

N° 413

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 1986.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission spéciale (1) sur le projet de loi
relatif à la liberté de communication.*

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Edgar Faure, Adolphe Chauvin, vice-présidents ; James Marson, Jacques Habert, secrétaires ; Adrien Gouteyron, rapporteur ; Philippe de Bourgoing, Jacques Carat, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, André Diligent, Michel Durafour, Léon Eeckhoutte, Yves Goussebaire-Dupin, Pierre Laffitte, Charles Lederman, Jean-François Le Grand, Hubert Martin, Dominique Pado, Louis Perrein, Jean-Marie Rausch, Franck Sérusclat, Jacques Valade, Pierre Vallon.*

Voir le numéro :

Sénat : 402 (1985-1986).

Audiovisuel.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
Le Sénat crée une commission spéciale pour étudier le projet de loi	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	6
CHAPITRE PREMIER : UNE LÉGISLATION ET UNE ORGANISATION LARGEMENT FONDÉES SUR LA RECONNAISSANCE DU MONOPOLE DE L'ÉTAT	9
I. — Un monopole général des télécommunications géré directement par un département ministériel	13
A. — Un monopole très extensif fondé sur le Livre II du code des Postes et Télécommunications	14
1. Les raisons expliquant la nécessité du contrôle direct de l'Etat	14
2. Il recouvre l'ensemble des télécommunications	14
3. Ce monopole n'est pas exploité directement par le ministère des Postes et Télécommunications dans son intégralité	15
B. — Un monopole exploité directement par un département ministériel	17
1. Un service public administratif	17
2. Exploité en régie directe par le ministère des Postes et Télécommunications	18
3. Les dérogations nécessaires	19
II. — Une législation, support du monopole de l'Etat et qui ne s'en est que timidement dégagee	21
A. — L'effritement progressif du monopole de l'Etat	23
1. Un monopole affirmé dans la loi mais qui n'est pas absolu dans les faits ..	23
2. Un principe partiellement, mais timidement remis en cause	27
B. — Un service public dont les missions sont de plus en plus larges mais dont l'autonomie est mieux garantie	36
1. Une définition extensive des missions du service public	36
2. L'éclatement du service public et de la spécialisation des organes chargés de son exercice	37
3. Une autonomie gagnée petit à petit	41
CHAPITRE II : UNE LÉGISLATION ET UNE ORGANISATION INADAPTÉES POUR RELEVER LE DÉFI INDUSTRIEL ET CULTUREL LANCÉ PAR L'ARRIVÉE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES	51
I. — Malgré une situation satisfaisante, l'évolution des techniques et du contexte international remet en question le mode de gestion des télécommunications	54
A. — L'action menée par la Direction générale des Télécommunications est globalement satisfaisante	54

	Pages
B. - <i>L'accélération des mutations technologiques impose une réflexion sur le mode de gestion des télécommunications</i>	57
1. La diversification des services rendus apparaît de moins en moins compatible avec la théorie du « monopole naturel » des Postes et Télécommunications	57
2. La concurrence internationale croissante impose de laisser davantage de souplesse à l'exploitant pour négocier avec sa clientèle	58
3. Une dernière raison milite en faveur de l'autonomie plus grande du secteur des télécommunications	60
II. - Un secteur audiovisuel insuffisamment armé pour affronter la « guerre des images »	61
A. - <i>Des règles du jeu trop complexes, qui n'ont pas été respectées ni dans leur lettre ni dans leur esprit</i>	63
1. L'allocation des fréquences : la chasse gardée de T.D.F.	63
2. La procédure d'autorisation des services nationaux de télévision par voie hertzienne : le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement	65
3. La Haute Autorité soumise au risque de déstabilisation	67
B. - <i>Un secteur public plus lourd, mais moins performant</i>	70
1. Le poids des structures	71
2. Une préoccupation nouvelle : mieux prendre en compte les goûts des téléspectateurs	73
3. Parallèlement T.D.F., fort de son quasi-monopole de diffusion, a mené une politique de diversification de sa clientèle	74
4. La progression des ressources	74
5. La création originale sacrifiée	76
CHAPITRE III. - UN PROJET COHÉRENT QUI PLACE LES ENTREPRISES DE TÉLÉCOMMUNICATION ET DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE DANS DE MEILLEURES CONDITIONS POUR AFFRONTER L'AVENIR	81
I. - Un renforcement très important des pouvoirs de l'autorité régulatrice	83
A. - <i>Une indépendance renforcée</i>	84
1. La composition de la commission nationale de la communication et des libertés	84
2. Les moyens de la commission nationale de la communication et des libertés	85
3. L'autonomie budgétaire et comptable de la commission	85
4. Les délibérations et les rapports sont publiés au <i>Journal officiel</i>	85
B. - <i>Une fonction générale de surveillance</i>	86
C. - <i>Des pouvoirs consultatifs et de conseil</i>	86
D. - <i>Un pouvoir normatif reconnu</i>	87
1. Les recommandations de la commission nationale	87
2. La définition de normes de nature réglementaire	88
E. - <i>Un pouvoir de décision affirmé</i>	88
1. La commission se voit attribuer un pouvoir d'autorisation beaucoup plus large que celui de la Haute Autorité	88
2. La commission nationale nommera la plupart des membres des conseils d'administration et présidents des sociétés nationales de programmes	90
3. La commission est chargée de la privatisation de T.F. 1	90
II. - Une avancée prudente vers un nouveau mode de réglementation et de gestion du secteur des télécommunications	91
A. - <i>Un transfert limité, mais significatif, de compétences de l'Etat en matière de réglementation, d'autorisation et de contrôle à la commission nationale et aux communes</i>	91

	Pages
1. Le pouvoir de réglementation	92
2. Le pouvoir de répartition des fréquences	92
3. Le pouvoir d'autorisation	92
4. Les pouvoirs de contrôle technique et de police des fréquences'	94
B. - Des garde-fous permettant l'intervention du Gouvernement et limitant les pouvoirs de la commission nationale	94
1. Le transfert de compétences est cependant loin d'être complet	94
2. Le Gouvernement dispose de la faculté de demander à la commission nationale une seconde délibération	94
3. Il dispose de la faculté de restreindre le pouvoir d'autorisation de la commission nationale	95
4. Enfin le projet de loi renvoie à des décrets en Conseil d'Etat	95
C. - Un premier pas dans la voie d'un transfert plus important	95
III. - Un équilibre nouveau dans le secteur de la communication audiovisuelle ...	98
A. - Un meilleur équilibre entre secteur public et secteur privé	98
1. Un corps de règles applicables à tous les services de communication audiovisuelle diffusée	99
2. Une définition plus limitée du secteur public qui n'empêche pas son développement	100
3. Un champ plus ouvert à la concurrence	101
B. - Un cadre législatif mieux défini, qui favorise la transparence des procédures, qui limite les concentrations et qui privilégie l'effort en faveur de la création audiovisuelle	101
1. Un cadre législatif qui favorise la transparence	101
2. Un cadre législatif qui limite les concentrations	102
3. Un cadre législatif qui privilégie l'effort en faveur de la création	103
C. - Un renforcement du secteur public restructuré	106
1. L'indépendance du service public est maintenue	107
2. Les missions et obligations du service public sont mieux définies ...	107
3. Le financement du secteur public	109
CHAPITRE IV. - LES ORIENTATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR APPROUVÉES PAR LA COMMISSION	111
I. - Les points d'accord avec le projet de loi	111
A. - Une loi portant sur l'ensemble des télécommunications	111
B. - L'instauration d'un équilibre entre le secteur public et le secteur privé par la privatisation d'une chaîne publique à forte audience, en l'occurrence TF 1	112
C. - Les perfectionnements apportés aux mécanismes de l'autorité administrative indépendante chargée de l'ensemble des télécommunications	112
II. - Les imperfections du projet de loi	113
A. Un nombre important de dispositions dont la constitutionnalité paraît discutable	113
B. Un nombre important de dispositions dont il convient d'améliorer la portée ...	114
Annexes	117

LE SENAT CREE UNE COMMISSION SPECIALE
POUR ETUDIER LE PROJET DE LOI

En application du premier alinéa de l'article 43 de la Constitution, le Gouvernement a demandé que le projet de loi sur la liberté de communication, dont était saisi le Sénat, soit envoyé pour examen à une Commission spécialement désignée à cet effet.

Dans sa séance du mercredi 11 juin 1986, en application de l'article 10 du Règlement, le Sénat a nommé membres de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet: MM. Philippe de Bourgoing, Jacques Carat, Adolphe Chauvin, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, André Diligent, Michel Durafour, Léon Eeckhoutte, Edgar Faure, Jean-Pierre Fourcade, Yves Goussebaire-Dupin, Adrien Gouteyron, Jacques Habert, Pierre Laffitte, Charles Lederman, Jean-François Le Grand, James Marson, Hubert Martin, Dominique Pado, Louis Perrein, Jean-Marie Rausch, Franck Sérusclat, Jacques Valade, Pierre Vallon.

Dans sa séance du jeudi 12 juin 1986, la Commission spéciale a désigné son Bureau qui est ainsi constitué :

Président : M. Jean-Pierre Fourcade

Vice-Présidents : M. Edgar Faure, M. Adolphe Chauvin
M. Louis Perrein (1)

Secrétaire : M. James Marson, M. Jacques Habert

Elle a élu M. Adrien Gouteyron comme rapporteur du projet.

(1) La Commission spéciale a pris acte, le mercredi 18 juin, de la démission de M. Louis Perrein de ses fonctions de vice-président.

EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

L'examen par le Parlement des problèmes de l'audiovisuel est un phénomène récurrent, qui répond à un critère de périodicité non déterminé mais dont les manifestations se succèdent assez rapidement :

- 1972, nouveau statut de la radiodiffusion télévision française ;
- 1974, éclatement de l'O.R.T.F. en 9 organismes distincts ;
- 1982, loi sur la communication audiovisuelle ;
- 1986, projet de loi sur la liberté de communication.

Outre ces textes fondamentaux qui remettaient en cause l'ensemble des dispositifs, le Parlement a débattu depuis 1982 :

- en 1984, de la loi qui a autorisé la publicité sur les radios locales privées ;
- la même année, de la loi qui a régi l'exploitation des services de radio- télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé ;
- en décembre 1985, de la loi qui a autorisé l'apparition des télévisions locales privées ;
- enfin, quelques semaines plus tard, de la loi relative à l'amendement Tour Eiffel, que le Parlement a votée dans les derniers jours de la session de décembre dernier, à la suite de l'intervention du Conseil Constitutionnel.

A chacune des grandes réformes, telles que celles de 1972, de 1974 ou de 1982, beaucoup de ceux qui ont concouru à l'élaboration des nouvelles lois ont cru en toute bonne foi qu'ils faisaient oeuvre durable. Et l'on se doit de reconnaître qu'il y eut dans chacune de ces grandes réformes des points qu'aujourd'hui encore nous jugeons positifs.

- La loi de 1972 a voulu introduire une certaine indépendance des sociétés de programme par rapport au pouvoir

politique en créant un président-directeur général de l'O.R.T.F. nommé pour trois ans.

- La loi de 1974 a voulu réagir contre les pesanteurs bureaucratiques de l'O.R.T.F. en éclatant l'Office en différents organismes.

- La loi de 1982 a voulu consacrer le principe de la liberté de la communication audiovisuelle. Elle a créé la Haute Autorité qui, de l'avis unanime, a été une première étape positive dans l'indépendance de l'audiovisuel par rapport au pouvoir politique. Elle a enfin consacré la légalisation des radios locales privées dans notre pays en consacrant un système d'autorisation en remplacement du système de dérogation au monopole.

Chaque fois, aussi bien en 1972 qu'en 1974 ou qu'en 1982, il y a eu un pas positif dans la bonne direction mais, chaque fois, l'expérience a prouvé que la réforme qui avait été adoptée montrait également de grandes imperfections.

Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat succède donc à beaucoup d'autres. Instruit par les précédents évoqués, personne ne peut affirmer qu'il s'agit d'une réforme fondamentale qui va régler le sort de l'audiovisuel d'ici l'An 2000. En revanche, les motivations qui ont présidé à l'élaboration de ce projet vont dans le bon sens.

D'abord, parce qu'il se situe dans la continuité des tendances longues de l'évolution de l'audiovisuel en France, qui se retrouvent au fil des lois et au fil des gouvernements parce qu'elles répondent aux nécessités techniques et aux nécessités sociales de notre époque. Trois de ces tendances de longue durée peuvent être distinguées :

- 1) Le dégagelement progressif et continu du monopole.
- 2) La séparation du pouvoir politique et de l'audiovisuel.
- 3) L'introduction d'une logique de concurrence.

Ensuite, parce qu'il marque aussi d'une certaine manière une rupture avec la loi de 1982, dont le Sénat a eu l'occasion de montrer l'imperfection à plusieurs reprises et dont les auteurs ont hésité véritablement à aller jusqu'au bout de la logique d'indépendance qu'ils mettaient en avant.

Le projet de loi présente de ce point de vue trois caractéristiques fondamentales :

- 1) Il élargit le domaine abordé à l'ensemble des télécommunications ;
- 2) Il introduit plus largement, dans cet ensemble, la concurrence ;
- 3) Il perfectionne le fonctionnement et dote de réels moyens l'autorité indépendante qui domine le système.

CHAPITRE PREMIER

UNE LEGISLATION ET UNE ORGANISATION LARGEMENT FONDEES SUR LA RECONNAISSANCE DU MONOPOLE DE L'ETAT:

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

Le développement fulgurant depuis un siècle des moyens de télécommunication, leur place au sein de chaque foyer (1) en ont fait depuis l'origine un enjeu considérable de nature politique et culturelle, par l'impact des messages et produits diffusés ou transmis, d'une part, industrielle et commerciale, d'autre part, grâce à l'expansion considérable du marché des matériels et des services qu'il entraîne.

Pour ces raisons, l'Etat ne s'est jamais désintéressé des moyens de communication. D'abord, pour s'en réserver l'usage puis pour l'ouvrir au public le plus large dans le cadre d'un service public, celui des postes et télécommunications.

La comparaison des modalités d'édification du service public et du monopole des postes, des télégraphes et des téléphones est éloquente.

L'origine du service postal en tant que véritable service organisé par l'Etat peut être rattachée à l'Edit de Louis XI du 19 juin 1464. Celui-ci fut d'abord réservé au service du souverain lui-même avant d'être mis à la disposition du public par Henri IV, puis perfectionné par Richelieu. Sa gestion était depuis 1672 affermée. En 1681, le fermier reçut un monopole. La Révolution abandonnera la formule pour lui substituer celle de la régie.

(1) - Le taux d'équipement des ménages en téléphone et téléviseur dépasse aujourd'hui 90 %.

Même évolution pour le télégraphe qui fut d'abord réservé à l'Etat pour son usage propre. Dès 1793, la Convention avait nationalisé le système de télégraphe optique inventé par Chappe, mais la transmission de signaux pouvait être autorisée (2). Un décret-loi du 27 décembre 1851 affirme le monopole de l'Etat sur la transmission télégraphique. La rédaction actuelle de l'article L.32 du Code des postes et télécommunications couvre le monopole de l'émission et de la réception ainsi que la transmission des *"signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature par fil optique, radioélectricité ou autres systèmes électromagnétiques"*.

Le téléphone entre donc dans le monopole de l'Etat. D'abord exploité par des particuliers concessionnaires, puis concédé à la Compagnie Générale des Téléphones, il fut racheté par l'Etat en 1889.

Le schéma actuel est donc en place depuis plus d'un siècle. Il existe en un monopole reconnu à l'Etat (article L.32 du Code des P et T). La gestion de ce monopole est confiée au Ministre des Postes et Télécommunications. Il est exercé directement par des services de l'Etat.

L'établissement de liaisons ou d'installations, comme leur utilisation, doit être autorisé par le Ministre des P et T.

La radiodiffusion et la télévision se sont peu à peu détachées de ce monopole du Ministère des Postes et Télécommunications, pour des raisons parfois contradictoires.

o Si vaste soit le monopole des télécommunications, il ne confèrait pas, au moins jusqu'en 1945, l'exploitation exclusive de la radiodiffusion à l'Etat. Celui-ci avait aussi la faculté de disposer de ce droit par la délivrance d'autorisations, ce qui permit l'établissement, à côté des stations d'Etat, d'émetteurs privés bénéficiant d'une concession de service public.

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

(2) La loi du 2 mai 1837 (ancêtre de l'actuel code des postes et télécommunications) prévoit des sanctions pénales contre "les transmissions de signaux sans autorisation à l'aide de machines télégraphiques ou de tout autre moyen".

suite de la radiodiffusion nationale, était née et se trouvait chargée d'exercer ce monopole.

o Le monopole de la radiodiffusion et télévision a été détaché du Ministère des P et T par la création sous forme d'un établissement public industriel et commercial de la Radiodiffusion-Télévision Française (RTF).

