

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME XIII

COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Par M. Charles PASQUA,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Mme Brigitte Gros, vice-présidents ; MM. James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, René Tinant, secrétaires ; M. Guy Allouche, Mme Danielle Bidard, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Charles Descours, Michel Durafour, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Yves Goussebaire-Dupin, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roger Quilliot, Michel Rigou, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Dick Ukeiwé, Pierre Vallon, Albert Vecten, Marcel Vidal.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e légial.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 31), 1736 (tome XXII) et in-8° 458.

Sénat : 61 et 62 (annexe n° 47) (1983-1984).

Loi de finances. — Radiodiffusion-télévision.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — Le pluralisme de l'information est menacé	5
A. — La mainmise du pouvoir sur l'information	5
B. — Le Gouvernement cherche à limiter l'action et les prérogatives de la Haute Autorité	11
C. — La politique du Gouvernement menace l'avenir de la presse écrite ..	13
II. — Le développement de la création audiovisuelle compromis	16
A. — Le complot contre les possesseurs de magnétoscopes	16
B. — Les sombres lendemains des industries du cinéma et de la vidéo	17
III. — L'échec du service public	21
A. — La gestion du service public compromet son avenir	21
B. — Le service public souffre d'une incapacité structurelle à développer la création	28
IV. — L'échec de la politique engagée depuis 1981	30
A. — La décentralisation avortée	30
B. — La crise de TF 1	31
V. — Un modèle original de développement : l'immobilisme	34
A. — La politique du câble floue et incertaine	34
B. — L'arrivée des satellites n'est pas préparée	35
Conclusion : la commission des Affaires culturelles donne un avis défavorable à l'adoption des crédits de la Communication audiovisuelle pour 1984	37
Amendement	37

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 29 juillet 1982 avait été présentée par ses auteurs comme une réforme résolument novatrice, puisque, par-delà les corrections à apporter au statut de 1974, elle visait à construire un système capable de répondre au défi des techniques nouvelles de communication.

La proclamation, en préambule, de la liberté de la communication audiovisuelle allait très vite trouver ses limites, dans les articles mêmes de la loi de 1982 et, comme on va le voir, dans l'application qu'en fait le Gouvernement.

On rendra cette justice à votre Rapporteur, il n'a jamais cru à la pureté des intentions de ceux qui prétendaient libérer l'audiovisuel. Il fallait une bonne dose de naïveté pour penser, un seul instant, que le Gouvernement allait renoncer à son emprise sur un secteur aussi sensible pour l'exercice du pouvoir.

Certes, sous la poussée de certaines mutations technologiques et de l'évolution des comportements du public, le Gouvernement a été contraint de modifier les formes traditionnelles de sa tutelle. C'est ainsi que le monopole de programmation a disparu et qu'une concession au libéralisme a été faite par l'institution de la Haute Autorité. **On ne saurait pour autant considérer que l'émancipation de la communication audiovisuelle est réalisée.**

L'Etat a pris grand soin de garder la maîtrise de la diffusion. **Par un jeu savant d'autorisations et de contrôles, la liberté d'accès aux réseaux de la communication est sévèrement encadrée.** Même s'il renonce à prendre en charge directement l'intégralité des activités de communication, le Gouvernement s'efforce — et parvient — à maintenir son emprise sur tous les circuits existants.

Le système est assurément plus sophistiqué, mais les effets sont plus pervers que par le passé. L'ouverture de l'audiovisuel n'est pas

pour demain. Le service public, engourdi dans des pratiques d'un autre âge, occupe l'espace et empêche toute évolution.

Le projet de budget pour 1984, tel qu'il vous est soumis :

- n'assure pas la liberté de la communication ;**
- compromet le service public ;**
- propose un modèle original de développement de l'audio-visuel : l'immobilisme.**

La loi du 29 juillet 1982 est un trompe-l'œil où la liberté de la communication est introuvable et son développement compromis.

I. — LE PLURALISME DE L'INFORMATION EST MENACÉ

Alors qu'il prétendait ouvrir de nouveaux « espaces de liberté » en faisant adopter la loi du 29 juillet 1982, le Gouvernement a montré tout au long de la première année d'application de la réforme qu'il entendait bien garder la haute main sur le secteur de l'audiovisuel. Le terrain d'élection de cette mainmise reste bien évidemment le service public de l'audiovisuel. Dans les journaux radiodiffusés ou télévisés, les magazines, mais également dans l'ensemble des programmes, **aucune occasion n'est négligée pour faire prévaloir la propagande du Gouvernement et celle de la majorité.** Mieux encore, par un jeu subtil d'influence et de pressions, le pouvoir a investi certaines radios périphériques, dont la liberté de ton gênait.

On objectera à votre Rapporteur que la loi du 29 juillet 1982 a institué la Haute Autorité de la communication audiovisuelle dont la mission est, précisément, de mettre fin à la soumission de l'audiovisuel au pouvoir politique. On verra comment, par des manœuvres subreptices, le pouvoir cherche à diminuer les attributions de cette instance, coupable de s'être prise au jeu, alors qu'il attendait qu'elle ne soit qu'un paravent. Même les radios privées locales, dont on avait pu penser qu'elles seraient l'ultime refuge des défenseurs des libertés, sont investies.

A. — La mainmise du pouvoir sur l'information.

Ce n'est pas la première année que votre Rapporteur aborde le problème de l'information. L'histoire, assez longue à présent, de la radio et de la télévision, foisonne sur le sujet de débats inépuisés et de controverses infinies. Votre Rapporteur ne souhaite pas rallumer une querelle où l'on aurait tôt fait de renvoyer dos à dos les protagonistes. Il sait d'expérience qu'un Gouvernement a toujours une certaine propension à vouloir valoriser son action et donc à ouvrir plus volontiers les antennes à ceux qui le louent qu'à ceux qui le critiquent. Le sujet n'est pas neuf et les termes du débat sont connus.

Ce qui est préoccupant dans la situation actuelle et qu'il convient de dénoncer, c'est le double langage :

— à la ville, on entend partout que la liberté des ondes est assurée et que l'on a rompu définitivement avec les errements du passé,

— sur les écrans et sur les ondes, la réalité est tout autre. Il n'est pour ainsi dire pas une émission — en dehors même des programmes d'information — où le pouvoir ne cherche à placer sa propagande.

Depuis quelques années, le Service d'observation des programmes (le S.O.P.) procède de manière scientifique au recensement des interventions politiques dans les programmes télévisés. Votre Rapporteur, soucieux d'étayer ses affirmations par des preuves incontestables, a analysé les études — fort bien faites — sur le sujet (1).

On a relevé que la majorité, dans toutes ses composantes : Présidence, Gouvernement, formations politiques, est trois fois plus présente sur les écrans de télévision que l'opposition.

Les tableaux ci-après illustrent assez bien ce déséquilibre. Au cours des mois de juillet, d'août et de septembre (derniers chiffres connus), la majorité a été honteusement surreprésentée.

(1) On remarquera au passage que le S.O.P. et le Centre d'étude de l'opinion, dont la qualité des travaux est éprouvée et la compétence de ses agents réputée, voient leurs crédits diminuer alors que leurs tâches se multiplient.

**RÉCAPITULATIF GÉNÉRAL DES INTERVENTIONS POLITIQUES
DANS LES PROGRAMMES TÉLÉVISÉS DE JUILLET A SEPTEMBRE 1983**

Juillet 1983	TF 1 - A 2 - FR 3				
	12 h - 18 h	18 h - 22 h	22 h - Fin	Total	
Présidence	30' 50	16' 54	12' 59	1 h 00' 43	
Gouvernement	56' 55	37' 25	1 h 17' 54	2 h 52' 14	
<p align="right"><i>Majorité :</i> 5 h 06' 41</p>					
Formations politiques :					
Total	P.S.	22' 56	24' 11	25' 37	1 h 12' 44
	P.C.				
	M.R.G.				
Total	U.D.F.	12' 05	39' 19	1 h 00' 48	1 h 52' 12
	R.P.R.				
<p align="right"><i>Opposition :</i> 1 h 52' 12</p>					

Août 1983	TF 1 - A 2 - FR 3				
	12 h - 18 h	18 h - 22 h	22 h - Fin	Total	
Présidence	58' 02	1 h 38' 32	18' 21	2 h 54' 55	
Gouvernement	2 h 19' 39	40' 36	32' 39	3 h 32' 54	
<p align="right"><i>Majorité :</i> 3 h 28' 57</p>					
Formations politiques :					
Total	P.S.	1 h 20' 09	36' 15	1 h 14' 06	3 h 10' 30
	P.C.				
	M.R.G.				
Total	U.D.F.	57' 55	1 h 30' 45	1 h 04' 04	3 h 32' 44
	R.P.R.				
<p align="right"><i>Opposition :</i> 37' 40</p>					

Septembre 1983	TF 1 - A 2 - FR 3			
	12 h - 18 h	18 h - 22 h	22 h - Fin	Total
Présidence	8' 05	9' 05	4' 59	22' 09
Gouvernement	51' 54	56' 53	32' 21	2 h 21' 08
<i>Majorité :</i>				
9 h 33' 19				
Formations politiques :				
Total	19' 12	15' 39	10' 49	45' 40
{ P.S.				
{ P.C.				
{ M.R.G.				
Total	16' 38	12' 51	8' 11	37' 40
{ U.D.F.				
{ R.P.R.				
<i>Opposition :</i>				
3 h 32' 44				

De 5 h 06 pour la majorité contre 1 h 52 pour l'opposition en juillet, on est passé à 3 h 28 contre 37 minutes en août — près de sept fois plus — pour revenir, en septembre, à 9 h 38, contre 3 h 32, seulement... trois fois plus.

