avril dernier.

Votre rapporteur n'a pas à juger du coût de ces déplacements (de l'ordre de 250 000 francs pour les trois chaînes). **On peut toutefois s'interroger sur la légitimité d'une migration printanière aussi importante lorsque l'on connaît le résultat annuel de ces « batailles de Cannes » à l'occasion desquelles les ventes de programmes de ces sociétés atteignent le niveau que chacun connaît.**

*b. La progression surprenante des voyages et des frais de mission.*

La plupart des rapports précités de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes mettent en évidence la croissance de ce type de charges. Votre rapporteur, pour ne pas lasser l'attention, n'en donnera qu'un exemple : à **Antenne 2, de 1975 à 1981, les voyages et les frais de mission ont enregistré une augmentation en francs constants de 127 p. cent.**

*c. Des dépassements dangereux mais autorisés.*

Comme en témoigne l'extrait ci-après du rapport de l'Inspection générale des finances sur la gestion de Radio-France, **la progression de cette catégorie de charges est imputable à des dépassements constants.**

« — *Les frais de mission.*

*Leur évolution est préoccupante puisque ces frais ont triplé entre 1975 et 1978 en francs constants, puis, après un effort de resserrement en 1979, ont atteint en 1981 l'indice 375 par rapport à 1975.*

---

(1) L'effectif de soixante personnes ne concerne que les chaînes de télévision.

*Une part importante de cet accroissement est liée à la décentralisation des émissions, menée activement depuis 1975. L'exemple de 1979 montre cependant que des économies pouvaient être trouvées dans une gestion plus rigoureuse (...).*

*Le dépassement de l'exécution par rapport aux prévisions a été de 14 % en 1980 et de 58,5 % en 1981, alors que l'enveloppe avait été respectée en 1979 (1).*

*Les principaux utilisateurs de frais de mission ont été les orchestres, qui représentent en 1981 35 p. cent du total, soit 4,15 millions de francs. Ils sont responsables de considérables dépassements de frais sur justificatifs (tournée aux Etat-Unis en particulier : 1,67 MF).*

*Les autres utilisateurs importants sont les services techniques (22,2 p. cent) et les services de production (5,9 p. cent) qui n'ont pas la maîtrise de ces dépenses, même s'ils en sont responsables budgétairement ».*

Un des motifs de cette inflation de missions tous azimuts réside dans les modes de remboursement de ces frais. Plusieurs des rapports précités mettent en évidence le fait qu'il suffit aux intéressés de se présenter auprès de la direction compétente pour recevoir, en dehors de tout contrôle l'opportunité, les remboursements demandés.

- Des économies sont possibles.

## *2. Des frais de représentation et de réception ou de véritables listes civiles ?*

**Le rapport de la Cour des comptes sur Antenne 2 relève l'amplitude prise par cette catégorie de dépenses : à l'indice 100 en 1975, celles-ci atteignent l'indice 279 en 1981. Sur les mêmes bases, ceux-ci étaient à l'indice 326 pour TF 1.**

Il semble que certaines sociétés, comme TF 1 et la S.F.P., aient entrepris depuis cette année de reconsidérer l'ampleur et les modes d'allocation de ces frais.

---

(1) On aimerait connaître les chiffres de 1982...

**Des dépassements importants doivent être notés.** Le responsable de l'information d'une chaîne de programmes a « consommé » plus de 27 000 francs « en repas de travail et cocktails » complémentaires à la dotation de 45 000 francs dont il disposait.

De même, la Cour des comptes a relevé que les frais de représentation de la Direction de l'information d'Antenne 2 sont passés de 80 000 francs en 1975 à 420 000 francs en 1982 « chaque année étant marquée par un fort dépassement en fin d'exercice ». La cour note qu'il ne semble pas que la répartition effectuée en début d'année « soit comprise par les intéressés comme l'indication d'un plafond d'engagement à ne pas dépasser ».

Par exemple, au 31 mars 1982, quatorze bénéficiaires sur vingt étaient en dépassement, les écarts les plus marquants concernant les services « politique étrangère » et « société ».

- Des économies sont possibles.

### C. Des doubles emplois

#### 1. Les bureaux de l'information à l'étranger

On trouvera ci-après deux extraits du rapport de la Cour des comptes qui mettent en évidence les surcoûts créés par la présence simultanée de bureaux à l'étranger des deux sociétés de programme.

#### « a. Antenne 2

(en millions de francs)

Bureaux	Fonctionnement	Part étrangère des salaires	Total	Moyenne mensuelle minutage 81
New-York.....	1,85	0,27	2,12	12'
Washington.....	1	0,17	1,17	15'
Los Angeles.....	0,9	0,49	1,4	5'50
Le Caire.....	0,53	0,15	0,68	5'30
Bonn.....	2	0,25	2,25	24'
Londres.....	0,73	0,07	0,80	15'
Rome.....	0,98	0,16	1,14	18'
Tokyo.....	0,25	—	0,25	—
autres divers.....	0,34	—		
<b>Total.....</b>	<b>8,6</b>	<b>1,6</b>	<b>10,2</b>	<b>—</b>

*Le coût de cette présence de la société à l'étranger et si élevé qu'il serait sans aucun doute bien venu de réfléchir, en liaison avec les autres sociétés de programme, à un partage des frais de logistique. L'échec de l'expérience menée à Tokyo (1) n'est pas une raison pour renoncer à un effort pour imaginer une coopération satisfaisante, séparant bien les fonctions d'intendance et de gestion assurées par un cadre administratif de celles de correspondant de presse, tenues par des journalistes de chaque chaîne. Une telle formule, nécessaire dans les grandes capitales étrangères, n'interdit pas non plus de prévoir, dans des pays de moindre importance politique mais où une présence audiovisuelle de la France est utile (Moyen-Orient, Extrême-Orient, Amérique Latine) un partage des bureaux entre les sociétés. Le journaliste accrédité par une chaîne pouvant travailler à la pige sur les autres, comme cela se fait par exemple à Moscou avec le correspondant de Radio-France ».*

**Votre rapporteur estime par surcroît que le maintien d'une unité à Los Angeles ne se justifie pas, la société étant déjà représentée à Washington et à New York.**

**« b. TF 1**

(en millions de francs)

Bureaux	Fonctionnement	Part étrangère salaires personnels	Total
Beyrouth .....	1	0,3	1,3
Bonn .....	1,1	—	1,1
Londres .....	2,1	0,3	2,4
Montréal .....	0,55	0,15	0,7
New-York .....	0,9	0,05	0,95
Rome .....	0,8	0,2	1
Tokyo .....	0,35	0,15	0,5
Washington .....	2,8	0,5	3,3
Bruxelles .....	0,1		
<b>TOTAL .....</b>	<b>9,7 (1)</b>	<b>1,6</b>	<b>12</b>

(1) porté à 10,4 en budget exécuté.

*Il y a lieu de s'interroger :*

**1. sur l'opportunité de maintenir dans trois postes (Londres, Beyrouth et Washington) une équipe de reportage dont le coût est élevé par rapport à celui de l'équipe « locale ». A titre d'exemple, le coût d'une équipe « parisienne » à New York en 1982 est estimé à 770 000 F contre 470 000 F pour une équipe louée sur place.**

(1) Où un essai de collaboration entre les chaînes avait été tenté.

2. sur l'opportunité de supporter à Rome, New York, Londres et Washington des dépenses d'infrastructure lourdes, compte tenu des loyers pratiqués dans ces capitales, alors que de telles dépenses pourraient être partagées avec d'autres sociétés de programme, chacune conservant son autonomie en matière d'information avec un journaliste « correspondant » mais non point chef de poste. La responsabilité de ces représentations conjointes de l'audiovisuel français pourrait être confiée à des agents administratifs de qualité capables d'assurer la représentation de la société dans les différents domaines (production, affaires commerciales, etc.) et de gérer les postes dans des conditions satisfaisantes pour tous. »

## 2. Le regroupement des services Antenne 2 avenue Montaigne

L'extrait ci-dessous du rapport de la Cour des comptes sur l'affaire de l'immeuble de l'avenue Montaigne apporte un éclairage édifiant sur le coût de certaines interventions. Celles-ci, rendues possibles sans doute par excès de prévenance à l'égard des « autorités », ont été relayées par la tutelle et ont abouti à geler pendant six mois l'opération d'installation des services avenue Montaigne avec pour seule conséquence de renchérir de 36,5 millions de francs la charge de ce projet (1).

« Après avoir obtenu l'accord du comité de décentralisation le 26 février 1981, donné en contre partie d'une promesse d'abandon par Antenne 2 de ses implantations des rues Cognacq-Jay, Montessuy, Camou, Université et Robert-Schuman, Antenne 2 signait le 23 mars 1981 des accords par lesquels elle prenait à bail l'ensemble immobilier Montaigne - Jean-Goujon, sous la condition suspensive que les permis de construire nécessaires aux aménagements techniques liés à son activité, notamment l'implantation de deux studios, soit obtenus avant le 30 juin 1981.

L'accord de la commission régionale des opérations immobilières, de l'architecture et des espaces protégés était obtenu le 29 mars 1981.

Compte tenu du changement de Gouvernement, le président d'Antenne 2 a pris prétexte de la non obtention — à quelques heures près — du permis de construire, pour dénoncer le 1<sup>er</sup> juillet 1981 les baux conclus le 23 mars, en vue de permettre au nouveau ministre de se prononcer sur le projet.

---

(1) Ce qui représente dix-huit heures de fiction lourde, soit 9,5 p. cent des heures de fiction produites par Antenne 2 en 1982.

On ne dira pas assez combien la création est tarie par ce type de pratique.



*Le ministre de la Communication donnait son accord à l'implantation dans l'immeuble Montaigne - Jean-Goujon le 5 août 1981, en précisant les conditions de l'opération :*

— *Vente par Antenne 2 de ses locaux situés avenue R.-Schumann, rue Cognacq-Jay et rue de l'Université.*

— *Dépenses exceptionnelles de « première installation » fixées à 20,7 MF financées sur les préciputs versés à la société en 1980 et 1981.*

— *Coût des équipements à réaliser dans l'immeuble limité à 89 MF (valeur 1981), financés à concurrence de 27 MF par le budget normal d'investissement de la société, et par la vente à TFI des emprises abandonnées par Antenne 2, sur laquelle celle-ci recevait 27 MF en 1982 et le solde au cours des exercices ultérieurs.*

— *Charges de fonctionnement supplémentaires évaluées à 15 MF (valeur 1982).*

**Le ministre invitait en outre la société, « s'agissant d'investissements réalisés dans des surfaces en location, ... à pratiquer un effort d'économie ».**

*Le coût total de l'opération était évalué par la société à 113,3 MF, y compris le dépôt de garantie en période normale, le supplément annuel de charges lié à l'implantation à Montaigne, par rapport à la situation antérieure, a été évalué en 1981 à 18,4 MF.*

*Compte tenu de cet accord, et les permis de construire demandés ayant été obtenus les 30 juin et 13 août 1981, le président de la société signait le 18 septembre 1981, de nouveaux baux, identiques aux baux initiaux, prenant effet le 1<sup>er</sup> janvier 1982.*

*Antenne 2 est devenu le 1<sup>er</sup> janvier 1982 locataire de l'immeuble Montaigne-Goujon, pour un loyer annuel (hors charges et hors T.V.A.) de 30 MF.*

*Le calendrier prévu était le suivant :*

— *Exécution des travaux d'aménagement : janvier 1982 - juillet 1983.*

— *Installation partielle avenue Montaigne et libération de l'immeuble Montessuy : octobre 1982.*

— *Mise en service complète, y compris les studios, et évacuation de l'immeuble Cognacq-Jay : juin 1983.*

**Au début du mois de février 1982, le ministre de la Communication demandait au président de la société de suspendre temporairement la mise en œuvre de l'opération, afin que soit assurée une information**

---

(1) Sic...

*complète des organisations syndicales et que soient examinées des solutions d'ensemble aux problèmes immobiliers des établissements publics et société de radiotélévision.*

**Après que le président de la société ait, par deux fois, les 9 mars et 19 avril 1982, appelé l'attention du ministre sur les lourdes conséquences financières de cette suspension des travaux, ce dernier autorisait finalement le 28 juillet 1982 le transfert d'Antenne 2 dans l'immeuble Montaigne, Jean-Goujon, après 6 mois de « gel » de l'opération.**

*Entre temps le permis de construire du 13 août 1981 faisait l'objet d'un recours en annulation devant le tribunal administratif, de la part de riverains, se fondant sur le fait qu'aucun permis de démolir n'avait été sollicité. Le permis de construire du 13 août 1981 était effectivement annulé le 5 octobre 1982 pour vice de forme.*

*Toutefois un permis de démolir était acquis le 7 mai 1982 et de nouvelles demandes de permis de construire, déposées le 29 juin et 9 juillet 1982, étaient en voie d'aboutir en novembre 1982.*

*Pour toutes ces raisons les appels d'offres n'ont pu être lancés qu'au cours de l'été 1982 et les travaux ont commencé au mois de septembre.*

*Le nouveau calendrier des travaux est le suivant :*

- installation des services administratifs : juillet 1983,*
- installation des services techniques : début 1984.*

**Ce qui représente un retard de plus de 6 mois sur le calendrier initial.**

**Ce retard a des conséquences financières importantes :**

- Antenne 2 aura payé pendant 9 mois pour l'immeuble Montaigne un loyer mensuel de 2,5 MF (hors T.V.A.) sans pouvoir entreprendre de travaux, soit 22,5 MF,**
- Antenne 2 supportera pendant au moins 6 mois supplémentaires les loyers et charges relatifs aux immeubles qu'elle doit évacuer, soit environ 10 MF,**
- le coût des travaux à effectuer dans l'immeuble Montaigne, initialement évalué à 89,2 MF, sera majoré d'environ 4 MF du seul fait de l'inflation.**

### 3. *Les studios de la société française de production et de création (S.F.P.C.)*

**Le plein emploi du potentiel de la S.F.P.C. est un des grands problèmes du service public.**

Le présent rapport décrit dans ce titre les conditions anti-économiques qui caractérisent l'utilisation des moyens de cet établissement (Cf. Ch. 2 infra).

Cette situation conduit l'organisme à un **sous-emploi chronique de ses studios**. Mais, là encore, il serait possible d'éliminer les doubles emplois les plus criants, comme en témoigne l'extrait ci-joint de l'enquête de l'Inspection générale des finances sur la gestion de l'organisme.

a. « **Les studios sont délibérément surdimensionnés par rapport à l'activité, tant en vidéo fixe qu'en film.**

<b>Les plateaux de la S.F.P. sont dispersés et sous-employés</b>
--

*Le taux d'activité des studios de vidéo fixe affiché par le département qui en assure la gestion est de 60 p. cent.*

*Ce taux (1) recouvre pour 1981 l'occupation des plateaux situés :*

— *aux Buttes-Chaumont :*

<i>studio n° 11</i>	<i>(320 m<sup>2</sup>), 69 p. cent</i>
<i>studio n° 12</i>	<i>(360 m<sup>2</sup>), 65 p. cent</i>
<i>studio n° 13</i>	<i>(242 m<sup>2</sup>), 48 p. cent</i>
<i>studio n° 15</i>	<i>(756 m<sup>2</sup>), 57 p. cent</i>
<i>studio n° 16</i>	<i>(468 m<sup>2</sup>), 80 p. cent</i>
<i>studio n° 17</i>	<i>(693 m<sup>2</sup>), 52 p. cent</i>

*Le studio n° 14 (527 m<sup>2</sup>), dispose de très peu d'équipements techniques et n'est utilisé qu'à 47 p. cent.*

---

(1) 100 p. cent = 220 jours.

— à la Maison de la Radio :

studio n° 101 (public 640 m<sup>2</sup>, 150 places), 83 p. cent

studio n° 102 (public 1 156 m<sup>2</sup>, 750 places), 85 p. cent

— au Centre Francœur (Butte-Montmartre) :

studio n° 52 (230 m<sup>2</sup>), 68 p. cent

En outre, la S.F.P. dispose d'autres installations de vidéo fixe dont la gestion ne relève pas directement du même département :

— au Théâtre de l'Empire (avenue de Wagram) rattaché singulièrement au département vidéo mobile : salle publique de 1 000 places (plateau de 1 500 m<sup>2</sup>, occupée 220 jours en 1987)

— a proximité immédiate des Buttes-Chaumont, la filiale Data Communication dispose d'un studio (180 m<sup>2</sup>) peu utilisé.

Les studios de cinéma ne sont pas non plus adaptés à l'activité de la société.

Utilisés globalement à 46 p. cent en 1981, ils sont de surcroît très dispersés :

Studio	Surface	En 1981 nombre de jours			Total	Taux d'occupation 100 % = 220 jours
		de montage	de tournage	de démontage		
Joinville						
n° 31 .....	510 m <sup>2</sup>	42	56	15	113	51 %
n° 32 .....	975 m <sup>2</sup>	77	15	6	141	64 %
n° 33 .....	385 m <sup>2</sup>	29	73	12	114	52 %
Bry-sur-Marne						
Studio 2000 .....	2 055 m <sup>2</sup>	16	39	17	72	33 %
Francœur						
n° 53 .....	608 m <sup>2</sup>	37	79	11	127	58 %
n° 54 .....	110 m <sup>2</sup>	—	34	—	34	15 %
<b>Total .....</b>		<b>201</b>	<b>339</b>	<b>61</b>	<b>601</b>	<b>46 %</b>
<b>Total hors studio n° 54 .....</b>					<b>567</b>	<b>52 %</b>

b) Le suréquipement de la S.F.P. en studios relève moins d'une erreur de gestion passée que d'une stratégie implicite durable et coûteuse.

Cette attitude s'appuie sur des arguments techniques tels que la spécialisation des plateaux, la diversité des besoins (surface des

*plateaux, accueil éventuel du public), la spécificité des clients institutionnels, ou les variations saisonnières d'activité.*

*Elle repose également sur des arguments sociaux : les personnels qui montent et démontent les décors dans les studios vidéo des Buttes-Chaumont travaillent de façon immuable de 8 heures le matin à 16 h 48 l'après-midi et se sont toujours refusés à travailler éventuellement le soir ou la nuit pour permettre une meilleure utilisation effective des studios des Buttes, alors que les agents de la S.F.P. qui travaillent à la Maison de la Radio (studios 101 et 102) ou à l'Empire acceptent, le cas échéant, de monter ou démonter les décors le soir.*

*Ces différents motifs peuvent rendre difficile le plein emploi des studios, dont la sous-activité est confortée par le caractère artisanal de la méthode de planification utilisée : celle-ci est entièrement manuelle et répartie entre bureaux différents, une coordination peu formalisée existant entre certains utilisateurs.*

(...) Cette stratégie est globalement coûteuse pour les finances du service public.

— elle a nécessité des immobilisations (Empire, Bry II), dont l'exploitation ne couvre ni les amortissements ni les frais financiers qu'elles ont induit ;

— la sous-activité des studios peut légitimer une revendication d'augmentation des commandes obligatoires des sociétés de programme, qui justifie à son tour des investissements complémentaires pour renforcer la capacité de production des secteurs en suractivité (magnétoscope par exemple) ;

— dans une certaine mesure, la rétention des plateaux sous-utilisés par la S.F.P. ralenti le développement de la concurrence en contribuant à maintenir un seuil technique et financier élevé pour l'accès à des studios importants, en particulier en vidéo ; elle conforte de ce fait l'effet directeur de la S.F.P. sur les prix ;

— enfin, la dispersion de ces moyens alourdit les frais de structure de la société, en raison du coût des locations, des frais d'entretien, de la maintenance, des personnels de gardiennage, et des coûts en temps et en matériels des transports et liaisons à assurer entre des implantations dispersées : l'exemple du centre Francœur, illustre l'ordre de grandeur (6 à 8 millions de francs) des économies externes susceptibles d'être réalisées en infléchissant la pratique actuelle, indépendamment des gains de productivité qui pourraient être réalisés par une plus grande activité des autres moyens disponibles. »

En réponse à ces observations, la S.F.P. a fait valoir les arguments suivants :

« Concernant le projet de Bry, le problème posé était celui de regroupement des moyens film de la S.F.P. par abandon des studios de Franceur et de Joinville. Cette question est toujours à l'ordre du jour et il n'est pas exclu que le projet de Bry soit effectivement réalisé dans une version plus modeste (trois studios supplémentaires), et les studios actuellement loués rendus à leurs propriétaires. C'est en ce sens que les études sont actuellement menées en liaison avec les autorités de tutelle. »

Cette réponse a provoqué un commentaire peu amène de l'Inspecteur des Finances chargé de l'enquête :

« L'absence de réponse de la S.F.P. sur sa stratégie implicite de monopolisation des studios est portée à l'attention des autorités de tutelle. »

## II. — Les relations entre la S.F.P.C. et les chaînes : des conditions anti-économiques de production

Depuis la crise de 1978, les responsables de la S.F.P. ont fait de leur mieux et au-delà pour maintenir la société, chacun dans un contexte différent, mais avec des contraintes d'emploi des personnels et une inertie de moyens identiques (1).