En vertu de l'article premier de l'ordonnance du 4 février 1959, la RTF avait seule qualité pour *"organiser, constituer, entretenir et modifier le réseau d'installations de radiodiffusion"*. En outre, elle avait seule qualité pour exploiter directement la distribution au public de programmes.

L'établissement public ne disposait cependant pas de son monopole. Il appartenait à l'Etat d'autoriser l'établissement ou l'exploitation d'autres réseaux que la loi du 3 juillet 1972 et le décret du 20 mars 1978 délimitaient très précisément.

Le détachement progressif du droit de la communication audiovisuelle du droit des télécommunications a rendu plus difficile la protection du monopole de radiodiffusion et conduit à partir de 1978 à la création de sanctions spécifiques (1) et dans le même temps à confier la tutelle de T.D.F., établissement public (issu de la R.T.F.) qui détient le monopole de diffusion radiotélévisée à distance au Ministère des P et T par un décret du 16 janvier 1980.

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

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

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

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

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

La loi du 29 juillet 1982, établit une répartition en matière d'autorisation entre ce qui concerne les installations et la diffusion (attribution des fréquences) et ce qui concerne l'utilisation. Cette solution de compromis dont on trouve trace dans l'aménagement d'une co-tutelle des P. et T. et du Ministère de la Communication sur T.D.F., consiste à confier aux P. et T. le contrôle de l'infrastructure et de la technologie et à la Communication celui de leur utilisation; l'Etat déléguant, d'ailleurs en ce domaine, une partie importante de son pouvoir de décision à une autorité administrative indépendante.

Le détachement progressif du secteur de la communication audiovisuelle du secteur des télécommunications conduit donc à étudier séparément le contenu des législations applicables à chacun d'eux.

I - UN MONOPOLE GENERAL DES TELECOMMUNICATIONS, GERE DIRECTEMENT PAR UN DEPARTEMENT MINISTERIEL

Un consensus s'est établi depuis longtemps dans la plupart des pays européens, sur le fait que le transport de l'information est une activité trop importante pour être confié aux entreprises privées. Les investissements nécessaires et l'obligation de planifier le réseau à moyen et long terme classent cette activité dans le domaine de prédilection de l'Etat, dégagé d'objectifs de rentabilité à court terme.

De surcroît, le contrôle direct de l'Etat pour la gestion en régie du service public des télécommunications pouvait être justifié par des raisons de nature politique, sociale et technique. Parce que les transports et les moyens de communication conditionnent le bon fonctionnement des autres activités sociales, l'Etat, en tant que responsable de l'intérêt général, doit veiller à ce que ces activités fonctionnent effectivement dans l'intérêt de tous. Parce qu'en les contrôlant directement, l'Etat s'assure, en outre, que leur utilisation pour ses propres besoins bénéficie bien de la priorité qu'il estime justifiée par sa propre légitimité. Enfin, sur le plan technique, outre la nécessaire planification d'ensemble, il importe de définir une norme ou un cahier des charges" pour tous les matériels devant être rajoutés au réseau afin d'assurer leur compatibilité.

Ce faisant, pour répondre à des impératifs de gestion et de développement, les administrations des P. et T. ont toujours, mais sans y parvenir vraiment, recherché une plus grande autonomie au sein du secteur public.

A. Un monopole très extensif fondé sur le Livre II du code des Postes et Télécommunications

1. Les raisons expliquant la nécessité du contrôle direct de l'Etat se trouvent dans les dispositions du code des Postes et Télécommunications.

a) L'égalité d'accès au réseau

L'article L.35 dispose que *"(...) toute personne peut utiliser les moyens de correspondance du service des télécommunications, par l'entremise des fonctionnaires de l'administration ou des agents délégués par elle"*.

L'article L.35-1 dispose que *"toute personne obtient, sur sa demande, l'abonnement au téléphone aux conditions prévues par le présent code"*.

b) La possibilité pour l'Etat de se réserver un accès prioritaire (article L.36)

"Le service de la correspondance privée peut être suspendu par le ministre des Postes et Télécommunications, soit partiellement, soit totalement," sur tout ou partie du réseau des télécommunications.

2. Il recouvre l'ensemble des télécommunications, c'est-à-dire, selon la définition donnée en 1947 au Congrès d'Atlantic City et reprise dans l'article L.32 du code: "toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits ou d'images, de sens ou de renseignements de toute nature, par fil optique, radio-électricité, ou autres systèmes électro-magnétiques." Cette définition englobe à la fois un service, un contenu et une technique. Comme le note M. Bruno Aurelle (1): *"elle est large et revendique par avance les découvertes technologiques postérieures"*.

(1) Bruno Aurelle - Les télécommunications - Ed. La Découverte, 1986.

Les articles L.33 et L.34 confient depuis 1837 l'exercice de ce monopole au ministre des Postes et Télécommunications (2). De par ces dispositions, toute nouvelle invention permettant un nouveau mode de communication à distance sera intégrée au domaine administré par le monopole.

C'est ainsi qu'il va s'appliquer successivement au télégraphe optique de Chappe, au télégraphe électrique (à partir de 1845), au téléphone (1876), à la radio (1900), à la télévision (1935), au télex (1945), aux satellites (1963), à la téléinformatique (1970), à la télématique (1978), et à la télédistribution (1983). L'extension du texte à chacun de ces nouveaux réseaux fut facilitée par la concision et l'imprécision de la formulation de départ.

3. Bien entendu, ce monopole n'est pas exploité directement par le ministère des Postes et Télécommunications dans son intégralité. Celui-ci peut par autorisation permettre le développement de liaisons et d'installations de télécommunications, mais dans la pratique le caractère de service public et les économies d'échelle que permet un réseau unifié conduisent au monopole alors que le caractère industriel et commercial justifierait la concurrence.

Suivant les pays, on constate qu'il y a deux types d'organisation résultant de cette situation :

- des sociétés privées, sous contrôle des pouvoirs publics, qui peuvent être en concurrence : c'est le cas des Etats-Unis ;

- un monopole de service public, sous la forme d'une administration d'Etat, ou d'une société nationale concessionnaire : c'est, selon la première variante, le cas de la France.

(2) **Article L.33** : Aucune installation de télécommunications ne peut être établie ou employée à la transmission de correspondances que par le ministre des postes et télécommunications ou avec son autorisation. Les dispositions du présent article sont applicables à l'émission et à la réception des signaux radioélectriques de toute nature.

Article L.34 : L'établissement des liaisons de télécommunications fonctionnant en dehors du réseau de l'Etat est subordonné à l'autorisation préalable visée ci-dessus, même quand cet établissement est obligatoirement imposé par l'autorité publique pour l'exploitation d'une entreprise quelconque, quel que soit l'objet en vue duquel ces liaisons ont été établies ou la nature des communications échangées.

La Direction générale des télécommunications a pour mission d'exploiter le réseau. Si elle n'a pas pour vocation de produire les matériels, elle doit cependant veiller à la compatibilité des matériels et délivrer des homologations sur la base de normes et de spécifications qu'elle détermine.

En conséquence l'imbrication du secteur public et de l'industrie est très grande. Les P. et T. constituent pour les fabricants de matériels de télécommunication le débouché unique. Aussi le service public participe-t-il largement à l'effort de recherche sur les matériels au sein du Centre National d'Etudes des Télécommunications ou de sociétés d'économie mixte (Sotelec, Socotel).

B. Un monopole exploité directement par un département ministériel

1) Un service public administratif

Le service des P. et T. constitue un service public. Mais le problème se pose et a toujours été très discuté de savoir si l'on doit regarder le service des P. et T. comme un service public administratif ou comme un service public industriel et commercial.

Plus théorique que pratique à l'origine, la question est naturellement devenue de grande importance depuis que la jurisprudence a séparé le régime juridique des services industriels de celui des services administratifs et que la qualification n'est pas sans influence sur le mode de gestion.

La jurisprudence admet très nettement le caractère administratif du service des P. et T. Une évolution n'était pas exclue qui aurait abouti à distinguer parmi les activités des Postes et Télécommunications des branches proprement administratives et des secteurs de caractère industriel et commercial. C'est cette dichotomie appliquée ailleurs, pour les chambres de commerce et les ports autonomes notamment, que le Tribunal des conflits a voulu éviter en se prononçant nettement en faveur de la nature pleinement administrative du service des Postes et Télécommunications par une décision "Ursot" du 24 juin 1968. La solution a été d'autant plus remarquée qu'elle intervenait à propos d'un contrat d'abonnement téléphonique dont le contentieux relevait traditionnellement de l'autorité judiciaire et qu'elle était formulée en termes généraux. C'est en effet, à raison de leur mode d'organisation et des conditions de leur fonctionnement que les services dépendant de l'administration des Postes et Télécommunications présentent, selon le Tribunal des conflits, le caractère de services publics administratifs de l'Etat.

Mais le problème se pose précisément de savoir si cette conception qui a conduit à une certaine organisation de type administratif des P. et T. n'est pas inadaptée à ce qu'est devenu ce service public, en particulier le secteur des télécommunications.

2) Exploité en régie directe par le ministère des Postes et Télécommunications

La particularité de cette gigantesque entreprise que sont les P. et T. est de prendre la forme d'un ministère, comme l'Intérieur ou les Affaires étrangères. Tous les projets de changements, notamment pour les télécommunications, se sont heurtés à un véritable tabou.

Depuis lors, le service postal est toujours demeuré en régie mais cette modalité d'organisation, conjuguée par ailleurs avec la nature administrative reconnue à ce service public, s'accommode mal des exigences, notamment financières, d'une institution dont l'objet industriel et commercial se révèle de plus en plus.

Néanmoins, les P. et T. ont su dans l'ensemble adapter leurs structures et leurs modes de gestion à l'intérieur du cadre ministériel traditionnel dans le sens d'une meilleure adéquation du service public à la nature industrielle et commerciale des prestations.

La prise de conscience de ces exigences n'est pas entièrement récente. Ainsi, une loi du 23 juin 1923 a-t-elle doté les P. et T. d'un budget annexe, mais cette formule financière est de portée limitée ; elle ne vise qu'à un résultat de présentation et de comparaison des recettes et des dépenses du service, auquel elle ne confère pas de véritable autonomie administrative et financière.

La réforme opérée par le décret du 20 juillet 1971, a donné davantage d'autonomie au secteur des télécommunications dont tous les services ont été regroupés au sein d'une Direction générale (1).

(1) La direction générale des télécommunications demeure identique à ce qu'elle était au lendemain de la réforme de 1971 et dispose sous son autorité des directions de la production, des affaires industrielles et internationales, des affaires commerciales, des programmes et affaires financières et enfin d'un service du personnel.

Dans les faits, un certain nombre de dispositions d'ordre financier ou administratif ont permis que la branche des télécommunications prenne prétexte de sa spécificité scientifique et technologique et de son dynamisme industriel et commercial pour créer une autonomie de fait par rapport à l'administration des postes.

3) Les dérogations nécessaires

a) Afin de résoudre, le problème majeur de l'adaptation des moyens de financement des investissements aux besoins de l'équipement des télécommunications, considérables en eux-mêmes et accrus par les retards de cet équipement en ce qui concerne le téléphone, certains assouplissements ont dû être consentis.

Un décret du 3 octobre 1967 a créé une Caisse nationale des télécommunications, établissement public national chargé d'émettre, au profit du budget annexe des postes et télécommunications, des emprunts destinés à concourir au financement des dépenses d'investissement des télécommunications.

Mais, depuis lors, les pouvoirs publics se sont engagés dans la voie nouvelle dite du "financement privé des télécommunications". L'objectif est de faire appel, pour la réalisation des investissements des télécommunications, aux sources de financement privé. A cette fin, sont instituées des "sociétés agréées pour le financement des télécommunications"; l'agrément est donné par arrêté conjoint des ministres de l'Economie et Finances et des P. et T. (1). L'objet des sociétés est d'acquérir des immeubles et équipements et d'en conférer la jouissance à l'administration des P. et T. sous la forme du crédit-bail mobilier ou immobilier, dans le cadre de conventions qu'elles signent avec l'administration des P. et T.

Afin de sauvegarder le caractère de service public des télécommunications, la loi dispose que *"l'intervention des sociétés ne peut affecter les droits et obligations de l'administration des Postes et Télécommunications tels qu'ils résultent du Code des P. et T."* et l'arrêté du 24 février 1970 précise que *l'administration des P. et T. est seule habilitée à définir et*

(1) Il s'agit de sociétés FINETEL, CODETEL, AGRITEL et CREDITEL, dont la création a été permise par la loi de Finances rectificative du 24 décembre 1969 et l'arrêté d'application du 24 février 1970.

établir les programmes d'investissement et les projets à réaliser dont le financement est confié aux sociétés agréées, fixer les conditions de réalisation de ces projets, conclure les marchés à passer avec les constructeurs et fournisseurs de son choix et en contrôler l'exécution, exploiter les immeubles et équipements correspondants".

b) Enfin, pour le développement de services nouveaux, le cadre de l'administration paraissant mal adaptée, la D.G.T. à chercher à pallier ses carences en utilisant des filiales existantes, la Compagnie française des câbles sous-marins et de radio (France-câbles et radio), par exemple, ou en créant de nouvelles filiales comme la Société mixte pour le développement de la technique des télécommunications sur câbles (SOTELEC) et la Société TRANSPAC (Transmission des données par paquets). Ces procédés qui se développent au fur et à mesure de l'exploitation des nouveaux services, ne répondent qu'imparfaitement aux besoins d'autonomie d'un service public qui présente l'originalité d'être l'une des plus vastes entreprises gérée directement par l'Etat sous un régime à dominante administrative.

II - UNE LEGISLATION, SUPPORT DU MONOPOLE DE L'ETAT ET QUI NE S'EN EST QUE TIMIDEMENT DEGAGEE

Plus que toute autre, la liberté de communication audiovisuelle méritait d'être protégée des appétits d'intérêts privés souhaitant en user à des fins exclusivement mercantiles comme de la tentation d'appropriation au bénéfice d'un seul courant de pensée. Comme ce fut le cas de nombreux autres domaines en France, l'organisation de la liberté n'échappe pas à la confrontation de deux courants qui, au fond, transcendent largement les clivages politique habituels, celui des tenants du service public considéré comme seul garant de la liberté en régime démocratique, et celui des tenants de l'initiative privée et de la concurrence.

Pays de tradition colbertiste, la France a opté en faveur du monopole du service public. Le risque d'un tel choix est très vite apparu et toute l'évolution de la législation a consisté à organiser le service public de façon à l'éloigner des tentations du pouvoir politique suspecté -et parfois non sans raison- de vouloir faire passer prioritairement son message par le canal audiovisuel. On a donc assisté à un développement de l'autonomie de gestion des organismes du service public. Par ailleurs, l'accroissement des besoins de consommation audiovisuelle a commandé, semble-t-il, le développement d'une certaine concurrence au sein du service public et l'éclatement du service gestionnaire depuis 1974.

Force est néanmoins de constater que les choix arrêtés en France n'apparaissent pas comme des cas de figures en Europe. La plupart des Etats ont opté pour un système de monopole public. Seules, la Grande-Bretagne, depuis longtemps et par tradition et l'Italie aux termes d'une déréglementation subie et qui n'est pas encore totalement maîtrisée ont réussi à faire émerger un secteur privé performant.

Ce faisant, l'évolution des techniques et des mentalités conduit à un effritement progressif du monopole de l'Etat lui-même. Plusieurs Etats (Espagne, Belgique, par exemple), s'engagent actuellement, comme la France, dans un processus d'ouverture à la concurrence.

En France, la législation s'est adaptée, souvent avec retard, il faut le constater, aux faits et aux besoins. On peut en retracer l'évolution selon trois grandes lignes de force :

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

A. L'effritement progressif du monopole de l'Etat

1. Un monopole affirmé dans la loi mais qui n'est pas absolu dans les faits

a) La consistance du monopole de l'Etat

Ce monopole porte en fait sur les installations, la diffusion et la programmation.

- Le monopole des installations.

En vertu de l'article premier de l'ordonnance du 4 février 1959, l'O.R.T.F. avait seul qualité pour *"organiser, constituer, entretenir et modifier le réseau des installations de radiodiffusion"*. Ce monopole a été confirmé par la loi du 27 juin 1964 et par l'article 2 de la loi du 3 juillet 1972.

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

- Le monopole de diffusion.

L'article premier de l'ordonnance de 1959 disposait que l'O.R.T.F. a seul qualité pour *"exploiter directement la distribution au public de programmes"*.

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

- Le monopole de programmation est une partie intégrante du monopole de diffusion.

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

Le monopole de programmation était défini par l'article premier, déjà cité, de l'ordonnance du 4 février 1959. L'O.R.T.F. avait donc seul qualité pour radiodiffuser des programmes, que ceux-ci soient produits, commandés ou achetés sur le marché ou

de "tous les autres programmes", à condition que leur composition et leur importance soient analogues aux siens, que les émissions se fassent sous sa responsabilité et qu'elles restent dans le cadre de sa mission du service public.