Au troisième trimestre de 1983, la majorité aura disposé de 75,10 % du temps d'antenne contre 24,90 % pour l'opposition.

Lorsque l'on analyse, de façon plus détaillée, la répartition des interventions en fonction des tranches horaires, on relève qu'entre 18 h et 22 h — où les taux d'audience sont les plus élevés — la majorité est encore sensiblement privilégiée. A l'inverse, l'opposition doit se contenter de passages plus nombreux entre 22 h et la fin des programmes.

La situation à la radio n'est pas meilleure. Pour ce qui concerne France-Inter, les derniers chiffres communiqués à votre Rapporteur sont tout aussi éloquents. **C'est ainsi qu'au deuxième trimestre de 1983, la majorité totalise 10 h 39 minutes d'antenne contre 5 h pour l'opposition, soit deux fois plus.** Bien que le S.O.P. ne fasse pas de mesures pour les informations diffusées sur France-Culture et France-Musique, on peut être assuré que la place de l'opposition n'y est pas des plus large : l'écoute impromptue d'un bulletin suffit à s'en convaincre.

**RÉCAPITULATIF GÉNÉRAL DES INTERVENTIONS POLITIQUES
DANS LES PROGRAMMES DE FRANCE INTER D'AVRIL A JUIN 1983**

	France Inter				
	6 h - 9 h	13 h	19 h - 22 h	Total	
Présidence	33' 50	7' 50	26' 20	1 h 08' 00	Majorité : 10 h 39' 30
Gouvernement	1 h 22' 20	1 h 23' 25	1 h 43' 50	4 h 29' 35	
Formations politiques :					Opposition : 5 h 00' 35
Total	P.S.	58' 35	45' 15	3 h 18' 05	
	P.C.				
	M.R.G.				
Total	U.D.F.	34' 40	24' 30	4 h 01' 25	
	R.P.R.				

De tels chiffres montrent assez bien sans qu'il soit besoin d'aller plus avant dans la démonstration, la difficulté du Gouvernement et de sa majorité lorsqu'ils soutiennent que, avec la loi de 1982, de nouveaux « espaces de liberté » ont été acquis.

Votre Rapporteur aurait souhaité pouvoir présenter des statistiques analogues pour certaines stations de radios périphériques. Malheureusement, le S.O.P. ne réalise pas d'études sur ces établissements qui ne relèvent pas du service public de l'audiovisuel.

Il tient à souligner cependant la dégradation de l'information sur Europe n° 1 qui passait, il y a encore peu, pour une des meilleures de notre pays. Le résultat ne s'est d'ailleurs pas fait attendre. A trop vouloir faire la part belle au pouvoir en place, cette station a connu une chute spectaculaire de ses taux d'écoute, rejoignant France-Inter dans la queue du classement (voir tableau ci-après).

AUDITOIRE TOTAL D'UN JOUR MOYEN DE SEMAINE

Lundi - Vendredi.

	Radio en général	France Inter	Europe 1	R.T.L.	R.M.C.	Autres stations
1981 (1 % = 389.500) :						
— 9 janvier - 5 février	72,7	23,2	25,0	24,2	11,6	»
— 22 avril - 20 mai	73,7	22,3	27,0	24,8	11,1	»
— 1 ^{er} octobre - 28 octobre	72,3	19,5	27,7	25,3	9,7	»
1982 (1 % = 392.000) :						
— 9 janvier - 5 février	71,3	17,4	23,6	25,6	9,2	»
— 19 avril - 17 mai	70,3	15,7	23,8	24,5	8,4	»
1982-1983 (1 % = 394.700) :						
— 25 septembre - 22 octobre	68,9	17,1	21,8	23,7	7,3	17,7
— 7 janvier - 7 février	70,9	16,2	21,0	23,9	8,8	20,9
— 15 avril - 12 mai	69,4	15,4	10,3	24,5	8,5	19,6

Ceci montre d'ailleurs qu'en matière de radio, les déséquilibres en faveur d'une tendance politique sont sanctionnés par le public puisqu'il a la faculté de se reporter sur d'autres stations. Le cas est différent et plus grave pour la télévision : la concurrence n'existant pas, une minorité peut monopoliser impunément les écrans. Certes, la Haute Autorité a bien tenté de corriger les abus les plus flagrants et votre Rapporteur s'en félicite ; mais elle n'a pu infléchir la tendance.

Dans son premier rapport annuel, elle conclut le chapitre sur l'information par cette constatation :

« Tout le monde s'accorde sur la difficulté de parvenir à se doter d'un instrument de communication à la fois objectif et de qualité. En matière de télévision et de radiodiffusion, cette difficulté est particulièrement grande puisque ces médias qui font l'objet, à raison du pouvoir qu'on leur suppose, de grandes convoitises, sont âprement discutés.

« La mission de la Haute Autorité s'est donc révélée particulièrement délicate. »

Comme on va le voir, les quelques velléités d'indépendance de la Haute Autorité n'ont pas eu l'heur de plaire au pouvoir actuel qui s'apprête, en retour, à le lui faire payer.

B. — Le Gouvernement cherche à limiter l'action et les prérogatives de la Haute Autorité.

Lors de l'examen de la loi sur la communication audiovisuelle, votre Rapporteur avait exprimé le souhait que cette nouvelle institution soit composée de telle manière que ses décisions ne soient entachées d'aucune emprunte partisane.

Après une année de fonctionnement, **il convient de saluer les tentatives de la Haute Autorité pour s'imposer, tant vis-à-vis des établissements du service public de l'audiovisuel que du Gouvernement.** Dans son premier rapport annuel, la Haute Autorité aborde tour à tour ses décisions de nominations, l'organisation des libertés dans le secteur public (expression directe, droit de réponse, droit de réplique, les élections) et dans le secteur privé (radios privées, réseaux câblés) ; le pluralisme et l'équilibre (l'information, la publicité) ; la création, la production, les programmes, et les questions internationales.

Comme il fallait s'y attendre, le Gouvernement et ceux qui le soutiennent n'ont pas apprécié qu'en certaines occasions la Haute Autorité ait pris des mesures pour faire cesser les abus les plus criants, notamment dans le domaine de l'information. Il n'en suffisait pas davantage pour qu'elle devienne suspecte.

Le pouvoir, semble-t-il, souhaitait que l'institution existe, mais il ne voulait pas qu'elle remplisse d'autre rôle que celui d'une figurante. Comme son attente a été déçue, les mesures de rétorsion ne se sont pas fait attendre.

En matière budgétaire, les crédits prévus en 1983 par la loi de finances (12,074 millions de francs) ont été amputés et ramenés à 11,99 millions de francs. Pour 1984, le budget de la Haute Autorité est reconduit au niveau atteint l'an dernier par la loi de finances initiale : 12,604 millions de francs. On avancera sans doute que la rigueur des temps s'impose à la Haute Autorité comme à l'ensemble du pays. Mais on ne peut s'empêcher d'y voir — eu égard à la modestie des sommes en jeu par rapport au budget de l'Etat — l'intention sournoise de contenir au maximum, les moyens de l'institution, pour l'affecter dans son fonctionnement, première étape d'un démantèlement.

Mais il y a plus grave. En matière d'attributions de la Haute Autorité, on sait que la loi sur la communication audiovisuelle est la reprise des rédactions initiales du projet de loi, amendées par l'Assemblée nationale. Le Sénat avait, pour sa part, adopté des dispositions claires et cohérentes tout à la fois, mais que l'on a repoussées — ceci expliquant peut-être cela.

Aussi, mettant à profit ces imperfections rédactionnelles, le **Gouvernement saisit toutes les occasions pour réduire les compétences de la Haute Autorité, allant même parfois directement contre la volonté du législateur.**

Les projets de cahiers des charges des organismes du service public montrent avec éclat qu'il cherche, dès qu'une disposition le permet, à diminuer ses attributions.

En matière de droit de réplique, le Gouvernement s'apprête à prendre un décret alors que la loi avait confié cette prérogative à la Haute Autorité (1).

Une manœuvre cauteleuse est en préparation avec Canal Plus. Alors que la loi prévoit que la Haute Autorité donne son avis sur les obligations du service public des cahiers des charges, celui de Canal Plus ne lui a pas été à ce jour communiqué et ne le sera vraisemblablement pas. Et l'on pourrait à l'infini multiplier les exemples.