Aussi ce ne sont pas ces gestions, dont la marge d'autonomie a été et demeure faible, que votre commission entend remettre en cause, mais bien le mécanisme anti-économique auquel aboutissent les relations entre la société et les chaînes de programmes.

Le système mis en place par la loi de 1974 et renforcé par celle de 1982 a produit un organisme très lourd à gérer qui se trouve :

— en situation de dominé vis-à-vis des chaînes, avec pour seul résultat l'augmentation de ses coûts ;

— et, à l'opposé, en situation dominante sur le marché, ce qui lui donne une position directrice sur les prix du secteur, et lui permet de compenser ses surcharges de fonctionnement.

**Cet enchaînement a pour résultat ultime l'auto-entretien de mécanismes très anti-économiques de fixation des conditions de production audiovisuelle dans le pays. Il n'est pas pour peu dans la carence dont la France souffre en ce domaine.**

(1) A la notable différence que la crise de 1978 a autorisé un des présidents à opérer des réductions d'effectifs souhaitables et que les pressions subies à partir de mai 1981 ont obligé l'autre à accroître de façon déraisonnable ces mêmes effectifs.

## A. UN ÉTABLISSEMENT SOUS LA TOTALE DÉPENDANCE DE SES FOURNISSEURS

### 1. *La faiblesse de ses activités autonomes conduit la société à privilégier avant toute chose le bouclage de son plan de charge*

#### a) L'échec de la diversification.

Selon le schéma prévu dans le cadre de la loi de 1974, et de son premier président, Jean-Charles Edeline, la société devait asseoir son bilan sur l'équilibre par tiers de trois grandes catégories d'activités : les commandes des chaînes, la production propre et les nouvelles techniques.

**Malheureusement, l'échec de ce programme ambitieux a placé la S.F.P. dans une position difficile, puisqu'elle supporte encore le poids d'investissements disproportionnés.**

Il en est également résulté **une marginalisation des activités autonomes de l'établissement qui ne représentent, depuis 1975, que 10 p. cent de son chiffre d'affaires.**

**Encore doit-on ajouter que certaines de ces activités ont été très coûteuses pour l'organisme :**

— la **production cinématographique** a absorbé depuis 1975 **21 p. cent des investissements** de l'organisme et ne lui a procuré que **1,3 p. cent de ses recettes ;**

— la **coproduction télévisée** a, au total, représenté **114,4 millions de francs** depuis 1975, alors que les cessions de droits correspondantes n'ont atteint que **23,7 millions de francs, soit 20,7 p. cent des sommes investies.**

#### b) La nécessité d'assurer le plan de charge de l'organisme.

**Les sociétés de programmes — et surtout les deux chaînes nationales — sont les seuls partenaires commerciaux importants de la S.F.P.**

On comprend, dans ces conditions, que la société porte la plus extrême attention au niveau annuel des commandes des chaînes, afin de veiller au meilleur emploi de ses personnels et de ses installations techniques.

Sauf pour l'année 1975, il apparaît que les chaînes ont respecté leurs obligations. Celles-ci ont été accrues par la loi du 29 juillet 1982. Elles sont respectées.

**Mais la nature de ces relations commande une autre analyse plus subtile, de la domination qu'exercent les chaînes sur l'organisme à l'occasion de ces commandes et des conséquences de la faiblesse des conditions de négociation dans lesquelles est placée la S.F.P.**

*2° Des rapports de force désastreux pour l'organisme  
qui se traduisent par des surcoûts financiers*

a) La nature et l'échéancier des contrats des chaînes.

L'étude de la nature des programmes demandés aux chaînes par la S.F.P. nous révèle deux points essentiels.

**D'une part, les chaînes ne décident de recourir à la S.F.P. qu'en fonction du degré d'occupation de leurs propres équipes, qu'elles ne maîtrisent pas toujours elles-mêmes. Il en résulte que la société est souvent contrainte d'accepter — pour maintenir son volume d'activité — des contrats qui ne lui permettent pas de mettre en œuvre la meilleure utilisation possible de son potentiel. Dans certains cas, on commence même à tourner avant que l'enveloppe financière définitive soit déterminée.**

Comme le note le rapport précité de l'Inspection générale des finances, « l'introduction dans le volume annuel de chiffre d'affaires d'un quota de commandes fermes à livrer dans un délai de quinze mois permettrait de prévoir la réalisation à des périodes de sous-activité avec un effet marginal sensible sur les résultats de la S.F.P. »

**D'autre part, les chaînes pratiquent à l'égard de l'organisme une politique de report de risques qui consiste à lui consentir des contrats sur les opérations où de forts dépassements de devis sont envisagés.**

*3° Des conditions contractuelles exorbitantes  
du droit commun*

a) La société accorde des rabais multiples aux chaînes.

- Certains de ces rabais sont avoués. Il en est ainsi :  
— des ristournes accordées antérieurement aux chaînes qui sont maintenant supprimées,



- des abandons a priori d'une partie de la marge de 10 % pour imprévus,
- de l'admission de certains forfaits, surtout dans des opérations où les dérapages financiers sont certains,
- des abattements très importants consentis sur le prix d'utilisation théorique des studios film (37 % en 1981).

• D'autres, innombrables, sont déguisés. **La non-facturation ou la sous-facturation de certaines prestations est la règle** : comme par exemple la non-prise en compte d'éléments de dépenses fixes ou de frais de préparation, de voyage ou de rangement.

Tout en notant que l'ensemble de ces rabais n'a pu être mesuré avec précision en raison de la diversité des systèmes de comptabilisation des différents départements, l'Inspection générale des finances chargée de l'enquête sur la S.F.P. a pu relever l'ampleur inquiétante de certains d'entre eux.

• le potentiel des équipes films utilisé non facturé peut être estimé à 6,5 % du potentiel facturé ;

• **En décoration**, la sous-facturation des personnels est globalement de l'ordre de 7,1 % du potentiel utilisé et varie selon les métiers de 2,5 % (menuisiers) à 9,5 % (tapissiers, accessoiristes, décorateurs-ensemblers, chauffeurs) voire 10 % (décorateurs, chefs décorateurs et habilleurs) ;

• **En vidéo-fixe**, pour un potentiel théorique de 19 000 heures, les magnétoscopes et leurs équipes ont, selon le planning, travaillé 21 000 heures en 1981 et n'ont été facturés que 16 000 heures, alors que les causes techniques de sous-facturation (pannes, grèves, retards divers) ne représentent pas plus de 2 000 heures, soit une sous-facturation volontaire de près de 19 % du potentiel facturé.

#### b) Une responsabilité sans risque pour les chaînes.

La politique du report de risques menée par les chaînes s'explique aisément par le fait que la S.F.P. a une obligation de bonne fin tout en n'ayant aucun contrôle des conditions de réalisation.

*Comme le note l'Inspection générale des finances :*

*« Les réalisateurs sont en effet, comme les textes des émissions, imposés à la S.F.P. par les sociétés de programme. C'est donc à celles-ci qu'ils ont intérêt à donner satisfaction pour se voir attribuer ultérieurement d'autres réalisations. Cet objectif conduit logiquement les réalisateurs à sous-estimer les conséquences économiques de leurs*

*exigences techniques ou artistiques qui apparaissent en définitive dans les comptes de la S.F.P. qui a traité à forfait. Cette tendance est encore aggravée par le système de rémunération : le cachet du réalisateur résulte en effet de l'application d'un barème journalier, variable en fonction de sa catégorie et de celle de l'émission. Non seulement ce système ne comporte pour le réalisateur aucune incitation à s'exprimer dans les conditions les plus économiques, mais il constitue même une incitation au dépassement des temps initialement prévus pour la réalisation ou la finition d'une émission. » (1).*

Le terme de contrat à forfait prend ici toute sa saveur. Les résultats d'un système qui fait payer à la S.F.P. des dépassements sur lesquels elle n'a aucun contrôle a des conséquences financières lourdes.

La triste histoire des Misérables en témoigne.

Votre commission des finances a demandé à la Cour des comptes d'effectuer une enquête sur les conditions de production et de réalisation du film et de la série télévisée Les Misérables. Le travail, remarquable, effectué par la Cour, dont un résumé suit, conduit à des conclusions consternantes :

*« Le projet de réalisation d'un film et d'une série télévisée « Les Misérables » a pris corps à la S.F.P. au cours de l'année 1980. Sans attendre qu'un co-producteur soit trouvé, les dirigeants du groupe S.F.P., auxquels le projet tenait à cœur, engagèrent MM. Robert Hossein comme réalisateur, Alain Decaux comme dialoguiste et Lino Ventura comme principal interprète, par des contrats signés en février et mars 1981.*

*Le projet consistait à tourner simultanément un film d'une durée approximative de deux heures et une série télévisée de six épisodes d'environ 52 minutes.*

*La S.F.P. n'ayant toujours pas trouvé de partenaire en juin 1981, le nouveau président entreprit une négociation avec le G.E.F. (Groupement des éditeurs de films) et parvint à un projet d'accord qui lui permit de saisir son conseil du problème lors de la réunion du 31 août 1981. Il présenta alors l'alternative offerte : soit renoncer à la production et encourir le risque d'une perte pure et simple, évaluée par*

---

(1) Les conséquences économiques de la prise en compte du temps pour la rémunération des droits d'auteur à la télévision française appelleraient également un commentaire défavorable.

lui à dix-douze millions de francs et correspondant aux engagements irréversibles déjà pris (1), soit signer avec le G.E.F. un accord de coproduction.

Malgré une certaine réticence, due notamment à l'évolution du devis de cette production (l'évaluation était de 49 MF contre 28 pour les premières estimations), et à la difficulté de répartir les coûts entre le film et la série, le conseil autorisa à l'unanimité son président à poursuivre la négociation sur les bases indiquées.

C'est le 8 septembre 1981 qu'a été signé entre le G.E.F. et la S.F.P. un protocole d'accord définissant les conditions de la réalisation du film et de la série télévisée, en coproduction entre les deux sociétés, la distribution en France devant être assurée par le G.E.F.

Le 27 octobre 1981 étaient signés entre les parties le contrat de coproduction et le contrat de distribution explicitant les dispositions du protocole du 8 septembre.

Le coût du projet était évalué à 49 millions de francs réparti forfaitairement par moitié entre le film et la série. Le G.E.F. en prenait 51 p. cent à sa charge et le groupe S.F.P. 49 p. cent puisque le G.E.F. était désigné comme producteur délégué.

Un accord annexe au protocole de base du 8 septembre et de la même date prévoyait que les dépassements éventuels du devis seraient à la charge exclusive de la S.F.P. Un échange de lettres entre les présidents du G.E.F. et de la S.F.P. confirmait, le 27 octobre, que cet accord annexe prévalait sur les dispositions du contrat.

Après l'intervention de T.F. 1 Films intervenant comme coproducteur, le plan de financement fut bouclé sur la base de 49 millions de francs de devis, avec les contributions suivantes :

G.E.F.	:	24,990 MF
S.F.P.	:	12,005 MF
S.F.P. Cinéma	:	10,005 MF
T.F. 1 Films prod.	:	2 MF

La réalisation a différé de la prévision tant pour les délais que pour les produits et pour les coûts :

---

(1) Engagements très élevés.

### Consistance des « produits »

Le contrat « film » prévoyait une durée de 120 à 140 minutes. En fait, le film dure 180 minutes. Cet allongement, décidé par le producteur délégué, n'a pas fait l'objet d'aménagement des contrats, ni même de discussions explicites entre coproducteurs.

La convention de coproduction de la série télévisée, prévoyait 6 épisodes de 52 minutes (au total 312 minutes). Or, dès le 29 octobre 1982, la S.F.P., tirant les conséquences des coupes autorisées par le G.E.F. lors du tournage, a fait savoir que la durée utilisable ne serait que de 216 minutes (69 % de la prévision). Après une discussion avec T.F. 1, il a été convenu en décembre 1982 de réduire le nombre d'épisodes de 6 à 4, avec une durée de 54 minutes par épisode. La S.F.P. a accepté de compenser cette réduction en prenant des participations à des coproductions avec T.F. 1 pour un montant de 5,5 millions de francs.

### Coûts

Arrêtée au 30 juin 1983, la différence entre les coûts et les prévisions est donc de 16 millions de francs environ. Cette différence est imputable aux frais financiers non pris en compte dans le devis, mais surtout à d'importants dépassements de la réalisation.

Il s'ajoute dès lors à ces dépassements d'ampleur inhabituelle la charge que doit assumer la S.F.P. à l'égard de T.F. 1, soit 5,5 millions de francs d'allègement du prix de la série télévisée.

Le bilan de l'opération s'établit ainsi pour les différents intervenants :

G.E.F.	:	+ 8 591 000 F
S.F.P.	:	- 18 915 740 F (y compris 5,5 millions de francs de coproduction avec T.F. 1)
S.F.P. Cinéma	:	- 4 722 740 F
T.F. 1	:	+ 2 481 000 F

Ce bilan est très lourd pour la société qui perd près de 23,6 MF.

En définitive, la société s'est, sur cette opération, livrée pieds et poings liés à des coproducteurs publics et privés en s'ôtant toute possibilité de maîtrise des dépassements financiers prévisibles.

Votre rapporteur voudrait croire qu'il s'agit d'un cas d'école ; il n'en est pas sûr.

Alerté par les informations données dans la presse sur le tournage de Louisiane, il a demandé à la Société Antenne 2 les mesures qu'elle comptait prendre pour obvier aux glissements de devis d'une opération dont le coût initial est estimé à 60 millions de francs. Il lui a été répondu que la S.F.P. ayant souscrit le tournage à forfait, la chaîne n'était aucunement engagée par d'éventuels dépassements de coûts.

**B. LA POSITION DOMINANTE  
SUR LE MARCHÉ DE LA SOCIÉTÉ  
ENTRETIENT CETTE MÉCANIQUE ANTI-ÉCONOMIQUE**

*1° Des prix directeurs*

*a) La fiction.*

Pour la production nationale, la Cour des comptes a établi un bilan comparé des coûts de la S.F.P. et du secteur privé :

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Coût moyen devis (séries nationales seules).....	0,720	0,900	0,979	1,190	1,208	1,606	2,080
Pour mémoire : coût moyen horaire S.F.P. ....	0,931	1,067	1,185	1,081	1,239	1,589	1,761

*« L'avantage majeur retiré du recours aux sociétés privées provient du complément de financement qu'elles apportent et qui diminue d'autant la charge financière de la société de programme. Ce financement extérieur représente entre 10 p. cent et 35 p. cent du coût total de l'émission.*

*Compte tenu de ce financement, et pour des devis d'un montant souvent supérieur, le coût horaire réel, pour la société de programme, des émissions réalisées dans le secteur privé, est inférieur de 10 à 20 p. cent à celui des émissions comparables réalisées avec la S.F.P. »*

Le rapport de l'Inspection générale des finances est plus nuancé sur les comparaisons de barème, en particulier parce que les conditions réelles d'exécution des contrats ne sont pas connues (les rabais déguisés ou avoués de la S.F.P. sont de l'ordre de 6 à 8 p. cent).

**Mais la Cour des comptes et l'Inspection des finances s'accordent à reconnaître l'effet directeur joué par la S.F.P. sur les prix.**

*« En raison de l'absence de concurrence véritable pour les émissions de fiction, on peut penser que les prix de la S.F.P. ont joué le rôle de prix directeurs et que les producteurs privés ont progressivement majoré leurs tarifs pour maintenir le coût pour Antenne 2 ou T.F. 1 légèrement inférieur à ce qu'il aurait été avec la S.F.P. en financement total. Il semble que les négociateurs des sociétés de programme devraient exercer une vigilance particulière sur ce point. »*

**La Société F.R. 3 est au demeurant très réservée sur le recours à la S.F.P., ayant constaté qu'il aboutissait souvent à des écarts de prix de l'ordre de 25 p. cent avec ceux du secteur privé.**

b) La vidéo.

Dans le secteur vidéo, où la S.F.P. s'affiche comme concurrentielle, la situation est comparable, bien que l'écart entre les barèmes soit plus mince.

D'une part, le barème S.F.P. de vidéo mobile, qui correspond à un prix moyen, peut effectivement faire apparaître un niveau de prix qui soutient d'autant mieux la comparaison avec le secteur privé que celui-ci est contraint d'amortir normalement ses équipements, d'appliquer une tarification au coût marginal, sensiblement plus élevé pour les retransmissions nocturnes ou dominicales, et de rémunérer le capital investi.

D'autre part, en vidéo fixe, la S.F.P. a réussi, en maintenant un seuil technique et financier d'accès au marché élevé, **une situation de monopole et les effets qui s'ensuivent sur les prix.** Les équipements concurrents restent des studios de petite taille ou des plateaux de cinéma et des salles publiques transformées en studios avec des moyens de vidéo mobile.

Une appréciation comparative du niveau des prix pour des prestations de qualité équivalente ne peut donc être portée.

## 2. *Le mouvement perpétuel*

Pour des raisons tenant tant à la surdimensionnement de ses moyens en personnels et en studios qu'aux conditions mêmes d'emploi de ces moyens la **Société française de production et de création** produit à des coûts élevés. Il ne pourrait en être autrement lorsque l'on cumule les désavantages du gigantisme, d'une part, et d'autre part le handicap d'offrir à ses employés les bienfaits joints de la fonctionnarisation et les traitements élevés du cinéma.

Cette première pression sur les coûts de l'organisme en induit immédiatement une autre qui conduit la société à accepter des conditions particulièrement anti-économiques de tournage afin d'utiliser à plein ce potentiel dispendieux.

Aucune entreprise privée ne résisterait à la démarche qui consiste, depuis longtemps, à choisir entre deux sources de création de charges, celle qui est imputable au non-emploi de son personnel et celle, moindre, qui découle de l'utilisation de celui-ci.

Mais la S.F.P. dispose d'une position dominante sur le marché de l'audiovisuel français qui la dispense de s'interroger sur la légitimité de l'un ou l'autre de ces choix.

Les surcoûts de production enregistrés par la société portent en eux-mêmes leur justification, puisqu'ils vont exercer un niveau de prix directeur qui, à son tour, maintiendra la société en légitimant ces surcharges.

Il n'y a pas de raison pour que ce mouvement perpétuel trouve une fin.

### III. — Le manque de rigueur de la gestion des personnels défie l'imagination

#### A. LA STABILISATION DES EFFECTIFS A UN NIVEAU ÉLEVÉ N'EXCLUT PAS DES PROGRESSIONS ULTÉRIEURES

##### 1. *Une stabilisation des effectifs à un niveau élevé*

L'objectif assigné en 1984 à l'ensemble du service public est de maintenir ses effectifs au niveau atteint en 1983 : 17 771 personnes employées.

Votre commission rappellera toutefois que le volume des effectifs permanents des sociétés de programmes a augmenté très sensiblement depuis 1975.

	31-12-1975	31-12-1981	30-4-1982	Variation 82/75	1984
T.F. 1 .....	1 015	1 263	1 333	+ 31 %	1 444
Antenne 2 .....	878	1 307	1 345	+ 53 %	1 354
F.R. 3 .....	3 124	3 842	3 907	+ 25 %	4 207 (1)
Radio-France .....	2 056	2 502	2 574	+ 25 %	3 324 (2)
Total .....	7 073	8 914	9 159	+ 29,5 %	10 329

(1) En réintégrant les effectifs de R.F.O. pour homogénéisation des bases statistiques.

(2) En réintégrant les effectifs de R.F.I. pour homogénéisation des bases statistiques.