Le rapport PAYE de 1970 se prononçait pour le maintien de ce monopole: *"La programmation doit rester le monopole de l'Etat."*

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

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

- Ce monopole étatique n'englobait cependant pas la production.

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

- Le monopole ne concerne pas non plus la réception.

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

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

. Les dérogations aux monopoles.

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

Les dérogations demeuraient toujours précaires et révocables, et la puissance publique conservait ainsi la maîtrise des restrictions apportées au monopole.

. Les violations tolérées.

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

- Les télévisions périphériques.

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

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

o **Télé-Monte-Carlo**, gérée par une société monégasque, qui exploite la concession de télévision attribuée à Radio-Monte-Carlo. L'émetteur est situé en France au Mont Agel, sur un ancien terrain militaire désaffecté (1). Les émissions de ce poste sont captées en France sur une partie de la Côte d'Azur. Depuis l'accord conclu entre l'Etat monégasque et la France, la zone de diffusion a été étendue.

- Les stations de radio périphériques.

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

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

o **Radio-Luxembourg** est une société privée de droit luxembourgeois (la "Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion") ; à laquelle participe le groupe public français Havas, à hauteur de 31 % du capital. Un contrat commercial ordinaire entre R.T.L. et les P. et T. a permis l'établissement d'une liaison directe exclusive par câble entre les studios et l'antenne. L'Etat a ainsi indirectement permis la diffusion des programmes de cette station sur le territoire français, contrairement à l'esprit du monopole de radiodiffusion.

o **Radio-Monte-Carlo** est une société de droit monégasque, dont la SOFIRAD (2) est actionnaire à hauteur de 83 %, qui a reçu de la Principauté de Monaco le monopole de la radiodiffusion et de la télévision.

o **Europe 1 - Images et Son** est une société de droit monégasque. Sa filiale de droit allemand, la "Compagnie européenne de radiodiffusion et de télévision Europe 1

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

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

(C.E.R.T.)" est concessionnaire du Land de Sarre pour la radiodiffusion jusqu'en 1998.

La SOFIRAD détenait jusqu'à une date récente 35 % du capital d'Europe 1. L'émetteur est installé en Sarre mais les studios sont à Paris et la liaison est assurée par une ligne louée aux P. et T. dans des conditions analogues à celles dont bénéficie Radio-Luxembourg.

o Radio-Andorre a été créée en vertu d'une concession accordée en 1935 par le Conseil des vallées d'Andorre.

o Sud-Radio, deuxième station privée émettant à partir d'Andorre a été créée en 1951. La SOFIRAD détient 99 % de ses actions.

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

Celui-ci est donc théorique. Paradoxalement, l'Etat consacre des moyens importants, par l'intermédiaire de la SOFIRAD, pour participer à l'exploitation de trois stations privées. Ces participations entérinent une situation de droit que l'Etat a maintenue et une situation de fait qu'il a acceptée; l'Etat est ainsi amené à participer à la gestion de ces stations et par conséquent à se concurrencer lui-même.

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

2. Un principe partiellement, mais timidement remis en cause

Les nouvelles techniques rendant pratiquement caduc le maintien du monopole, il convenait d'en faire évoluer

sensiblement la nature et de traduire en droit l'évolution des faits.

L'article premier de la loi du 29 juillet 1982 a donc posé le principe de la liberté de la communication audiovisuelle. Si le monopole d'exploitation de l'Etat disparaît, son pouvoir de réglementation et d'autorisation n'en subsiste pas moins. Si la communication est libre, la liberté est encadrée.

Plusieurs textes ont aménagé les conditions d'exercice de ce pouvoir.

. la loi n° 81-994 du 9 novembre 1981 portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion ;

. la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, modifiée par la loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985 ;

. la loi n° 84-742 du 1er août 1984 modifiant la loi du 29 juillet 1982 et relative à certaines dispositions applicables aux services de communication audiovisuelle soumis à autorisation ;

. la loi n° 84-743 du 1er août 1984 relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé ;

. la loi n° 85-1317 modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle.

a) Un désengagement gradué de l'Etat

. Le monopole de diffusion est supprimé, mais l'usage des fréquences radioélectriques sur le territoire national est subordonné à autorisation de l'Etat. Cette autorisation est, au terme de l'article 7 de la loi du 29 juillet 1982, précaire et révocable. Concrètement, il appartient à l'établissement public de diffusion (T.D.F.) dont la tutelle est exercée conjointement par le ministre des postes et télécommunications et le ministre de la communication, de décider si telle bande de fréquence ou telle fréquence est disponible pour tel usage.

. Le monopole d'établissement des installations et infrastructures est partiellement supprimé.

L'article 8 de la loi du 29 juillet 1982 prévoit que les moyens de diffusion par voie hertzienne, ainsi que les infrastructures et installations de communication audiovisuelle, qui empruntent le domaine public, ou qui, situées sur une propriété privée sont collectives ou traversent une propriété tierce sont établis ou autorisés par l'Etat.

Mais, l'article 6 du décret n° 84-1060 du 1er décembre 1984 relatif aux services locaux de radiodiffusion sonore par voie hertzienne précise que lorsque l'émetteur est d'une puissance normale supérieure à 500 watts, la diffusion est faite par l'établissement public de diffusion.

En outre, l'article 3 de la loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985 a redonné à T.D.F. le monopole de diffusion des services privés de télévision par voie hertzienne alors même que ce monopole ne figurait pas dans la rédaction initiale de l'article 34 de la loi du 29 juillet 1982.

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

. Le monopole de programmation est supprimé, mais la plupart des services restent soumis à autorisation.

- Les services soumis à simple déclaration :

Depuis le 1er janvier 1986, les services de communication audiovisuelle avec le public ou des catégories de public pour lequel chaque utilisateur interroge lui-même à distance un ensemble d'écrits, de sons, d'images, de documents ou de messages audiovisuels à l'exclusion des oeuvres

cinématographiques et ne reçoit en retour que les éléments demandés sont soumis à simple déclaration. Cette définition recouvre par exemple :

- un service de télématique, où l'utilisateur, au moyen de son boîtier de télécommande, fait apparaître la page de texte qu'il a décidé de lire (informations, situation bancaire, messages...);

- un service de télévision où l'utilisateur introduit, dans une boîte noire, un ticket qui lui permet d'obtenir, en retour, l'émission correspondant au ticket qu'il a acheté ou loué (à l'exception d'oeuvres cinématographiques);

- un service de télévision où, grâce à des réseaux de grande capacité (fibres optiques), l'utilisateur peut "commander" à distance, à une banque de programmes, le produit de son choix...

Les services de communication audiovisuelle mis à disposition du public et distribué sur un réseau câblé en circuit fermé sont également soumis à ce régime (art. 5 de la loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985).

- Les services soumis à autorisation de la Haute Autorité

Certains services sont soumis à autorisation d'une autorité administrative indépendante du Gouvernement, la Haute Autorité de la communication audiovisuelle. Il s'agit :

. des radios locales privées par voie hertzienne, définies comme ne pouvant couvrir une zone d'un rayon supérieur à 30 km du point d'émission,

. des services locaux de radio ou de télévision par câble,

. des télévisions locales privées par voie hertzienne depuis la loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985, c'est-à-dire dont la zone de desserte n'excède pas 60 km dans sa plus grande dimension (1).

- Les services autres que locaux sont soumis à autorisation du Gouvernement. En outre, les services de télévision font l'objet de contrats de concession de service public, ce qui permet au Gouvernement de choisir les opérateurs sans mise en concurrence préalable.

(1) Le critère est proche de celui retenu pour définir les réseaux câblés locaux (n'excédant pas 60 km la plus grande dimension et deux départements).

b) Un pouvoir de réglementation qui demeure

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

- Le statut juridique de l'exploitant :

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

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

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

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

. La loi du 13 décembre 1985 dispose que l'autorisation relative à un service local de télévision hertzienne ne peut être délivrée qu'à une société et interdit à une même personne ou à un ensemble de collectivités territoriales de détenir la majorité du capital ou des droits de vote.

- Les règles limitant la concentration :

Des règles très strictes limitent la concentration et empêchent la constitution de réseaux de radio ou de télévision hertzienne locale.

La loi du 29 juillet 1982 interdisait la constitution de réseaux de radios locales en empêchant (art. 80) la délivrance de plusieurs autorisations à une même personne (à l'exception de celle où l'Etat est majoritaire) et en interdisant à une même personne physique ou morale de droit privé d'exercer des fonctions de direction, de gestion ou de conseil dans plus d'un organisme titulaire d'une autorisation ou de participer au financement de plus d'un organisme titulaire d'une autorisation. Ces dispositions étaient applicables aux services de radio-télévision mis à disposition du public sur un réseau câblé.

La loi du 13 décembre 1985 a assoupli ce dispositif, en interdisant à une même personne (à l'exception des sociétés du service public de la communication audiovisuelle) d'assurer, ou en qualité de titulaire d'autorisation, ou par le contrôle d'organismes titulaires, plus de trois services locaux de même nature concernant la radiodiffusion sonore, la télévision par voie hertzienne ou la radio-télévision par câble.

- Un financement organisé :

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

. Une réglementation assouplie pour les radios locales privées.

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

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

. Les autres services nationaux ou locaux étaient soumis à des règles plus contraignantes. L'article 84 de la loi du 29 juillet 1982 précise que les ressources publicitaires ne peuvent dépasser 80 % des recettes (sauf exception).

La perspective de création de télévision locale privée par voie hertzienne et d'une chaîne privée multiville ont conduit le législateur à abroger ces dispositions par la loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985.

- Une liberté de programmation encadrée.

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

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

- le régime de diffusion des oeuvres cinématographiques, en particulier le délai à compter de la délivrance du visa d'exploitation au terme duquel la diffusion télévisée de ces oeuvres peut intervenir.

Les cahiers des charges ont posé des règles relativement contraignantes pour l'application de cet article, ce qui limite singulièrement la liberté de programmation (1).

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

Bien entendu, pour les services faisant l'objet d'une concession, le cahier des charges est déterminé contractuellement entre l'Etat et le concessionnaire. Seules les dispositions législatives et réglementaires d'ordre public s'imposent aux parties.

- Pour la délivrance des autorisations, il importe aussi de souligner que l'autorité compétente (Gouvernement ou Haute Autorité) n'a pas compétence liée, dès lors que les conditions sus-décrites sont remplies. L'article 82 de la loi du 29 juillet 1982, dans sa rédaction initiale, n'imposait la prise en compte que d'un nombre restreint de critères, que l'article 10 de la loi du 13 décembre 1985 a multiplié en intégrant des critères économiques et la limitation des positions dominantes.

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

o

o o

(1) Voir : - pour les radios locales privées : décret n° 84-1061 du 1er décembre 1984 - pour les services de radiodiffusion et télévision par câbles : décret n° 85-54 du 18 janvier 1985.

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

B. Un service public dont les missions sont de plus en plus larges mais dont l'autonomie est mieux garantie.

1. Une définition extensive des missions du service public

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

La loi du 3 juillet 1982 a ajouté deux obligations particulières : d'une part, le service public doit participer à la diffusion de la culture française dans le monde, d'autre part, il a le devoir de veiller à la qualité et à l'illustration de la langue française.

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

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

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

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

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

- en contribuant à la production et à la diffusion des oeuvres de l'esprit ;

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

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

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

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

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

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

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

2. L'éclatement du service public et de la spécialisation des organes chargés de son exercice

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

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

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

Le rapport de la commission d'étude du statut de l'O.R.T.F. (rapport PÂYE) devait, en 1970, dénoncer la lourdeur et la centralisation excessive de l'O.R.T.F. qui *"imposent de toute façon une profonde réorganisation de ses services actuels"*.

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

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

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

C'est cette dernière proposition qui inspira les rédacteurs de la loi du 3 juillet 1972 dont l'article 4 précisait que l'O.R.T.F. *"est organisée en unités fonctionnelles qui prennent la forme de régies ou éventuellement d'établissements publics, à l'exclusion de toute emprise d'intérêts économiques privés"*. C'est en régies que, par arrêté du 21 juillet 1972, les unités fonctionnelles ont été organisées.

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

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

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

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

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

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

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

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

Quant à ce qui est devenu T.D.F. (Télédiffusion de France), c'est un établissement public, puisqu'il gère le monopole et

rassemble des compétences qui font partie intégrante du domaine de l'Etat.

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

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

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

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

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

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

Aux directions régionales de F.R.3 doivent être progressivement subrogées des sociétés régionales et des stations locales de radio-diffusion ainsi que des sociétés régionales de

télévision : douze sociétés régionales de télévision doivent être mises en place aux termes de la loi, ainsi qu'un nombre indéterminé de structures décentralisées de Radio-France pourront atteindre une par département.

3. Une autonomie gagnée petit à petit

L'existence du monopole appelait en effet l'intervention de l'Etat, comprise à l'origine comme la mise de la radiodiffusion-télévision au service de ses organes dirigeants. *"La télévision française, c'était l'Etat dans la salle à manger"* (1). D'aucuns ont pensé, et ils avaient raison, qu'il importait de préserver la radiodiffusion-télévision d'un interventionnisme des organes dirigeants de l'Etat qui portait à la fois sur l'organisation du service public et sur le contenu des messages délivrés, et de sauvegarder ainsi la liberté d'expression des réalisateurs et des journalistes et la neutralité du service public. L'intervention de l'Etat dans le secteur de l'audiovisuel s'est donc manifestée davantage par la définition de règles du jeu et de moins en moins par la technique du coup par coup et la loi du 29 juillet 1982 a permis la création d'une autorité administrative indépendante, susceptible de faire écran entre la tentation traditionnelle d'intervention du pouvoir politique et le service public de la communication audiovisuelle.

a) L'indépendance fondée sur des règles du jeu

. Le législateur a d'abord tenu à poser un certain nombre de règles permettant le pluralisme.

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

(1) Alain PEYREFITTE, *Le Mal Français*, p. 70.

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

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

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

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

- l'organisation des communications et des répliques aux communications du Gouvernement que la Haute Autorité est chargée d'organiser. Ainsi, les principales formations politiques ont-elles pu exprimer leur point de vue après l'intervention mensuelle du Premier Ministre dans le cadre de l'émission *"Parlons France"* (initiative du Gouvernement Fabius en 1985) ;

- l'organisation des émissions relatives aux campagnes électorales ;

- la retransmission des débats parlementaires et des assemblées régionales.

A ces obligations traditionnelles on pourrait ajouter :

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

- et l'ébauche par la Haute Autorité de la reconnaissance d'un droit de réplique dans le cadre de sa mission de surveillance du respect du pluralisme et de l'équilibre dans les programmes.

L'indépendance doit être aussi conçue comme la capacité de résister aux pressions à l'intérieur des sociétés lorsque celles-ci mettent en cause le droit d'accès des téléspectateurs. A cet égard, l'obligation d'assurer la continuité du service public par la diffusion d'un programme minimum peut être analysée comme une règle permettant l'autonomie des sociétés. Comme les précédents, le statut de 1982 pose les principes généraux selon lesquels des restrictions peuvent être apportées à l'exercice du

droit de grève pour assurer la continuité du service. L'article 74 de la loi du 29 juillet 1982 dispose qu' *"en cas de cessation concertée du travail, l'organisation d'un service minimum, comprenant notamment les informations nationales et régionales, est assuré par les présidents des organismes (...)"*.

Pour le reste, le pouvoir gouvernemental reste maître de la règle du jeu, puisqu'il arrête les dispositions des cahiers des charges (1) des différents organismes et adopte certaines d'entre elle chaque année, la Haute Autorité, comme la délégation parlementaire à la communication audiovisuelle ne sont saisies que pour avis.

b) L'indépendance fondée sur les structures

Il n'en demeure pas moins qu'une évolution s'est dessinée depuis 25 ans, qui tend à conférer davantage d'autonomie aux dirigeants des organismes du service public et à assouplir les modalités du contrôle de l'Etat sur leur gestion.

o Si l'ordonnance du 4 février 1959 confère à la R.T.F. le statut d'établissement public, l'autonomie qui lui est accordée est interprétée dans un sens restrictif. Elle reste placée sous l'autorité du ministre de l'information.

La R.T.F. n'est pas non plus dotée d'un conseil d'administration autonome : le nouvel organisme public n'a pas véritablement d'organes propres. Tous les directeurs sont nommés par décret en Conseil des ministres sur le rapport du ministre de l'information. De plus, la R.T.F. demeure soumise au contrôle financier classique.

o La loi du 27 juin 1964 crée un établissement public industriel et commercial véritable, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'O.R.T.F., remplaçant le

(1) L'objet des cahiers des charges est de fixer les conditions d'exécution des missions de service public ; or celles-ci échappent, dans notre droit, au domaine contractuel et relèvent de la compétence unilatérale des pouvoirs publics. Les cahiers des charges sont des actes unilatéraux de la puissance publique relevant de la compétence du pouvoir gouvernemental et imposant des objectifs correspondant à l'exécution des missions de service public aux agents chargés de la gestion du service. Les consultations qui accompagnent l'élaboration ne modifient pas leur nature juridique.

précédent établissement, qui n'avait pas de structure d'autonomie. La tutelle se substitue à l'autorité.