Le 31 août 1982, en présentant la Haute Autorité comme la *« clé de voûte du nouvel édifice de l'audiovisuel »*, le **chef de l'Etat** avait souligné que ses compétences n'étaient pas limitées à *« la seule tutelle du service public »*, mais qu'il lui revenait aussi *« d'intervenir dans la régulation des nouveaux espaces de liberté offerts par le législateur »*.

On voit ce qu'il en est à un an de distance. Comment votre Rapporteur ne rapprocherait-il pas la déclaration du chef de l'Etat de celle faite par un député de la majorité (2), et qui n'a reçu aucun démenti du Ministre pourtant présent dans les salles de séances :

M. François Loncic :

« Quant à nous, nous avons plutôt l'impression que la Haute Autorité fait un peu de zèle, qu'elle a tendance à suivre la mode. Nous n'allons pas pour cela la condamner, ni regretter ce que nous avons voté.

« Pour ma part, je me bornerai à émettre un souhait, que je formulerai avec modération et courtoisie : la Haute Autorité devrait passer un peu plus de temps à des tâches essentielles, telles que l'harmonisation des programmes réclamée par tous les téléspectateurs ou l'arrêt de la publicité clandestine sur les radios locales privées, et dépenser peut-être un peu moins de son temps précieux à se demander chaque matin ce que M. Chirac pense des journaux télévisés. »

(1) Cf. Rapport de la Haute Autorité.

(2) J.O. Débat, Assemblée nationale, p. 5370 et 5371.

C. — La politique du Gouvernement menace l'avenir de la presse écrite.

Apparemment insatisfait de ne pouvoir dominer la presse écrite, **le Gouvernement a engagé contre elle une série d'opérations qui se complètent et qui s'ordonnent pour aliéner son indépendance.**

Le premier volet de cette action n'est pas, à vrai dire, bien nouveau.

Lors du débat sur la loi relative à la communication audiovisuelle, votre Rapporteur avait souligné la menace que représentait pour l'indépendance financière, et donc politique, de la presse écrite, **la suppression du plafond des recettes publicitaires de la télévision.**

Un an plus tard, l'ensemble de la presse écrite lance un cri d'alarme. La ponction que la télévision opère sur le marché publicitaire met en danger l'ensemble de la presse.

L'inquiétude est plus vive avec l'arrivée prochaine sur le marché publicitaire de nouveaux médias tels que FR 3, la quatrième chaîne ou la télédistribution.

A entendre le Gouvernement, la publicité télévisée n'a jamais excédé le quota fixé par la loi du 7 août 1974, bien que la loi de 1982 ait supprimé l'obligation légale de respecter ce plafond.

Cependant, les faits sont là et les chiffres sont formels : alors que le volume de publicité autorisé pour 1983 fut limité à 2,4 milliards de francs, ce chiffre sera, en définitive, largement dépassé et atteindra, en fait, 3,3 milliards de francs en 1984.

Les volumes horaires confirment d'ailleurs la progression des volumes financiers : **de 1981 à 1982, la moyenne journalière d'espaces publicitaires a augmenté de 25 % en passant de seize à vingt minutes sur TF 1 et de seize à vingt et une minutes sur A 2.**

Le résultat de cette croissance des recettes publicitaires de la télévision apparaît clairement dans la part respective occupée par la presse écrite et la télévision sur le marché publicitaire : en 1968, la presse écrite détenait 77 % du marché publicitaire, contre 2 % à la télévision.

En 1982, le rapport de force s'est considérablement modifié au profit de la télévision : les chiffres publiés par la Régie française de publicité montrent que la télévision détient désormais 16 % du marché publicitaire, contre 58 % à la presse écrite, toutes catégories confondues, tant nationale que régionale ou départementale ; quoti-

dienne, hebdomadaire ou mensuelle. L'évolution des recettes publicitaires entre 1974 et 1982 montre la progression extraordinaire de la part de la télévision alors que celle de la presse stagne.

Votre Rapporteur voit ici la marque d'une volonté délibérée d'augmenter les recettes publicitaires de la télévision par tous les artifices :

— il en est ainsi lorsque l'Etat fait officiellement progresser de 25,5 % les recettes publicitaires autorisées, comme il l'a fait en 1982, ou de 20 % en 1983 ou encore de 20 % en 1984 avec FR 3 ;

— il en est de même lorsque les régies publicitaires dépassent les plafonds autorisés par les lois de finances : les dépassements ont ainsi atteint 160 millions de francs en 1982 et atteindront probablement 200 millions de francs en 1983.

Plus inquiétant encore pour les responsables de la presse écrite est l'élargissement, année après année, de la base sur laquelle est calculé le plafond des recettes publicitaires.

A l'origine, la base de calcul était constituée de la seule redevance. Aujourd'hui, on prend en compte toutes les ressources pour gonfler les bases de calcul. On y trouve des éléments aussi divers que les dépassements d'objectif de l'année antérieure, la publicité collective (qui a connu ces dernières années un accroissement sensible et qui devrait atteindre cette année 200 millions de francs), les taxes et prélèvements divers qui affectent la publicité télévisée, les commissions d'agence et de régie, ainsi que les frais techniques, (lesquels vont jusqu'à représenter 20 % des recettes nettes). Enfin, il faut ajouter la taxe sur les magnétoscopes dont le Gouvernement escompte 350 millions en 1984.

Le prélèvement de la télévision sur le marché publicitaire aura progressé de 60 % en deux ans, puisque son chiffre d'affaires de 2,1 milliards de francs en 1981 avoisinera les 3,3 milliards de francs.

Le résultat de la politique menée depuis deux ans est donc préoccupant, d'autant plus que la télévision s'est récemment engagée dans une nouvelle politique publicitaire, qui l'amène à s'intéresser aux « petits » budgets de moins de 2 millions de francs, lesquels constituent l'essentiel des recettes de la presse hebdomadaire : les deux tiers des budgets annuels de cette presse sont, en effet, inférieurs à 800.000 F.

Lors d'un débat au Sénat — le 21 octobre dernier — le secrétaire d'Etat aux Techniques de la communication, après avoir balayé les arguments de votre Rapporteur, lui a tenu cette réponse, qui

montre quelles étaient les véritables intentions du Gouvernement lorsqu'il s'acharnait à faire disparaître le plafond légal des 25 % :

« Je viens de dire, Monsieur Pasqua, en réponse à vos faux arguments, que les engagements pris ont été respectés et que, puisqu'ils ne vous suffisent plus, je considère que la liberté sera désormais entière. »

Déclaration qui a été confirmée quelques jours plus tard à l'Assemblée nationale :

« Comme je constate que ce « cadeau » fait à la presse écrite ne paraît pas lui convenir et est contesté par ceux-là mêmes qui prétendent parler en son nom, le Gouvernement en tirera les conclusions (1). »

Les choses sont claires, et si besoin en était, la confirmation en est donnée par le dépôt du projet de loi sur la presse. Votre Rapporteur reviendra le moment venu sur cet ample sujet. Il tenait simplement dans ce rapport à montrer comment, de l'audiovisuel à la presse écrite, il déploie tous les artifices pour détruire un des fondements de nos libertés publiques : la liberté de l'information.

(1) J.O. A.N. 26 octobre 1983, p. 4591.

II. — LE DÉVELOPPEMENT DE LA CRÉATION AUDIOVISUELLE COMPROMIS

Si la nocivité de la politique menée en matière d'information est évidente, le développement de la création audiovisuelle ne va pas connaître un sort meilleur. Certes, on n'en finirait pas de reproduire les déclarations des membres du Gouvernement en faveur de la création audiovisuelle et du soutien aux industries de la communication. Comme dans d'autres domaines, le Gouvernement se paie seulement de mots et la situation, comme on va le voir, est beaucoup plus prosaïque.

A. — Le complot contre les possesseurs de magnétoscopes.

L'an dernier déjà, votre Rapporteur avait jugé sévèrement l'institution d'une taxe sur les magnétoscopes. Il l'avait qualifiée d'injuste, d'indue, d'absurde et de dangereuse.

Après une première année d'application, aucun de ces qualificatifs n'est excessif, ni infondé.

Injuste, cette taxe le demeure : elle frappe surtout les plus démunis des téléspectateurs qui souhaitent s'affranchir d'une programmation répétitive où domine la médiocrité dans l'uniformité. Une progression de 30 % par rapport à 1983 est prévue l'an prochain. On s'écarte encore plus de la démocratisation. On pénalise aussi les quelque 175.000 personnes (sur un million) qui ont spontanément déclaré qu'elles détenaient un appareil. Voilà comment le Gouvernement récompense le civisme.

Indue, car cette taxe n'apporte aucun « plus » au service public. Elle sert, simplement, à couvrir des dépenses de structures toujours plus lourdes et que la loi de 1982 a gonflées.