Elle note également que, compte tenu du niveau assez élevé de salaires dans les chaînes — mis en évidence par des observations convergentes de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances — les dépenses correspondantes ont été plus que proportionnelles à l'accroissement des effectifs (de 75 à 81, 35,6 en francs constants contre 29,5 % en nombre).

Dans certaines des sociétés de programmes, l'amplitude d'accroissement des dépenses a revêtu un caractère spectaculaire (pour la même période, plus 70 p. cent à T.F. 1 et plus 75 p. cent à A. 2).

## 2. Le bilan des intégrations de 1981 et 1982

Tout en notant que le coût définitif des intégrations de 1981 est difficilement chiffrable, les enquêtes de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances en tracent un premier bilan numérique :

	nombre des intégrations et réintégrations (1) (à la date du 30-4-1982)	Pourcentage par rapport aux effectifs du 31-12-1981
T.F. 1 .....	131	10,4 %
Antenne 2 .....	64	4,9 %
F.R. 3 .....	357	9,4 %
Radio-France .....	97	3,9 %

(1) Compte non tenu des « consolidations » et des « titularisations conditionnelles » qui concernent 250 personnes au total pour T.F. 1 et F.R. 3 (cf. infra).



**Mais le rapport de synthèse met en évidence les irrégularités importantes auxquelles ont donné lieu ces intégrations des deux sociétés (1) :**

**T.F. 1 a ainsi reconnu un droit à intégration :**

— à 62 personnes régulièrement employées depuis plus de 12 mois, dès lors qu'elles avaient effectué 180 jours de travail rémunérés en 1981, et cela sans détermination des besoins des services (à la différence d'Antenne 2 qui n'a ainsi intégré que 19 personnes) ;

— et à 5 personnes dont l'ancienneté était inférieure à 12 mois.

En outre, pour 49 personnes n'occupant pas des fonctions prévues dans la convention collective, T.F. 1 a accordé la garantie des conditions actuelles d'emploi et le bénéfice des revalorisations de rémunération des personnels permanents. En quelque sorte, ces agents sont devenus des permanents dont le salaire n'est que formellement un cachet. En outre, la société s'est engagée à les intégrer si la nouvelle convention collective définit des fonctions qui couvrent l'ensemble de leurs activités.

F.R. 3 avait défini, un peu avant la fixation précise des règles d'intégration par la tutelle, des critères moins restrictifs, qui ont finalement été appliqués. Le président de la société tenait ainsi à régulariser, au regard de la législation à l'époque en vigueur, la situation d'un certain nombre d'agents sous contrat à durée déterminée. **En tout état de cause, une cinquantaine de titularisations ne répondent ni aux conditions posées par la tutelle ni à l'interprétation qui en a été donnée.** Dans des conditions similaires à celles de T.F. 1, F.R. 3 a « consolidé » la collaboration (reconnaissance d'un lien contractuel à durée indéterminée avec la société tout en maintenant le paiement au cachet) de 194 agents appartenant au personnel radio. **Enfin le président de F.R. 3 s'est engagé pendant l'été 1981 à intégrer, dans la mesure des postes créés ou vacants en 1982, 59 journalistes pigistes. En juin 1982, 26 d'entre eux font désormais partie des effectifs permanents.**

**Les débordements qui ont caractérisé leur intégration de 1981 sont symptomatiques d'un phénomène non maîtrisé par les chaînes qui rend compte pour une grande part de la croissance très excessive des effectifs.**

---

(1) Des irrégularités moins nombreuses ont également été relevées à la S.F.P.

### 3. Des pressions constantes en faveur de l'intégration

Indépendamment des recrutements nouveaux qu'impliquera le développement des missions figurant dans la loi du 29 juillet 1982, des raisons profondes donnent à penser que la tendance permanente à l'accroissement des effectifs risque à nouveau de se manifester dans l'avenir.

Le rapport de synthèse de l'Inspection générale des finances décrit fort bien ce risque :

**« L'existence d'un très grand nombre de collaborateurs plus ou moins occasionnels dans ces sociétés exerce une pression constante en faveur de l'intégration au personnel permanent, qui dispose d'avantages financiers et de la garantie totale de l'emploi, dans un secteur où les reconversions professionnelles sont difficiles.**

*De nombreux cachetiers et pigistes sont liés aux programmes et à l'information. Certains d'entre eux ne peuvent être intégrés car leur fonction est trop attachée à une production donnée. Mais la tendance, principalement observée à Radio-France, est alors de prolonger leur présence. Au lieu de s'en séparer définitivement à la suite d'un changement dans la grille, leur collaboration est progressivement diminuée sans être tout à fait interrompue. Pour d'autres agents non permanents en revanche, des secrétaires et des assistants de production, de même que pour les journalistes pigistes, la nature de leur travail est proche de celui exercé par certaines catégories du personnel permanent. A l'origine, ces emplois sont nécessairement précaires puisque leur sort dépend en principe de l'émission correspondante, d'où le recours à la formule du paiement au cachet et à la pige. Mais au bout d'un certain temps, la seule prolongation de leur collaboration suffit à justifier des demandes pressantes d'intégration, sans que pour des émissions ultérieures le besoin d'autres cachetiers ou d'autres pigistes soit corrélativement supprimé.*

*Le problème ne se limite pas à l'intégration des cachetiers et pigistes. Il s'étend à l'ensemble du personnel de renfort, c'est-à-dire tous les collaborateurs occasionnels, intérimaires ou intermittents, selon les appellations. En effet, la variété des programmes et la spécialisation des tâches dans le secteur audiovisuel aboutissent à ce que l'importance du personnel de renfort dépende autant du contenu de l'activité que de son volume. Cet aspect prend une dimension particulière à la S.F.P., mais aussi à F.R. 3, dont les centres de production sont relativement peu spécialisés.*

*Dans ces deux sociétés, coexistent simultanément :*

*— un certain sous-emploi pour une partie du personnel permanent, non concernée par le type d'émission en cours de fabrication ou devenue disponible après le début du tournage ;*

*— le recours à des personnels de renfort spécialisés, souvent non domiciliés sur place dans le cas des centres régionaux de F.R. 3, pour tel ou tel besoin particulier.*

**A intervalles réguliers, une partie de ces personnels de renfort est intégrée mais le phénomène structurel précédent persiste, alimenté de surcroît par certains effets pervers des intégrations : pertes de planification entraînées par le caractère permanent des personnels affectés à la réalisation des émissions, baisse de productivité due à la sécurité du statut, risques d'obsolescence, à terme, pour les agents technico-artistiques ou techniciens très spécialisés. »**

## **B. L'INFORMATION : LES PLACARDS ET LES PROMOTIONS**

Votre rapporteur a procédé l'hiver dernier à un contrôle budgétaire auprès de la Direction de l'information d'Antenne 2 avec M. Charles Pasqua, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Cette visite lui a permis d'apprécier la compétence, le professionnalisme et le sérieux des collaborateurs de cette direction, de mieux connaître les contraintes techniques importantes qui président à la préparation du journal de vingt heures et de mieux cerner les arbitrages pas toujours explicites qui aboutissent à la diffusion d'une information devant des dizaines de millions de Français.

Mais il a été également frappé par le volume de la rédaction qui, toutes proportions gardées, est pourtant plus faible à A. 2 qu'à T.F. 1.

**Sur longue période, la croissance du nombre de journalistes du service public est importante ; elle a surtout été spectaculaire en 1981 et 1982 :**

Nombre de journalistes	1975	1981	(30-4) 1982
T.F. 1 .....	150	174	239
A. 2 .....	122	193	198
F.R. 3 .....	478	681	701
Radio-France .....	178	285	298

On connaît la mécanique en vertu de laquelle tout changement du pouvoir à la tête d'une chaîne, toute inflexion au sein de la majorité nationale et a fortiori tout changement de cette majorité aboutit à des rédactions surdimensionnées (1) par le recrutement des uns et la mise au placard des autres.

Mais ce qui est moins connu, ce sont les importantes promotions auxquelles donnent lieu les complots du sérail, dont la presse se fait tous les jours l'écho. Les enquêtes des corps d'inspection et de contrôle auxquelles il a été ici fait référence sont convergentes sur ce point.

On n'en donnera qu'une seule illustration, tirée du rapport de l'Inspection générale des finances sur Radio-France :

*« La rigueur observée en 1979 et 1980, spécialement pour les journalistes, n'a pu être maintenue en 1981.*

*Les promotions et révisions de salaire ont été particulièrement nombreuses et onéreuses.*

*Les promotions ont été en forte augmentation par rapport aux années précédentes :*

	80—	81	81—2	81—3
convention générale .....	58	57	91	122
Musiciens et choristes .....	3	3	0	2
Journalistes .....	21	2	10	64
Total .....	82	62	101	188

*Les promotions sont intervenues en 3 phases :*

- 1<sup>er</sup> janvier 1981 : 7 (information)
- 14 septembre 1981 : 27 (informations)
- 1<sup>er</sup> octobre 1981 : 9 (informations)

*21 (R.F.I.)*

*Sur ces 64 promotions, 39 ont entraîné une hausse de la rémunération, de 1 412 F/mois en moyenne.*

*L'un des effets en a été le gonflement vers le haut de la pyramide hiérarchique, spécialement pour l'Information :*

*— 4 des 8 rédacteurs en chef (groupe 250) présents au 1.1.1982 ont été nommés en 1981 (il n'y en avait que 6 au 1.1.1981) ;*

*— 15 des 29,5 journalistes du groupe 200 ont été nommés en 1981 (19 prévus au budget 1981).*

(1) Tous les présidents de chaîne entendus par votre rapporteur le lui ont confirmé.

*Cet effet a été moindre à R.F.I. où seuls les journalistes du groupe 250 ont augmenté de façon significative : 5 contre 3 au budget 1981.*

*Le coût des promotions fonctionnelles de journalistes a été pour 1981 de 248 050 F soit 0,99 % de la masse des appointements des journalistes 1980 (hors charges sociales). Il est en année pleine de 2,2 % des appointements de journalistes de 1981. »*

L'incidence financière de ces mouvements de personnels est difficile à chiffrer, mais certaine.

**Votre commission souhaite que ces pratiques cessent. C'est pourquoi elle est particulièrement choquée de constater qu'une fois de plus, la nomination d'un président de chaîne a donné lieu à des changements qui, selon ses investigations, ne se justifiaient pas.**

**Quel en est le prix ?**

### **C. LES CORPORATISMES INTERDISSENT TOUT PROGRÈS DE PRODUCTIVITÉ**

Dénoncés par le Parlement, par les gouvernements successifs, par les responsables des sociétés de programmes, et pour la dernière fois par la Haute Autorité dans son rapport annuel, les corporatismes sont l'élément le plus vivace du système audiovisuel français.

#### **1. La poésie des accords de travail**

a. L'orchestre de Radio France : des personnels qui connaissent la musique.

L'accord de travail des personnels de l'orchestre de Radio France constitue un air de vaillance qui effaroucherait la plus expérimentée des divas mozartiennes.

Faute de place, votre rapporteur ne peut donner le détail de ce document hallucinant qui enchâsse la moindre activité de ces personnels dans une série de règlements à la limite de l'irréel.

Mais il en donnera quelques illustrations :

— la semaine de 22 heures

La durée moyenne de service quotidien n'est que de 4 h 40 pour les musiciens et de 4 h 25 pour les choristes. Ce calcul tient compte, sans doute, des temps nécessaires au déchiffrage individuel des partitions. Mais pas uniquement.

Car un des privilèges de l'orchestre de Radio France est de pratiquer l'emploi à l'italienne, ces musiciens rémunérés une première fois cherchant en permanence d'autres engagements.

A cet égard, l'article 54 de l'accord est explicite, puisqu'il admet que l'on ne peut contraindre les personnels à travailler à une répétition qui n'aurait pas été prévue avant le mercredi 18 heures de la semaine précédente.

— On n'est jamais assez prudent :

La direction a fait figurer dans l'accord (art. 56) que les musiciens devaient assurer personnellement leur service.

A cet effet, une feuille d'émargement existe et il est précisé « que toute délégation de signature est interdite ».

— Les bons décomptes font les bons amis

Chaque prestations des musiciens et des choristes est définie avec un luxe balzacien de précisions, mais de surcroît leur volume horaire réel est multiplié par un tableau d'équivalence figurant à l'article 67 :

Durée maximum d'exécution de programme	Décompte d'heures	Services
40'	2 h	1 service de 2 h
2 h	3 h	1 service de 3 h
2 h 30	4 h	1 service de 4 h
2 h 40	5 h	1 service de 3 h + 1 service de 2 h
3 h 10	6 h	1 service de 4 h + 1 service de 2 h
4 h	7 h	1 service de 3 h + 1 service de 4 h
5 h	8 h	2 service de 4 h

Ceci sans préjudice des multiples coefficients d'accroissement auxquels peuvent donner lieu certaines prestations.

— Les quarts d'heure supplémentaires

Chaque minute de dépassement d'un service donne lieu à l'octroi d'un quart supplémentaire facturé à 125 % ; chaque

dépassement de ce quart d'heure donne lieu à l'attribution d'un nouveau quart d'heure.

— Les prestations des choristes donnent lieu à des suppléments variables, suivant que les œuvres donnent lieu à des répétitions à un, deux ou trois par partie (art. 66).

Lorsque l'œuvre nécessite une participation en tant que soliste appelée « feu », la rémunération supplémentaire est fixée de gré à gré (art. 66).

— Les peines du départ

Les difficultés du voyage ne sont point oubliées :

Le jour du départ fait l'objet d'un décompte de sept heures de service si le départ est fixé avant douze heures ou si le voyage excède cinq heures et de quatre heures de service si le départ est fixé après douze heures.

Toutefois, la notion de départ après douze heures n'existe plus dès lors qu'un service s'ajoute au voyage : la journée sera alors considérée entière et décomptée comme telle.

— Les joies du retour

Le jour du retour fait l'objet d'un décompte de 7 h de service si le retour est fixé après 12 h et de 3 h de service si le retour est fixé avant 12 h. En cas de tournée intercontinentale, l'heure d'arrivée est appréciée en fonction de l'heure locale du lieu du départ du voyage de retour.

Si le retour intervient entre 24 h et 0 h 30, le jour suivant on décompte une heure de service. Le lieu du départ et du retour fixé par le calendrier de voyage devra être prévu dans les limites administratives de Paris.

Votre rapporteur plaint sincèrement les nombreuses personnes qui doivent être chargées de calculer les multiples secondes de présence que les personnels consacrent à un travail pour lequel ils sont payés, mais qu'ils ne pratiquent qu'à mi-temps, dont le volume réel est augmenté fictivement par des décomptes byzantins mais très fructueux et le rendement financier accru par d'innombrables cas de facturation supplémentaire.

Cette situation est inadmissible. Votre rapporteur souhaite vivement que la tutelle veuille bien accepter de diligenter une enquête

b. Les conditions d'emploi des personnels de la S.F.P.C.

Dans une note remise à votre rapporteur en mars 1983, la S.F.P.C. faisait le bilan de l'application de l'accord de travail du 9 août 1979, et en particulier relevait la difficulté de réaliser la mobilité fonctionnelle prévue par l'accord.

*« La mobilité fonctionnelle s'est heurtée aux réticences des personnels qui ont vu dans cette mobilité un moyen d'accroître leur charge de travail pour compenser la réduction des effectifs. En l'absence de définitions de fonctions négociées avec les organisations syndicales, la notion de polyvalence ou de « poly-aptitude » n'a pu être concrétisée. Les négociations inter-sociétés qui ont lieu actuellement devraient tendre à l'instituer (1). Du moins, le nouveau règlement de travail a-t-il mis fin aux situations les plus aberrantes. »*

Cet avis autorisé est partagé par l'Inspection générale des finances qui a été chargée d'enquêter sur la situation de la société et a mis en cause ces pratiques corporatistes :

1. La spécialisation des agents est une des bases de cette pratique. La S.F.P. compte plus de 110 métiers différents, du sellier au monteur en chauffage central, qui correspondent à plus de 160 catégories de personnels.

*Dans la plupart des cas la technicité des fonctions justifie cette spécialisation, mais la polyvalence entre métiers voisins ou entre supports distincts pour un même métier (film ou vidéo) ne se développe que très lentement.*

*Si quelques passages du secteur film au secteur vidéo ont été réalisés (des fonctions de scriptes à celles d'assistant de réalisation ; ou de celles de monteur film à celles de monteur vidéo), il existe une forte pression pour maintenir des métiers distincts ; ce qui contraint dans certains cas à utiliser deux agents qui ne sont pas occupés à plein temps là où un seul suffirait. C'est, par exemple, le cas pour :*

— l'agent chargé du groupe électrogène (2), qui met en place celui-ci en début de tournage et en assure la remise en ordre en fin de tournage sans aider les électriciens éclairagistes au cours de la journée ;

— la maquilleuse (3) qui, notamment sur les productions de fiction contemporaine, ne remplace pas la coiffeuse même si les coiffures des acteurs ne requièrent que quelques coups de peigne ;

---

(1) On attend...

(2) La facturation du groupiste représente en moyenne 19 000 F par téléfilm, hors frais de déplacement ;

(3) La facturation d'une coiffeuse représente environ 22 000 F par téléfilm, hors frais de déplacement.



— les chauffeurs de véhicules qui ne sont admis que très progressivement à aider les équipes constituées (en décoration notamment) ;

— les pompiers qui, alors même que la modernisation des systèmes de sécurité transforme progressivement leur fonction en simple permanence, se refusent à étendre leur compétence aux activités de surveillance générale qui dépassent la seule sécurité incendie.

*Les effets de la spécialisation sont accentués par l'usage du travail en équipe. Toutes les fonctions doivent être remplies dans chaque équipe, ce qui conduit à constituer systématiquement des équipes de base relativement lourdes.*

Un progrès sensible a été réalisé dans la mesure où certaines fonctions ne sont plus programmées pour toute la durée d'un tournage lorsqu'elles ne sont pas indispensables (coiffeur, par exemple), mais cette pratique est loin d'être systématique (le spécialiste du trucage en vidéo-fixe reste programmé automatiquement, même si c'est le réalisateur lui-même qui procède à l'essentiel des manipulations). La lourdeur des équipes de la S.F.P. peut ainsi lui faire perdre des marchés.

L'affectation encore fréquente de ces équipes à leurs matériels crée une rigidité supplémentaire. L'introduction de nouveaux équipements électroniques de montage a permis de banaliser ces matériels, mais la notion d'équipes susceptibles d'être affectées indifféremment sur des équipements relativement standardisés n'est pas dans l'ensemble pas appliquée.

2. Les pratiques dites « habitudes de travail » ont pour effet d'alourdir le coût de la main d'œuvre utilisée, mais sont globalement difficilement mesurables.

Certaines catégories de personnels disposent chaque année de congés supplémentaires non prévus par la convention collective :

- 12 jours ouvrés pour les mixeurs ;
- 8 jours pour les assistants-mixeurs ;
- 11 jours ouvrés pour les agents de la climatisation ;
- 5 jours ouvrés par an pour les agents de construction de décors travaillant à la Maison de la Radio, supprimés en 1980, font actuellement l'objet d'une nouvelle revendication ;
- 3 jours ouvrés accordés en 1982 aux équipes de la construction de décors des Buttes-Chaumont travaillant du lundi au samedi. (...)

(...) Par ailleurs, la rigidité des habitudes horaires nuit à l'utilisation optimale des moyens. Ainsi, par exemple :

— les personnels affectés à une émission vidéo le matin ne peuvent participer à une autre émission l'après-midi s'ils doivent à nouveau intervenir pour la première émission le soir ;

— les équipes de construction de décors des Buttes-Chaumont ne travaillent que de 8 h à 16 h 48, alors que celles de l'Empire ou de la Maison de la Radio, dont la tradition théâtrale est plus développée s'agissant de studios accueillant du public, acceptent de monter ou démonter des décors le soir ;

— enfin, l'usage de temps de pause comptés comme temps de travail peut dans certains cas réduire la durée effective du travail quotidien de 30 minutes. »

Dans ces conditions, on comprendra que l'occupation à plein temps des personnels de la S.F.P. s'accompagne d'une perte de potentiel de l'ordre de 20 à 25 % de l'effectif.