Au lieu de posséder un pouvoir d'intervention générale dans le fonctionnement de l'Office, le ministre de l'information dispose alors de prérogatives déterminées par des textes spéciaux.

La déconcentration commence par la création d'un conseil d'administration où sont représentés, outre l'Etat, diverses catégories intéressées par le fonctionnement de l'Office. Cependant, tous les administrateurs sont nommés par décret en Conseil des ministres et le Gouvernement reste maître du choix des personnalités qualifiées.

Le statut de 1964, qui soumet l'office au contrôle économique et financier de l'Etat prévu pour les entreprises nationales entraîne le remplacement de principe du contrôle a priori par le contrôle a posteriori. Mais la disparition de principe du contrôle préalable de l'Etat ne signifie pas pour autant l'effacement total de ce contrôle. Il a été prévu que le contrôle a priori pouvait être maintenu pour certaines dépenses particulièrement importantes. A cette fin, un contrôleur d'Etat est placé auprès de l'Office.

o La loi du 3 juillet 1972 tranche sur le plan des structures en faveur d'un renforcement des pouvoirs de direction.

Si la représentation au sein du conseil d'administration reste la même (le nombre des représentants est cependant doublé); en revanche, la direction de l'Office est confiée sans partage à un président-directeur général nommé pour trois ans par décret en Conseil des ministres.

Comme dans le statut précédent, le service public est confié à un établissement public industriel et commercial.

o Le statut de 1974 se traduit par un éclatement de l'office en plusieurs sociétés et établissements publics.

A travers la diversité des statuts, on perçoit néanmoins les limites de l'autonomie laissée aux différents organes.

Elle est encadrée par les règles d'un cahier des charges (ou de dispositions particulières transitoires concernant les commandes des sociétés de programme à la S.F.P.), elle est

limitée par la présence majoritaire de l'Etat dans les conseils d'administration (9 représentants de l'Etat + personnalités extérieures choisies par le Gouvernement) et par le pouvoir de nomination des présidents, qui est assorti d'un pouvoir de révocation. Enfin, elle est soumise au contrôle économique et financier de l'Etat.

o La loi du 29 juillet 1982 ne va apporter qu'un progrès partiel en ce domaine.

L'article 4 de la loi du 29 juillet 1982 place comme premier élément garantissant la liberté de la communication audiovisuelle "les conditions de fonctionnement du service de la radiodiffusion sonore et de la télévision".

Les conditions de fonctionnement de chaque organisme sont définies par un cahier des charges qui comprend des dispositions permanentes fixées par décret et des dispositions annuelles fixées par arrêtés. Tous les organismes du service public ont un cahier des charges, quel que soit leur statut juridique. La société de production qui, aux termes de la loi de 1974, échappait au service public, est soumise depuis 1982 à un cahier des charges.

La diversité des statuts juridiques, déjà observée dans la réforme de 1974, est renforcée par la démultiplication des organismes.

T.D.F. et l'I.N.A. restent des établissements publics industriels et commerciaux comme en 1974. Ils sont dotés de l'autonomie administrative et financière. Les membres de leurs conseils d'administration sont nommés pour trois ans (ce qui est une garantie). L'Etat n'est pas majoritaire (6 membres sur 16). Toutefois, le Gouvernement conserve un pouvoir assez considérable puisque le président de l'établissement, comme son directeur général, sont nommés pour trois ans en Conseil des ministres et qu'il a voix prépondérante en cas de partage.

Comme en 1974, les sociétés nationales de programme sont des sociétés anonymes dont l'Etat est l'unique actionnaire. L'autonomie du conseil d'administration est importante. Les membres sont nommés pour trois ans. Les représentants de l'Etat actionnaire sont minoritaires. Le président est nommé par la Haute Autorité.

Comme en 1974, la société de production est une société anonyme dans laquelle l'Etat détient la majorité du capital. D'autres personnes morales de droit public (sociétés nationales, sociétés d'économie mixte) peuvent détenir le reste des actions nominatives. En outre, la participation des sociétés nationales de programmes de télévision au capital de la S.F.P. devient obligatoire. La composition du conseil d'administration est très diversifiée. Il faut noter que la majorité des membres (8 sur 12) représente les actionnaires (dont l'Etat) mais que le président est nommé par la Haute Autorité.

Les sociétés régionales de radio et de télévision sont des filiales des sociétés nationales de programmes qui détiennent la majorité du capital :

- Radio-France pour les sociétés régionales de radiodiffusion sonore ;

- F.R.3 pour les sociétés régionales de télévision ;

- F.R.3 et Radio-France pour les sociétés régionales et territoriales de radiodiffusion et télévision d'outre-mer.

Le capital de la société de radiodiffusion à vocation internationale est détenu majoritairement par Radio-France et par l'Etat. Ceci explique la présence prépondérante de leur représentants au conseil d'administration, présidé de droit par le président de Radio-France.

L'avancée la plus décisive par rapport aux statuts de 1974 est la diversification de la composition des conseils d'administration de la plupart des organismes et l'importance du pouvoir de nomination des présidents de la Haute Autorité. Ces deux éléments constituent une garantie d'autonomie pour les organismes du service public de l'audiovisuel.

Les organismes du service public de l'audiovisuel sont soumis au contrôle économique et financier de l'Etat, ce qui explique la présence d'un contrôleur d'Etat auprès de chaque organisme. La loi du 29 juillet 1982 n'a pas apporté de changement décisif en la matière.

Inversement, le contrôle de l'exécution par les organismes de leur mission de service public relève de la

Haute Autorité. Il s'agit là d'une novation essentielle. L'article 14 donne à la Haute Autorité les pouvoirs de faire appliquer certaines de ces missions. Ces pouvoirs, attribués à la Haute Autorité, étaient auparavant exclusivement exercés par l'exécutif. Il y a donc un transfert de compétences qui traduit la volonté de "détacher" le service public de l'audiovisuel de la tutelle directe du Gouvernement. Ce transfert des compétences est important "politiquement". En effet, si l'on examine le contenu des pouvoirs transférés à la Haute Autorité, on s'aperçoit qu'il s'agit, dans la plupart des cas, de sujets sur lesquels l'intervention du Gouvernement, a priori ou a posteriori, pouvait toujours être suspectée de partialité. Cela est vrai, bien sûr, pour les règles concernant les émissions de campagne électorale, mais également pour le respect du pluralisme dans les programmes ou pour la protection des enfants ou des adolescents.

En vertu de l'article 14, la Haute Autorité peut établir des recommandations et fixer des règles sous forme de décisions. Les articles 19 (en matière de respect des règles de la communication publicitaire) et 20 (en matière d'harmonisation des programmes) précisent la portée des recommandations de la Haute Autorité.

c) L'indépendance par les contrepoids

Comme l'examen des structures et du contrôle de l'Etat sur les organes du service public de l'audiovisuel le révèle, c'est de la puissance des contrepoids et de la mise en retrait de l'intervention du pouvoir exécutif de l'Etat que dépend l'autonomie du système.

Le législateur l'avait compris depuis longtemps, ce qui explique l'émergence progressive de contrepoids techniques ou politiques, que la loi du 29 juillet 1982 a maintenus. Mais c'est surtout la mise en place d'une Haute Autorité de la communication audiovisuelle et la qualité de ses travaux qui a donné une cohérence et une efficacité à l'ensemble. Le succès de cette institution serait encore plus perceptible si les moyens mis à sa disposition n'étaient pas aussi restreints.

- La nécessité de mettre en place des organismes consultatifs à vocation technique susceptible d'éclairer le Gouvernement a été très vite ressentie.

La loi de 1972 a créé le Haut Conseil de l'audiovisuel dont la composition et les attributions ont été maintenues en vigueur par le statut de 1974 (la loi du 29 juillet 1982 a supprimé cette instance), à laquelle succède un autre organe facultatif le conseil central de la communication audiovisuel dont la vocation est de refléter les "forces vives" de la Nation.

La création d'une délégation parlementaire, organisme permanent et commun aux deux Assemblées, relève de la volonté des gouvernements d'associer les parlementaires à la politique menée dans ce secteur.

Cette volonté d'associer les parlementaires à la gestion du service public s'est traduite par la représentation des Assemblées au sein du conseil d'administration des sociétés et établissements publics. Ce principe, instauré en 1972, a été maintenu depuis lors.

La création, en 1974, d'une délégation parlementaire (art. 4) n'était pas en elle-même une innovation. Déjà, le statut de 1972 avait institué une "délégation parlementaire consultative" qui faisait elle-même suite à la "représentation parlementaire" prévue par le statut de 1964. Le mérite du statut de 1974 a été de revaloriser l'institution.

Les pouvoirs de la délégation parlementaire restent néanmoins de nature consultative.

- Longtemps appelée de leurs voeux par de nombreux rapports sur l'audiovisuel, du rapport PAYE de 1970 au rapport MOINOT de 1981, une Haute Autorité de la communication audiovisuelle a été mise en place par la loi du 29 juillet 1982. Il s'agit d'une novation essentielle, qui a bouleversé non sans peine l'équilibre du système audiovisuel en France.

La volonté du législateur était, pour reprendre l'expression de M. FILLIOD, de "couper le cordon ombilical" qui liait la radio-télévision au pouvoir exécutif.

Les compétences de la Haute Autorité ont été étudiées, à l'occasion de l'examen de leur exercice, dans les précédents développements. Votre rapporteur se bornera donc, ici, à une simple énumération.

La Haute Autorité est chargée "notamment de garantir l'indépendance du service public de radiodiffusion-télévision". Sa compétence ne se limite donc pas au service public mais s'étend à tout le domaine de la communication audiovisuelle.

Elle dispose d'un pouvoir normatif concernant l'exécution de certaines missions de service public des organismes de radio et de télévision. Elle rend un avis public et motivé sur les cahiers des charges contenant les obligations de service public. Elle nomme des administrateurs dans les conseils d'administration des sociétés et établissements, ainsi que les présidents de certains d'entre eux. Elle délivre les autorisations pour la radios locales privées pour la radio- télévision par câble, et délivrera, si le projet de loi actuellement en discussion est adopté, les autorisations pour les télévisions locales privées. Elle joue un rôle de conciliateur dans les conflits de conscience et de création opposant les organismes du service public à leurs collaborateurs. Elle veille au respect des règles de la communication publicitaire ainsi qu'à l'harmonisation des programmes. Enfin, elle produit un rapport annuel transmis au Président de la République et au Parlement.

CHAPITRE II

UNE LEGISLATION ET UNE ORGANISATION INADAPTEES POUR RELEVER LE DEFI INDUSTRIEL ET CULTUREL LANCE PAR L'ARRIVEE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES.

La fin du XXe siècle connaîtra une révolution considérable dans le domaine des télécommunications. Cette mutation constitue un enjeu industriel, culturel et politique. Au secteur de la communication est désormais attachée, non seulement une très haute valeur ajoutée économique, mais aussi une très haute valeur ajoutée stratégique. La maîtrise technique et son développement industriel conditionnent le degré d'indépendance des nations.

Le progrès technique est caractérisé par un accroissement des performances de tous les supports.

Les satellites (pour la voie hertzienne) et les réseaux à fort débit permettent une distribution d'informations plus nombreuses, dans des délais extrêmement réduits, à des distances plus longues sans risque de perturbations fréquentes, ainsi que l'interactivité.

En outre, la numérisation des messages permet le transport, sur le même support, des images, du son, de textes et des données informatiques (1). La combinaison de différents types de support est même possible, sans véritable rupture de charge. La transmission peut s'effectuer indifféremment ou complémentirement par voie hertzienne et par câble.

(1) Ainsi les satellites Telecom peuvent-ils :

- fournir aux entreprises en France ou en Europe, un service de télécommunications numériques adapté à leurs besoins dans une large gamme de débits,
- servir de support au développement sur la vidéotransmission,
- desservir les départements français d'outre-mer en téléphone,
- acheminer des programmes de télévision ou de radio,
- doter le ministère de la Défense de moyens de transmissions fiables et protégés.

Dès lors :

o la défense du monopole des installations, du transport et de l'exploitation des services à valeur ajoutée ou des programmes devient de moins en moins défendable: ou elle conduit à mettre l'économie française en marge du développement des nouvelles technologies ou bien elle conduit l'Etat à réaliser des investissements considérables dont l'intérêt de service public au sens strict du terme, est contestable ; sans pour autant éviter que les usagers, de moins en moins captifs, n'utilisent les capacités d'évasion qui leur sont offertes en plus grand nombre (1) ;

o le pouvoir de la réglementation ne demeurera opérant que s'il est adapté aux réalités économiques et aux besoins des usagers, ce qui peut entraîner certaines contradictions avec la logique des opérateurs publics ;

o seule, la capacité de développement économique et la conquête de places de choix sur les nouveaux marchés de programmes et des services permettra de sauvegarder une marge d'autonomie réelle à notre pays.

Si la France dispose d'atouts techniques considérables grâce à la qualité de ses ingénieurs, l'exploitation commerciale de nouveaux services risque de devenir difficile dans le domaine des télécommunications, sans redéfinition du rôle de l'Etat. Dans le domaine de la communication audiovisuelle, l'ouverture opérée de 1982 à 1986 a été trop timide et peu transparente, laissant trop de place au service public et empêchant le développement d'une véritable industrie des programmes.

(1) D'ores et déjà, dans le domaine de la communication audiovisuelle, les téléspectateurs frontaliers reçoivent les images diffusées par les chaînes des pays voisins ; les réseaux câblés permettent à leurs abonnés de recevoir plus de 30 chaînes dont il est impensable qu'elles soient toutes exploitées par le service public ; enfin, grâce aux antennes paraboliques, il deviendra possible de capter les images diffusées par des satellites étrangers.

I - MALGRE UNE SITUATION SATISFAISANTE - L'EVOLUTION DES TECHNIQUES ET DU CONTEXTE INTERNATIONAL REMET EN QUESTION LE MODE DE GESTION DES TELECOMMUNICATIONS

A - L'action menée par la direction générale des télécommunications est globalement satisfaisante

Grâce à la maîtrise technique de la D.G.T., la France a comblé en quinze ans son retard en matière de téléphone. Le réseau de télécommunication est l'un des plus modernes du monde. Son taux de numérisation dépasse 50 %. Ce résultat a été atteint grâce à des financements exceptionnels et un large recours aux capitaux privés (1).

La Direction générale des télécommunications met actuellement en œuvre le réseau numérisé à intégration de services de deuxième génération (R.N.I.S.) qui devrait permettre le développement de nouveaux services plus performants que ceux de la gamme "TRANS". L'avenir conduit, en effet, à la diversification et aux développements de nouveaux services ouverts au public, mais aussi mieux adaptés à la clientèle considérable que constituent les entreprises. Le réseau permet en effet le transport des voix, mais également de textes, d'images et surtout de données informatiques.

Force est déjà d'admettre que le catalogue de la D.G.T. propose une panoplie de services très complète.

La D.G.T. propose d'abord aux utilisateurs informatiques toute une gamme de supports spécialisés, qu'elle leur affecte sans partage. Des liaisons généralement coûteuses, mais qui ont l'avantage d'être immédiatement disponibles, très fiables et à hautes performances :

(1) Supra p. 16

- les liaisons téléphoniques, dites spécialisées, qui furent longtemps le seul moyen donné aux utilisateurs de monter des réseaux rapides et fiables jusqu'à l'arrivée des réseaux spécialisés, comme *Transpac* ou *Transmic*. Depuis 1978, la D.G.T. offre un service de liaisons numériques, dans lequel l'information, au lieu de se présenter sous forme analogique, est entièrement numérisée en une succession de bits. Ce sont des liaisons chères et performantes mais qui se justifient techniquement et économiquement dès que l'on aborde le domaine des hauts volumes et des grandes vitesses. Leur tarification est du même type que celle des liaisons spécialisées téléphoniques traditionnelles, indépendantes des volumes transmis et de la durée des communications. Elle n'est calculée qu'en fonction du débit et de la distance à vol d'oiseau entre les installations terminales. Les liaisons spécialisées numériques sont réservées aux transmissions synchrones et comportant un service complet, depuis la mise à disposition d'une liaison point à point jusqu'à la fourniture des équipements d'adaptations (modems, bande de base, etc.).