Absurde, parce que l'assiette de cette taxe, au moment même où elle a été instituée, s'est trouvée restreinte par le « blocus de Poitiers ». Le Gouvernement a donné là un bel exemple d'incohérence : vouloir augmenter les ressources de l'audiovisuel et en même temps réduire le déficit du commerce extérieur. En fait, il n'a réussi à mener à bien, ni l'un ni l'autre.

Dangereuse enfin, car la taxation procède d'une volonté délibérée de restreindre la consommation domestique de programme vidéo. L'acharnement contre les possesseurs de magnétoscopes s'inscrit dans la logique du pouvoir de maîtriser, non seulement l'espace audiovisuel, mais aussi le temps. Qu'un particulier cherche à vouloir s'évader des sentiers battus des programmes imposés, voilà qui le rend aussitôt suspect. **L'Etat souhaite que les citoyens soient rivés à leur écran à la condition que lui seul leur dispense ses programmes. Qui ne voit se mettre en place, par touches successives, les mécanismes d'un asservissement collectif ?**

Claude Lévi-Strauss rappelle, à propos de l'alphabétisation dans *Tristes Tropiques* que « *l'action systématique des Etats européens en faveur de l'instruction obligatoire, qui se développe au cours du XIX^e siècle, va de pair avec l'extension du service militaire et la prolétarianisation. La lutte contre l'analphabétisme se confond ainsi avec le renforcement du contrôle des citoyens par le pouvoir* ». L'observateur attentif ne peut que déceler la même volonté dans les mesures que prend l'actuel Gouvernement en matière de communication.

B. — Les sombres lendemains des industries du cinéma et de la vidéo.

Le Gouvernement sait — même s'il ne l'avoue pas — que le service public de l'audiovisuel sera incapable, au cours des prochaines années, d'accroître ses capacités de production, en quantité comme en qualité. Il sait aussi que le patrimoine cinématographique n'est pas inépuisable. On aurait pu attendre qu'il en tire les conséquences en créant les conditions du développement d'une politique de création, en dehors du service public, lequel, comme on le verra, est incapable d'aller plus loin et de faire beaucoup mieux.

Or, ce qu'il propose va exactement en sens contraire. **Le Gouvernement s'apprête à porter un coup fatal à l'industrie cinématographique et, pour faire bonne mesure, à celle de la vidéo, dont les débuts étaient pourtant prometteurs.**

Votre Rapporteur ne reviendra pas sur les conditions dans lesquelles le Gouvernement a autorisé le lancement d'une quatrième chaîne de télévision qui utilisera l'ancien réseau 819 lignes. Rappelons que le groupe Havas, initiateur du projet, est le principal commanditaire de Canal Plus.

Pour votre Rapporteur, ce projet ne constitue pas un progrès. En effet, selon les informations communiquées dans la presse — le Parlement ayant été soigneusement tenu à l'écart du projet — les programmes de Canal Plus seront la copie conforme, la reproduction

fidèle, des trois autres chaînes. Certes, on contournera la loi de 1982 pour les obligations de service public, mais on peut être assuré que l'information ne fera pas grand tort au Gouvernement. Plus grave, pour attirer la clientèle qui devra acquitter un abonnement de 120 F par mois, il est envisagé de diffuser des films neuf mois après leur sortie en salle.

Or, un tel projet pose le problème de l'application de certains articles de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, dans la mesure où l'article 83 prévoit que le régime de diffusion des œuvres cinématographiques doit être inclu dans le cahier des charges des services de communication audiovisuelle soumis à l'autorisation ; l'article 88 prévoit la contribution de ces services à la promotion des activités cinématographiques exploitées dans les salles avant leur diffusion par les différents supports vidéo.

L'esprit de ces dispositions que votre Rapporteur avait rappelé lors de l'examen du texte devant le Sénat a conduit à l'élaboration d'un échancier de projection des films en quatre étapes :

1° la salle de cinéma (qui permet d'assurer la promotion des films et qui représente 80 % des ressources de l'industrie cinématographique) ;

2° les moyens vidéo ;

3° la télévision à péage ;

4° le service public de la télévision.

Alors que les autres supports devraient contribuer à la promotion du cinéma, ils conduisent souvent à sa ruine, comme l'atteste la situation du cinéma européen. **Seule l'industrie cinématographique française, la première d'Europe avec une production de 164 films en 1982, parvient à survivre, grâce notamment à son large réseau de diffusion : 4.700 salles de cinéma, dont 1.700 situées dans les communes de moins de 20.000 habitants.**

Il y a vingt ans, les salles de cinéma enregistraient 435 millions d'entrées. Aujourd'hui, la fréquentation n'est plus que de 200 millions de spectateurs par an. La loi du 7 août 1974, en imposant certaines contraintes à la télévision dans la diffusion de films, a permis un rétablissement du cinéma ces dernières années, conforté par une vigoureuse politique d'investissements.

La situation dans les pays voisins devrait conduire le Gouvernement à faire preuve de prudence. L'industrie cinématographique italienne traverse actuellement une crise très grave, les effets de l'accord passé entre ses représentants et la R.A.I. ayant été annulés par le développement anarchique de la télévision privée.

La relative prospérité du cinéma français reste néanmoins fragile. C'est pourquoi le projet de quatrième chaîne et des réseaux câblés préoccupe votre Rapporteur.

La façon dont le Gouvernement a procédé dans le lancement de Canal Plus montre assez bien les limites de la concertation dont il se targue à tout propos. **Aucune des professions concernées n'ont vu leurs observations prises en considération.** Pire encore, le ministre de la Culture, qui avait fait, au Sénat et ailleurs, d'apaisantes déclarations sur le développement de l'industrie cinématographique, se tient dans une prudente réserve. Or, **des problèmes précis et graves se posent, auxquels le Gouvernement doit répondre :**

— **le nombre de films** que l'on se propose de diffuser annuellement sur Canal Plus **est excessif**, comme le montrent les résultats des études effectuées sur les attentes du public en matière de télévision ;

— **les relations financières de Canal Plus et de l'industrie cinématographique ne comportent pour celle-ci aucune garantie.** Il faudrait prévoir à tout le moins, la fixation d'un prix plancher d'achat des films pour éviter de sacrifier les films d'art et d'essai ou les films « d'auteurs » (ceci est d'autant plus important que le groupe Havas sera l'unique acheteur) ;

— enfin, le délai de neuf mois est parfaitement irréaliste et dangereux.

Le montant des recettes attendues par le cinéma des achats de Canal Plus, soit 250 millions de francs, sera inférieur aux ressources provenant de la seule diffusion des films dans les salles situées dans les petites localités. Celles-ci risquent d'être les toutes premières victimes de Canal Plus.

Pour votre Rapporteur, la situation est lourde de menaces, d'autant qu'avec Canal Plus les problèmes posés préfigurent ceux qu'entraîneront les câbles.

Il importe de fixer dès maintenant des règles, faute de quoi l'irréparable sera commis, comme le montrent assez bien certains exemples étrangers.

Ces exhortations ont-elles quelque chance d'être écoutées ? Votre Rapporteur en doute. Il lui semble qu'en ce domaine, le Gouvernement est agité par le complexe d'Erostrate.

Non content de ne pas faire ce que les autres font — et l'on conviendra que l'industrie cinématographique est la première de France pour la création — il cherche à détruire ce qui fonctionne bien. Paradoxalement, il annonce, au même instant, la mise en place d'un fonds de soutien aux programmes audiovisuels alimenté par une

taxe sur les recettes des nouveaux réseaux de communication. Selon les projets arrêtés, elle devrait rapporter 30 millions de francs en 1985, 80 en 1986, 120 en 1987 et 140 en 1988. Ces prévisions, votre Rapporteur les présente avec les plus extrêmes réserves. On sait que le Gouvernement s'est taillé une solide réputation en matière de fiscalité. Dans ce cas précis, il atteint un sommet puisqu'il envisage de créer une taxe sur une assiette qui n'existe même pas ! La commission des Finances de l'Assemblée nationale — pourtant peu suspecte d'hostilité envers le pouvoir — s'en est émue et a, dans un premier mouvement, rejeté cette taxe. Il a fallu toute la force de persuasion du ministre de la Culture pour amener l'Assemblée nationale à résipiscence.

Votre Rapporteur est hostile à cette taxe pour trois raisons :

— **elle constitue un frein au développement des moyens de communication** dans notre société. Comme la taxe sur les magnétoscopes, elle revêt un caractère dissuasif alors même que les services sur lesquels elle pourrait être assise sont, pour l'essentiel, à l'état de projet ;

— **elle participe de l'idée selon laquelle la publicité serait un luxe**, une activité superflue. Or, l'investissement publicitaire est indispensable à l'activité économique et ne doit pas contribuer à rétablir des équilibres financiers auquel il est étranger ;

— **l'affectation des fonds ainsi collectés est des plus inquiétante.** Certes, on s'attend à ce que le service public y trouve un moyen de satisfaire ses insatiables besoins. Chacun devine, hélas ! le sort des fonds : ils seront engloutis inexorablement.