## 2. Le manque de souplesse du régime des heures supplémentaires

Le rapport de synthèse de l'Inspection générale des finances est tristement explicite sur ce point :

« Les heures supplémentaires représentent une part non négligeable des dépenses de personnel : 16,5 millions à la S.F.P., 11,2 à FR 3, 10 à TF 1, 8,1 à Antenne 2, 8 à Radio-France.

Or la définition d'un régime applicable à tout le personnel ne tient pas compte de la situation de certains agents et des besoins des sociétés.

Par exemple à TF 1 et Antenne 2 — mais une démonstration similaire pourrait être faite pour la SFP ou FR 3 — les services techniques et ceux de l'actualité télévisée représentent 85 % environ des heures supplémentaires de ces deux sociétés.

Une règle édictée à l'époque de l'ancien ORTF impose à la société de considérer que les équipes de reportage en mission travaillent forfaitairement 14 heures par jour pour une mission d'une journée, 12 heures par jour pour une mission de 2 à 3 journées, 10 heures pour toute mission dépassant trois jours. Cette disposition est lourde de conséquences pour le fonctionnement du service puisqu'elle conduit, pour une semaine de tournage ( $7 \times 10 \text{ h} = 70 \text{ h}$ ), soit au paiement de 41 heures supplémentaires ( $70 \text{ h} - 39 \text{ h} = 31 \text{ h} + 10 \text{ h}$  de repos hebdomadaire), soit à plus d'une semaine de récupération des heures travaillées.

En outre, la signature d'un protocole d'accord inter-sociétés le 30 avril 1982 limite sensiblement le nombre d'heures supplémentaires annuelles par agent qui peuvent être rémunérées. Cet accord peut induire des créations d'emplois puisque les heures prises sous forme de jours récupérés seront en forte croissance. Mais, paradoxalement, cette augmentation d'effectifs ne réduira pas le nombre des heures supplémentaires effectuées par les équipes de reportage, compte tenu du maintien de la règle des 14, 12 ou 10 heures forfaitaires par journée de mission.

En d'autres termes, les règles d'emploi de certains personnels sont telles que les sociétés sont contraintes soit de payer des heures supplémentaires pour un travail qui n'a pas été effectué, soit d'accorder des congés « compensateurs » et de recruter du personnel intérimaire qui sera lui-même soumis aux mêmes règles aberantes.

### 3. De très faibles progrès de productivité

Pour ne pas allonger son propos sur ce point, votre rapporteur donnera deux illustrations (1) de cette situation. L'une montrant que les investissements techniques ne sont pas utilisés par suite des réticences des personnels, l'autre apportant la preuve que seule une réduction des effectifs pourrait créer des progrès de productivité significatifs :

#### a. l'opposition entre le journalisme électronique et les attitudes corporatistes à FR 3.

Le rapport de synthèse de l'Inspection générale des finances porte les commentaires suivants :

*« Le « journalisme électronique substitue aux moyens de reportage film des matériels vidéo légers perfectionnés : caméra électronique et magnétoscope portable. Il permet notamment la diminution de l'éclairage et la transmission directe à distance des images, en supprimant donc l'étape du développement du film en laboratoire. Par conséquent, il devient possible de réduire les équipes de reportage tout en multipliant le nombre des sujets tournés sur tout le territoire. »*

---

(1) Respectivement empruntées à la S.F.P. et FR 3, mais des raisonnements du même ordre pourraient être tenus sans difficulté sur d'autres sociétés programées.

*FR 3, qui doit réaliser 23 journaux quotidiens d'informations régionales, est tout particulièrement intéressée par ces moyens nouveaux. Les premières expériences tentées en 1979 et 1980 ont été positives, sur le plan de la qualité de l'information et du rendement financier. Au-delà de ces avantages immédiats, ces matériels pourraient également constituer une importante étape dans la voie de la « télévision de communication », retenue par FR 3 à partir des années 1982-1983.*

L'hostilité des partenaires sociaux a conduit la société à infléchir l'orientation vers le « tout électronique » qui avait été prise en 1980. Le risque existe de voir FR 3 n'accepter qu'avec retard cette évolution technologique, sans de surcroît en recueillir les avantages immédiats, si dans les centres régionaux se juxtaposent pendant une trop longue période des moyens électroniques légers et des moyens film générateurs de charges fixes élevés. »

Votre rapporteur approuve ces observations ; il se bornera à relever que FR 3 a investi pendant trois ans des sommes de l'ordre de 14 millions de francs dans ces actions et que, prudemment, la direction de la chaîne se borne à mettre en place des expériences pour ne pas susciter l'ire de ses personnels.

Cette situation n'est pas admissible.

**b. Des progrès de productivité sont possibles : les conséquences des plans de réduction des effectifs à la S.F.P.**

Le rapport, tout à fait remarquable, de l'Inspection générale des finances comprend un tableau fourni par la S.F.P. en réponse aux observations de l'Inspection. Ces données retracent, année par année, l'évolution du rapport entre le chiffre d'affaires et le potentiel utile :

	1977	1978	1979	1980	1981
Total potentiel utile (en J) .....	698 489	662 121	603 756	573 366	571 150
Indice (100 en 1977) .....	100	94,8	86,4	82,1	81,77
Chiffres d'affaires (en MF constants) .....	415,2	393,3	392,5	444,6	441,2
Indice (100 en 1977) .....	100	94,7	94,5	107,1	106,2
Indice $\frac{\text{Chiffre d'affaire}}{\text{Potentiel utile}}$	100	100	109,4	130,4	129,9

**Ces données illustrent de façon éclairante les progrès de productivité accomplis en 1979 et 1980 à la suite de l'application du plan de réduction des effectifs consécutif à la crise qu'a connue la S.F.P.**

#### **D. LES CUMULS DE FONCTION ET DE RÉMUNÉRATION A LA LIMITE DE L'INGÉRENCE**

Pour 1981, les rapports de la Cour des comptes sur TF 1 et Antenne 2 donnent une idée exacte de l'ampleur des rémunérations les plus élevées.

Pour TF 1, les salaires s'échelonnaient de 333 891 F à 429 245 F et les cachets de 219 271 F à 545 471 F.

Pour Antenne 2, les salaires s'élevaient de 298 532 F à 540 000 F et les cachets de 322 068 F à 1 271 427 F.

**On se gardera de porter un jugement sur les échelles de salaires et de traitement qui relèvent soit de la rémunération justifiée du talent et du professionnalisme, soit de situations de confiance qui ne relèvent pas du contrôle parlementaire.**

Mais ces tableaux mettent en évidence un cas de cumul (1) qui donne à penser qu'en certains cas, il existe plusieurs guichets auxquels certains s'approvisionnent.

On passera rapidement sur des fautes bénignes vis-à-vis du cumul, comme le non respect presque généralisé des clauses d'exclusivité, pour s'intéresser à ce qui constitue, pour certains, un gisement financier important : la distribution de droits d'auteurs.

Votre rapporteur a demandé communication des relevés des personnes ayant, depuis 1979, perçu annuellement plus de 50 000 F auprès de la S.A.C.D. et de la S.A.C.E.M.

**Ces documents sont, on s'en doutera, intéressants**

Par pudeur, on évoquera rapidement à la rubrique « Les copains d'abord », les conséquences financières de matraquage auquel a donné lieu l'activité de deux auteurs-compositeurs. Ce qui paraît plus

---

(1) Celui d'un réalisateur dont la commission d'enquête sénatoriale de 1979 avait déjà mis en cause la responsabilité dans les dépassements de devis très importants sur le tournage d'une série télévisée. Il ne s'agit donc pas d'une surprise.

probant est l'effet financièrement bénéfique, aussi bien dans le domaine musical que dans celui des œuvres dramatiques, de certaines fonctions de réalisation.

Un des moyens les plus sûrs de « surnager » en ces temps de crise est d'avoir le monopole de réalisation de certaines émissions. Cette situation assise commande souvent de rectifier le travail des auteurs et des compositeurs ; **mettre un point d'orgue à une ritournelle ou ponctuer un manuscrit peut s'avérer de très bon rapport (1).**

Dans le domaine musical, les génériques d'émissions à périodicité rapprochée offrent des occasions à ne pas négliger. Sur quatre années, un réalisateur de télévision a ainsi perçu de TF 1 et de FR 3, outre ses cachets de réalisation, des sommes de l'ordre de 720 000 F. **Son don d'ubiquité étant limité, il n'apparaît ni dans la liste d'Antenne 2 ni dans celle de Radio-France.**

**Mais les œuvres dramatiques fournissent également des occasions de cumul.**

On ne s'étonnera naturellement pas qu'une des personnes précitées, qui a réussi en 1981 à émarger aux tableaux d'honneur des dix premiers cachets des deux chaînes, **ait également touché des droits d'auteurs substantiels au titre de ces deux participations.**

Mais cette « loi des grands nombres » obéit à une logique plus opaque, et pour tout dire plus malsaine lorsqu'elle autorise un responsable d'unité de programmes figurant déjà dans les dix cachetiers les mieux rémunérés d'Antenne 2, à percevoir des droits sur des adaptations diffusées par cette chaîne. Ce dernier travail a dû être considérable, puisque les sommes perçues par l'intéressé ne sont pratiquement pas inférieures à celles touchées par le créateur du commissaire Maigret.

---

(1) Votre rapporteur ne met naturellement pas en cause le véritable travail d'adaptation, nécessaire à la diffusion d'œuvres littéraires à la télévision.

Que l'on s'entende, les erreurs décrites au présent chapitre ne relèvent pas d'une simple étude de la pathologie financière commune à toutes les grandes structures.

En reprenant les constatations des corps d'inspection et de contrôle et les observations qu'il a pu lui-même effectuer, votre rapporteur a entendu donner une idée aussi exacte que possible de l'ampleur des errements de gestion du service public qui enserrant l'activité du système audiovisuel français dans un réseau serré de comportements corporatistes et de pratiques anti-économiques.

Le gouvernement, comme ses prédécesseurs, a essayé de réagir ; ainsi que le recommandait l'inspection générale des Finances, il a dégagé en 1983 et prévu pour 1984 des moyens permettant aux sociétés de mieux suivre et donc de mieux contrôler la gestion des fonds publics.

Votre commission se félicite de cette action.

Elle note toutefois qu'il eût été préférable d'éviter, au moins dans un premier temps, d'accroître les ressources du service public dans les proportions que l'on sait, l'afflux de fonds ne prédisposant pas à la recherche d'économies ; elle estime que la diversification des missions du service public créé par la loi sur la communication audiovisuelle aura des conséquences financières tout aussi fâcheuses.

Mais au-delà de la mise en place de procédures de strict contrôle se pose un problème plus grave.

Les sociétés du service public doivent avoir non seulement les moyens du contrôle de l'emploi de leurs ressources, mais la volonté de maîtriser cet emploi.

L'ensemble des constatations qui précèdent montre que cette volonté est loin d'être acquise.

## CHAPITRE 2

### L'APPLICATION DE LA LOI DE 1982 AMPLIFIERA LES CHARGES DU SERVICE PUBLIC

#### I. La convention collective des personnels

Lors des débats au Sénat sur la loi du 29 juillet 1982, votre commission des finances avait mis en garde le gouvernement sur les dangers que représentait cette convention pour l'équilibre financier des organismes. Son avertissement n'a pas été entendu.

Pourtant, le gouvernement disposait à cette époque de l'éclairage porté sur ce problème par le rapport de synthèse de l'Inspection générale des finances.

« Le risque est grand de voir les négociations en cours étendre le champ des fonctions prévues dans la convention collective générale. **A la limite toute personne ayant travaillé quelques mois pour une société acquerrait ainsi ipso facto tout droit à l'intégration.** Or, il a été souligné précédemment que les conditions de production et de fabrication des programmes excluaient la possibilité d'organismes fonctionnant exclusivement avec des personnels titulaires.

« Pour éviter que le processus d'intégration ne devienne sans fin, il est donc souhaitable d'accorder la plus grande attention à cet aspect de la négociation avec les représentants du personnel. La tâche sera d'autant plus délicate que certaines sociétés, TF 1 et FR 3, se sont déjà engagées à intégrer de nombreux agents si leurs fonctions étaient incluses dans la nouvelle convention. En revanche, la convention collective existante de la S.F.P. contient des dispositions restrictives concernant l'intégration des personnels technico-artistiques intermittents. »

**Pour l'essentiel, les chaînes de programmes sont demeurées assez discrètes sur les conséquences financières de la convention.**



Peut-être parce que celle-ci ne représentait que le premier acte d'une pièce dont on a peur de connaître la fin.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1983 ont été approuvées les dispositions générales de la convention.

Comme l'établit une réponse au questionnaire budgétaire, « les travaux se poursuivent pour compléter ces dispositions d'ensemble, notamment sur les points suivants : le système de rémunération et le règlement cadre de travail. »

L'importance de ces deux aspects du régime conventionnel des personnels incite votre rapporteur à ne pas porter de jugement définitif sur les résultats obtenus.

**Mais, en toute hypothèse, il apparaît clairement qu'il ne sera pas possible d'éviter une surcharge des coûts en personnels. Outre les pressions déjà relevées en faveur de l'intégration des intérimaires, les écarts de salaires existant dans les sociétés aboutiront inéluctablement à un alignement à la hausse de la charge des personnels.**

## II. L'extension pharaonienne du nombre des sociétés

### A. *UNE TENDANCE A LA PROGRESSION DES COUTS FIXES*

L'enquête établie par les corps d'inspection et de contrôle a rappelé les alourdissements de structure et l'augmentation des frais fixes qui ont suivi l'éclatement de l'O.R.T.F.

De sept sociétés en 1981, l'audiovisuel français passera à près de cinquante sociétés au terme d'application de la loi sur la communication audiovisuelle.

**On imagine mal que cette parthénogenèse puisse se produire sans frais supplémentaires.**

Par exemple, la direction de FR 3 estime à 3 p. cent le coût de la filiation des futures sociétés régionales de télévision.

## B. LA SOCIÉTÉ DE COMMERCIALISATION

Votre commission avait émis quelques doutes sur l'opportunité de créer une société de commercialisation.

D'abord parce qu'elle ne constituait qu'une réponse institutionnelle à un problème de fond — la très faible amplitude des recettes commerciales des chaînes.

Ensuite parce que cette société va constituer un écran dans la politique de coproduction des chaînes avec des intervenants étrangers, ces opérations étant souvent conditionnées par la répartition des droits de diffusion à venir.

**Naïvement, votre rapporteur avait souhaité obtenir certaines précisions sur les ressources, l'activité et les projets de cette nouvelle société.**

Aucune réponse à ses questions ne lui est parvenue en temps utile pour être insérée dans le présent rapport (1).

**La société de commercialisation existe-t-elle ?**

**Votre rapporteur entend effectuer l'an prochain une enquête sur ce point.**

---

(1) Votre rapporteur a envoyé son questionnaire le 6 juillet au président de cette société. Le 3 novembre — mieux vaut tard que jamais — ce président lui a fait répondre par un de ses collaborateurs dans les termes cités ci-dessous :

« Monsieur le Sénateur,

Nous avons bien reçu en son temps votre lettre du 6 juillet dernier accompagnée du questionnaire portant sur l'exécution de l'exercice 1983 de notre société et sur ses orientations 1984.

« Nous tenons à vous préciser que France Media/International étant en pleine organisation et ne fonctionnant effectivement que depuis fin septembre 1983, il nous paraissait un peu prématuré de vous apporter les éléments que vous réclamiez.

« Néanmoins, nous ne perdons pas de vue ce document et ne manquerons pas d'y répondre dès que nous serons en mesure de le faire. »

La substance de cette missive signifie que la société de commercialisation vit sur des crédits publics dont elle ignore l'emploi ; situation qui ne l'empêche pas d'en solliciter d'autres puisque 14,6 millions de francs prélevés sur la redevance seront affectés à cette société en 1984.

**L'attitude de ces dirigeants est inadmissible et irresponsable.**

### III. Un développement de la décentralisation

La stabilisation des ressources des organismes a inquiété la Haute Autorité sur un point. Celle-ci, dans son rapport (p. 71), a explicitement mis le Gouvernement devant ses responsabilités en insistant « sur la nécessité d'un contrôle strict des moyens mis en œuvre pour que la régionalisation réussisse sans mettre en péril l'audiovisuel public » :

Cette préoccupation met en évidence la disproportion qui a présidé à la définition des nouvelles missions du service public ; elle prend acte également de la contradiction financière qui existe entre l'existence d'un système de plus en plus coûteux et l'extension démesurée de ce système.

#### A. LA DÉCENTRALISATION RADIOPHONIQUE

Radio-France a créé depuis dix-huit mois les radios décentralisées de service public suivantes :

- Radio Berry Sud (à Châteauroux) depuis le 23 avril 1982.
- Radio Vaucluse (en Avignon) depuis le 29 juin 1982.
- Radio Bretagne Ouest (à Quimper) depuis le 3 août 1982.
- Radio La Creuse (à Guéret) depuis le 5 septembre 1982.
- Radio Côte d'Azur (à Nice) depuis le 19 octobre 1982.
- Radio Périgord (à Périgueux) depuis le 26 octobre 1982.
- Radio Belfort (à Belfort) depuis le 14 décembre 1982.
- Radio Puy-de-Dôme (à Clermont-Ferrand) depuis le 19 avril 1983.
- Radio Landes (à Mont-de-Marsan) depuis le 17 mai 1983.
- Radio Drôme (à Valence) depuis le 18 juillet 1983.

— L'audience de ces stations est très variable, de 4 p. cent à 24 p. cent. Elles emploient en moyenne vingt personnes à titre permanent et 80 à 120 personnes comme pigistes.

Leur coût unitaire est important, environ 3,5 millions de francs en investissement (payés avec l'aide des collectivités locales) et 8 millions de francs en fonctionnement annuel versé par Radio-France.

La société a au demeurant prévu de limiter en 1984 les futures créations de radios décentralisées de service public, compte tenu de leur coût.

Si l'expérience était étendue à 90 départements, elle aboutirait à une charge annuelle supplémentaire de l'ordre de 750 millions de francs 1983, compte non tenu d'investissements de l'ordre de 250 millions de francs.

Etait-il utile de créer ces stations sur fonds publics alors que les radios libres, qui seront environ 800 à la fin de l'année 1984, rendent à moindres frais des services similaires ?

## B. LA DÉCENTRALISATION TÉLÉVISÉE : UNE CARICATURE COUTEUSE

### 1. Une vision disproportionnée

La loi du 29 juillet 1982 prévoit qu'en 1986, douze sociétés régionales de télévision seront constituées aux fins de produire et d'émettre des programmes régionaux.

Ce nombre correspond à peu près aux actuels centres régionaux de programme de FR 3.

Sans relever le parfait décalque qui consiste à régionaliser en reproduisant les structures qui existent déjà, votre commission se demande si l'ampleur de ce programme se justifie. On passera dès 1984 de 6000 heures à 10 000 heures de programmes.

Une société a été créée dans le Nord-Pas-de-Calais en 1983, deux autres le seront en Lorraine et en Aquitaine en 1984.

Peut-être est-il encore temps de réviser ce programme trop arbitraire. La République fédérale allemande, dont la structure politique est infiniment plus décentralisée que la nôtre, ne possède que neuf chaînes régionales (et donc neuf sociétés...).

D'autant qu'on peut supposer sans trop de risques que les moyens financiers du service public ne lui permettent pas de mener à bien le projet d'ici 1986, à échéance fixée par la loi de 1982.

---

(1) L'avant-dernier alinéa de l'article 51 de la loi prévoit également que « la création d'autres sociétés régionales est autorisée par décrets ». On peut donc escompter sur la création à terme de 22 sociétés régionales de télévision !

## 2. Des coûts très importants

### a) Un accroissement de coût certain

Il est très difficile de chiffrer la charge de la future décentralisation. D'une part parce qu'aucune des sociétés régionales ne fonctionne encore et que, d'autre part, les surcoûts que l'on peut constater dans le budget des directions régionales ne sont pas totalement significatifs de la charge réelle de ce projet.