- les services à valeur ajoutée (1)

Grâce à une infrastructure qui s'est beaucoup modernisée depuis quelques années, la D.G.T. propose tout un ensemble de services, du réseau de transport pur et simple au réseau avec fourniture d'équipements d'adaptation, en passant par les services spécifiques, d'audio ou visio-conférence, de téléalarme :

o *Transpac*, tout d'abord, le plus connu, est un réseau de commutation de paquets. Il est destiné aux applications de téléinformatique traditionnelle mais sert aussi de réseau de transport pour d'autres services, comme le *Télétel* (2).

(1) L'interprétation plus courante consiste à dire qu'il y a valeur ajoutée dès lors qu'à l'acheminement de signaux par le réseau s'ajoute, par superposition d'infrastructures, le traitement de l'information : ex : messageries vocales, consultation de banques de données...

(2) Chaque équipement terminal dispose de son propre accès, qui se fait soit par le commuté téléphonique, soit par une ligne spécialisée. Sa tarification ne comporte que le coût du raccordement, un abonnement mensuel si la liaison est de type permanent, ainsi qu'une charge fonction du nombre de caractères transmis pendant les vacations. Hormis sa fonctionnalité de base qui est celle du transport, *Transpac* est aussi un service qui assiste l'utilisateur dans ses problèmes de raccordement et qui lui fournit les équipements qui lui sont nécessaires.

Depuis peu, des services originaux sont venus s'ajouter, tels que *Atlas 400*, un service de messagerie universelle dont la grande force est la diversité des moyens d'accès et la variété des protocoles de communication. *Atlas 400* s'adresse à des équipements type "remise à la demande" ou boîte aux lettres (qui nécessitent une certaine intelligence et des facilités de stockage) ou "remise directe" comme les équipements *Télétext*, *Télex*, *Télécopie*, etc.

o *Caducée* est un autre réseau de transport. Beaucoup plus ancien, il est destiné aux équipements téléinformatiques qui ont besoin d'émettre de gros fichiers pendant de très courts laps de temps (1).

Grâce aux liaisons numériques, la D.G.T. a pu mettre sur pied trois nouveaux services qui bénéficient de ce type de lignes. Il s'agit des services *Transfix* (2), *Transcom* (3) et *Transdyn* (4), dont les applications de haut de gamme impliquent aussi bien des volumes élevés de données à transmettre que les vitesses les plus grandes.

o le réseau de télécopie qui concerne en France 39.000 télécopieurs (50 % de plus chaque année depuis 1982, 97.000 prévus en 1990).

o des services de messagerie pour les utilisateurs internationaux (*Sésame 2*).

o des services d'audio et de visio-conférence...

(1) *Caducée* est un réseau commuté à grande vitesse, dont la tarification est essentiellement fonction de la durée des communications (en plus d'un abonnement mensuel qui dépend de la distance existant entre le terminal et son point de rattachement spécifique).

(2) *Transfix* est un service de transmission sur liaisons permanentes, isolées ou regroupées en faisceau, point à point et bidirectionnelles. Accessible uniquement en France. Sa tarification est basée principalement sur une location mensuelle fonction de la distance qui sépare les correspondants.

(3) *Transcom* est un service de liaisons commutées, point à point et bidirectionnelles. Accessible uniquement en France. Son coût est surtout fonction de la durée des communications (il s'agit d'un réseau commuté).

(4) Quant à *Transdyn*, il s'agit d'un service de liaisons commutées, point à point ou multipoint, uni ou bidirectionnelles. Sa plage de vitesse est particulièrement étendue. Contrairement aux deux autres, il est accessible non seulement en France mais aussi sur toute la zone d'"influence" du réseau de satellites Télécom 1.

B - L'accélération des mutations technologiques impose une réflexion sur le mode de gestion des télécommunications

Il importe de souligner l'enjeu économique et industriel que représente cette mutation, qui conduit à une diversification des services et au développement de la concurrence internationale.

Selon les études citées par le Ministère des P. et T., le secteur des télécommunications qui représente actuellement, selon que l'on retient une définition restrictive ou large, 3 à 5 % du P.N.B., atteindra 7 à 10 % au début des années 1990.

En outre, les experts de la Communauté économique européenne ont montré que l'effet multiplicateur de l'investissement dans l'infrastructure des télécommunications était comparable à celui de l'investissement dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, c'est-à-dire élevé (1,5).

Le marché des services à valeur ajoutée représente un potentiel de 300 millions de francs en 1986 et pourrait atteindre 6 milliards de francs en 1990.

Ces quelques prévisions montrent à l'évidence la nature de l'enjeu. Il est interdit à la France de rester à l'écart de ce mouvement.

1. La diversification des services rendus apparaît de moins en moins compatible avec la théorie du "monopole naturel" des Postes et Télécommunications. En effet, la diversification tend à adapter davantage les services à la demande d'une clientèle plus exigeante et plus limitée, qui éloigne ces services de la nature de service public qui leur est pourtant reconnue.

Il devient de plus en plus difficile à la D.G.T. d'arbitrer entre la logique commerciale qui tend au développement de ces services spécifiques et à la majoration de tarifs adoptés, d'une part, et les contraintes de service public qui s'imposent à elle, comme l'universalité des tarifs, d'autre part.

Techniquement apte à développer de nouveaux services, elle est tenue à des arbitrages financiers au profit des priorités de service public ce qui l'empêchera à l'avenir de développer dans

toutes les potentialités de sa gamme les services à valeur ajoutée.

Comme l'enjeu économique de la diversification est considérable, il semble souhaitable que se développent, à côté des réseaux et services gérés par la D.G.T., des services à valeur ajoutée gérés par des opérateurs privés. Les décisions prises par la D.G.T. pour des raisons propres, de logique industrielle, ne doivent dès lors plus s'imposer systématiquement. Les difficultés de mise en œuvre du plan câble en constitue un exemple révélateur : les objectifs étant très ambitieux, les retards sont importants et les résultats incertains. Un décalage s'est instauré entre les besoins réels de la clientèle, essentiellement centrée sur la télédistribution, et les choix technologiques imposés par la D.G.T. (fibre optique, réseau en étoile).

Cette mutation implique une redéfinition des rôles. Elle appelle une définition plus claire des rapports entre l'opérateur public et les entreprises privées, mais aussi une séparation entre la fonction de réglementation et la fonction d'exploitation. La D.G.T. ne pourra, de toute évidence, rester très longtemps encore juge et partie.

2. La concurrence internationale croissante impose de laisser davantage de souplesse à l'exploitant pour négocier avec sa clientèle.

La concurrence internationale est devenue très vive, notamment sur les communications à longue distance. Le progrès technique, l'utilisation des satellites ou de réseaux à fort débit, mais aussi la déréglementation opérée aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et au Japon conduisent à une baisse spectaculaire des tarifs.

Quelques exemples significatifs méritent d'être développés.

- le tarif des télécommunications entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne a baissé de près de 50 % depuis le début de 1984. Une course aux rabais s'est instaurée entre les compagnies dont l'enjeu est la clientèle des entreprises. Toutes liaisons confondues (téléphone, télex, transmission de données informatiques...) les entreprises génèrent 70 % du marché transatlantique des télécommunications, évalué au total à 2 milliards de dollars. Près d'un tiers de ce trafic d'affaires est le fait de multinationales qui communiquent entre leurs unités américaines et européennes

- Aujourd'hui, au-dessus de l'Atlantique, les appels est-ouest (à l'exception de ceux en provenance de Grande-Bretagne) sont plus chers que les communications ouest-est. A la mi-janvier, un appel Paris-New-York coûtait 12,80 F la minute à l'abonné français tandis que la communication en sens inverse n'était facturée que l'équivalent de 9 F par ATT.

Or la logique française du service public consiste à établir les grilles forfaitaires de base sans faire référence aux coûts de revient (1) afin de satisfaire l'objectif social d'universalité du prix des services.

La politique tarifaire repose sur une péréquation qui tend à rendre le téléphone attractif au plus grand nombre: les communications locales, qui sont les plus communes chez les particuliers, sont sous-facturées, ainsi que les taxes de raccordement ou d'abonnement au réseau. Inversement, les appels interurbains et internationaux, qui sont essentiellement générés par des entreprises, sont surtarifés.

Les transferts financiers qui permettent ainsi de subventionner les parties les moins rentables du réseau sont considérables. En France, les communications interurbaines ne représentent que 15 % du trafic téléphonique mais assurent 66 % des recettes.

Il existe donc une certaine contradiction entre une politique tarifaire de service public qu'il importe de sauvegarder dans ses grandes lignes pour des raisons éminemment sociales et la logique concurrentielle.

Si l'on n'y prend garde, cette distorsion pourrait conduire à une évasion de trafic importante.

Ainsi, la pratique du rappel sur la ligne Paris-New-York est devenue une pratique courante, compte tenu de l'écart important des tarifs.

Ainsi devient-il plus avantageux de passer par Londres pour établir des communications avec les Etats-Unis.

Ainsi peut-on imaginer que les entreprises les plus importantes cherchent à établir des liaisons directes avec leurs différents établissements, notamment grâce aux satellites de télécommunication.

(1) Ainsi la distance joue un rôle de moins en moins important dans le prix de revient. La mise en place prochaine de câbles sous-marins en fibre optique va abaisser sensiblement le coût de transmission. Certains experts prévoient un abaissement du prix d'un Paris-New-York à 6 F/mn. Actuellement Paris-Bruxelles coûte 5 F/mn et Paris-Orléans 4 F/mn.

Une partie du trafic, le plus intéressant en termes financiers, est donc susceptible d'échapper aux services réguliers de télécommunication. Il ne faut pas oublier que les 2.000 premiers clients du réseau français de télécommunications représentent 25 % du chiffre d'affaires de la D.G.T. Déjà, les entreprises multinationales prennent en considération les tarifs téléphoniques et télématiques dans les critères de choix de leurs futures implantations géographiques et la pratique de zones franches (téléports) pourrait se développer.

Les services réguliers de télécommunications doivent donc pouvoir moduler leurs tarifs en fonction du volume de communications de leurs principaux clients.

La voie est étroite entre une dérégulation qui conduirait à une remise en cause totale du service public des télécommunications et le maintien de principes largement obsolètes qui conduiraient à une évasion du trafic considérable et préjudiciable au développement économique de notre pays.

3. Une dernière raison milite en faveur de l'autonomie plus grande du secteur des télécommunications.

La pratique générale de la compensation budgétaire ne constitue pas une incitation à adopter une optique de marché. Le service des télécommunications est actuellement bénéficiaire et ses excédents servent à compenser le déficit de la poste, ce qui peut paraître acceptable au sein d'un même budget annexe, mais aussi celui de l'Etat, ce qui l'est beaucoup moins. En 1986, le montant du prélèvement opéré par le budget de l'Etat sur le budget annexe des P. et T. a atteint 20,3 milliards de francs.

Une régularisation des rapports financiers entre l'Etat et les P.T.T. doit être mise en œuvre rapidement. Des règles claires et bien définies sont en effet nécessaires pour permettre à la D.G.T. d'envisager son développement et sa politique tarifaire.

II. UN SECTEUR AUDIOVISUEL INSUFFISAMMENT ARME POUR AFFRONTER LA "GUERRE DES IMAGES"

La capacité de développement d'un secteur économique ne se décrète pas. Les cinq réformes de la législation de la communication audiovisuelle intervenues de 1959 à 1982, centrées qu'elles étaient sur le service public, avaient pour objectif de résoudre, imparfaitement d'ailleurs, l'incontournable question des relations avec le pouvoir politique et le problème chronique du financement d'entreprises de plus en plus coûteuses.

La loi du 29 juillet 1982 n'échappe pas à cette logique. Entre la volonté affichée par le discours politique d'ouvrir le secteur de la communication audiovisuelle aux opérateurs privés et la rédaction des textes législatifs et réglementaires, il y a déjà un système de verrouillage efficace ; entre l'application stricte des textes et son application réelle fonctionnent de surcroît les filtres de la compétence technique et de la rétention de l'information.

En définitive, l'impression domine, au terme de quatre années d'application, que ce que l'État a consenti comme libertés, il s'est efforcé de le reprendre par des voies détournées ou d'en réserver l'usage à des opérateurs choisis.

Là encore, les vieux réflexes ont joué : protection d'un service public puissant obéissant à sa propre logique de développement, réticence à une ouverture susceptible de réduire le pouvoir d'influence du gouvernement encore important malgré la Haute Autorité, précipitation illusoire vers la création de télévisions privées supposées plus libres dès lors que le gouvernement est en passe de vous échapper.

Le secteur de l'audiovisuel obéit davantage aux règles de la politique qu'aux règles de l'économie. Or le marché de la communication audiovisuelle est en train de s'ouvrir à la concurrence internationale, grâce aux progrès des nouvelles technologies et, notamment, aux satellites qui pourront être

reçus sans qu'aucune règle ne puisse être imposée aux opérateurs.

Dans ce nouveau contexte, le rôle de l'Etat ne consiste plus à dresser des barrières protectrices ô combien illusoires, mais à bâtir les "socles" sur lesquels pourront se développer des entreprises publiques ou privées et de favoriser la concurrence à l'intérieur de nos frontières afin de fortifier nos industries, ce que la loi du 29 juillet 1982 n'a pas su faire.

Le monopole de fait a conduit à l'affaiblissement d'un secteur public balloté entre la tentation de rechercher la meilleure audience et les contraintes de service public qui s'imposent à lui.

Parallèlement, le secteur privé ne s'est qu'insuffisamment développé pour deux raisons essentielles. D'une part, les règles du jeu étaient trop complexes, souvent inadaptées au contexte de l'économie de marché (interdiction faite aux radios locales de s'organiser en réseau) et mal appliquées. D'autre part, le secteur public a largement fonctionné en circuit fermé, sur la base de commandes obligatoires aux sociétés de production (S.F.P. et I.N.A.). Ses rigidités de gestion et son besoin de financement chronique l'on conduit à comprimer son effort en faveur de la création et à ne recourir qu'insuffisamment au secteur privé de production pour permettre le développement de celui-ci. Comprenant des entreprises de petite taille, souvent soumis à des commandes en "coups d'accordéon", il n'a pu prendre dans notre pays la dimension d'une véritable industrie de programmes susceptible d'affronter la concurrence internationale.

La loi du 29 juillet 1982 n'a donc pas répondu aux espoirs de ses rédacteurs.

A - Des règles du jeu trop complexes, qui n'ont été respectées ni dans leur lettre ni dans leur esprit.

1 - L'allocation des fréquences : la chasse gardée de T.D.F.

Dans son rapport au nom de la commission de contrôle sur les conditions dans lesquelles sont commandées et élaborées les études techniques qui fondent les expertises de l'établissement public Télédiffusion de France en matière de répartition des fréquences hertziennes (1), notre ancien collègue M. Charles PASQUA décrit le rôle central, bien qu'indéfini par la loi du 29 juillet 1982, joué par T.D.F. dans le processus d'attribution des fréquences aux radios locales privées et montre le décalage existant entre le mécanisme imaginé par le législateur et son fonctionnement réel.

"Alors que la loi confie le pouvoir de décision à la Haute Autorité et un pouvoir consultatif à la commission consultative, l'impératif technique a conduit T.D.F. à rendre des avis sur la disponibilité des fréquences qui s'imposent de fait à ces deux instances.

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

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

(1) Sénat 1985-1986 __ n° 45.

De surcroît, M. PASQUA dénonce les positions souvent très orientées de l'établissement public lorsqu'il s'agit d'assurer le respect du plan de fréquence et de contribuer à l'exercice d'une efficace police des ondes.

Parmi les facteurs d'explications retenus par le rapporteur, on relève :

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

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

"La simple constatation, que chacun peut aisément faire aujourd'hui, que les radios locales privées parisiennes émises par T.D.F. utilisent des puissances aussi élevées que celles qui ont refusé de contracter avec l'établissement public (et qui font aujourd'hui l'objet de poursuites pénales) donne à penser que T.D.F. leur a garanti, explicitement ou implicitement, un confort d'écoute sans crainte de sanction en échange du contrôle de leur diffusion".

En réalité, les compétences ont été initialement mal réparties en laissant trop de pouvoirs à un établissement qui cumule des fonctions de réglementation, l'exercice du monopole de diffusion du service public et d'éventuelles prestations de services pour les opérateurs privés, et en ne dotant pas la Haute Autorité des moyens en personnel technique lui permettant d'assurer ses missions en toute liberté.

Le même rapport émettait des réserves sur les expertises de T.D.F. préfigurant le paysage télévisuel, telles qu'elles étaient retracées dans le rapport BREDIN et en souhaitant qu'une

véritable procédure contradictoire ou publique, faisant appel le cas échéant à des contre- expertises, puisse s'engager entre les candidats à l'exploitation d'un réseau de télévision et l'autorité chargée d'attribuer les fréquences. A juste titre. Le débat contradictoire eut bien lieu, mais à l'abri du public, entre les techniciens de la future cinquième chaîne et ceux de T.D.F., qui aboutirent à la constitution d'un réseau commercialement beaucoup plus intéressant que les réseaux multivilles proposés à l'issue du Conseil des ministres du 31 juillet 1985.