On peut, également, craindre que ces recettes n'aillent à Canal Plus, c'est-à-dire au groupe Havas chargé d'organiser la mainmise sur les médias privés.

III. — L'ECHEC DU SERVICE PUBLIC

On est frappé de constater qu'au fil des ans la situation de la gestion du service public de l'audiovisuel, loin de s'améliorer, se dégrade. Les causes en sont connues : habitudes perverses, corporatismes, structures dilatées. Dans la note de présentation des crédits, le Ministère reconnaît qu'entre 1975 et 1984 les ressources financières ont augmenté de 129,1 % (en francs constants).

On remarquera également que dans l'annexe budgétaire où il commente la situation de la gestion des organismes du service public, tout est présenté sous les meilleurs auspices.

TF 1, I.N.A., T.D.F., A 2, Radio-France auraient clôturé l'exercice de 1982 par des bénéfices allant de 0,8 à 18 millions de francs. Seuls FR 3 et la S.F.P., dont la situation, c'est le moins qu'on puisse dire, n'est pas très satisfaisante, ont connu des exercices déficitaires. **A vrai dire, tous ces bilans présentés de façon habile n'en cachent pas moins des situations scandaleuses** que votre Rapporteur se doit d'évoquer. **La transparence que le Ministre annonce avec ostentation depuis deux ans est loin d'être la règle.**

A. — La gestion du service public compromet son avenir.

Il a été amplement démontré que le service public ne répondait pas à sa vocation première — le service de tous — et ne reflétait que l'opinion d'une fraction du pays. Ce qui serait encore un moindre mal si le service public ne cultivait des habitudes perverses. Les institutions de la communication audiovisuelle sont parvenues à un tel degré d'inertie qu'elles sont imperméables à tout contrôle et qu'elles peuvent reproduire les mêmes travers sans risque. Dans les réponses au questionnaire fort nourri qu'il a adressé à la tutelle, votre Rapporteur constate avec effarement **que les organismes se déroberont aux questions posées ou qu'ils refusent froidement de répondre aux aspects les plus embarrassants de leur gestion.** C'est le cas d'A 2, de Radio-France et de TF 1, notamment.

Ces établissements affectent vis-à-vis du Parlement (et même de leur Ministère de tutelle !) un mépris consommé, comme s'ils étaient assurés d'une impunité totale. Il aura fallu toute la patience

et le savoir-faire de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes pour mettre en évidence les abus les plus criants à TF 1 et A 2 (1). **En matière de gestion et de contrôle budgétaire à TF 1, les observations sont accablantes** : absence de comptabilité centralisée des engagements, pas de souci dans l'exécution du budget, absence de contrôles extérieurs au centre de coût, absence de comptabilité analytique, absence de procédure de gestion automatisée. **Pour A 2, les mêmes observations peuvent être faites avec, en plus, des opérations immobilières aussi somptuaires que douteuses.** C'est ainsi qu'après s'être engagée dans une tentative aventurée d'implantation à Neuilly, la société est poursuivie par le promoteur et s'expose à une demande de dommages-intérêts de 3 milliards de francs !

L'opération d'installation avenue Montaigne n'a guère été mieux engagée et a entraîné un dépassement de 14 millions de francs. (Pour faire bonne mesure, les personnels d'A 2 se sont mis en grève car ils refusaient d'intégrer ces nouveaux locaux !).

Curieusement, votre Rapporteur s'est livré à une comparaison entre les documents annexés aux rapports de la Cour des comptes et à ceux qui lui ont été communiqués. Il relève que certains documents présentent des différences étranges. De deux choses l'une : ou bien la gestion est à ce point fantaisiste que les responsables n'ont qu'une connaissance superficielle du fonctionnement de leur établissement, ou bien les responsables ont voulu sciemment dissimuler certaines informations à votre Commission. Dans les deux cas, le Sénat appréciera.

La politique des personnels, et celle, concomitante, des rémunérations, est tout aussi accablante. Dans toutes les sociétés, on s'aperçoit que la rigueur ne frappe pas le service public de l'audiovisuel.

L'évolution des effectifs propres aux sociétés de programme entre 1975 et 1983 est hallucinante, surtout si on la rapporte à la qualité des services rendus. On trouvera dans les tableaux ci-contre l'évolution des effectifs propres à TF 1, A 2, FR 3 et Radio-France. On remarque, avec des nuances pour chaque société, l'accroissement sensible, notamment, des journalistes entre 1980 et 1983, avec pour certaines des « pointes » remarquables :

— + 65 journalistes sur TF 1 entre 1981 et 1983,

— + 150 journalistes sur Radio-France dans la même période (il est vrai qu'une partie résulte de certains transferts de FR 3).

Cette progression se traduit dans les sociétés de programme par **une dilatation des effectifs de journalistes.** Or, chacun a pu remar-

(1) Rapport de MM. Gourtay et Picq sur les comptes et la gestion de T.F. 1 et A. 2 pour les exercices 1978 à 1981 - 25 octobre 1982 - deuxième chambre de la Cour des comptes.

quer la faiblesse, sinon la médiocrité, des journaux télévisés (à l'exception notoire d'A 2). Les images d'archives, les bandes d'actualités américaines, les commentaires foisonnent. On serait pourtant en droit d'attendre, compte tenu du coût astronomique de ces personnels, un meilleur rapport « qualité-prix ».

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PROPRES A LA SOCIÉTÉ DE TF 1

Effectifs au	Convention collective générale	Variation nette	Convention collective journalistes	Variation nette	Hors convention	Variation nette	Total
31 décembre 1975	768	»	169	»	59	»	996
31 décembre 1976	849	+ 81	181	+ 12	59	»	1.089
31 décembre 1977	914	+ 65	197	+ 16	54	— 5	1.165
31 décembre 1978	927	+ 13	197	»	54	»	1.178
31 décembre 1979	962	+ 35	197	»	51	— 3	1.210
31 décembre 1980	953	— 9	196	— 1	46	— 5	1.195
31 décembre 1981	972	+ 19	240	+ 44	51	+ 5	1.263
31 décembre 1982	1.123	+151	263	+ 23	54	+ 3	1.440
30 juin 1983	1.089	— 34	261	— 2	50	— 4	1.400

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS A LA SOCIÉTÉ A 2
ENTRE 1975 ET LE PREMIER SEMESTRE DE 1983**

Années	31 décembre 1975	31 décembre 1976	31 décembre 1977	31 décembre 1978	31 décembre 1979	31 décembre 1980	31 décembre 1981	31 décembre 1982	30 juin 1983
Conventions									
Non journalistes	709	834	884	905	972	977	1.052	1.108	1.086
Journalistes	130	158	173	177	195	192	218	230	225
Hors conventions	39	35	42	36	37	37	37	34	34
Total	878	1.027	1.099	1.118	1.204	1.206	1.307	1.372	1.345

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES (PROPRES)
PAR DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PERSONNELS DE LA SOCIÉTÉ FR 3 ENTRE 1976 ET 1983**

Catégories	31 décembre 1976	31 décembre 1977	31 décembre 1978	31 décembre 1979	31 décembre 1980	31 décembre 1981	31 décembre 1982	30 juin 1983
Fonctions techniques de production	1.503	1.518	1.551	1.572	1.583	1.661	1.822	1.373
Fonctions logistiques	415	413	406	400	394	428	450	336
Fonctions administratives	587	585	622	626	622	661	680	535
Fonctions de cadres	282	306	318	342	350	347	379	309
Fonctions de cadres de direction	59	59	65	66	73	89	107	104
Journalistes	518	520	555	572	576	640	748	587
Hors conventions	127	74	79	76	74	76	76	69
Emplois réduction de la durée du travail R.F.O.	»	»	»	»	»	»	*13	»
Total société	3.491	3.475	3.596	3.654	3.672	3.902	**4.275	3.343

* Emplois transférés à R.F.O. au titre de la réduction de la durée du travail (non répartis par catégorie).

** Compte tenu de quatorze emplois déjà transférés à la Société de Radio France et non comptabilisés dans ce résultat.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PROPRES A LA SOCIÉTÉ RADIO-FRANCE ENTRE 1975 ET 1983

	1 ^{er} janvier 1975	1 ^{er} janvier 1976	1 ^{er} janvier 1977	1 ^{er} janvier 1978	1 ^{er} janvier 1979	1 ^{er} janvier 1980	1 ^{er} janvier 1981	1 ^{er} janvier 1982	1 ^{er} janvier 1983	1 ^{er} juillet 1983	Variation depuis le 1 ^{er} janvier 1975
Effectif total de la société	2.056	2.017	2.237	2.275	2.333	2.342	2.384,5	2.502	2.718	2.828,5	+ 37,6 %
Convention générale	1.400	1.497	1.674	1.697	1.730	1.729	1.739	1.794,5	1.977	1.996	+ 42,6 %
Journalistes	178	179	201	208	209	212	229,5	285,5	287	362,5	+ 103,7 %
Musiciens et choristes	304	283	309	323	341	353	366	367	360	360	+ 18,4 %
Hors convention	174	58	53	47	53	48	50	55	94	110	— 36,8 %

* Ces effectifs ne tiennent pas compte des personnels en congé longue maladie ou de longue durée, en congé sans solde ou en congé parental.