Les bleus budgétaires font état de sommes de l'ordre de 220 millions de francs en 1983 et 245 millions de francs pour 1984, aussi bien en investissements (TDF) qu'en fonctionnement. Au sein de cette enveloppe, votre rapporteur a pu identifier certains frais qui concernent la préparation directe de la mise en place d'une société régionale (le coût institutionnel de la filialisation étant estimé pour FR 3 à 3 p. cent du budget fonctionnement des stations régionales).

De même, 106 millions de francs ont été nécessaires pour le seul dernier trimestre à l'émission autonome de 2 h 30 de programmes par les stations régionales.

Ces seuls éléments qui correspondent à un état de préparation assez peu avancé des projets de décentralisation parlent d'eux-mêmes. D'autant qu'actuellement, les responsables de la société font preuve de grande prudence financière quant à la future extension des sociétés.

### b. Les risques du passage du contrôle financier direct à celui du contrôle financier des filiales.

Le rapport de l'Inspection générale des finances sur la gestion de F.R. 3 met en évidence le fait que la Direction centrale ignore les coûts réels des prestations de ces stations mais qu'elle a compensé cette insuffisance en mettant en place des procédures de répartition des budgets d'équipements et d'allocation interne des ressources qui évitent les dangers de dérapage financier.

Sans donner dans le procès d'intention, il paraît clair que le degré d'autonomie supplémentaire qu'implique la filialisation ne résoudra pas le premier problème et risque d'alterner l'exercice du contrôle interne a priori mis en place par F.R. 3 afin d'éviter tout débordement.

Il est à craindre qu'alors les sociétés s'adressent à leurs autres actionnaires et notamment les collectivités locales qui seront sollicitées en vue de cette action.

### 3. La réalité de la décentralisation

#### a. La « Dynastie » régionale.

Afin de limiter les coûts de l'émission antérieure de deux heures trente de programme effectuée par les stations depuis septembre, F.R. 3 a judicieusement mis en place une agence de programmes interrégionaux (A.P.I.) afin de favoriser les échanges entre les stations régionales.

On a également acquis la série américaine « Dynasty » pour servir de « locomotive » à ces programmes — **puisque les taux habituels d'audience des films de 52 minutes diffusés par les stations régionales ne dépassaient pas 4 p. cent.**

En audience, les résultats obtenus par la diffusion de ces programmes depuis septembre sont satisfaisants puisqu'ils se situent entre 15 et 20 p. cent.

**Néanmoins, on peut se demander s'il est très utile pour le service public, et très conforme aux buts de la décentralisation assignés par la loi, d'offrir une telle grille de programmes (1) ?**

**Ceux-ci correspondent-ils à une décentralisation effective ?**

b. Une décentralisation centrée sur les sièges des stations régionales.

Votre rapporteur a observé que les émissions d'information régionales débordaient rarement le cadre de la capitale de la région.

En effet, les règles d'emploi des personnels excluent que ceux-ci se déplacent dans un rayon excédant cinquante à quatre-vingts kilomètres de ce point central à compter du milieu de la journée.

La société s'équipe en appareils de transmission autoradios mais elle note elle-même que la rentabilisation de ces équipements est subordonnée à la transformation d'équipes de reportage film en équipes de reportage vidéo.

**On a vu que cette mutation n'était pas acquise compte tenu des réticences des personnels de F.R. 3 à accepter le progrès technique et ses conséquences.**

\*  
\*\*

---

(1) Votre rapporteur avait demandé à la société FR 3 une analyse précise de ces programmes. Il attend encore...

**Lors des débats de la loi sur la communication audiovisuelle, votre commission avait invité le Gouvernement à réfléchir sur les charges qu'impliquerait l'application de son projet ; elle avait évalué à deux milliards de francs la dépense annuelle correspondante à l'horizon de pleine application de la loi.**

**Ce chiffre n'est naturellement pas atteint, mais il serait préférable de mettre un frein aux excès de développement du service public qu'implique la mise en œuvre de la loi avant qu'il le soit.**

**Où trouvera-t-on l'argent ? Et qui paiera ?**

## CHAPITRE 3

### LES ERREMENTS DU SERVICE PUBLIC CONDUISENT A S'INTERROGER SUR LES CONDITIONS ET LE COÛT DE SA SURVIE

#### I. Les ressources considérables dont a bénéficié l'audiovisuel en 1982 et 1983 n'auront servi à rien car la situation financière des sociétés s'est dégradée

En dépit des apports financiers importants dont ils ont bénéficié depuis deux ans, les organismes de radiodiffusion ne sont pas dans une situation financière facile.

Votre Commission des finances a demandé à la Cour des comptes d'examiner l'état des finances de la Société Française de Production et de Création, des trois chaînes de programmes et de Radio-France.

La Cour, lui a comme à l'accoutumée, remis une étude remarquable dont les principaux extraits sont reproduits ci-après.

Ne souhaitant pas insister sur le cas de la Société Française de Production et de Création, plutôt atypique car elle frise le collapsus financier depuis sa création pour des raisons que chacun connaît, votre rapporteur a eu la surprise de constater, que les sommes perçues en 1981 (collectif budgétaire), 1982 et 1983 n'ont en aucun cas permis aux sociétés de rétablir la situation ; pour certaines, même, l'emploi de ces sommes a paradoxalement contribué à dégrader leurs finances ...

#### A. T.F. 1

*« La situation financière de TF 1, qui s'était profondément dégradée en 1979 et 1980, ne s'est pas réellement redressée en 1981-1982.*

*Si le fonds de roulement qui avait diminué de 32,8 MF en 1979 et 21,2 en 1980, s'est accru de 4 MF en 1981 et de 11,5 MF en 1982, il n'atteint à la fin de cet exercice que 28,6 MF face à une masse de*



dépenses annuelles de quelque 1 400 MF. Encore l'accroissement de 1982 doit-il être apprécié en fonction de l'octroi d'une subvention d'équipement de 8 MF, d'une dotation en capital de 20 MF qui n'a été que très partiellement utilisée à accroître le stock de programmes et de la constitution d'une provision hors exploitation de 11,7 MF.

La situation est d'autant plus préoccupante qu'une part importante des créances constituée par les restes recouvrer sur redevances, présente une liquidité décroissante cependant que l'essentiel des dettes (vis-à-vis de T.D.F., des organismes sociaux et de l'Etat) a une exigibilité rapide.

La trésorerie disponible qui n'avait pu parfois être maintenue positive, au cours des dernières années, qu'en bénéficiant des avances de la régie publicitaire ou qu'en obtenant certains différés de paiement de T.D.F., ne s'est améliorée en 1982 (passant en fin d'année de 10,5 à 42,5 MF) que grâce à l'octroi d'une avance sur redevance de 27 MF destinée à un rachat de la part d'Antenne 2 dans l'immeuble de Cognacq-Jay, opération devenue sans objet par suite de nouvelles règles de dévolution immobilière.

Pour mieux apprécier la gestion financière de la société il convient de noter qu'en 1982 le taux de progression de ces stocks d'émissions reste inférieur à l'évolution des coûts et traduit un nouvel appauvrissement de la chaîne.

Les résultats obtenus en 1982, apparaissent d'autant plus décevants que TF 1 a bénéficié, au titre de cet exercice d'un accroissement notable de ses ressources.

En effet, de 1981 à 1982, les attributions de redevances sont passées de 600,7 à 648,6 MF et les recettes publicitaires sont passées de 959,1 MF à 1 233,6 MF, complétées par un reversement de 22,5 MF effectué par la R.F.P. au titre des recettes hors objectif dégagées en 1980 et 1981. Ainsi, en exploitation, TF 1 a bénéficié de 2 002 MF de ressources contre 1 668 en 1981. Mais à cet accroissement de 20 p. cent des recettes, a correspondu la même année un alourdissement de 24 p. cent des charges de personnel, de 27 p. cent des loyers, de 25 p. cent des travaux et façons techniques et de 33 p. cent des contributions réglementées (INA — CEO — Cinéma), cependant qu'à l'inverse, les frais de circuit (T.D.F.) ne s'élevaient que de 13 p. cent. »

« La lourdeur des structures de la société, l'importance exagérée de ses personnels permanents, la faiblesse de ses assises financières la rendent très vulnérable à tout ralentissement dans le rythme d'expansion des ressources. »

## B. ANTENNE 2

*La situation financière de la société Antenne 2, relativement tendue en 1979, s'est nettement améliorée en 1980 et 1981, années au cours desquelles le fonds de roulement net s'est accru de 38,3 MF puis de 24 MF. Grâce à une gestion prudente de ses ressources, la société a dégagé des excédents d'exploitation qui ont autorisé la transformation d'une partie de la redevance attribuée à la société en dotation complémentaire de capital, à hauteur de 40 MF pour chacune des deux années. Cet apport n'a que partiellement servi à financer, hors impôts, le développement du stock d'émissions, l'investissement net en matière de programmes immobilisés s'établissant respectivement, à 20,7 MF puis 12 MF.*

*La société a par ailleurs bénéficié, au titre de l'opération immobilière projetée avenue Montaigne, d'une subvention d'équipement de 13 MF en 1980 et d'un préciput d'exploitation de 10 MF en 1981, versements qui, en raison des retards enregistrés dans le lancement de cette coûteuse opération, ont essentiellement servi à améliorer le fonds de roulement de la société.*

**En 1982, les recettes directes d'exploitation se sont accrues de 23 p. cent, mais dans le même temps, les charges de personnels s'élevaient de 28 p. cent et les loyers et charges immobilières de 156 p. cent, cependant que les frais de circuit (T.D.F.) ne progressaient que de 16 p. cent.**

*Le fonds de roulement net a légèrement fléchi et s'établit fin 1982 à 136,3 MF si on inclut dans les capitaux permanents la subvention d'équipement de 13 MF allouée en 1980 pour le siège social et les 50,4 MF de provisions pour pertes et charges. L'aisance de la trésorerie immédiate, qui s'est accrue de 21,5 MF, en doit pas faire illusion dans la mesure où elle résulte de l'encaissement en avance de diverses plus-values sur redevance et sur publicité affectées à l'opération Montaigne. »*

**« A l'issue d'un exercice marqué pourtant par une forte croissance des recettes, la situation financière d'Antenne 2 est devenue moins assurée. Son évolution future sera en partie conditionnée par le déroulement d'une opération immobilière dont les délais et les coûts ont déjà connu des développements préoccupants. »**

C. F.R. 3

*« La situation financière de la société de F.R. 3, qui s'était nettement redressée en 1980, grâce à un complément de dotation de 50 MF, investi pour moins d'un cinquième dans l'accroissement du stock des programmes, s'est encore améliorée en 1981, exercice qui a bénéficié d'une nouvelle dotation précipitaire de 30 MF et d'une subvention d'équipement de 10 MF, finançant une nette reprise de l'investissement net des productions (+ 41 MF). En deux ans, le fonds de roulement net était ainsi passé de 36,8 à 122,4 MF.*

*L'exercice 1982 marque un renversement de tendance préoccupant. La société a pourtant reçu une nouvelle dotation en capital de 10 MF et deux subventions d'équipement, de 29 MF chacune, pour le développement des créations et des investissements régionaux. Elle à, en contrepartie, accru son stock net de programmes de 31 MF et ses immobilisations corporelles de plus de 58 MF, mais l'exploitation a dégagé un déficit de 16,5 MF et le fonds de roulement net de fin d'exercice a chuté de 43,6 MF, pour s'établir à 79 MF si on inclut en capitaux permanents 53,7 MF de provisions couvrant en fait des charges rapidement exigibles. Le montant des disponibilités nettes s'est encore réduit fortement pour s'établir à quelque 20 MF.*

**Le début de 1983 a été marqué par de graves tensions de trésorerie, par suite du règlement de certaines dettes de 1982 différées et de moins-values dans les encaissements de redevance. Le désengagement de l'Etat dans le remboursement des exonérations risque fort de rendre cette trésorerie encore plus étroite.**

*En 1982, les recettes directes d'exploitation ne se sont accrues que de 19 p. cent cependant que les charges de personnel augmentaient de 23,7 p. cent, les transports et déplacement de 29,7 p. cent et les frais divers de gestion de 36,3 p. cent et l'exercice s'est soldé par une perte de 16,5 MF. »*

**« Par suite de l'importance de ses charges fixes et de ses effectifs permanents, due pour partie à la complexité de ses missions et de ses structures, la société FR 3, très dépendante du financement par la redevance, connaît une situation financière dont la vulnérabilité s'est encore accrue en raison des réorganisations et transferts imposés par la loi de juillet 1982. »**

#### D. Radio-France

« Au cours des trois derniers exercices, la **situation financière de Radio-France** est demeurée saine par suite de l'équilibre de son exploitation mais le resserrement progressif de sa trésorerie et l'évolution de certains postes de charges peuvent susciter quelques inquiétudes.

En 1980, grâce au développement notable des recettes autres que de redevance et à un redéploiement de ses moyens, la société a pu faire face aux charges nouvelles occasionnées par la mise en place des radios décentralisées et des chaînes thématiques, tout en améliorant légèrement son fonds de roulement.

En 1981, un alourdissement sensible des charges de personnel et une insuffisante maîtrise des divers coûts de fonctionnement ont conduit à une progression des dépenses supérieure à celle des recettes et à un premier resserrement de la trésorerie.

En 1982, la progression des dépenses a été encore plus forte que l'année précédente (20,4 p. cent contre 18,3 p. cent) mais la société a bénéficié d'une croissance exceptionnelle de ressources (+ 22,2 p. cent). Les droits inscrits au titre de la redevance augmentent de 24,4 p. cent car, à la répartition normale se sont ajoutés des préciputs pour la décentralisation et la création et des rattachements de plus-values antérieures. Mais, dans le même temps, les charges du personnel ont crû de 23,4 p. cent à la suite de réintégrations de recrutements de personnels et l'intégration de cachetiers et pigistes.

De nombreux frais de fonctionnement, notamment en matière de transports et déplacements, de location de voitures, de frais de publicité, ont rapidement progressé.

Si le retard apporté à l'exécution du programme des radios décentralisées a dégagé des économies, celles-ci ont été absorbées par un développement plus rapide que prévu de l'action radiophonique internationale. »

« A la fin de 1982, alors que le fonds de roulement accuse une augmentation de 20,8 MF, la trésorerie immédiate chute de 65 MF par suite de la dégradation du taux de recouvrement des redevances et de l'octroi d'avances aux collectivités locales pour les premiers équipements des radios décentralisées. Ce fléchissement brutal des fonds disponibles a même conduit à différer en fin d'année un versement à T.D.F. alors que les provisions pour pertes et charges devaient être majorées. Les besoins de fonds de roulement de la société sont encore appelés à s'accroître alors que celle-ci est confrontée aux problèmes que posent pour son financement, le fléchissement de son audience et la détérioration des rentrées de redevance.

**C'est donc à l'issue d'un exercice bénéficiant d'un volume exceptionnel de recettes que se précisent les signes d'une dégradation financière qui impose une rigueur accrue dans la gestion. »**

## **II. L'apport de ressources enregistré depuis deux ans n'a pas été l'occasion d'améliorations notables dans l'exécution des missions confiées au service public**

L'an dernier, votre commission constatait que le système audiovisuel français remplissait très inégalement les missions de service public que lui assignait l'article 5 de la loi du 29 juillet 1982.

**Une déclaration du secrétaire d'Etat aux techniques de communication, faite à Cannes (1) au mois d'avril dernier, lui confirmait — avec retard — que son opinion était partagée par le Gouvernement.**

**La lecture du rapport remarquable de la Haute Autorité et les commentaires effectués au printemps dernier par cette institution sur l'état de la création à la télévision démontrent l'accord presque parfait qui existe entre ceux qui, dans un domaine, ou un autre, sont chargés de contrôler l'activité du service public.**

Informé, distraire et cultiver.

**Dans l'ensemble, la télévision exécute sans excès d'honneur ni indignité celles de ses missions qui lui permettent de se faire l'écho du monde extérieur. Le média audiovisuel est, sur ce point, irrempla-**

---

(1) « Il convient que les augmentations de crédits consenties bénéficient dans une proportion définie à la production plutôt que de se perdre dans des frais injustifiés de fonctionnement ».

**çable et les personnels sont, dans l'ensemble, compétents. Mais dès qu'il s'agit de créer, l'audiovisuel français est aujourd'hui comme hier singulièrement déficient.**

#### A. L'INFORMATION

Il est toujours extrêmement délicat de porter un jugement sérieux et équilibré sur l'information télévisée et radiophonique assurée par le service public.

**Une amélioration essentielle doit être relevée dans ce domaine : l'intervention de la Haute Autorité est un facteur décisif d'équilibre.**

Mais, au-delà de l'agacement dû à des nominations très récentes de journalistes politisés et aussi imputable au défilé permanent d'animateurs et de militants qui a caractérisé pendant plus de dix-huit mois le journal présenté par une chaîne, votre rapporteur souhaite appeler l'attention de la Haute Assemblée sur deux problèmes.

**D'une part, la télévision rend très imparfaitement compte des travaux parlementaires en dehors des heures consacrées aux groupes politiques des assemblées et aux retransmissions, par FR 3 seule, des séances de questions au Gouvernement.**

La démocratie représentative repose sur des consultations électorales régulières, mais ne se borne pas à celles-ci. **Aussi serait-il éminemment souhaitable que les sociétés de programmes reconsidèrent la modicité de l'effort qu'elles accomplissent en ce domaine, ne serait-ce que pour donner au peuple français un écho des travaux auxquels se livrent quotidiennement ses représentants.**

D'autre part, les derniers sondages du service d'observation des programmes font apparaître que le partage des temps d'antenne consacrés respectivement au Président de la République, au Gouvernement et à la majorité et à l'opposition accuse un déséquilibre. En septembre dernier, 2 h 54 ont été attribuées au Président de la République, 6 h 42 au Gouvernement et à la majorité dont 3 h 32 pour le premier et 3 h 10 pour la seconde, et seulement 3 h 22 à l'opposition.

**Le quatre-quarts est une excellente recette, mais pas pour répartir les temps de parole des grands courants politiques à la télévision.**

**Un retour à la règle non écrite, mais presque toujours antérieurement respectée, des trois tiers serait le bienvenu.**

**En définitive, votre rapporteur estime que les Directions de l'information des sociétés de programmes devraient s'en tenir à la règle édictée par Cicéron : « il ne faut rien dire que l'on sache faux et ne rien omettre que l'on sache vrai ».**

## **B. LE LANGAGE**

Le service permanent du langage de l'audiovisuel estime que le langage pratiqué à la télévision — sur la base de sondages linguistiques qui semblent avoir été effectués sur le journal d'Antenne 2 — ne prête pas trop le flanc à la critique (1). **Sur ce point, le service reconnaît pourtant que les lettres reçues par la Haute Autorité laissent apparaître une exigence du public et le sentiment que cette exigence n'est pas prise en compte par les chaînes.**

Le rapport de ce service relève, en outre, que des améliorations sensibles pourraient être apportées dans deux domaines :

« **Les doublages.** Les doublages français, notamment ceux des séries étrangères sont souvent bâclés et approximatifs, effectués hâtivement ou par de mauvais professionnels comme l'illustre la série *Star Trek* : C'était un héros dans toute l'acceptation du terme ... Il mérite la même confiance que vous avez fait preuve à mon endroit ... le computer a déterminé le timing ... Vous êtes à l'écoute ? Je le suis votre Excellence ... Ca va se guérir éventuellement (eventually : finalement) ...

Au-delà de ces exemples choquants, le doublage pose un problème préoccupant en proposant des modèles de langue extrêmement stéréotypés démarqués de l'anglais, au rythme calqué sur le mouvement des lèvres des acteurs, ou n'apparaît pas le moindre effort pour que les personnages s'expriment comme leur psychologie, leur milieu social ou leur situation le justifieraient, bref totalement inauthentique. Le public populaire et tout particulièrement les enfants des écoles, spectateurs particulièrement attachés aux séries américaines, se voit ainsi proposer un modèle de langue pauvre, artificielle, plus dangereuse à notre sens que les lapsus occasionnels de tel ou tel professionnel de l'antenne.