2 - La procédure d'autorisation des services nationaux de télévision par voie hertzienne : le pouvoir discrétionnaire du gouvernement.

La procédure d'autorisation des services de télévision échappe, curieusement, aux termes de l'article 79 de la loi du 29 juillet 1982 à la compétence de la Haute Autorité. La décision revient au gouvernement par la signature d'un contrat de concession de service public avec un opérateur, auquel il peut imposer des contraintes dans un cahier des charges.

Cette procédure, dont les conséquences pratiques avaient semble-t-il échappé au législateur lors de la discussion de la loi du 29 juillet 1982, puisque le texte fut adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, révéla avec relief son caractère secret et son iniquité à l'occasion de la conclusion du contrat de concession avec le groupe Seydoux-Riboud-Berlusconi pour l'exploitation de la "5".

Les caractéristiques du système de la concession de service public sont en effet les suivantes :

o Liberté de choix du concessionnaire laissée au gouvernement. C'est ainsi que la première chaîne cryptée à péage fut concédée en 1984 à l'entreprise publique Havas. C'est ainsi qu'en l'absence de véritable définition du réseau concédable, et en dépit de l'intérêt manifesté par d'autres opérateurs comme la Compagnie luxembourgeoise de télévision, la première chaîne de télévision privée et gratuite fut attribuée au groupe Seydoux-Riboud - Berlusconi. C'est ainsi, enfin, qu'un protocole d'accord a pu être signé entre l'Etat et un consortium européen regroupant les opérateurs de la "5", le groupe anglais Maxwell et le groupe allemand Leo Kirch, pour l'exploitation de canaux du satellite TDF 1, en dépit des négociations entreprises

depuis 1984 avec le Grand Duché du Luxembourg et la signature d'une déclaration commune le 26 octobre 1984 (1).

o Conditions d'exploitation contractuellement définis par l'Etat et son concessionnaire, sous réserve des lois et règlements applicables. Cette clause, qui a pour avantage de permettre à l'Etat d'imposer à son contractant des contraintes supplémentaires, a eu paradoxalement l'effet inverse dans les deux cas de concession de service de télévision.

Ainsi, dans la rédaction initiale du cahier des charges, Canal Plus ne pouvait initialement recourir qu'à deux types de recettes : les abonnements payés par les usagers et le patronage de certaines émissions par des entreprises privées. En raison des problèmes financiers apparus dès les premiers mois d'exploitation, le cahier des charges a été modifié. Canal Plus bénéficie désormais d'une autorisation d'émettre "en clair" pendant une période plus longue et de recourir à des recettes publicitaires.

Ainsi, face à un gouvernement pressé de conclure avant l'échéance législative, les opérateurs de la "5" ont-ils pu négocier des conditions particulièrement avantageuses en matière de diffusion d'œuvres cinématographiques, de programmes d'origine française et de productions propre, sur lesquels ils se montrent d'ailleurs disposés à revenir depuis l'annulation par le Conseil d'Etat d'une clause du contrat concernant le nombre de films pouvant être diffusés ou rediffusés qui prive la chaîne de toute possibilité de diffusion d'œuvres cinématographiques depuis le courant du mois d'avril.

(1) La déclaration commune du 26 octobre 1984 qui définit les principes de la coopération franco-luxembourgeoise en matière de satellite de télédiffusion directe :

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

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

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

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

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

On mesure dès lors l'étendue du pouvoir discrétionnaire du Gouvernement qui, au demeurant, peut ne tenir aucun compte des avis de la Haute Autorité. L'existence d'une telle possibilité dans une loi sur la liberté de la communication audiovisuelle apparaît comme une véritable hérésie et un risque éventuel pour la démocratie, quelles que soient les intentions des opérateurs pressentis.

3- La Haute Autorité soumise au risque de déstabilisation.

Compte tenu des conditions dans lesquelles la Haute Autorité a dû exercer son activité, il est incontestable que son existence a eu un effet extrêmement positif en faveur du respect du pluralisme et de l'équilibre du secteur de l'audiovisuel.

Cependant, la Haute Autorité ne s'est pas vu reconnaître la plénitude des compétences sur le secteur de l'audiovisuel, et la cruelle absence de moyens dont elle a souffert l'a conduite à n'exercer ses fonctions qu'en demi-teinte.

a) La Haute Autorité ne dispose que de compétence limitées en matière d'autorisation de services privés de communication audiovisuelle.

Sa compétence est limitée aux services locaux de communication audiovisuelle, quel qu'en soit le support ; dès lors qu'il s'agit de services autres que locaux, le gouvernement reste compétent.

En outre, sa compétence se résume en l'attribution des autorisations d'exploitation, et donc au contrôle des conditions posées par les lois et règlements dans la limite des disponibilités déterminées par l'établissement public de diffusion.

Enfin, n'étant pas dotée de moyens en personnel et en matériel suffisants, elle ne peut maîtriser la procédure d'autorisation de son origine à son terme et permettre le règlement rapide de conflits éventuels.

Passablement échaudée par sa position de faiblesse et l'absence de soutien gouvernemental lors des décisions de suspension d'autorisations d'émettre de six stations de radio

locale parisiennes le 4 décembre 1985, la Haute Autorité a adopté depuis lors un profil bas, au risque de laisser se développer des pratiques (course à la puissance d'émission, constitution de réseaux) dans certains cas justifiées, mais toujours en contradiction avec la loi. Le dernier épisode de cette démission glissante est sa récente décision de ne pas statuer sur les demandes de renouvellement des autorisations des radios locales parisiennes qui expirent en juin 1986, laissant à l'autorité qui lui succédera le soin de régler cet épineux dossier, mais sans prendre jusqu'aujourd'hui de mesures conservatoires.

b) La Haute Autorité a eu beaucoup de difficultés à se faire reconnaître une place de tuteur, à la fois surveillant et protecteur du service public.

Ce n'était pas chose facile, compte tenu des rapports ambigus qui lient le monde de l'audiovisuel au monde politique.

La Haute Autorité a sans doute eu beaucoup de mal à résister aux pressions extérieures pour la nomination ou le renouvellement du mandat de certains présidents de chaînes publiques de télévision.

Elle n'en a pas moins joué un rôle modérateur pour limiter les conflits entre chaînes publiques en matière d'harmonisation des programmes ou d'achats de droits de retransmissions sportives et entre les acteurs de la vie politique tant elle a exercé avec une grande impartialité les compétences dévolues en matière de réglementation des campagnes électorales, de respect du pluralisme des journaux d'information et l'élaboration de positions de compromis lors de la diffusion d'émissions susceptibles d'influencer l'opinion publique (1).

(1) On se souviendra :

o de l'organisation de débats à la suite de la diffusion de l'émission "*La guerre en face*", présentée sur FR3 par Yves Montant, et du film de Mosco "*Des terroristes à la retraite*" sur Antenne 2, en juin 1987,

o de la reconnaissance d'un droit de réplique aux principales formations politiques après l'intervention mensuelle du Premier ministre dans le cadre de l'émission "*Parlons France*" en 1985 et après l'intervention télévisée du Président de la République dans le cadre de l'émission "*Ca nous intéresse, monsieur le Président*", programmée le 1er mars, à la veille de l'ouverture de la campagne électorale pour les élections législatives.

Cependant, la Haute Autorité ne dispose pas toujours des moyens de contrôle suffisants pour mettre un terme à certaines pratiques des présidents de chaînes publiques peu respectueux des obligations de leur cahier des charges ou des règles de diffusion publicitaire. Le temps de réponse de la Haute Autorité pour limiter le développement de la "parapublicité commerciale" sur TF1 à l'automne 1985 en constitue un exemple récent et significatif.

c) Exerçant dans un secteur extrêmement sensible aux moindres interventions des hommes politiques, la Haute Autorité, à raison même de sa composition (1), est en permanence soumise au risque de déstabilisation.

En outre, dépourvue de moyens réels, elle ne trouve souvent que dans la communication publique les moyens de pression susceptibles de faire aboutir ses recommandations, ce qui ne peut qu'exacerber les conflits dont elle devient le centre.

Sans vouloir mettre en cause le pouvoir discrétionnaire des autorités chargées de la nomination des membres de la Haute Autorité, chacun s'accorde à reconnaître que la nomination de personnalités qualifiées, ayant une connaissance du milieu, est préférable et que ses membres doivent afficher une certaine neutralité. Il y va de la survie même de l'institution.

Votre rapporteur ne peut que constater l'éclatement actuel de la Haute Autorité, incapable de résister aux pressions et d'élaborer une position consensuelle.

Comme le rappelait M. Pierre MOINOT dans son rapport *"Pour une réforme de l'audiovisuel"*, en 1981, *"la liberté ne se postule pas, elle se conquiert"*. Le bilan de quatre années d'exercice de la Haute Autorité montre à l'évidence qu'il s'agit désormais d'une institution reconnue, sinon respectée, mais qu'elle demeure encore très fragile et soumise aux soubresauts du monde politique. Il importe dès lors de rénover cet organe et de renforcer tant son indépendance que ses moyens pour en faire le véritable organe régulateur du système audiovisuel français.

(1) Neuf membres nommés par tiers par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale. Le Président de la République nomme le Président de la Haute Autorité.

B - Un secteur public plus lourd, mais moins performant.

Dans un rapport aux membres de la Commission des finances du Sénat, sur l'état des lieux des sociétés du service public, le 27 mai 1986, notre collègue Jean CLUZEL, rapporteur spécial du budget de la communication audiovisuelle, constatait la fragilité de l'ensemble et l'impasse dans laquelle il semble être enfermé.

"L'accumulation de réformes qui ont consisté à créer de nouvelles structures, la conclusion d'une convention collective extrêmement contraignante pour la sociétés, la multiplication et l'alourdissement des missions de service public entendu au sens le plus large, conjugués au désir de satisfaire le téléspectateur et à la recherche d'une audience maximale sans toutefois que les ressources (redevance et publicité) enregistrent une augmentation à due concurrence, ont eu pour conséquence des déséquilibres financiers graves et une diminution de la production d'œuvre originales. "

1) Le poids des structures.

a) La gestion du personnel.

Evolution des effectifs réels de 1981 à 1985.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RÉELS DE 1981 A 1985

Source : Contrôle d'Etat.

Organismes	31/12/81	31/12/82	31/12/83	31/12/84	31/12/85
T.F.1	1.402	1.579	1.523	1.469	1.502
Antenne 2 ...	1.301	1.367	1.329	1.347	1.364
F.R. 3	3.842	4.067	3.217	3.305	3.363
R.F.	2.474	2.844	2.888	3.147	3.198
R.F.I.	»	»	336	371	406
R.F.O.	»	»	785	761	767
S.F.P.	2.326	2.535	2.517	2.523	2.515
T.D.F.	3.522	3.721	3.716	4.106	4.104
I.N.A.	894	915	949	949	953
F.M.I.	»	»	»	34	59
G.I.A.	158	167	172	173	172
Total ...	15.919	17.915	17.432 (*) * dont F.M.I. 46	18.185	18.403

La relative stabilisation des effectifs, après les réintégrations massives de 1982 effectuées sans tenir compte des nécessités des sociétés, se trouve remise en question par l'application de la convention collective nationale unique, avec l'intégration en 1986 de 563 cachetiers. Cette convention, signée par l'Association des employeurs (du secteur public) et les organisations syndicales le 31 mars 1984, s'applique aux seuls salariés du secteur public. Elle est très contraignante pour les sociétés en raison de l'absence totale de souplesse dans la gestion des personnels qu'elle entraîne. Elle rend complexe et coûteuse l'organisation du travail au sein des organismes de l'audiovisuel, dont les productions exigent les concours de nombreuses catégories du personnel et oblige les sociétés à recourir à un volume d'heures supplémentaires élevé ainsi qu'aux personnels occasionnels et intermittents, ce que dénonce à juste titre, au

nom de la rigueur budgétaire, le contrôleur d'Etat, et qui est devenu une nécessité pour la gestion des sociétés.

La charge des effectifs représente une part importante des budgets (environ 40 %). A effectif constant, elle évolue beaucoup plus vite qu'auparavant, en raison des mécanismes automatiques mis en place par la convention collective. Ainsi le glissement vieillesse-technicité (GVT) représente-t-il aujourd'hui 1,4 % de la masse salariale.

b) Le poids des démembrements.

La loi du 29 juillet 1982 a accentué l'éclatement des structures et leur démultiplication sans avoir pour autant répondu à de véritables besoins. Trois exemples parmi d'autres :

o La création et le renforcement de stations régionales de FR 3 dans chaque chef-lieu de région se sont avérés coûteux car ils ont conduit à doter chacune de moyens techniques importants en sous-utilisation chronique, ajoutés à des structures administratives propres.

En outre, il a fallu trois ans pour qu'après des essais aussi coûteux qu'inutiles de programmation régionale propre, qui n'ont pas permis à la chaîne de recueillir une audience fidèle de niveau acceptable, on en vienne à l'organisation plus économe en réseau.

o Le développement des radios décentralisées de "Radio France" obéissant à une règle préétablie (une radio par département) sans rapport avec les besoins réels des populations desservies, a abouti à des résultats très controversés et souvent décevants en termes d'audience, qui ont conduit à un réajustement des objectifs de développement (1).

o La création d'une société de commercialisation des programmes à l'étranger "France Média International" a été ressentie par les sociétés de programme comme une atteinte à leur autonomie et une restriction de leur efficacité commerciale. Trois ans après sa mise en place, les résultats de F.M.I., même s'ils s'améliorent, ne sont pas probants.

(1) Mais pas à des restructurations de grande ampleur. Seule Radio-France Seine-et-Marne a été transformée.

Ces quelques exemples suffisent à démontrer que la vocation du service public à occuper tous les créneaux a entraîné un alourdissement très coûteux des structures.

2) Une préoccupation nouvelle: mieux prendre en compte les goûts des téléspectateurs.

Outre l'accomplissement des missions de service public imposées par le législateur, les dirigeants des sociétés de programme ont généralement eu la volonté d'améliorer l'indice de satisfaction de leur chaîne.

Cette évolution a été favorisée par la nécessité de se mesurer aux concurrents existants (Radio-France face aux radios périphériques ou locales) ou futurs (chaînes de télévision face aux télévisions privées), par l'instauration de la concurrence entre les chaînes publiques de télévision (à partir de 1974), par une meilleure fiabilité des résultats d'audience.

Elle s'est traduite par un accroissement de la durée de programmation hebdomadaire de l'ordre de 25 % en cinq ans et par le développement entre chaînes de service public d'une stratégie coûteuse de course à l'audience (1).

Elle a eu pour conséquence :

- un accroissement général de l'audience. Une enquête du Ministère de la culture réalisée en 1981 faisait apparaître que les Français regardaient la télévision une quinzaine d'heures par semaine, les sondages actuels démontrent que la durée journalière atteint trois heures, soit une vingtaine d'heures par semaine.

- un accroissement de la satisfaction des téléspectateurs.

(1) Cette stratégie, analysée dans le rapport précité, s'est développée selon trois axes principaux :

" 1) Extension de la durée de programmation.

2) Mesures de contre-programmation, encore que la Haute Autorité ait exercé une heureuse influence pour mieux coordonner les programmes.

3) Concentration des moyens financiers sur un petit nombre d'émissions.

Elle a conduit à un véritable effondrement financier de TF1 qui s'est vu contrainte, en 1986, d'abaisser le coût de sa grille hebdomadaire de production de 16,5 MF à 15,8 MF (hors fiction). Cette stratégie a eu pour résultat de concentrer environ 20 % des dépenses sur deux catégories d'émissions: l'émission quotidienne d'avant-soirée Cocoricocoboy (1,6 MF) et les émissions de soirée du vendredi Ambition (1,9 MF), Porte-bonheur (1,4 MF), Carnaval (2 MF), soit 3 heures hebdomadaires au total".

Un sondage réalisé en fin d'année 1985 pour l'Institut de recherche économique et sociale par l'IFOP fait ressortir que l'indice de satisfaction concernant la télévision s'est accru en deux ans : 35 % des personnes se déclarent satisfaites contre 25 % en 1983.

- mais, en contrepartie, une modification de la structure des programmes faisant davantage appel à des émissions populaires (football, variétés, films) et au vedettariat qui satisfont davantage le goût des téléspectateurs, qui ne correspondent à la vocation du service public qu'en situation de monopole et qui seraient tout aussi bien satisfaits en situation de concurrence par des opérateurs privés.

3) Parallèlement T.D.F., fort de son quasi-monopole de diffusion, a mené une politique de diversification de sa clientèle.