Malgré l'accroissement des effectifs, la progression des salaires dans les trois sociétés de télévision a toujours été supérieure aux indices des prix depuis 1976. Comme l'indiquent les tableaux ci-après, on remarquera que si TF 1 n'utilise pas le même mode de calcul qu'A 2 et FR 3, les évolutions sont pareillement significatives (par ailleurs A 2 et FR 3 n'ont pas les mêmes indices généraux des prix...).

Une analyse plus détaillée fait apparaître des montants moyens annuels de rémunération assez confortables :

- sur TF 1 : 140.000 F, soit 11.600 F mensuels,
- sur A 2 : 132.000 F, soit 11.000 F mensuels,
- sur FR 3 : 169.100 F, soit 14.000 F mensuels.

On note que FR 3, bien qu'étant le plus gros employeur des trois sociétés de télévision, pratique les taux de rémunération les plus élevés. Ceci tient en partie au nombre important de cadres : président, directeurs régionaux, etc. Tout indique d'ailleurs qu'il vaut beaucoup mieux faire carrière dans l'audiovisuel du point de vue des rémunérations, que dans le secteur privé ou la fonction publique. Dans ces sociétés, il est fréquent qu'un cadre moyen, en milieu de carrière, perçoive des rémunérations supérieures à celles d'un préfet ou d'un ambassadeur. Pour ce qui concerne le train de vie, rien n'est oublié. Les frais de représentation sont assez substantiels. C'est avec beaucoup de difficultés que votre Rapporteur s'est fait communiquer le montant des indemnités de toutes natures perçues par les personnels. Comme il fallait s'y attendre, les sociétés ont embrouillé, comme à plaisir, les chiffres (le Ministère de tutelle n'est d'ailleurs pas mieux servi). Quelques exemples suffiront à éclairer le Sénat : ainsi, un directeur d'information a disposé en 1982 de 643.000 F pour ses frais de représentation. La rigueur l'a frappé durement en 1983 puisqu'il ne disposait plus que de 608.000 F !

TF 1

Années	Salaire moyen	Indice des prix
1975	100	100
1976	111,28	109,63
1977	123,44	120,03
1978	138,38	131,14
1979	155,64	145,10
1980	180,98	164,74
1981	207,72	186,70
1982	231,58	209,05
1983	243,09	228,19

A 2

	Taux moyen mensuel des rémunérations (rapport annuel sur les salaires)	Indice général des prix
1976 par rapport à 1975	10,6	9,9
1977 par rapport à 1976	8,1	9,5
1978 par rapport à 1977	10,7	9,2
1979 par rapport à 1978	10,0	10,6
1980 par rapport à 1979	18,9	13,5
1981 par rapport à 1980	13,2	13,1
1982 par rapport à 1981	14,2	12,0

FR 3

Années	Evolution du taux moyen- rémunération	Evolution indice moyen annuel des prix
1977	»	»
1978	12 %	9,25 %
1979	10,28 %	10,64 %
1980	14,66 %	13,31 %
1981	14,96 %	13,56 %
1982	12,28 %	11,96 %

Dans leur rapport à la Cour des Comptes, MM. Gourtay et Picq révèlent que tel journaliste a réussi à bénéficier en 1981 de 71.000 F de frais de représentation et de réception, d'autres moins gourmands se sont contentés de sommes allant de 11.000 F à 26.000 F de l'époque.

En 1983, les frais de représentation des plus hautes catégories de journalistes (rédacteur en chef, correspondant à l'étranger ou en province) atteignent couramment les niveaux de 50.000 F, 65.000 F, et même 90.000 F.

On a le sentiment que les agents du service public de l'audio-visuel se sont installés dans leurs postes, comme le clergé sous l'Ancien Régime, dans des bénéfices ecclésiastiques.

Il est à craindre que le projet de convention collective unique n'aggrave encore la situation.

B. — Le service public souffre d'une incapacité structurelle à développer la création.

La loi du 29 juillet 1982 s'assignait l'objectif de développer la création au sein du service public. On remarque que, contrairement au vœu exprimé et aux intentions affichées, non seulement celle-ci ne sera pas développée, mais qu'elle régressera. **L'examen des prévisions budgétaires consacrées à la création traduit le plus souvent une stagnation quasi générale.**

Cette situation n'est pas pour surprendre votre Rapporteur. Lors de l'examen de la loi sur la communication audiovisuelle, il avait mis en garde le Gouvernement. Au cours des années soixante-dix, le développement exponentiel des ressources, grâce à l'équipement des foyers en récepteurs et à l'effet de « coloration » du parc des télévisions, avait permis de dégager une part en faveur de la création sans qu'il soit besoin de contenir les autres postes budgétaires. Les années 80 se caractériseront, sinon par un tarissement des recettes, du moins par une évolution beaucoup plus faible. Cette évolution était connue. Malgré cela, le Gouvernement n'a pas hésité à alourdir les structures du service public, si bien qu'aujourd'hui, quelque désir qu'il en ait, la part de la création va se réduire. **Votre Rapporteur estime que le service public est parvenu aux limites de ses possibilités.**

Des limites économiques tout d'abord. Avec 10.000 heures de programmes, il est difficile d'accroître le volume en qualité comme en quantité. Les coûts de fabrication progressent nettement plus vite que les ressources disponibles. Même si les chaînes dégagent des provisions supplémentaires, elles ne pourront pas, sur une longue période, pourvoir aux besoins. On assiste déjà au phénomène de remplissage de l'écran, à une télévision de la redondance où domine la banalité.

La seconde limite se trouve dans **l'impossibilité de faire progresser la qualité et la quantité.** Il faut produire plus, dit-on, mais alors ne risque-t-on pas de produire vite et donc, de « se reproduire » ? On voit tout de suite les conséquences : de moins en moins de préparation, de moins en moins de recherche. Le résultat en sera la diffusion d'un flux continu d'émissions banales, indifférenciées, ou de temps à autre se détachera une œuvre. Il faut bien être conscient que la création ne se décrète pas, qu'elle est autant tributaire de facteurs humains que de facteurs économiques. Pour créer, il faut du temps, de la réflexion, de la patience. Si talentueux qu'il soit, un créateur ne parvient à faire une œuvre qu'après des délais plus ou moins longs : l'invention, l'improvisation même, ne sont pas le fruit de la génération spontanée.

On souhaiterait que les responsables de l'audiovisuel soient conscients de ces problèmes et en tirent les conséquences. **Le Gouvernement, de son côté, devrait créer les conditions économiques minimales pour assurer l'épanouissement — ne parlons même pas de développement — de la création. Malheureusement, le budget est sur ce point décevant** puisque les fonds directement affectés à cette création sont peu ou prou du même ordre que ceux de 1981 : 223 millions de francs contre 300 millions envisagés initialement (1).

Une conception d'ensemble du service public commanderait qu'une politique industrielle de l'audiovisuel soit mise en œuvre. Il se suffit pas d'édicter des obligations dans les cahiers des charges. Il ne suffit pas de présenter un Programme prioritaire d'exécution dans le Plan avec des objectifs ambitieux mais dont on sait que la situation économique ne permettra pas de trouver les financements.

Le Gouvernement montre, là encore, combien sa politique est ambiguë et ses moyens d'action limités.

(1) On remarque qu'en 1983 la moitié des crédits ont été utilisés pour valoriser l'action conduite par le ministère de la Culture. On peut être assuré que les ventes de nos produits audiovisuels sur les marchés extérieurs s'en trouveront sensiblement accrues...

IV. — L'ÉCHEC DE LA POLITIQUE ENGAGÉE DEPUIS 1981

La gestion défectueuse du service public et l'engourdissement de ses capacités de développement ont été aggravés par les effets de la loi de 1982 et la nomination de certains responsables.

A. — La décentralisation avortée.

La grande ambition de la loi sur la communication audiovisuelle était **la décentralisation de la télévision**. Cette année, nous sommes loin des accents triomphants qui avaient accompagné le vote de la loi de 1982. Faisant le procès de la précédente gestion — qui, disait-on, n'avait mis en place qu'une décentralisation en trompe-l'œil —, on vantait alors le changement qui allait permettre à la télévision régionale — et dans une moindre mesure à la radio — de prendre son essor et de répandre ses bienfaits sur le pays tout entier.

Aujourd'hui, on cherche, sinon à excuser, du moins à justifier par la dureté des temps, la révision en baisse. La déception est grande, les désillusions vives. Il s'est même trouvé des députés de la majorité pour exprimer une certaine amertume.

Votre Rapporteur la partagerait s'il n'avait été extrêmement réservé, dès l'origine, sur les orientations du Gouvernement en la matière. Le Sénat, pourtant peu suspect d'être hostile au développement régional sous toutes ses formes, avait dénoncé les effets qu'aurait une telle politique au regard des finances du service public.