**Les sous-titrages et incrustations.** Une question écrite (6 novembre 1982) du député M. Pierre Bas a énuméré quelques cas. On pourrait en citer cent : **délibérément, république grecque, pénitenciaire, protectionniste, agglomération, accueil mécontent, in-**

---

(1) Sur un plan uniquement humoristique, on relèvera la **version phonétique « Ben Serad »** donnée sur France Inter du nom d'un de nos plus célèbres poètes précieux. On aurait pu également, à la rubrique **« Rome n'est plus dans Rome »**, dédier cette partie du rapport au présentateur de la même station qui a annoncé la **comédie bien connue de Corneille, « Sertorius ».**

**termezo, il pétri, sondage réalisée...** Outre les fautes d'orthographe proprement dites, les noms propres sont très fréquemment écrits par référence phonétique sans la moindre vérification. Enfin les abréviations sont toujours arbitraires quand elles ne sont pas simplement conformes au système abrégatif anglais alors que la presse écrite respecte les usages typographiques français ».

### *C. LA DIFFUSION CULTURELLE*

**C'est probablement le seul domaine où l'on peut constater une amélioration la plus sensible.**

Les chaînes font un réel effort de diffusion d'œuvres musicales, lyriques ou théâtrales dont votre rapporteur leur donne acte.

Il a également observé que le nombre d'émissions scientifiques s'accroît. Le caractère positif de ces initiatives doit être relevé, compte tenu de l'insuffisance dont à toujours souffert notre pays dans ce domaine. Même si, dans certains cas, le caractère confus de certaines de ces émissions peut nuire à l'action de sensibilisation qu'elles sont censées assurer.

### *D. LA CRÉATION N'A PAS BÉNÉFICIÉ DE L'AUGMENTATION CONSIDÉRABLE DES RESSOURCES DEPUIS DEUX ANS*

La télévision reflète correctement le monde extérieur mais elle donne une triste image de ses capacités internes de création.

<p><b>L'accroissement déraisonnable des ressources attribuées aux organismes du service public depuis deux ans n'a en rien profité à la création.</b></p>
---

**Comment pourrait-il en être autrement lorsque l'on sait que les sociétés ne contrôlent ni ne maîtrisent la gestion d'un personnel dont l'action ne vise qu'à perdurer en augmentant régulièrement ses effectifs et à accroître les privilèges corporatistes qu'il s'est peu à peu attribués, allant, comme on a pu le lire dans un ouvrage fort documenté, jusqu'à grignoter ce que la loi ne lui avait pas accordé !**



**Comment pourrait-il en être autrement alors que les organismes ne sont confrontés à aucune concurrence et que les manifestations éventuelles de celles-ci (faiblesse des recettes commerciales, audience des télévisions étrangères en zones frontalières) ne conditionnent aucunement l'allocation de leurs ressources ?**

### **1. Les rediffusions : la machine à remonter le temps**

En 1982, les chaînes ont encore procédé à de nombreuses rediffusions : 637 heures pour Antenne 2 (dont 56 heures de rediffusion immédiate (1)) et 416 heures pour TF 1.

Pendant les seuls mois de juillet et d'août :

- TF 1 a rediffusé 80 heures,
- Antenne 2 a rediffusé 172 heures.

**Une fois de plus, la machine à remonter le temps fonctionne : l'écho des activités passées de la télévision met en évidence les insuffisances de sa création présente.**

### **2. Le fonds de création audiovisuelle : l'intubation financière**

Le Gouvernement a inscrit en 1983 22,5 millions de francs de crédits à un fonds de création audiovisuelle destiné à apporter une aide à la création télévisée.

**Cette initiative est intéressante, mais elle révèle, en négatif, le degré d'intubation financière auquel les pouvoirs publics sont contraints de se livrer pour pallier l'anémie créative du service public sur ce point.**

### **3. Les émissions de fiction : la stagnation**

Les grandes données dont on dispose sur la création et la rediffusion d'émissions de fiction par les chaînes de programmes de

---

(1) Votre rapporteur approuve cette initiative qui permet de mieux rentabiliser certains programmes tout en leur conservant l'attrait d'une nouveauté relative.

télévision démontrent, à l'évidence, que l'accroissement des ressources dont elles ont bénéficié n'a pas, ou très peu, été alloué à la production d'émissions de fiction.

a) **TF 1, des stocks en baisse**

Au 1<sup>er</sup> janvier 1981, TF 1 disposait d'un stock de 68 heures d'émissions de fictions diffusables.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1982, de 46 h 30.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1983, de 48 h 15.

Ce qui signifie pour le moins que la société n'a pas utilisé l'augmentation de ses recettes pour créer des émissions de fiction.

b) **La production**

\* TF 1 a produit 174 heures d'émissions en 1979, 123 heures d'émissions en 1980, 136 heures d'émissions en 1981, 103 heures d'émissions en 1982, et produira 114 heures d'émissions en 1983.

Ces deux dernières années auraient dû être marquées par un parallélisme entre les ressources supplémentaires accordées à la chaîne et sa production d'émissions de fiction.

**Le ballon d'oxygène financier dont a bénéficié la chaîne ne lui a même pas permis de retrouver en 1983 le niveau de production — déjà très bas (123 heures) — qui était le sien en 1980.**

— Antenne 2 a produit 193 heures d'émissions de fiction en 1979,  
200 heures d'émissions de fiction en 1980,  
189 heures d'émissions de fiction en 1981,  
190 heures d'émissions de fiction en 1982,  
201 heures d'émissions de fiction en 1983.

**Au total, les ressources dont a bénéficié la chaîne lui ont seulement permis de retrouver en 1983 le volume de production qui était le sien en 1980.**

— FR 3 a produit en 1980 72 h 30 de fiction, en 1981 78 h 30 de fiction, en 1982 99 h 30 de fiction, et produira en 1983 72 h de fiction.

En dépit des ressources dont la société a disposé, sa création d'œuvres nationales ne s'est pas notablement accrue, **sauf en 1982, année où elle s'explique par le fait que la société s'est livrée à un déstockage très important de films de long métrage de cinéma dont elle doit, en 1983, assumer les conséquences.**

**En définitive, FR 3 retrouve en 1983 son niveau de production de 1980.**

### C. La diffusion

**La diffusion d'émissions de fiction a notablement baissé.**

En 1978, à TF1, elle représentait 19,5 p. cent des programmes,

En 1980, elle ne représentait que 17,2 p. cent.

En 1982, plus que 16,8 p. cent.

Sur Antenne 2, la fiction française a représenté :

7,83 p. cent des programmes en 1978

7,34 p. cent des programmes en 1979

6,69 p. cent des programmes en 1980

6,09 p. cent des programmes en 1981

5,94 p. cent des programmes en 1982

6,93 p. cent des programmes en 1983

**C'est-à-dire qu'en dépit des ressources qui ont été affectées à la chaîne, elle n'arrive pas à retrouver en 1982 et 1983 le volume de diffusion d'émissions de fiction qui a été le sein en 1978.**

**L'ensemble de ces chiffres prouve clairement que la création n'a pas crû sensiblement — et même, dans certains cas, a décrû — alors que les chaînes ont vu leurs ressources croître dans les proportions que l'on sait.**

**Ce constat est accablant.**

Que l'on hésite entre plusieurs images, celle du puits sans fond, celle du tonneau des Danaïdes, celle des gouffres abyssaux ou celle des abîmes himalayens, la réalité est la même.

**Quel que soit le volume des ressources attribuées au service public, le niveau de la création reste étale : c'est la loi des vases non communicants.**

**Votre rapporteur partage le découragement que doit éprouver le Gouvernement à constater qu'il y a davantage d'espoir de revenir à Rome en jetant quelques lires dans la Fontaine de Trévi que d'accroître la création audiovisuelle en allouant des milliards de francs aux organismes du service public.**

### **III. Ces défauts remettent profondément en cause les conditions d'existence du service public**

L'an dernier, votre rapporteur avait posé la question suivante : où va l'argent ? Les enquêtes fort intéressantes de corps d'inspection et de contrôle y apportent une réponse attérente.

**Cette année, il en vient à se demander à quoi sert réellement cet argent. En 1984, les ressources du service public atteindront plus de 10 milliards de francs — ce qui est bien supérieur, par exemple, à ce que l'Etat consacre à la Justice ou à la Culture.**

**A quoi tout cela sert-il ?**

Les tendances schizoïdes accentuées d'un système qui demeure la plupart du temps indifférent aux pressions des gouvernements successifs, aux appels du Parlement et aux observations de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances, constituent une énigme. Compte tenu des errements que l'on constate chaque année, et qui prennent une dimension inquiétante, le comportement d'électron libre des sociétés de programmes n'est plus admissible.

Certes, la télévision et la radio fonctionnent en France — peut-être pas plus mal qu'ailleurs — mais elles donnent très réellement l'impression d'un bateau qui court sur son erre.

**Est-il finalement utile d'opérer les prélèvements parafiscaux extrêmement importants pour nourrir ces organismes et, dans le même temps, de menacer gravement les équilibres financiers de la presse ?**

Compte tenu de la gravité de la situation votre rapporteur pose **deux questions** :

— **les missions assignées au service public par la loi sont-elles toutes indispensables ?**

— **n'y a-t-il pas une disproportion entre les objectifs fixés par la loi et les moyens publics mobilisés à l'appui de ces objectifs ?**

Sur le premier point, on peut très légitimement se demander si Radio France a besoin d'entretenir un orchestre — même si la plupart des autres radios européennes le font, car elles ne le font pas de la même façon ! On peut également se poser des questions sur l'opportunité du maintien d'un secteur public de production lourde employé au mieux à 75 p. cent de sa capacité. On peut enfin s'interroger sur le bien-fondé d'une régionalisation aussi accentuée de la radio et de la télévision.

A la seconde question, on pourrait être logique en affirmant que pour informer, distraire et cultiver, il n'y a nul besoin d'avoir autant de chaînes alimentées par des fonds publics.

A cet égard, votre rapporteur souhaite mettre l'accent sur une équivoque qui fait que la télévision s'est développée pendant une quinzaine d'années sur un mécanisme de marché — la demande solvable des téléspectateurs — **mais qu'actuellement, le maintien du système hydropique que chacun connaît ne se justifie qu'en l'accolant au vocable de service public.**

**Les sociétés de programmes devraient cette fois-ci prendre garde aux observations du Parlement.** La Commission des finances a estimé que la loi de 1982 constituait la dernière chance du service public (1). Il n'est peut-être pas éloigné, le jour où il apparaîtra que cette chance n'a pas été saisie.

**Le Gouvernement lui semble avoir compris cette situation et, faisant la part du feu, il paraît bien avoir choisi. Il s'engage actuellement dans un découplage financier de très grande ampleur, afin de favoriser les nouvelles techniques au détriment de ce qu'il doit considérer comme un rameau mort.**

---

(1) On voudra bien permettre au rapporteur de la Commission des finances (depuis octobre 1974) de rappeler l'objectivité dont la commission présidée par M. Edouard Bonnefous, a toujours fait preuve, quel que soit le gouvernement en place ; et que, pour manifester sa bonne volonté, la Commission et le Sénat avaient suivi leur rapporteur en décembre 1981 en votant le premier budget audiovisuel du nouveau septennat.

### TITRE III

**Une déconnexion financière s'amorce  
entre l'actuel service public  
et les nouveaux médias  
qui seront contrôlés et animés par l'Etat,  
avec pour une seule certitude la reproduction  
des erreurs actuelles**

Le développement du progrès technique en matière d'audiovisuel offre des possibilités importantes d'extension du réseau, que l'on considère l'accroissement du nombre des canaux de télévision ou les perspectives ouvertes par l'unification progressive de la télévision et des communications.

La France, comme beaucoup de ses partenaires européens, a accumulé un certain retard en ce domaine vis-à-vis des Etats-unis et du Japon — largement imputable au blocage que constituait le maintien d'un monopole de programmation et de diffusion de la télévision.

Le cadre juridique nouveau de la loi du 24 juillet 1982 a assoupli ce facteur de rigidité en autorisant, sous certaines conditions, la mise en œuvre prudente et progressive des nouvelles techniques de communication.

En première analyse, l'ensemble de ces projets appelle deux catégories de réflexions :

- Dans leur forme, leur préparation s'est déroulée dans une très grande confidentialité, notamment pour la quatrième chaîne, discrétion qui a été ponctuée d'effets d'annonces spectaculaires et quelquefois mal venues ; on attend toujours la quatrième chaîne, qui nous avait été promise pour l'automne 1983.

- Dans leur fond, ces programmes résultent d'une vision échevelée de la communication, puisque des choix très massifs ont été faits sur quatre nouveaux secteurs : la câblage, la vidéocommunication, les satellites et la quatrième chaîne, sans réelle réflexion préalable sur l'opportunité de lancer et de financer dans le même temps l'ensemble de ces opérations.

Sur ce point, on peut même ajouter que le Gouvernement n'a pas su prendre garde de résister à une certaine « excitation », puisque, chaque fois qu'une possibilité d'annoncer la création d'un nouveau média se présente, il ne l'écarte pas ; on a ainsi appris récemment que la France participerait à un projet appelé Télé 5 Satellimage et qu'une Régie française d'espace était constituée.

## CHAPITRE PREMIER

### LA CONVERGENCE DE L'ATTRIBUTION DE FONDS AUX NOUVELLES TECHNIQUES CONTRASTE SINGULIÈREMENT AVEC LE RALENTISSEMENT DE LA PROGRESSION DES RESSOURCES ATTRIBUÉES AUX SOCIÉTÉS DU SERVICE PUBLIC

#### I. Les ponctions opérées sur la redevance

**La redevance tend à devenir un fonds de secours pour le financement de nouvelles techniques.**

En 1982 et en 1983, le budget de T.D.F. a déjà contribué à la remise en état de l'ancien réseau V.H.F. destiné à la future quatrième chaîne, pour une somme qui est de l'ordre de 220 millions de francs.

Le projet de budget de T.D.F. pour 1984 comprend des prélèvements similaires :

- 110 millions de francs représentent la part versée par T.D.F. pour la poursuite des études et de la réalisation du futur satellite de télévision,
- 20 millions de francs sont affectés aux expériences de vidéographie,
- 32 millions de francs à la fin de la remise en état du réseau V.H.F. par la quatrième chaîne.

Certes, certaines de ces sommes feront l'objet d'un remboursement. Par exemple, la tarification de T.D.F. à la quatrième chaîne comprendra les frais d'investissement engagés pour le fonctionnement de celle-ci. Mais on peut se demander s'il est bien dans l'objet du service public d'assurer ce type de pré-financement sur des fonds qui sont payés par les téléspectateurs en vue de recevoir des prestations bien définies de radio et de télévision.



L'ironie de cette situation est portée à son comble lorsque l'on songe que des gens relativement modestes préfinancent la quatrième chaîne, qui sera destinée — compte tenu des coûts d'abonnement — à des privilégiés.

## **II. Les dotations en capital inscrites au budget de l'Etat sont pratiquement réservées à ces nouvelles techniques**

Sur 307 millions de francs de concours de l'Etat en 1984, le satellite préopérationnel recevra 110 millions de francs. La mise en place des têtes de réseaux destinés à la diffusion par câble recevra une subvention du ministère des P.T.T. de 50 millions de francs. Les deux seules subventions d'investissement qui bénéficieront directement à l'équipement du service public sont l'achèvement de la construction de l'émetteur de Montsinery (Guyane) et 6 millions de francs prévus au titre de la poursuite de la réalisation du studio numérique de Rennes et de la diffusion pour les malentendants.

Lorsque l'on sait que, par ailleurs, l'Etat a supprimé 435 millions de francs (valeur 1983) destinés à compenser le coût des exonérations de redevance, on observe clairement que le financement des nouvelles techniques s'effectue au détriment de l'actuel secteur public.

## **III. La création du Fonds de soutien aux industries de programmes n'intéressera que les nouvelles techniques**

En l'attente du recouvrement des sommes dues au titre de la taxe sur les programmes diffusés par les nouveaux médias que propose le projet de loi de finances pour 1984, des crédits très importants sont alloués au Fonds de soutien des industries de programme : 60 millions de francs sur les lignes budgétaires du ministère de l'Intérieur et 50 millions sur celles du ministère de l'Industrie et de la Recherche.

Lorsque l'on sait que le poumon que constitue le **Fonds de création audiovisuelle** a été doté de 22,5 millions de francs de crédits en 1983 et que ces **crédits resteront identiques en 1984**, on mesure, en négatif, la volonté de l'Etat de se désengager discrètement du service public.

On ajoutera, qu'en négatif, cette initiative révèle encore une fois la faillite du Service public. Lors des débats, au Sénat, sur l'article 33 du projet de loi de finances pour 1984, le secrétaire d'Etat au Budget a clairement déclaré que câbler était bien mais que faute de dispositions adéquates, le câble ne diffuserait que des productions étrangères. On ne peut être plus explicite.

#### **IV. D'importants financements publics ou parapublics sont mobilisés pour ces opérations**

D'une part, votre rapporteur relève que la plus grande institution financière de l'Etat a émis clairement l'intention de participer au financement des opérations de câblage. Il s'interroge, comme la Haute Autorité, sur la compatibilité de cette action sinon avec la lettre, du moins avec l'esprit, les dispositions de la loi du 29 juillet 1982 qui exclut la participation au financement de plus d'un organisme titulaire d'une autorisation de diffusion d'un service de télévision. Il fait part par ailleurs au Sénat de sa préoccupation sur l'affectation de sommes qui seront alors soustraites au développement de l'équipement des collectivités locales — lui-même en chassé dans des limites très étroites par le IX<sup>e</sup> Plan.

Sur la base d'un coût de fonctionnement annuel dont on voit mal qu'il puisse être inférieur à une fourchette se situant entre 700 millions et 1 milliard de francs, la quatrième chaîne s'équilibrera lorsque ses abonnés atteindront 1 million.

Dans la meilleure des hypothèses, de nouveau média devra donc collecter des dotations en capital lui permettant d'atteindre son équilibre d'exploitation. **Quels sont les institutions publiques ou parapublics qui financeront cette opération ?**

---

(1) 80 millions de francs de commandes seraient alloués à la S.F.P.

## CHAPITRE 2

### **LE LANCEMENT DES NOUVELLES TECHNIQUES S'EFFECTUE DANS UN CONTEXTE DANGEREUX ET DÉFAVORABLE LIÉ A L'ISOLEMENT DE L'ÉTAT ET A L'ÉCHEC DU SERVICE PUBLIC**

#### **I. Les programmes gouvernementaux constituent un pari industriel et financier dangereux où l'Etat sera seul engagé**

Les initiatives gouvernementales en ce domaine constituent **une offre nouvelle de communication, indépendamment de toute analyse de marché.**

Au-delà de cette caractéristique principale — qui témoigne d'une vision pour le moins singulière de la communication — deux points méritent d'être relevés :

##### *1. une priorité industrielle sans nuance*

###### a) une stratégie frontale...

A priori, l'idée d'utiliser les atouts techniques de notre pays en créant « tous azimuts » des réseaux audiovisuels nouveaux afin de susciter un élan industriel propre à développer nos exportations dans cette branche est séduisante.

Admissible dans son principe, cette conception aurait dû faire l'objet d'études approfondies en vue de son application, puisque les **ambitions gouvernementales ne visent pas seulement le développement d'une technique ou d'un mode d'utilisation précis des progrès**

intervenues dans le domaine de l'audiovisuel, mais **l'ensemble de ces techniques** (satellites, câblage, appareils de décodage, vidéotransmission, etc.) et de **ces modes d'utilisation** (de l'extension des réseaux audiovisuels à la généralisation de l'interactivité des communications).

b. un double pari

La démarche gouvernementale conduit à soulever **deux préalables** :

- **la France peut-elle assurer le financement de tous ces projets alors qu'elle n'arrive pas à faire fonctionner de façon satisfaisante le service public ?**
- **la demande potentielle solvable** — notamment extérieure — **de nouveaux réseaux de communications justifie-t-elle leur mise en œuvre presque simultanée ?** Le lancement d'un satellite opérationnel correspondra à 1,5 milliard de francs 1982. Les pays en voie de développement, dont on imagine qu'ils constitueront les principaux clients des futurs satellites de télévision, ne sont pas solvables.

De même, on dépensera cinquante milliards de francs dans le câblage pour capter une part de marché évaluée à dix milliards de francs.

En première analyse, l'absence de progressivité et de sélectivité des choix effectués pose problème.