Aux clients traditionnels des services publics, elle a ajouté des clients nouveaux, ce qui l'a amenée à investir sans que le retour d'investissement soit toujours assuré. Ainsi, pour :

a) le réseau télématique diffusé, Antiope est une réussite technique incontestable mais dont la commercialisation a connu un échec.

b) les radios locales privées, T.D.F. a surestimé sa clientèle potentielle.

c) les réseaux de la "5" et de la "6", pour lesquels les investissements ont été considérables mais les ressources sont encore faibles.

d) les émetteurs F.M. des radios périphériques, pour lesquels les ressources ne sont pas assurées.

e) les satellites: 269 millions de francs pour TDF 1 et 483 millions de francs pour TDF 2 sont prévus en 1986 mais le budget 1986 ne comporte pas la totalité des ressources nécessaires.

4) La progression des ressources.

Les ressources du secteur public de l'audiovisuel ont augmenté sensiblement de 1982 à 1986, passant de 9,7 à 13,5 milliards de francs (+ 40 %).

a) Les catégories de ressources.

*** la redevance.**

Si la redevance demeure la source principale de financement du secteur public, sa part diminue dans l'ensemble du budget des sociétés, passant de 60,3 % en 1984 à 55,5 % en 1986.

Son taux a connu une progression (+ 30 % en quatre ans pour les TV couleur), inférieure à celle des dépenses. Et d'autant plus que l'Etat ne rembourse plus, depuis 1983, la charge des exonérations de redevance (1). Seule l'instauration de la redevance sur les magnétoscopes en 1982 et l'abaissement du taux de la TVA en 1986 ont permis de dégager des financements supplémentaires significatifs. De surcroît, l'effet de parc (remplacement des TV noir et blanc par des TV couleur) joue de façon de plus en plus atténuée.

*** la publicité.**

L'attribution de ressources publicitaires aux chaînes de télévision publiques a toujours été conçu comme un complément financier et non comme la possibilité de dégager une marge d'autonomie de gestion accordée à leurs dirigeants.

Par la loi (jusqu'en 1982) ou par des décisions ministérielles (depuis 1982), les recettes publicitaires ont été dans l'ensemble plafonnées afin de sauvegarder un minimum de ressources pour la presse malgré les débordements dénoncés chaque année par la Commission des finances du Sénat.

Cela n'a pas empêché (en raison, d'ailleurs, de la répartition des dotations de redevances) une modification radicale de la structure de financement des sociétés de programme. TF 1 et Antenne 2 sont désormais financées à 60 % par des ressources publicitaires.

(1) Sur le plan des principes, il est anormal de faire supporter aux entreprises publiques les charges de la politique sociale du Gouvernement ; celle-ci devrait être supportée par le budget général de l'Etat. Sur le plan financier, cela représente une perte de l'ordre du milliard de francs pour le secteur public de l'audiovisuel.

*** l'emprunt.**

Le montant des ressources provenant de l'emprunt ne cesse de s'accroître au fur et à mesure du développement des nouvelles techniques et des nouveaux projets.

L'endettement de T.D.F. a fortement augmenté : ainsi cet endettement se montait à 442 millions de francs à la fin de 1984 et à 580 millions de francs à la fin de 1985. Pour 1986, 236 millions de francs d'emprunts supplémentaires ont déjà été réalisés.

b) L'affectation des ressources.

Si le budget de tous les organismes du services public a progressé, cette progression a été plus ou moins importante selon les cas. Si l'on considère l'ensemble des ressources du service public, le prélèvement opéré par T.D.F., soit au titre des frais de diffusion facturés aux sociétés de programme, soit au titre des parts de redevance affectées, soit au titre des emprunts effectués, a très rapidement augmenté puisque l'établissement public absorbe désormais 30 % des ressources contre 20 % en 1982. Cet accroissement est essentiellement destiné à financer les investissements de T.D.F. pour le développement des nouvelles techniques et des services commerciaux au bénéfice du secteur privé.

La part des sociétés de programme a donc sensiblement décréu, tout comme celle des sociétés de production et de services (S.F.P., I.N.A., F.M.I.). La progression en francs courants des budgets des sociétés de programme : 21 % en quatre ans, et celle des sociétés de service : 18 % en quatre ans, ont été relativement modérées.

5) La création originale sacrifiée.

Si la situation générale des organismes du secteur public de l'audiovisuel est plutôt en voie d'amélioration - la totalité des organismes réalise en 1985 un excédent de ressources ou sont en situation de quasi-équilibre (1) - cette situation est précaire.

(1) A l'exception de TF 1, qui enregistre de mauvais résultats : - 104 millions de francs, dont 94,94 millions de francs en résultats propres.

Outre l'endettement devenu inquiétant de T.D.F., on constate que les sociétés de programme ne sont parvenues à ces résultats, compte tenu des contraintes inhérentes à leur gestion (frais de diffusion : 20 %, commandes obligatoires à la S.F.P., à l'exception de FR 3 : 20 %, frais de personnel : 20 %, 38 % pour FR 3) qu'au prix d'une compression de leurs commandes de productions originales. En conséquence, on observe la persistance de deux tendances inquiétantes au moment où l'audiovisuel français va entrer dans un système concurrentiel.

a) Baisse de la production française.

Le secteur public ne s'avère plus capable de retrouver le niveau de production originale du début des années 1980. Ainsi, le volume d'émissions de fiction produites ou coproduites par chaque société nationale de programme n'a-t-il que faiblement évolué depuis 1982 et n'atteint toujours pas son niveau de 1980.

(Prévision en heures.)							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
T.F.1	206	181	110	118	111	130	149
Antenne 2	200	190	190	201	210	250	215
F.R. 3	73	83	96	80	86	72	73
Total	479	454	396	399	407	452	437

b) Le recours aux séries de téléfilms étrangers progresse de façons spectaculaire :

(En millions de francs.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
T.F.1	10,6	14	17,7	20,2	35,9	40,8
Antenne 2	12,2	14,2	12,1	15,3	20,2	27,8
F.R. 3	5,4	6,4	10,5	19,8	26,2	15,1
Total	28,2	34,6	40,4	53,3	82,3	83,7 (1)

(1) Malgré la baisse du dollar.

(En volume horaire.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
T.F.1	117 h 45	152 h 50	139 h 30	197 h 15	223 h	247 h
Antenne 2	139 h 45	115 h 16	72 h 38	126 h 45	147 h 36	177 h
F.R. 3	58 h 45	60 h 31	85 h 30	144 h 14	166 h 30	71 h 40
Total	315 h 30	328 h 37	297 h 38	368 h 14	537 h 06	495 h 48

Le maintien d'un quasi-monopole de programmation n'a donc pas empêché une baisse de la production française de fiction, dont l'essentiel repose sur la S.F.P., ni freiné les importations de programmes, d'origine américaine pour la plupart.

Le bilan paraît donc inquiétant, pour ne pas dire désastreux. Les critiques formulées par M. Jack LANG, ministre de la culture, à Mexico, en juillet 1982, étaient sans doute prémonitoires. *"Trop souvent, nos pays acceptent passivement une certaine subversion d'images fabriquées à l'extérieur (...) qui sabotent les cultures nationales et véhiculent un mode uniformisé de vie que l'on voudrait imposer à la planète entière. Au fond, il s'agit là d'une modalité d'intervention dans les affaires intérieures des Etats ou, plus grave encore, dans les consciences des citoyens des Etats".* On eut préféré plus de modestie dans le ton et plus d'ambition dans l'action. Ce ne fut pas le cas.

Obligé, en l'absence de concurrence, de satisfaire les goûts des téléspectateurs dans leur diversité; contraint, financièrement, à limiter les productions coûteuses; et incité par la concurrence interne entre chaînes à rechercher l'audience maximale, le service public n'a pu être l'aiguillon permettant le développement de la production audiovisuelle française.

o

oo

Ce constat montre à l'évidence qu'une restructuration du service public est nécessaire et qu'une plus grande part de l'activité du secteur de la communication audiovisuelle doit être réservée à des opérateurs privés, susceptibles d'affronter la concurrence internationale dans quelques années et de répondre dans des conditions moins onéreuses que ne le fait le secteur public au besoin de distraction des téléspectateurs. Le service public doit, en se recentrant sur ses missions essentielles, sans perdre de son attractivité, retrouver un haut niveau de qualité susceptible de tirer vers le haut l'ensemble du secteur.

CHAPITRE III

UN PROJET COHERENT QUI PLACE LES ENTREPRISES DE TELECOMMUNICATION ET DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE DANS LES MEILLEURES CONDITIONS POUR AFFRONTER L'AVENIR.

Si la lecture du projet de loi peut paraître d'une extraordinaire difficulté en raison du contenu très technique de nombreuses dispositions, il n'en ressort pas moins une cohérence d'ensemble qu'il importe de souligner.

D'abord le projet procède à un élargissement du domaine abordé.

La loi du 29 juillet 1982 avait élargi le domaine traditionnellement couvert par les réformes de la radiodiffusion-télévision; abordant l'ensemble du domaine de la communication audiovisuelle, elle traitait également des services de télématique.

Le projet de loi élargit encore le domaine traité, puisque l'ensemble du secteur des **télécommunications** est concerné:

- dans un premier temps, de façon relativement faible
- mais potentiellement, de façon beaucoup plus grande après l'entrée en vigueur de la loi qui fixera les principes relatifs à la concurrence dans le secteur des télécommunications, à laquelle le Gouvernement travaille actuellement et qui devrait être soumise à l'examen du Parlement en 1987.

La diversification des services, la complémentarité et la substituabilité des supports nécessaires à leur mise en œuvre conduisent à réunifier le dispositif législatif concernant les télécommunications, dont la communication audiovisuelle ne constitue qu'un important sous-ensemble. De ce point de vue, l'histoire est un éternel recommencement puisque l'on revient ainsi à une situation à certains égards comparable à celle qui existait au moment où la radiodiffusion-télévision était soumise à la législation relative aux télécommunications.

Ensuite, il introduit plus largement la concurrence.

D'une part, il ouvre le secteur de la communication audiovisuelle à une plus large concurrence entre les opérateurs grâce à des procédures d'autorisation plus transparentes et mieux maîtrisées.

D'autre part, il équilibre immédiatement, par la privatisation de TF1, les parts respectives du secteur public et du secteur privé en matière de télévision, objectif qui ne pouvait, en raison de la rareté des fréquences hertziennes disponibles, être atteint que par la privatisation d'une chaîne publique nationale à forte audience.

Enfin, le projet de loi renforce l'indépendance de l'autorité régulatrice:

- en élargissant ses compétences,
- en modifiant le mode de désignation de ses membres,
- en lui donnant les moyens financiers et en personnel nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

I. - UN RENFORCEMENT TRES IMPORTANT DES POUVOIRS DE L'AUTORITE REGULATRICE

Si l'objectivité commande de reconnaître que la création par la loi du 29 juillet 1982 d'une Haute Autorité de la communication audiovisuelle constituait une étape décisive dans la séparation du secteur de la communication audiovisuelle et du pouvoir politique, elle conduit aussi à admettre les limites de l'institution et ses difficultés de fonctionnement.

Le renforcement des pouvoirs de l'autorité régulatrice était indispensable :

- pour permettre à l'autorité de maîtriser l'ensemble du processus d'autorisation et établir ainsi une totale transparence, ce que la Haute Autorité était dans l'incapacité technique de réaliser, ainsi que l'a démontré notre collègue Charles PASQUA (1).

- pour unifier les procédures d'autorisation en matière de service de communication audiovisuelle et désengager totalement le gouvernement de la prise de décision, ce qui ne fut manifestement pas le cas au cours des dix-huit derniers mois.

- pour embrasser l'ensemble du secteur des télécommunications et assurer ainsi une séparation plus complète entre la réglementation et l'exploitation directe.

Votre rapporteur procédera à l'examen sur le fond des pouvoirs de la Commission nationale de la communication et des libertés dans les parties consacrées aux dispositions du projet relatives aux télécommunications, d'une part, aux services de communication audiovisuelle, d'autre part. Il lui a paru préférable dans cette partie d'envisager les pouvoirs de la Commission nationale de la communication et des libertés sous l'angle institutionnel et juridique.

(1) Rapport fait au nom de la Commission de contrôle sur les conditions dans lesquelles sont commandées et élaborées les études techniques qui fondent les expertises de l'établissement public Télédiffusion de France en matière de répartition des fréquences hertziennes, Sénat, (1985-1986) n° 45.

A - Une indépendance renforcée.

Plusieurs dispositions concourent à renforcer l'indépendance de l'autorité régulatrice :

- sa composition,
- ses moyens,
- son autonomie budgétaire et comptable,
- la publicité de ses travaux.

1) La composition de la Commission nationale de la communication et des libertés.

o A l'inverse de la Haute Autorité, dont tous les membres étaient désignés par des autorités politiques, la composition de la commission est plus diversifiée :

- trois membres seront désignés respectivement par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale,
- trois membres seront élus respectivement par des organes collégiaux des grandes juridictions de l'Etat, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour des comptes.
- enfin les trois derniers membres seront cooptés par les six membres désignés.

o De la même façon, le président de la Commission sera élu par la Commission, alors que le président de la Haute Autorité était nommé par le Président de la République.

En outre, les dispositions (articles 4 et 5) qui fixent la durée du mandat (6 ans), écartent l'application des règles concernant la limite d'âge éventuellement applicable à ses membres et précisent le régime des incompatibilités ; contribuent à assurer une plus grande indépendance aux membres de la commission.

2) Les moyens de la Commission nationale de la communication et des libertés

o La Commission nationale de la communication et des libertés disposera de services qui seront placés sous l'autorité de son président. Il s'agit notamment des services de Télédiffusion de France et de la Direction générale des télécommunication qui sont nécessaires à l'exercice des attributions confiées à la Commission.

o Ses moyens d'investigation et d'action sont très sensiblement renforcés. La Commission pourra saisir les autorités compétentes pour connaître des pratiques restrictives de la concurrence et des concentrations économiques. Elle se voit reconnaître un large pouvoir d'investigation tant auprès des administrations que des titulaires d'autorisations délivrées pour des services de communication audiovisuelle. Elle pourra faire procéder à des enquêtes comprenant, le cas échéant, des visites d'entreprises. La Commission peut, de surcroît, mettre en œuvre une batterie de sanctions administratives graduées de la mise en demeure au retrait à l'encontre des titulaires d'autorisations irrespectueux des obligations qui leur sont imposées. Elle peut, en cas de manquements aux obligations résultant de la loi, par son président, qui a qualité pour agir en justice au nom de l'Etat, demander au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat statuant en référé qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets.

Enfin elle peut saisir le Procureur de la République des infractions dont la violation est sanctionnée par la loi. Le projet comporte d'importantes dispositions pénales (titre VI).

3) L'autonomie budgétaire et comptable de la Commission est assurée, dans le sens des observations formulées chaque année par la Commission des finances du Sénat.

4) Les délibérations et les rapports sont publiés au Journal officiel.

B. - Une fonction générale de surveillance

La Commission nationale de la communication et des libertés a pour mission de veiller au respect des principes suivants:

- libertés d'établir et d'exploiter des services ou installations de télécommunication.
- liberté d'accès des usagers aux services et installations;
- anonymat des choix faits par les personnes parmi les services de communication audiovisuelle;
- neutralité de l'exploitant d'installations à l'égard de l'information transmise et de l'égalité de traitement entre les usagers.

C. - Des pouvoirs consultatifs et de conseil

Afin de renforcer la cohérence de l'édifice législatif et réglementaire applicable à l'ensemble des télécommunications, la Commission est associée, à différents niveaux, à l'élaboration des normes juridique et peut faire des propositions.

C'est ainsi:

o qu'elle est associée à la définition de la position de la France dans les négociations internationales sur les télécommunications et la radiodiffusion;

o qu'elle est consultée sur tout projet visant à rendre obligatoires les normes relatives aux matériels et techniques de télécommunications et radiodiffusion;

o qu'elle est saisie pour avis pour l'attribution par le Premier ministre des bandes de fréquences aux administrations de l'Etat et à la Commission;

(o qu'elle est saisie pour avis avant la publication des décrets fixant un certain nombre de règles générales pour l'exploitation de chaque catégorie de services de communication audiovisuelle diffusés par voie hertzienne terrestre ou par satellite, d'une part,

pour les services de radio-diffusion sonore et de télévision distribués par câble, d'autre part;

o qu'elle est consultée sur les demandes d'autorisation au ministre des P. et T. pour l'installation et l'exploitation des réseaux ouverts à des tiers quelqu'en soit le support;

o qu'elle peut être saisie pour avis par les autorités administratives et judiciaires en matière de concurrence dans les activités de communication audiovisuelle;

o qu'elle rend un avis sur le cahier des charges des sociétés et établissement public formant le secteur public de la communication audiovisuelle.

En outre, elle dispose d'un pouvoir de proposition générale au Gouvernement de modifications législatives ou réglementaires en matière d'activités de communication. Elle peut adresser des recommandations au Gouvernement en matière de normes techniques, ainsi que pour le développement de la concurrence dans les activités de communication audiovisuelle.