Les faits lui ont donné raison, encore plus tôt qu'il ne l'aurait pensé.

En janvier 1983, FR 3 a approuvé le principe de la création de quatre sociétés régionales : Nord - Pas-de-Calais, Picardie-Lorraine, Champagne-Ardennes, Bordeaux-Aquitaine.

Sitôt annoncés, le Gouvernement a vu que ses projets ne résistaient pas à la cruelle réalité financière. C'est pourquoi une seule de ces sociétés a vu le jour (Nord - Pas-de-Calais) et les décrets constitutifs des autres sociétés n'interviendront que plus tard. Il est prévu de ne créer que deux nouvelles sociétés régionales l'an prochain. La quatrième le sera en 1985. Autrement dit, l'application du plan

de régionalisation prévue par l'article 51 de la loi du 29 juillet 1982 prend déjà deux ans de retard (douze sociétés régionales devaient être créées en quatre ans !).

L'irresponsabilité des projets gouvernementaux est éclatante. Mais ce n'est pas tout.

Depuis le début du mois de septembre, FR 3 diffuse deux heures et demie de programmes régionaux chaque jour de la semaine. Pour attirer le public vers ces tranches horaires, les responsables de la chaîne ont programmé un des fleurons de la « création » américaine : *Dynasty*. C'est sans doute l'illustration que le Gouvernement a voulu donner de sa volonté de développer la création audiovisuelle nationale. On rapprochera cette politique régionale de la programmation avec le discours prononcé à Mexico le 27 juillet 1982 par M. Jack Lang, ministre de la Culture, dont l'une des phrases les plus fortes mérite un rappel : « *L'impérialisme financier et intellectuel ne s'approprie plus les territoires, ou rarement ; il s'approprie les consciences, il s'approprie les modes de pensée, il s'approprie les modes de vivre.* » Il provoque « *l'homogénéisation des valeurs et des comportements* » ; il incite à l'uniformisation des pensées et des attitudes ; il conduit à ce genre d'être stéréotypé désigné par le même Ministre au cours d'un récent colloque à la Sorbonne sous le nom d'*homo coca-colan* ».

La décentralisation, comme on peut le voir — et comme on pouvait le craindre — n'est restée qu'au stade des intentions et des rêves, et traduit, c'est le moins qu'on puisse dire, certaines contradictions.

B. — La crise de TF 1.

Ce serait un moindre mal si le Gouvernement avait tenté de préserver les acquis de « l'héritage ». Or, la situation de TF 1, la « vénérable première chaîne », est à cet égard hautement significative. En l'espace de deux années, cette société aura vu passer à sa tête trois présidents. Le dernier nommé — qui a donné les preuves de son savoir-faire à RFI — s'est livré, lors de son entrée en fonction, à des déclarations, dont la plus savoureuse et de meilleur augure pour l'avenir, est, sans doute possible, la suivante :

« *Le P-D.G. est le seul patron. Celui de l'information comme celui des programmes. Guillaud, lui, était un vrai patron de chaîne et, aujourd'hui, le besoin d'autorité se fait nettement ressentir dans cette maison.* »

Selon toute probabilité, le président de TF 1 n'a pas eu connaissance des recommandations des rapporteurs de la Cour des comptes dont l'une était de renforcer la déconcentration des décisions.

Pour votre Rapporteur, la société TF 1 est promise à un brillant avenir, comme l'atteste la réponse faite à une question de votre Rapporteur :

Question : *Faire une note complète et détaillée sur la société TF 1, en particulier sur la situation morale et matérielle en 1982 et 1983 et présenter les projets de cette société pour 1984 dans tous les secteurs de ses activités.*

Réponse : *Deux grandes étapes ont marqué cette période :*

— *le vote de la loi du 29 juillet 1982,*

— *la désignation d'un président, son remplacement au cours de l'année suivante, un an après.*

Soucieux de l'avenir du service public, le personnel a exprimé par son attitude et dans son ensemble son intention de tout mettre en œuvre pour faciliter le démarrage de la réforme.

L'objectif principal étant la création, tous les efforts se sont mobilisés pour faire aboutir un projet cher au cœur de tous, puisqu'il était porteur de la mission principale du service public de l'audiovisuel, mais qu'il conditionnait aussi la sécurité de l'emploi.

La désignation d'un nouveau président a donc suscité un intérêt particulier car son action devait répondre à cette double attente.

Malheureusement, la baisse de l'audience de TF 1 a rapidement entraîné l'incertitude sur l'avenir. Un nouveau président désigné en juillet 1983 vient de susciter un nouvel espoir qui s'est traduit concrètement sur le terrain par des actions positives, des encouragements et par la mobilisation du personnel.

TF 1 est donc engagée sur une nouvelle voie, celle du redressement autour d'une nouvelle image de télévision populaire et de qualité.

En ce qui concerne la situation matérielle de TF 1, les principaux éléments qui la définissent (budget, finances, effectifs, évolution de la production) ont été indiqués dans les différentes réponses aux questions n^{os} 27 à 30.

Le Sénat appréciera sans doute ce sens du raccourci et de la concision. **Pour votre Rapporteur, il s'apparente à de la désinvolture.**

TF 1 est la seule des trois chaînes dont l'audience est en baisse. Si le tassement peut sembler minime, il est préoccupant compte tenu de la fidélité qui s'attachait à la première chaîne : — 1,2 % en 1982 par rapport à 1981 (54,7 % au lieu de 55,9 %), alors que pendant ce temps-là, A 2 et FR 3 ont chacune progressé de 1,3 %. Les premiers affectés sont les journaux télévisés : — 1,6 % pour le journal de « 13 heures » ; — 1,8 % pour celui de « 20 heures ». Les

chiffres du premier semestre 1983 montrent une légère reprise du journal de 12 heures-journée, par rapport à la même période l'année précédente, mais confirment en revanche la chute du journal de 20 heures, dépassé désormais par celui d' A 2. **Les premiers résultats d' « Audimat » sur le nouveau journal de 20 heures montrent que la reprise n'est pas pour demain.**

Les programmes eux aussi sont en baisse constante : — 2,6 % entre 12 h 15 et 13 heures ; — 2,1 % de 16 h 30 à 20 heures ; — 12 % en soirée le samedi et — 2,6 % avant le film dominical.

Ces statistiques indiquent bien que la désaffection des téléspectateurs au bénéfice d'Antenne 2 est réelle. Les enquêtes réalisées par le Centre d'études d'opinion (C.E.O.) font état d'un véritable renversement ces cinq dernières années dans les cotes de popularité des deux premières chaînes en faveur d'Antenne 2.

Gageons que la venue de l'ex-président de RFI ne va pas contribuer à redresser la situation, malgré ses déclarations, toutes d'humilité et de modestie :

« J'ai toujours réussi tout ce que j'entreprenais : au cabinet d'Edmond Michelet à Paris, comme auprès du président Ben Bella en Algérie, à la direction de l'école de journalisme de Lille ou à la tête de Radio France Internationale dont tout le monde — y compris les syndicats — s'accorde à reconnaître l'extraordinaire envolée... »

Sur cette envolée, votre Rapporteur ne s'accorde à reconnaître que celle des crédits et des recrutements (qu'une présentation habile n'a pas réussi à dissimuler). **Mais le problème le plus grave qui se pose à RFI concerne surtout le contenu de certaines émissions d'information** qui ne répondent pas, c'est le moins qu'on puisse dire, à l'attente du public et donnent de notre pays une image qui dénature son rayonnement culturel et compromet sa réputation. Et que dire de certaines informations sur des pays étrangers qui nous mettent dans le plus grand embarras ? De nombreuses plaintes ont été adressées à nos chefs de missions diplomatiques et, plus récemment, à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle. Voilà ce qu'a réussi à mener à bien, en l'espace de deux années, le nouveau président de TF 1.

Sans contester l'opportunité d'une décision dont la responsabilité n'appartient qu'à elle, on reconnaîtra que la Haute Autorité pouvait difficilement avoir la main plus malheureuse.

V. — UN MODÈLE ORIGINAL DE DÉVELOPPEMENT : L'IMMOBILISME

L'atonie du service public et son incapacité à faire face aux mutations technologiques ont conduit le Gouvernement à adopter une attitude frileuse et défensive en matière de développement des nouveaux réseaux et des satellites.

A. — La politique du câble floue et incertaine.

La mise en œuvre du « plan câble » gouvernemental soulève plusieurs difficultés importantes. Le projet arrêté par le Gouvernement prévoit de raccorder progressivement tous les foyers à un réseau de grande capacité autorisant la réception — et l'émission — de programmes audiovisuels les plus variés. Où se développeront les réseaux câblés, et quand ? Qui devra assumer les charges de leur réalisation ? Qui les exploitera, décidera ou non de leurs contenus ? C'est à ces questions que le Gouvernement essaie de trouver des réponses. Non sans mal.