Dans ces conditions, **on mesure le risque d'un propos qui repose uniquement sur une dynamique de l'offre sans considération des demandes éventuelles.**

## 2. *l'Etat sans partenaires*

A l'opposé des schémas étrangers, l'autre originalité de la politique proposée par le Gouvernement réside dans le fait que **l'Etat et les collectivités publiques prendront en charge la plus grande partie des responsabilités.**

● S'agissant aussi bien de **l'installation** des réseaux que de leur **gestion technique**, les exemples étrangers montrent (les Etats-Unis, la Belgique, le Japon ou le Royaume-Uni) (1) que rien n'oblige l'Etat à assurer la totalité de la maîtrise d'ouvrage et le contrôle d'exploitation de ces nouvelles techniques.

---

(1) un rapport publié récemment au Royaume-Uni a conclu qu'il était préférable de laisser la maîtrise d'ouvrage de ce type d'opération au secteur privé.

Cette mainmise de l'Etat engendrera des **effets pervers** :

**La situation de simple soumissionnaire faite à l'industrie va à l'encontre de la mission exportatrice qui lui est implicitement assignée : comment concevoir que l'on puisse vendre à l'étranger des réseaux de câblage dont on ignore les conditions commerciales de fonctionnement ?**

Sur un plan plus général, cette omniprésence des pouvoirs publics sur les infrastructures des nouveaux médias **n'est pas sans menace pour les libertés.**

Les entreprises de presse auraient pu constituer un contrepoids utile dans ces réseaux dont la création leur eût en outre permis de créer des groupements multi-médias. A l'étranger, ce type de groupes permet de compenser les moins-values subies par une action les bénéfiques enregistrés sur une autre.

L'Etat devrait, en outre, méditer l'échec de la Société nationale des entreprises de presse qui avait déjà sous contrôle l'ensemble des imprimeries de presse depuis la guerre.

**L'Etat va s'engager presque seul, avec l'aide de ses grandes institutions financières et des collectivités locales, dont on sait qu'elles sont très sollicitées depuis les lois de décentralisation, dans des actions disproportionnées dont le coût total ne sera pas inférieur à 60 milliards de francs actuels.**

La puissance publique va prendre, sur la base d'un projet industriel intéressant la communication, **des risques d'autant plus importants que l'environnement français, marqué par l'héritage et le maintien, même atténué, du monopole, n'est pas favorable à un développement aussi rapide des nouvelles techniques audiovisuelles.**

**II. Ces investissements seront lancés  
dans un contexte défavorable  
marqué par l'échec du service public**

**A. UN ELÉMENT CONTRADICTOIRE ET DANGEREUX :  
LE MAINTIEN DU CONTROLE DE L'ETAT**

La raison première des retards accumulés par la France dans l'extension des nouvelles techniques est que les pouvoirs publics ne sont pas parvenus à régler la contradiction qui existe entre la

L'analyse des propositions gouvernementales, ainsi que celle des dispositions du texte de la loi du 29 juillet 1982, montrent que les **pouvoirs publics entendent développer les nouveaux médias sans pour autant renoncer à ce contrôle ni réformer de façon décisive les conditions de fonctionnement du service public.**

Le fait de s'engager dans un découplage financier de grande envergure vis-à-vis de ce secteur ne change rien à ces modes d'organisation et à des conditions coûteuses de fonctionnement.

**Ce dispositif juridique limite les utilisations privatives des nouveaux médias ; il y aura deux conséquences graves.**

**D'une part, il va à l'encontre de la logique constatée dans les pays étrangers, où l'extension des nouveaux médias a donné lieu au développement d'une pluralité d'expression et de sensibilité qui n'avaient pas eu l'occasion de se manifester.**

**D'autre part, il fige a priori les modes de gestion des nouveaux réseaux : on imagine mal que des canaux publics ou parapublics puissent longtemps résister à des pressions syndicales visant à aligner le nombre et le statut de leurs personnels sur les trois chaînes de programmes existantes.**

## **B. UN HÉRITAGE LOURD : L'OMBRE PORTÉE DU MONOPOLE.**

L'existence du monopole a non seulement inhibé le développement des nouvelles techniques, mais son mode de fonctionnement a créé des conditions défavorables à leur extension.

Dans un contexte général de rigueur, il semble difficile d'accroître les prélèvements fiscaux au bénéfice de l'audiovisuel. Or les chaînes de programme accaparent les ressources de publicité, de redevances pour droit d'usage des appareils et se trouvent paradoxalement en situation d'austérité budgétaire ;

Par ailleurs, la concentration des moyens de production audiovisuelle a empêché la constitution d'une industrie de programme autonome :

● Dans la perspective de la demande à venir de programmes, ce phénomène aura une double conséquence :

- la capacité de création et d'initiative de grandes unités est beaucoup plus faible que celle qu'aurait une organisation beaucoup plus diversifiée (la faiblesse des activités autonomes de création de la S.F.P. le démontre) ;
- les quelques entreprises privées qui ont subsisté ne l'ont fait qu'en bénéficiant de la rente de situation que leur attribuait l'alignement de leurs tarifs sur ceux du service public. Or, l'augmentation du volume des émissions devrait, pour des raisons de concurrence déjà perceptibles dans la programmation des chaînes, s'accompagner d'une diminution de leurs coûts. Ce n'est pas possible actuellement, car une autre conséquence de l'absence d'industrie autonome est qu'il n'existe pas en France, comme au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis, de métiers de production audiovisuelle qui aient appris à prendre en considération les contraintes de coût.

● L'application de la loi sur la communication audiovisuelle est de nature à amplifier ce déséquilibre car les liens de plus en plus étroits de la S.F.P. avec les chaînes de télévision ont encore réduit l'activité des sociétés privées, dont certaines sont dans une situation financière difficile (1).

Certes, certains efforts visent à mettre en place une industrie de programmes, mais celle-ci reste trop dépendante du service public, comme en témoignent les 80 millions de francs du Fonds de soutien qui seraient, le cas échéant, affectés à la S.F.P.C. Au reste, il n'est pas prouvé que ces initiatives puissent être couronnées de succès, sinon à long terme.

Enfin, les modes de gestion du service public font qu'il n'est pas en état de se substituer à l'absence de production privée.

● l'anémie créative des sociétés de télévision est telle qu'elles ne peuvent pas assurer un volume de programme original suffisant à couvrir leurs émissions (comme en témoigne la multiplication des rediffusions et des achats à l'étranger.

● l'isolement des chaînes de télévision a eu pour résultat une mauvaise utilisation de l'offre potentielle de programme, car peu de relations de coproduction ont été développées :

- soit avec les télévisions étrangères,
- soit avec l'industrie cinématographique française.

---

(1) La presse a récemment souligné que les commandes des chaînes au secteur privé de production audiovisuelle ont diminué de moitié de 1981 à 1983 (de 151 h à 78 h).

## CHAPITRE 3

### **CES PROJETS SONT MAL ÉTUDIÉS ET S'OPPOSENT LES UNS AUX AUTRES**

#### **I. Une demande mal cernée**

**On ne soulignera jamais assez le paradoxe d'une décision qui engagera sur dix ans des financements publics de plus de cinquante milliards de francs sans que l'on se soit assuré de l'existence d'une demande correspondante.**

#### *A. Des perspectives ambitieuses*

Si l'ensemble des projets gouvernementaux se réalise :

- l'importance des émissions nationales diffusées doublera en dix ans (de 10 000 à 20 000 heures), soit 10 000 heures d'émissions nouvelles alors que la télévision américaine, sur 150 000 heures par an, ne diffuse que 12 000 heures d'émissions nouvelles,
- le nombre des canaux sera multiplié au moins par deux,
- les possibilités d'utilisation des terminaux que constituent les postes de télévision seront considérablement accrues par l'interactivité,

alors que dans le même temps le service public n'arrive pas à fonctionner de façon satisfaisante.

#### **B. CETTE OFFRE CORRESPOND-ELLE A UN BESOIN RÉEL ? UNE ATTENTE DU PUBLIC QUI RESTE A PRÉCISER**

##### *1. L'extension escomptée de l'écoute n'est pas acquise*

La durée moyenne quotidienne d'écoute en France est de 2 h 30 ; elle avoisine 7 heures aux Etats-Unis.



Certaines caractéristiques de notre pays font que l'augmentation du volume d'écoute n'est pas acquis :

- absence de journée continue,
- taux d'activité féminin élevé,
- concentration de l'écoute le soir jusqu'à 22 heures et en fin de semaine,
- pas de postes ouverts en permanence comme aux Etats-Unis.

L'auditorat de la télévision est conservateur, ce qui exclut une captation rapide d'audience des nouveaux médias.

Votre rapporteur ne donnera que deux illustrations frappantes de ces réflexes conservateurs :

- Antenne 2 a mis quinze ans à dépasser TF 1 dans les sondages, et dans les conditions que l'on connaît !
- On doit également se souvenir du trouble accentué qui a suivi la transformation profonde de la grille des programmes à la rentrée de 1981.

## *2. La conception de la future programmation ne tient pas compte des expériences étrangères*

**Les expériences américaines et canadiennes de câblage montrent que les spectateurs ne s'abonnent pas à un réseau, mais à des programmes précis. Il n'est pas avéré que la conception de la programmation actuellement développée réponde à cette attente.**

En effet, en vue d'atteindre un volume de programmation correspondant aux capacités supplémentaires offertes par les nouveaux canaux, quatre solutions semblent être envisagées :

- l'extension des programmes traditionnels,
- la naissance d'une expression télévisée locale,
- la télévision spécialisée,
- et la création d'une télévision de service dans le cadre d'une diffusion traditionnelle, mais aussi en fonction des possibilités offertes par l'interactivité.

Sur chacun de ces points, on doit émettre des réserves.

a) le développement de nouveaux canaux de télévision analogues aux trois chaînes existantes n'est probablement pas de nature à capter un nouveau public ; au plus, ces canaux agiront comme un substitut à l'offre actuelle des chaînes.

b) l'idée de programmation locale est intéressante. Néanmoins, on relèvera :

1. qu'en cas de multiplication des canaux de télévision, l'audience de cette télévision a tendance à se marginaliser.

Par exemple, aux Etats-Unis, les chaînes locales résistent mal à la concurrence des autres canaux câblés.

2. qu'au-delà du désir compréhensible des responsables locaux de tous horizons politiques de câbler leur ville, la définition des futurs programmes reste floue.

A titre d'illustration, on se rapportera aux annexes du rapport Flichy, qui notent la très grande indétermination des programmes proposés par les collectivités qui ont fait acte de candidature pour être câblées.

3. que la notion de production locale n'est probablement pas adaptée — compte tenu des coûts de la télévision — à un pays de la dimension de la France.

Là encore, l'exemple vient des Etats-Unis, où le câblage local répondait à des besoins qui ne sont pas manifestes en France (absence de publicité, meilleure réception de l'image, existence de très nombreuses minorités).

Les programmes locaux pourraient correspondre à certaines formes d'expression locales, mais il semble peu réaliste d'envisager une production locale possédant un pouvoir d'attraction identique à la production nationale. Il convient de ne pas oublier que la télévision est un métier.

c) la télévision spécialisée offre probablement les potentialités les plus importantes d'augmentation de l'écoute.

La spécialisation de la programmation constitue probablement un de ses domaines d'extension les plus riches de possibilités.

Les « Narrow Castings », aux Etats-Unis, reposent sur de grands réseaux intégrés consacrés à un ou deux thèmes (cinéma, jeux, variétés, sports, culture) et montrent qu'il peut exister une demande potentielle pour ce type de prestations.

Pour autant qu'il soit prouvé que la dimension française autorise cette spécialisation, l'introduction de ce type de programmes doit éviter deux dangers :

1. la télévision exclusivement destinée à un agrégat de minorités, comme le montre l'échec actuel de la « quatrième chaîne » anglaise.

2. l'agglomération de trop nombreux thèmes de diffusion, qui est généralement la source de la perte d'identité du réseau et de l'effritement de son audience.

Les nombreuses faillites intervenues aux Etats-Unis ont d'abord affecté les canaux présentant une programmation trop diversifiée.

**De plus, votre rapporteur se doit de dénoncer un danger très grave.**

Les premiers éléments d'information dont il dispose montrent que **le projet de cahier des charges de la future quatrième chaîne menace de façon très inquiétante l'industrie cinématographique.**

Sur proposition du Sénat, acceptée par le Gouvernement, la loi du 29 juillet 1982 avait posé des délais très stricts à l'introduction de vidéogrammes cinématographiques sur le marché. Cette action visait à protéger le réseau de salles dont dispose notre industrie cinématographique. Ce réseau lui permet d'amortir 50 % de ces coûts dans des délais qui vont de un an à dix-huit mois.

**Le projet de cahier des charges de la quatrième chaîne rapporte ce délai à six mois.**

Or des études de marché établies aussi bien par les responsables de l'industrie cinématographique que par l'Agence Havas ont démontré que :

- si les films nouveaux sont diffusés sur la quatrième chaîne neuf mois au moins après leur sortie dans les salles, le nouveau canal apparaît comme un substitut à la télévision,
- mais que si ces films passent à l'antenne dans un délai inférieur à ces neuf mois, la quatrième chaîne devient un substitut au cinéma. Dans ce dernier cas, 29 % des personnes interrogées n'iraient plus au cinéma.

Certes, les producteurs seront libres de céder ou non leurs droits, mais l'émiettement actuel de l'offre donne à penser qu'il n'y aura pas un front uni de la profession sur ce point. Sans même évoquer ce que pourrait être l'attitude des producteurs étrangers.

On mesure la légèreté qui a conduit les pouvoirs publics à poser des conditions aussi favorables à une quatrième chaîne dont le besoin ne se fait pas sentir, et aussi dangereuses pour l'industrie cinématographique.

**L'exemple du cinéma italien qui, en cinq ans, s'est effondré en perdant 400 millions de spectateurs du fait de la diffusion incontrôlée de films sur les réseaux câblés est à méditer.**

d) la télévision de service

L'idée d'utiliser les heures creuses d'audience ou de diffusion des chaînes afin d'offrir aux téléspectateurs des services individualisés n'est pas nouvelle (télévision scolaire).

Sans nier l'intérêt que peut présenter cette catégorie de prestations, force est de constater qu'elle n'a, jusqu'ici, recueilli que peu de demandes et qu'elle n'utilise pas à plein les possibilités de diffusion offertes par les trois chaînes existantes.

D'autant plus qu'il n'existe pas, en France, de politique institutionnelle d'éducation audiovisuelle comme au Royaume-Uni.

**L'introduction de la télévision interactive suscite des interrogations d'une grande ampleur.**

Au-delà du désir de la Direction générale des télécommunications de multiplier les usages potentiels des câbles qu'elle a l'ambition d'installer, il s'agit de savoir si une fraction significative de l'auditorat de la télévision va employer celle-ci de façon active et à des fins utilitaires.

Dans l'ignorance du résultat réel de l'expérience de Vélizy et de celle de Biarritz, on se bornera à avancer deux observations :

1. Aux Etats-Unis, ce type de services a trouvé son secteur d'élection dans les entreprises et *non chez les particuliers* ; en négatif, on peut affirmer que l'expérience Prestel menée au Royaume-Uni n'a pas été un succès.

2. **Il n'est pas prouvé que l'attitude passive de l'auditorat vis-à-vis d'un média qui constitue pour lui un moyen de détente soit de nature à évoluer rapidement.** En toute hypothèse, rien n'indique que les services qu'il est envisagé de proposer aient un caractère suffisamment attractif.

En définitive, et sous toutes les réserves qu'inspire l'inexistence présente d'industries de programme de notre pays, **les solutions envisagées par le gouvernement en vue de la programmation des nouveaux canaux n'emportent aucune certitude quant à l'augmentation de la durée moyenne d'écoute et quant au développement d'une nouvelle demande.**

D'autant plus que **cette demande supplémentaire devra, dans la plupart des cas, s'exprimer sous forme solvable.**

## II. Des équilibres de financement imprécis

### A. LA CONCURRENCE INÉVITABLE ENTRE LES NOUVEAUX MÉDIAS

La faiblesse, ou pour le moins l'indétermination, de la demande potentielle conduit à examiner les conditions dans lesquelles les différentes offres de services audiovisuelles s'articuleront et, par la force des choses, entreront en concurrence.

#### 1. *Le schéma gouvernemental d'organisation des nouveaux médias n'est pas réaliste.*

A la suite des décisions d'un Conseil des ministres de novembre 1982, le Gouvernement semble vouloir centrer la mise en place des nouveaux médias sur un noyau dur qui est le câblage, celui-ci ayant le triple intérêt :

- d'autoriser la multiplication des expériences de télédistribution locale et la retransmission de certaines émissions nationales,
- de permettre le développement de l'interactivité,
- de conduire à une réception collective des émissions par satellites.

Mais l'accent mis sur le câblage n'est pas uniquement imputable aux multiples fonctions qu'il peut remplir. Ce choix se justifie surtout par les pressions de l'industrie et de la D.G.T. qui, sur la base des

financements importants qu'elle seule peut mettre en œuvre, souhaite développer les usages privés des nouvelles techniques de télécommunication.

A ce degré de priorité, **l'accroissement de la télédistribution n'est qu'un objectif de second rang, dont la demande n'a pas été étudiée.**

**Il s'agit d'une confusion des genres extrêmement regrettable, car l'extension des émissions de télévision est l'unique moyen de rendre le câblage attractif.**

Une réflexion analogue, mais prématurée, pourrait être menée sur le vidéo-disque. Car on doit noter que, même si ce nouveau moyen de consommation audiovisuelle n'a actuellement pas fait l'objet d'une diffusion de masse dans notre pays, il n'est pas avéré qu'il sera de même dans les dix années qui couvrent l'horizon des projets gouvernementaux.

## *2. le poids des décisions d'antériorité*

**L'exemple de l'avantage pris par le magnétoscope sur le vidéo-disque démontre que des offres concurrentielles de nouveaux médias ne peuvent s'effectuer de façon tout-à-fait concomitantes. Ceci conduit à poser le problème de l'échéancier de la mise en œuvre de chacun des nouveaux réseaux proposés par le Gouvernement. Par exemple, si la quatrième chaîne diffuse des deux années à l'avance, comme cela semble être prévu, sur le satellite, les sociétés chargées de l'exploitation de celui-ci pourront imposer leurs nouveaux programmes ?**

Le problème se pose également en matière de câblage, bien qu'il soit envisagé que les émissions par satellite puissent faire l'objet d'une réception collective et, également, que les réseaux câblés puissent relayer la quatrième chaîne.

Dans ce dernier cas, on comprend mal comment certaines personnes accepteront de s'abonner au tarif fort à la quatrième chaîne alors qu'il leur suffira d'attendre d'être câblé.

**Il paraît peu douteux que la captation d'une partie plus ou moins importante de l'auditorat par un nouveau média va à l'encontre du développement des autres médias.**

## B. L'INTERROGATION SUR LES ÉQUILIBRES DE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DE CES PROJETS

Les caractéristiques de la démarche gouvernementale concentrée sur une offre publique et industrielle de nouveaux moyens audiovisuels montrent qu'on a voulu éviter de poser le problème de l'extension de ces techniques en termes marchands.

**Cette vision apparaît quelque peu angélique, puisqu'en définitive le fonctionnement des nouveaux médias aura un coût précis et devra faire appel à des sources de financement correspondantes. Sur ce point, leur équilibre de financement n'est pas assuré.**

### 1. Des coûts de fonctionnement importants

#### a) L'exploitation technique

A ce niveau, on risque d'aboutir à des  **doubles emplois financiers considérables**, puisque :

— on maintiendra le réseau hertzien classique dont l'entretien coûte déjà 1,5 milliard de francs :

- en le développant par la quatrième chaîne,
- en le doublant d'une diffusion par satellite,

— et on développera de façon simultanée une émission par satellite et sa réception collective en prévoyant une redistribution collective de ces émissions.

#### b) Le coût de la programmation

- Un contexte général de hausse des prix des programmes :

— la gestion des personnels

Il est prévu que les nouveaux moyens de communication feront l'objet d'une gestion moins lourde que celle des actuelles chaînes de programmes.

**Dans le cadre d'une administration publique des futures sociétés d'exploitation, cette espérance a, nous l'avons vu, peu de chances de se réaliser.**

— les programmes

En dépit de la baisse des progrès techniques, on rappellera la tendance à la hausse des coûts relatifs des programmes audiovisuels.