Pour votre Rapporteur, trois problèmes importants se posent :

Il est prévu que l'initiative du câblage et la gestion des services de télédistribution reviennent aux collectivités locales, par l'intermédiaire de sociétés locales d'exploitation commerciales, qui associent notamment la collectivité intéressée et T.D.F. (responsable de l'équipement et de l'exploitation de la tête du réseau). Toutefois, la maîtrise d'ouvrage des réseaux, leur exploitation technique, leur propriété et la gestion des services de télécommunication reviennent à l'Etat.

Cette disposition montre assez combien le **Gouvernement a été soucieux de garder, en fait, la mainmise sur l'ensemble des réseaux.** Au monopole de la programmation, il a substitué celui de la réception, ce qui n'est pas moins préoccupant.

Cette contrainte aurait été acceptable si le Gouvernement faisait face à ses engagements. Or la demande risque d'être plus forte que les possibilités offertes. De nombreuses municipalités sont candidates au câblage. Le ministère des P.T.T. agit au coup par coup et dans le secret. Faute de concertation et de critères connus, les municipalités s'interrogent.

Le deuxième problème qui se pose concerne le **partage du financement**. Selon le Ministère, les collectivités pourraient participer, à concurrence de 30 %, soit sous forme de fonds de concours, soit sous forme d'avances remboursables. Néanmoins, les conditions d'emprunt actuellement consenties par la C.D.C. risquent d'alourdir sensiblement leurs contributions. D'où l'idée de créer des sociétés d'économie mixte chargées de l'exploitation.

Toutefois, l'institution de tels organismes ne va pas sans poser de sérieux problèmes juridiques. La loi du 29 juillet 1982 est des plus ambiguës : entre l'article 8 qui consacre les prérogatives de l'Etat en matière d'infrastructures et l'article 78 qui ne donne aucune base légale aux sociétés locales d'exploitation commerciale, on voit mal comment le Gouvernement va pouvoir agir. Là encore, les contradictions de la loi de 1982 sont des plus évidentes.

Un dernier problème, et non des moindres, se pose **dans le domaine des crédits d'Etat**. La question n'est pas anodine. Un réseau local coûtera cher. Selon les estimations (variables selon les interlocuteurs), le coût d'une prise oscille entre 8.000 et 15.000 F. Même si l'on pense ramener le coût entre 2.000 et 4.000 F en 1990, le câblage sera une opération lourde dont les investissements s'amortiront en quinze ou vingt ans, au mieux. On aurait souhaité que le Gouvernement soit moins évasif qu'il ne l'a été dans la réponse à une question de votre Rapporteur sur les montages financiers. En fait, il annonce, à grand renfort de publicité, un plan câble. Il crée des commissions et des missions interministérielles. Puis, faute de moyens, c'est l'attente, **l'immobilisme**.

B. — L'arrivée des satellites n'est pas préparée.

Comme le Sénat l'avait souligné lors de l'examen de la loi du 29 juillet 1982, le Gouvernement hésite entre un service public omnipotent et le développement de la concurrence. Sans doute, ses préférences l'inclinent vers la première solution, mais il sait que le monopole de la diffusion qu'il a instauré est compromis à un terme plus ou moins rapproché, comme l'a été, irrémédiablement, celui de la radio.

A cet égard, l'arrivée prochaine des satellites l'inquiète et il n'a toujours pas arrêté de système opérationnel. Ses atermoiements s'expliquent surtout du fait que les satellites de diffusion directe offrent aux usagers une ouverture vers l'utilisation individuelle des produits audiovisuels. Or chacun a pu constater qu'il mettait tout en œuvre pour la diminuer au profit d'une consommation collective, dûment contrôlée.

Cette volonté d'assujettissement — qui ne surprend pas de sa part — se double d'une inconséquence politique. En novembre 1981, une négociation sur l'espace audiovisuel européen a été lancée à l'initiative de la France. Des pourparlers préliminaires ont abouti à la création de trois groupes d'experts :

- groupe n° 1 : politique générale des médias,
- groupe n° 2 : publicité et modes de financement,
- groupe n° 3 : télévision et cinéma.

Ces groupes se sont réunis de septembre à décembre 1982 (groupe n° 1 à Bruxelles, groupe n° 2 à La Haye, groupe n° 3 à Berlin). Ils ont associé également des pays qui n'avaient pas participé à la Conférence de Paris : Suède, Suisse, Royaume-Uni.

Le résultat a été des plus décevants. Le ministère des Relations extérieures, interrogé sur ce point par la Commission, a répondu :

« Ces groupes ont remis leur rapport à la fin de l'année, mais devant les difficultés rencontrées pour dépasser l'accord de principe sur l'organisation d'un espace de coopération audiovisuelle européen par la mise en œuvre de mesures concrètes, la seconde conférence était reportée puis ajournée. »

« Le principe d'une négociation unique sur l'ensemble des thèmes audiovisuels européens était abandonné au profit d'une participation française active et cohérente, coordonnée par le ministère des Relations extérieures, au sein de toutes les instances préparant l'émergence d'un « espace audiovisuel européen ». »

Ces circonlocutions ne doivent pas dissimuler qu'en fait le dossier diplomatique est dans l'impasse, comme le dossier technique est au point mort. La crédibilité du Gouvernement s'en trouve, du même coup, gravement atteinte et l'on peut considérer que la politique, en matière de satellite, n'existe pas.



CONCLUSION

Votre Rapporteur, après un bilan aussi accablant et des perspectives aussi incertaines, ne pouvait pas, en toute conscience, donner un avis favorable.

Après avoir entendu, le 3 novembre 1983, M. Georges Fillioud, secrétaire d'Etat aux Techniques de la communication (1) et examiné le présent rapport le 16 novembre 1983 (2), **vo**tre commission des Affaires culturelles a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la Communication audiovisuelle pour 1984.

Elle a, par ailleurs, adopté un amendement ainsi rédigé :

« Avant l'article 68, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est créé une taxe assise sur les recettes nettes de publicité de marque et collective des sociétés de programme de télévision du service public de l'audiovisuel.

« Cette taxe est due par les personnes morales ou physiques qui font appel aux prestations mentionnées à l'alinéa ci-dessus. Son taux est de 20 %.

« Les redevables peuvent être totalement ou partiellement exonérés de la taxe en fonction des volumes financiers respectivement accordés sur une campagne publicitaire aux supports de publicité écrit et télévisé.

« Ces exonérations interviennent par décision d'une commission composée :

« — de deux représentants de l'Etat nommés par le ministre des Finances et le secrétariat d'Etat aux Techniques de la communication ;

« — de six représentants de la presse désignés par les instances représentatives de la profession au sein de la presse nationale d'information, de la presse quotidienne régionale, de la presse quotidienne départementale, de la presse hebdomadaire régionale, de la presse hebdomadaire nationale d'information et de la presse spécialisée.

(1) Cf. Compte rendu in *Bulletin des commissions du Sénat*, n° 5, p. 246 et sq.

(2) Cf. Compte rendu in *Bulletin des commissions du Sénat*, n° 7, p. 417 et sq.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article. »

L'objet de cet amendement est d'assurer la sauvegarde de la liberté de la presse.

Depuis plusieurs années, le Gouvernement respecte, en apparence, le plafond de 25 % des ressources globales des organismes de l'audiovisuel imposé aux ressources de publicité de marque de la télévision.

Toutefois, une analyse plus 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 (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).

En tenant compte de ces rectifications, le pourcentage de recettes publicitaires est bien plus considérable, puisqu'il atteint 30,4 % en 1984.

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 % en 1980, 13,8 % en 1981, 25,4 % en 1982, 17,6 % 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.

Enfin, de nouvelles menaces se profilent puisque :

— les charges indues que le Gouvernement ponctionne sur le produit de la redevance s'accroissent et doivent être compensées par de nouveaux appels à la publicité (ces charges représentent en 1984 93 % des recettes de publicité de marque du service public) ;

— l'accroissement de la publicité à FR 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.

La situation est grave.

Dans le contexte général d'augmentation de la fiscalité actuel, votre Commission est, bien entendu, opposée à l'institution de nou-

veaux prélèvements. Mais, sur ce point, elle souhaite porter un coup d'arrêt très net à ce développement anarchique de la publicité télévisée, coup d'arrêt qui soit à la mesure de la gravité du problème. C'est pourquoi l'amendement qui vous est proposé crée, au taux de 20 %, une taxe assise sur les recettes nettes de publicité collective et de marque des organismes du service public de l'audiovisuel.

Afin que cet impôt ait plus le caractère d'un écrêtement que d'un prélèvement fiscal, un processus de régulation de la taxe vous est également proposé. Les redevables pourront en être exonérés partiellement ou totalement en fonction du parallélisme de l'effort qu'ils consentent sur chaque campagne publicitaire en faveur des médias écrits et télévisés. Ces exonérations seront prononcées par décision d'une commission où l'Etat sera représenté mais où les représentants des principales catégories de presse écrite auront la majorité.