D'autre part, il est probable que la demande mondiale de programmes sera un facteur de hausse du coût de ceux-ci.

On observe déjà, dans le domaine cinématographique, des comportements de constitution de stocks qui anticipent ce phénomène et en amplifieront les conséquences.

Or, les incertitudes qui affectent la demande potentielle de nouveaux programmes obligeront les futurs responsables des canaux à s'orienter vers des émissions de qualité, et donc coûteuses.

- L'évaluation des coûts

On ne dispose actuellement que de peu de données indiscutables sur les charges de fonctionnement des futurs canaux.

Cependant :

- Le fonctionnement d'un canal sur le satellite de télévision — géré de façon privée — serait de l'ordre de 600 à 800 millions de francs par an ;
- Les coûts de la quatrième chaîne qui émettra six heures par jour (2 190 heures par an) et offrira des programmes entièrement originaux, seront à peu près du même ordre ;
- Le coût des programmes câblés reste à déterminer mais, à titre d'illustration, le rapport Flichy évalue à 110 millions de francs par an le coût des programmes des premières douze villes à être câblées.

**Au total, les nouveaux programmes devront mobiliser des ressources annuelles au moins égales à deux milliards de francs, somme à laquelle s'ajouteront les frais de fonctionnement technique**

## *2. Des ressources aléatoires*

**L'offre de nouveaux services audiovisuels doit trouver sa contrepartie dans l'appel à de nouvelles ressources.** On imagine mal, compte tenu du besoin de financement des chaînes et du coût d'application de la réforme de l'audiovisuel, que ces charges puissent être satisfaites par la fiscalité.



a) *Des apports marginaux*

Des solutions originales ont été proposées afin de dégager des ressources supplémentaires.

• Le parrainage d'émissions de création

Le rapport Moynot a évoqué la possibilité de faire prendre en charge tout ou partie de certaines émissions de création lourdes par des entreprises ou des administrations — qui ne feraient pas à proprement parler de la publicité, mais mettraient en œuvre à cette occasion une politique institutionnelle de communication.

La création de la Régie française d'espaces répond à cette attente. Mais elle ne concerne qu'un seul des nouveaux canaux, la quatrième chaîne qui devra partager les 500 millions de francs escomptés de cette action avec les chaînes de programmes et T.D.F.

b) *La nécessaire limitation des financements locaux*

Les collectivités locales vont être également concernées par le financement des nouveaux réseaux. D'une part, elles assureront 30 p. cent du préfinancement des réseaux de câblage. D'autre part, elles seront partie aux futures sociétés locales d'exploitation.

Dans la mesure où le mouvement de décentralisation met à leur charge des responsabilités très importantes sans que des assurances réelles aient été obtenues sur les transferts de ressources correspondant à ces charges, il semble hasardeux d'espérer que les collectivités pourront apporter un financement important dans le fonctionnement des nouveaux réseaux.

c) *Les incertitudes et les dangers de l'extension du financement publicitaire*

Le retard français pour les dépenses publicitaires par habitant laisse à penser qu'il existe certaines potentialités de financement dans ce domaine pour de nouveaux médias. Néanmoins, plusieurs facteurs conduisent à tempérer cette affirmation.

1. Les facteurs généraux

Le marché publicitaire risque d'être très sollicité par les demandes des nouveaux médias, puisqu'il est notamment prévu :

— que l'extension de la publicité sur FR 3, qui atteindra 300 millions de francs 1984, se poursuivre,

- que le satellite soit financé par des ressources publicitaires,
- et que les sociétés locales d'exploitation de câblage fassent appel à la publicité pour un montant maximum atteignant 80 p. cent de leurs ressources.

Sur ces bases, il n'apparaît pas déraisonnable de penser que des sommes pour le moins allant d'1,2 milliard à 1,5 milliard de francs 1982 (sur 2,5 milliards minimum qu'il conviendrait de financer) soient demandées au marché publicitaire. Rappelons que ces sommes correspondent à 50 et 60 p. cent des ressources publicitaires des organismes de l'audiovisuel.

## 2. Les facteurs spécifiques à l'introduction de la publicité sur les nouveaux médias.

Deux problèmes se posent :

- Le niveau de rentabilité minimum à atteindre afin d'assurer le financement du fonctionnement des nouveaux médias par des ressources publicitaires.

Il n'est pas évident que chacun des nouveaux médias que le Gouvernement s'apprête à lancer puisse établir rapidement une audience significative, compte tenu de la concurrence qui existe déjà du fait des actuelles chaînes de télévision.

- La création de créneaux.

A n'en pas douter, si un des nouveaux médias capte le premier une audience suffisante et les ressources publicitaires correspondantes (on peut penser au satellite, puisque la quatrième chaîne sera financée par le péage), il risque de s'opérer un effet cumulatif qui interdira aux médias qui viendront ultérieurement l'accès aux ressources publicitaires.

## 3. Les dangers pour la presse

Même si l'appel à la publicité risque de ne pas être aussi fructueux que l'envisagent certains, la part du fonctionnement des nouveaux médias qui sera assurée par le marché publicitaire est susceptible de limiter encore les ressources financières de la presse. Le caractère déjà intolérable des prélèvements publicitaires du secteur public de l'audiovisuel devrait exclure tout financement de ces actions par de nouvelles ponctions sur le marché de la publicité.

d) *La concurrence des médias non connectés*

Dès à présent, il apparaît que les secteurs de l'auditorat les plus demandeurs et les plus actifs ont marqué une préférence pour les magnétoscopes. Que l'usage de ceux-ci autorise une plus grande liberté d'emploi des programmes déjà existants ou qu'il permette l'achat ou la location de films au travers des vidéo-clubs (1), il va à l'encontre d'une consommation supplémentaire de moyens audiovisuels.

De plus, cette demande bénéficiera — l'harmonisation des standards aidant — des stocks très importants de films qui sont constitués aux Etats-Unis ou en train de se constituer dans notre pays.

e) *Le péage — une demande solvable à mesurer*

Deux types de réseaux semblent à terme concernés par le péage : la quatrième chaîne et le câble.

Sur ce point, le problème est de savoir si la demande potentielle — dont on a vu qu'elle était mal cernée — va accepter d'accroître marginalement sa consommation de produits audiovisuels en payant cette consommation. Plus encore, il s'agit de déterminer si le nombre des utilisateurs futurs du péage sera suffisant pour équilibrer les réseaux en cause.

L'exemple d'une télévision hertzienne, Télé Monte-Carlo, montre qu'il est extrêmement difficile d'arriver à un équilibre financier sur une aire de diffusion réduites (mais qui n'est pas notablement inférieure à celle des futurs réseaux câblés : 250 000 personnes, Télé Monte-Carlo accuse un déficit d'exploitation de l'ordre de 7 millions de francs sur 32 millions de francs de chiffre d'affaires).

1. Le coût de l'équipement.

Il existe en France un certain retard d'équipement des ménages en appareillage audiovisuel, que l'on a pu observer aussi bien en matière de télévision couleur qu'en matière de magnéscope.

---

(1) Les abonnés des vidéo-clubs consacrent en moyenne près de 4 000 francs par an à la location de films.

Or la partie la plus dynamique de la demande potentielle s'est déjà équipée en magnétoscopes et les coûts d'amortissement conjugués d'une télévision couleur et d'un magnétoscope sont actuellement de 2 400 francs par an (amortissement sur cinq ans des matériels).

Dans ces conditions, il paraît peu probable que les ménages acceptent d'assumer en même temps le coût d'un appareillage de décodage pour la quatrième chaîne, qui présentement est évalué à 800 francs (1), le coût d'une antenne individuelle de 2 500 francs à 4 500 francs, et par surcroît la part de l'abonnement en câblage destiné à amortir le raccordement (estimé à 600 francs par an actuellement).

**A cet égard, le problème se posera de savoir, en cas de câblage, si le nombre d'abonnés acceptant ce raccordement sera suffisant pour faire baisser les coûts de ces installations.**

Au total, il semble qu'en matière d'équipement, la concurrence déjà notée entre les futurs médias risque d'éliminer un de ceux-ci.

## 2. Les coûts de fonctionnement.

Les expériences étrangères montrent qu'il existe une attraction relative pour des programmes de télévision conçus de façon spécialisée (Narrow-Castings), **mais elles apprennent également que les expériences de télévision interactive ont abouti à des échecs commerciaux** (à Tokyo comme aux Etats-Unis).

Ce constat risque de défavoriser le câblage par rapport à la quatrième chaîne. Le rapport Flichy estime à 600 francs le coût annuel de l'abonnement aux seuls programmes d'un réseau câblé. D'une part, cette estimation paraît tout à fait optimiste, mais surtout, à l'horizon installation du câble, ces 600 francs seront destinés à couvrir une consommation supplémentaires très marginalisée, puisque les téléspectateurs bénéficieront déjà des trois chaînes actuelles de programme, de la quatrième chaîne à péage, et éventuellement, en cas d'extension des réceptions individuelles par satellite, des futurs canaux français et étrangers disponibles dans ce domaine.

Bien que la philosophie de l'installation du câblage veuille regrouper l'ensemble de ces prestations, il n'est pas prouvé que les consommateurs de produits audiovisuels souhaiteront couvrir le coût d'une prestation supplémentaire sur ce point.

---

(1) Qu'il soit directement supporté en investissement par les utilisateurs ou imputé sur le prix de l'abonnement, ce coût sera payé par les téléspectateurs de la quatrième chaîne.

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1984**

**AMENDEMENT**

présenté par M. Jean CLUZEL  
au nom de la commission des finances

*Communication audiovisuelle*

Article additionnel avant l'article 106.

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

Elle émet, le cas échéant, des avis publics et motivés sur cette gestion.

La Haute Autorité de la communication audiovisuelle est consultée sur les contrats de concession de service public visés à l'article 79 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982.

Elle émet un avis public et motivé sur ces contrats.

Le troisième alinéa de l'article 25 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 est ainsi modifié :

« Les crédits nécessaires à la Haute Autorité sont inscrits sur un chapitre unique au budget des Services du Premier ministre.

« Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle financier ne sont pas applicables à leur gestion.

« La Haute Autorité présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes.

« Le président de la Haute Autorité est ordonnateur des dépenses. »

### **Objet**

Dans l'esprit de l'article 42 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, cet amendement a pour objet d'assurer un meilleur contrôle des dépenses publiques dans un domaine où les errements de gestion sont fréquents.

Il confie à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle un contrôle général de la gestion économique et financière des sociétés et établissements publics chargés de l'exécution du service public de la communication audiovisuelle.

Il lui attribue également explicitement compétence pour se prononcer sur les contrats de concession de service public conclus avec les nouveaux réseaux de télévision par voie hertzienne (comme la quatrième chaîne, la Régie française d'espace ou les utilisations multiples des satellites de télévision). Ces nouvelles compétences se justifient, notamment, par le souhait de voir la Haute Autorité donner son appréciation sur les conséquences financières de ces concessions.

Enfin, afin que ces pouvoirs nouveaux de contrôle financier puissent s'exercer avec le maximum d'efficacité, une disposition du texte qui vous est proposé renforce l'autonomie budgétaire de l'organisme.

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1984

### AMENDEMENT

présenté par M. Jean CLUZEL  
au nom de la commission des finances

---

### COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Article additionnel avant l'article 106.

« L'article 62 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 est complété par les dispositions suivantes :

A dater du 1<sup>er</sup> janvier 1985, la proportion des recettes provenant de la publicité de marques et de la publicité collective ne pourra excéder 25 p. cent des ressources nettes tirées, par les organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision, de la publicité et des redevances de droit d'usage des appareils récepteurs de télévision et des appareils d'enregistrement et de reproduction des images et du son en télévision.

Tout dépassement de la proportion fixée à l'alinéa précédent ne peut résulter que d'une loi de finances rectificative. »

### Objet

L'article 22 de la loi du 7 août 1974 disposait que la proportion des recettes provenant de la publicité de marques ne pouvait excéder 25 p. cent du total des ressources des organismes du service public de la radiodiffusion et de la télévision.

Le Parlement entendait ainsi encadrer l'augmentation déjà inquiétante des ressources de publicité télévisée.

C'est sur cette base de ressources globales dont la définition laissait place à beaucoup d'ambiguïté que le plafond de 25 p. cent a néanmoins été respecté par les gouvernements successifs. Cependant, tout en confirmant le caractère directeur du principe, le gouvernement n'a pas entendu inscrire cette règle dans la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, malgré les appels pressants du Sénat.

L'été dernier, un responsable du cabinet du Premier ministre confirmait cette intention et levait les inquiétudes manifestées par les plus importants organismes professionnels de la presse française en ces termes :

« Vous savez que le gouvernement, par la bouche du secrétaire d'Etat chargé des techniques de communication, a plusieurs fois réaffirmé le principe du plafonnement du montant des ressources publicitaires à 25 p. cent du produit de la redevance perçue sur les récepteurs de télévision. Tout en comprenant le sens de votre démarche, vous comprendrez qu'il est difficile de souscrire à une motion qui met en doute les déclarations du gouvernement. »

Quelles déclarations ?

Lors d'un récent débat, tenu au Sénat le 21 octobre, le représentant du gouvernement a déclaré qu'il ne se sentait plus lié par le respect d'un plafond auquel, il y a peu, il avait marqué son attachement (*J.O.* du 22 octobre 1983, p. 2381) :

« (...) puisque vous avez fait semblant de ne pas me comprendre, je veux être clair. Le gouvernement, en dépit du fait que ce plafonnement n'existe plus dans la loi, a décidé, depuis deux ans, de maintenir à 25 p. cent le taux des recettes de publicité par rapport à l'ensemble des ressources du service public.

« Comme il apparaît — je viens de le constater une fois de plus après les campagnes qui se sont développées au cours de ces dernières semaines — que cette règle ne convient ni à la presse, ni à ceux qui affirment parler en son nom, je ne vois pas pourquoi, désormais, le gouvernement continuerait à considérer que cette règle est la loi. »

Ces derniers propos ont été confirmés par une déclaration faite à l'Assemblée nationale le 2 novembre dernier.



On comprend mieux cette évolution lorsqu'on examine la réalité du respect du plafond fixé par la loi de 1974, les augmentations considérables de publicité qui ont résulté de la progression spectaculaire des ressources globales des organismes depuis deux ans et les mesures nouvelles d'augmentation qui se profilent :

*a. Un respect purement formel du plafond de 25 p. cent*

Une analyse précise fait apparaître que le respect de ce plafond n'est que formel. Ainsi, pour 1984, ce pourcentage est obtenu en excluant les recettes de publicité collective (256,5 millions de francs en 1984) ainsi que les rentrées enregistrées sur les dépassements du plafond (de l'ordre de 100 millions de francs en 1983), et en incorporant dans les ressources totales du service public, soit des fonds qu'il ne perçoit pas (les 325 millions de francs du Service de la redevance), soit des sommes qui ne lui sont pas directement affectées (322 millions de dotations en capital et de prélèvements sur la redevance alloués à T.D.F. en vue de promouvoir les nouvelles techniques).

Le calcul du plafond de 25 p. cent tel qu'il est établi par le gouvernement est le suivant :

- les recettes prévisionnelles de publicité de marques s'établissent à **2 612 millions de francs** pour 1984 ;
- les ressources nettes totales des organismes du service public s'élèveront à :

10 091,7 millions de francs, dont :

- 6 266,3 MF de redevance hors taxe
- 2 612,0 MF de publicité de marques
- 256,5 MF de publicité collective
- 307,2 MF de dotations de l'Etat
- 649,7 MF de ressources propres.

A cette somme s'ajoutent les 325 millions de francs de coût du service de la redevance, soit :

**10 416,7 millions de francs**

— le plafond est obtenu par la fraction suivante :

$$\frac{2\ 612}{10\ 416,7} = 0,2507 \text{ soit } \mathbf{25,07 \text{ p. cent}}$$

Mais le véritable prélèvement résulte de l'équation suivante :

$$\frac{\begin{array}{l} 2\ 612 \text{ MF de publicité} \\ \text{de marque} + 256,5 \text{ MF} \\ \text{de publicité collective} + \\ 100 \text{ MF de dépassement} \end{array}}{10\ 416,7 \text{ MF} - 322 \text{ MF} \\ \text{de ressources détournées} \\ \text{du fonctionnement} \\ \text{direct} - 325 \text{ MF de} \\ \text{coût du service de la} \\ \text{redevance.}} = \frac{2\ 968,5}{9\ 769,7} = \mathbf{0,304 \text{ soit } 30,4 \text{ p. cent}}$$

b) *les conséquences de l'augmentation effrénée des ressources du service public*

De plus, le développement de la publicité ne doit pas s'apprécier seulement en valeur relative, mais également en valeur absolue au regard des ressources de l'audiovisuel, qui augmentent chaque année dans des proportions considérables (14 p. cent en 1980, 13,8 p. cent en 1981, 25,4 p. cent en 1982, 17,6 p. cent en 1983). A cet égard, le volume financier de la ponction opérée par la publicité télévisée sur le marché publicitaire est en passe de devenir intolérable pour la presse.

c) *des menaces nouvelles*

Enfin, de nouvelles menaces se profilent puisque :

- les sommes que le gouvernement prélève sur le produit de la redevance s'accroissent et doivent être compensée par de nouveaux appels à la publicité (ces charges représenteront en 1984 93 p. cent des recettes de publicité de marques du service public),
- l'accroissement de la publicité à F.R. 3 va s'effectuer parallèlement à la mise en œuvre de la décentralisation télévisée.

- et que de nouveaux médias (câble, satellites, etc.) et de nouveaux modes de gestion publicitaire des espaces télévisés (Régie française d'espaces) vont apparaître très rapidement.

**Un effet de seuil a été créé qui menace gravement les ressources de la presse, conduisant tout naturellement à la concentration des entreprises de presse qui voient leurs recettes baisser alors que s'accroissent leurs dépenses et leurs charges.**

Cet amendement a pour objet de porter un coup d'arrêt net à l'extension des prélèvements opérés par le service public sur les marchés publicitaires.

1. Il réintroduit dans la loi de 1982 le plafond fixé en 1974, tout en précisant les masses financières concernées afin d'éviter les ambiguïtés et les dérapages que chacun a pu constater.

2. **D'une part**, il réincorpore dans les recettes publicitaires les ressources tirées de la publicité collective, dont le volume s'est accru dans une proportion considérable au fil des ans (256 millions de francs sont prévus pour 1984). L'ensemble des ressources publicitaires des organismes sera ainsi pris en compte.

3. **D'autre part**, il ne vise que les ressources nettes tirées par les organismes de la publicité et de la redevance, ce qui exclut que ces ressources comprennent :

- les coûts du service de la redevance,
- les dotations en capital de l'Etat.

4. **Enfin**, afin d'éviter que les dépassements prennent un caractère permanent et le volume financier inquiétant que l'on observe aujourd'hui, le texte proposé rappelle que ces dépassements ne pourront résulter que d'une loi de finances rectificative. Cette dernière disposition est, au demeurant, conforme à l'esprit et à la lettre de l'article 62 de la loi du 29 juillet 1982 qui attribue au Parlement compétence pour apprécier le montant annuel des ressources publicitaires collectées par les organismes.

Ce mode de calcul, qui a l'avantage de la **transparence** à l'égard des sociétés de service public et de la **loyauté** nécessaire au pluralisme d'expression de la presse écrite, aboutirait s'il était introduit sur l'exercice 1984 à une réduction de 522,4 millions de francs des prélèvements opérés pour la télévision sur les ressources publicitaires de la presse écrite.

Toutefois, afin de ne pas déséquilibrer le projet de budget du service public tel qu'il est établi — même si le Sénat ne l'adopte pas — l'amendement propose de faire prendre effet à ce texte au 1<sup>er</sup> janvier 1985, de telle sorte que le gouvernement et les sociétés de service public puissent prendre toutes dispositions d'économies à due concurrence pour l'exercice suivant.

*Réunie le 2 novembre 1983, la Commission des finances a adopté un amendement tendant à renforcer les pouvoirs de la Haute Autorité et a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la communication audiovisuelle pour 1984.*

*Réunie le 15 novembre 1983, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des finances a adopté, à la majorité, un amendement tendant à limiter les ressources publicitaires du service public de la communication audiovisuelle à partir de 1985.*