D. - Un pouvoir normatif reconnu

La Commission nationale se voit reconnaître un véritable pouvoir normatif. Ce pouvoir s'exerce par voie de recommandations, mais aussi - ce qui constitue une nouveauté - par voie réglementaire.

1) Les recommandations de la Commission nationale

Ces recommandations sont destinées essentiellement aux sociétés du service public de la communication audiovisuelle. Elle procède de la volonté de séparer aussi complètement que possible les sociétés du pouvoir politique. Elle concerne le respect du pluralisme des programmes et des principes régissant le contenu de la communication publicitaire, ainsi que la définition des modalités de l'expression des formations politiques et des règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales. Sur ce dernier sujet, la Commission adresse également aux opérateurs privés une recommandation générale pour la durée des campagnes électorales.

2) La définition de normes de nature réglementaire:

o La Commission nationale définit, aux termes de l'article 27 du projet, les conditions techniques au respect desquelles est soumis l'usage des fréquences radioélectriques pour la diffusion de services de communication audiovisuelle par voie hertzienne terrestre. Elle définit les obligations particulières auxquelles est subordonnée l'exploitation des services de communication audiovisuelle diffusés par voie hertzienne terrestre ou par satellite, à l'exception de ceux assurés par le service public.

o La Commission se voit en outre reconnaître un pouvoir réglementaire en matière d'autorisation d'usage des bandes de fréquences ou des fréquences dont l'attribution ou l'assignation lui a été confiée et la possibilité de prendre les mesures nécessaires à la protection de la réception des signaux (article 24).

o Enfin, elle définit les spécifications techniques d'ensemble auxquelles les réseaux distribuant par câble des services de radiodiffusion-télévision doivent être conformes.

o Les décisions de la Commission présentent, sur ces deux derniers points, un caractère réglementaire pouvant faire l'objet d'une demande de seconde délibération par le Premier ministre (article 6).

E. - Un pouvoir de décision affirmé

1) La commission se voit attribuer un pouvoir d'autorisation beaucoup plus large que celui de la Haute Autorité puisqu'il concerne non seulement l'ensemble des services de communication audiovisuelle, quelle que soit leur zone de diffusion, mais aussi certains services de télécommunication. Les autorisations ne sont plus uniquement des autorisations "éditoriales" mais elles comprennent, le cas échéant, l'usage d'une fréquence et l'autorisation d'établissement d'installations. De surcroît, la Commission procède directement à l'instruction des demandes alors que la Haute Autorité recourait nécessairement aux services de Télédiffusion de France et que pour les radios locales privées, une instruction

préparatoire se déroulait au sein d'une commission consultative.
Il s'agit:

a) *des autorisations d'établissement et d'exploitation des installations de télécommunication autres que celles de l'Etat*

o pour l'usage privé des demandeurs. Il s'agit dans cette définition des liaisons spécialisées à usage interne, comme celles utilisées par exemple par les compagnies de taxis ou ambulances, les réseaux d'alerte ou de sécurité, les réseaux de liaisons entre un siège central de banque et ses centres d'exploitation, les liaisons de réservation automatique au sein d'un groupe hôtelier ou pour une société de location de voitures.

Pour les réseaux privés ouverts aux tiers, c'est-à-dire offrant une prestation de services à une pluralité d'usagers, le pouvoir de décision reste entre les mains du ministre des Postes et Télécommunications, même si la Commission a vocation à exercer ses compétences après l'intervention de la loi relative à la concurrence dans le secteur des télécommunication.

o pour la diffusion de services de communication audiovisuelle (1).

b) *des autorisations d'usage de bandes de fréquence ou de fréquences hertziennes* dans la limite des attributions et assignations qui lui ont été confiées par le Premier ministre (article 23): pour les usages autres que les services de communication audiovisuelle diffusés selon les procédures définies par devant le Conseil d'Etat, comme pour les usages des services de communication audiovisuelle diffusés selon les procédures définies par la loi.

c) *des autorisation d'exploitation des réseaux distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision, sur proposition des communes ou groupements de communes.*

(1) La communication audiovisuelle s'entend de la mise à disposition du public par tout procédé de télécommunication de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature, ce qui inclut aussi bien les services de radiodiffusion et de télévision que les services de télématique diffusée.

2) Comme la Haute Autorité, la Commission nationale nommera des membres des conseils d'administration des sociétés nationales de programmes et de l'Institut national de l'audiovisuel. Elle nommera également les présidents d'Antenne 2, de FR3, de Radio France et de Radio France Outre-mer (RFO).

3) La Commission est chargée de la privatisation de TF1.

Au terme d'une procédure d'instruction et de sélection décrite au titre IV du projet, la Commission désigne le groupe cessionnaire de la part du capital de 50% de la société TF1 et accorde à la société l'autorisation d'utiliser les fréquences précédemment assignées à la chaîne publique.

*

* *

La Commission jouera donc un rôle fondamental dans le domaine des télécommunications. Si ses attributions en matière de services de radiodiffusion et de télévision apparaissent actuellement comme les plus importantes, elles ne seront à l'avenir ni les plus nombreuses ni les plus essentielles.

De la rigueur et de la compétence avec laquelle elle s'acquittera de ses missions dépendra plus que probablement, en termes financiers et industriels, le succès ou l'échec de la politique de déréglementation qu'envisage de poursuivre le Gouvernement et dont le présent projet de loi ne constitue qu'une étape.

II. - UNE AVANCEE PRUDENTE VERS UN NOUVEAU MODE DE REGLEMENTATION ET DE GESTION DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS

D'aucuns prétendent que le projet de loi a pour résultat une "déréglementation" dans le secteur des télécommunications. En réalité, le terme est tout à fait impropre; il s'agit moins de "déréglementation" que de réglementer autrement.

Le projet de loi se donne pour principe la séparation de la fonction de réglementation et de la fonction d'exploitation que cumule depuis près d'un siècle et demi le ministère des Postes et Télécommunications. Les nouveaux enjeux portés par le développement des technologies de pointe, la nécessité d'exploiter commercialement les services à valeur ajoutée et l'obligation pour les télécommunications françaises d'affronter la concurrence internationale imposent que soit abrégée la situation de confusion des responsabilités héritées du XIXe siècle.

La direction choisie par le Gouvernement et arrêtée comme principe de base dans le projet de loi, consiste à confier le pouvoir d'autorisation ainsi que des fonctions de réglementation à la Commission nationale de la communication et des libertés, c'est-à-dire à une autorité indépendante du ministère des Postes et Télécommunications.

A. - Un transfert limité, mais significatif, de compétences de l'Etat en matière de réglementation, d'autorisation et de contrôle à la Commission nationale et aux communes.

C'est ainsi que le ministère des Postes et Télécommunications va être amené à transférer un certain nombre de ses compétences, principalement à la Commission nationale. La préparation des décisions incombait dans la plupart de cas soit à l'établissement public de diffusion (TDF), soit à la Direction générale des télécommunications.

1) Le pouvoir de réglementation.

a) La Commission nationale sera désormais compétente pour définir les spécifications techniques d'ensemble des réseaux distribuant par câble des services de radiodiffusion et de télévision. Cette compétence était jusqu'alors exercée par la Direction générale des télécommunications. Ce transfert paraît logique dans la mesure où la décision d'établissement des réseaux câblés distribuant des services de radiodiffusion et télévision incombera désormais aux communes.

La Direction générale des télécommunications continuera à proposer ses services et ses tarifs mais sans disposer d'aucune exclusivité. Placée en concurrence avec d'autres entreprises, il eût été choquant de lui laisser le pouvoir de décision en matière de réglementation technique.

b) La Commission définira également un corps de règles techniques applicables à l'usage des fréquences radioélectriques pour la diffusion de services de communication audiovisuelle par voie hertzienne. Ce transfert s'insère dans la même logique puisque Télédiffusion de France ne disposera plus de monopole de diffusion à l'égard des services de radiodiffusion et de télévision privés.

2) Le pouvoir de répartition des fréquences dont l'attribution ou l'assignation lui sont confiées appartiendra à la Commission nationale. Ce pouvoir de répartition lui permettra d'assurer la gestion du plan de fréquences et de maîtriser ainsi le processus de décision à son point de départ, ce que ne pouvait faire la Haute Autorité, soumise en ce domaine au bon vouloir de TDF.

3) Un pouvoir d'autorisation.

Une grande partie des pouvoirs de décision de TDF en matière d'autorisations d'usage de fréquences hertziennes et de la D.G.T. pour les réseaux câblés leur seront retirés. Ces compétences concernent tant l'établissement d'installations que leur exploitation, c'est-à-dire l'usage de fréquences pour la diffusion ou la transmission par voie hertzienne.

a) L'établissement d'installations.

o L'article 9 du projet de loi donne à la Commission nationale le pouvoir d'autoriser l'établissement d'installations pour l'usage privé de demandeurs, ce qui recouvre les lignes d'intérêt privé et les stations radioélectriques, à condition que ces liaisons ne soient pas ouvertes à des tiers. Il prévoit en outre que la Commission nationale autorisera l'établissement d'installations pour les services de communication audiovisuelle diffusée. Désormais une véritable concurrence s'exercera et Télédiffusion de France bénéficiera plus du monopole de diffusion des télévisions privées et des radios locales privées dont la puissance autorisée dépasse 500 w.

o La décision d'installation de réseaux câblés distribuant des services de radiodiffusion et de télévision relevait d'un accord entre la Direction générale des télécommunications et la commune intéressée. Désormais ce sont les communes qui décideront de l'établissement de ces réseaux. Chaque commune pourra donc, de sa propre initiative, établir un cahier des charges particulier pour les réseaux et les services qu'elle souhaite voir créer et lancer un appel d'offres en toute indépendance. Il s'agit donc là, ainsi que l'a déclaré M. Gérard LONGUET, secrétaire d'Etat aux Postes et Télécommunications, lors du colloque "Mediaville" organisé par l'Association des maires de grandes villes de France, le 5 juin, à Montpellier, d'un *"véritable régime de concurrence et de réelle contractualisation"*. *"A un système rigide où la D.G.T. avait le monopole de la construction de réseaux, proposant partout en France des prestations à peu près identique, à un tarif unique, va succéder une situation fondée sur la diversité"* des matériaux employés, de la structure des réseaux et des opérateurs.

Le secrétaire d'Etat a, en outre, annoncé un dispositif d'adaptation pour les communes déjà engagées par des protocoles avec la D.G.T. qui prévoit que l'Etat respecterait ses engagements.

b) L'exploitation.

Les autorisations d'exploitation relèvent toutes de la Commission nationale, tant pour ce qui concerne les services diffusés par voie hertzienne que les services de radiotélévision

distribués par câble. Cette compétence était jusqu'alors partagée entre la Haute Autorité et les ministres de tutelle.

Le projet de loi prévoit les conditions dans lesquelles les autorisations seront délivrées.

Pratiquement, l'autorisation d'exploitation d'un réseau ou d'usage d'une fréquence est liée à l'autorisation du service diffusé ou distribué et il ne sera délivré qu'une seule autorisation.

4) Les pouvoirs de contrôle technique et de police des fréquences.

La Commission nationale dispose des pouvoirs de contrôle technique et de police des fréquences qui sont la contrepartie de ses pouvoirs de réglementation et d'autorisation.

B. - Des garde-fous permettant l'intervention du Gouvernement et limitant les pouvoirs de la Commission nationale.

1) Le transfert de compétences est cependant loin d'être complet. En effet, l'Etat conserve la maîtrise de son propre réseau et la liberté de le développer. Il fixe la répartition des fréquences entre celles réservées aux administrations de l'Etat et celles affectées à la Commission.

Enfin, le service public de l'audiovisuel conserve les fréquences qu'il occupe et bénéficie d'une priorité d'attribution de fréquences supplémentaires pour l'accomplissement des missions de service public des sociétés nationales de programmes.

2) Le Gouvernement dispose de la faculté de demander à la Commission nationale une seconde délibération sur les décisions de caractère réglementaire relatives d'une part à l'instauration de bandes de fréquences et fréquences dont l'attribution ou l'assignation lui ont été confiées, au contrôle de leur utilisation et à la protection de la réception des signaux; d'autre part, à la définition des spécialités techniques d'ensemble

des réseaux câblés distribuant des services de radiodiffusion et de télévision.

3) Il dispose de la faculté de restreindre le pouvoir d'autorisation de la Commission nationale en fixant par décret la limite supérieure des fréquences pouvant être attribuées pour l'exploitation de stations radioélectriques privées, compte tenu des besoins de Télédiffusion de France. Il s'agit d'empêcher, le cas échéant, la Commission d'autoriser des sociétés multinationales à utiliser un réseau privé de télécommunications par satellite et d'éviter ainsi des fuites de trafic considérables (1).

4) Enfin, le projet de loi renvoie à des décrets en Conseil d'Etat, ce qui suppose un certain délai et, le cas échéant, l'introduction de règles plus précises et plus adaptées, le soin de définir la procédure d'attribution pour les activités autres que les services de communication audiovisuelle diffusée et la procédure d'autorisation d'exploitation des services de communication audiovisuelle par satellite.

C) Un premier pas dans la voie d'un transfert plus important.

o A compter de l'entrée en vigueur d'une loi qui précisera les principes relatifs à la concurrence dans le secteur des télécommunications, la Commission nationale délivrera les autorisations prévues par les articles L 33 et L 34 du Code des Postes et Télécommunications pour l'établissement et l'utilisation de toutes les liaisons et installations de télécommunication, à l'exception de celles de l'Etat. D'ores et déjà, cependant, elle est consultée sur les demandes pour l'exploitation des services de télécommunication ouverts à des tiers, quel qu'en soit le support.

(1) Cette protection est indispensable car l'article D 147 du Code des Postes et Télécommunications qui dispose qu'"en principe, il n'est pas accordé de licence d'exploitation de stations privées de radiocommunication lorsque les services projetés peuvent être assurés par les moyens normaux des services de télécommunication de l'administration des Postes et Télécommunications", deviendra à la publication de la loi.

Mais il paraît, à juste raison, difficile de s'engager plus avant tant que la frontière entre le service public et les services à valeur ajoutée et les règles du jeu entre opérateur public et entreprises privées qui en sont la conséquence ne sont pas clairement définies.

En attendant l'entrée en vigueur de la loi qui définira ces principes, les modalités d'ouverture à la concurrence sont caractérisées par une précaution majeure : le ministre des P. et T., restera seul compétent pour autoriser les services à valeur ajoutée et, pour l'autorisation de ces services nouveaux, il tiendra compte des intérêts du service public dont il a lui-même la responsabilité.

Les réflexions en cours paraissent s'orienter vers le schéma suivant :

o préservation de l'unité du réseau et de sa compétitivité, ce qui suppose que la D.G.T. conserve l'ensemble du réseau de l'Etat et la maîtrise des signaux de télécommunications;

o maintien d'un secteur public comprenant notamment le service téléphonique;

o ouverture de services nouveaux à valeur ajoutée aux entreprises privées, la D.G.T. se trouvant en situation de concurrence avec d'autres opérateurs.

o en outre, le Gouvernement se propose :

- de redéfinir les rapports financiers entre l'Etat et les P.T.T. afin de régulariser les prélèvements opérés par le budget général sur le budget annexe sans prendre en considération les conditions d'exploitation de "l'entreprise de télécommunications". Ainsi, le secrétaire d'Etat envisage-t-il un assujettissement des communications téléphoniques à la T.V.A. (1).

(1) La situation actuelle de non-assujettissement pénalise les entreprises et ne paraît pas conforme à la sixième directive de la Communauté économique européenne.

- et d'engager une réflexion sur le futur statut de la Direction générale des télécommunications qui doit pouvoir bénéficier de davantage d'autonomie de gestion.

*

* *

Le projet de loi paraît dont empreint de la prudence et du pragmatisme nécessaires qui conditionnent le succès de toute politique d'ouverture à la concurrence, dite de "déréglementation".

III. - UN EQUILIBRE NOUVEAU DANS LE SECTEUR DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Le projet de loi se donne pour objectif l'instauration de la transparence, de l'équilibre et de la concurrence dans le secteur de la communication audiovisuelle. De ce point de vue, il répond aux principaux défauts de la loi du 29 juillet 1982.

Pour réaliser cet objectif, il prévoit un certain nombre de dispositions fondamentales, et notamment :

- le maintien des pouvoirs de l'autorité indépendante à l'égard du service public,
- le transfert à cette autorité de l'ensemble des pouvoirs d'autorisation de services privés,
- la restructuration du secteur public et secteur privé de TF1.

A) Un meilleur équilibre entre secteur public et secteur privé.

Pour l'instauration d'un meilleur équilibre entre le secteur public et le secteur privé de la communication audiovisuelle, le Gouvernement a adopté une démarche particulièrement audacieuse puisqu'elle consiste à transférer au secteur privé la première chaîne de télévision nationale (TF1) qui dispose du réseau le plus étendu et d'une audience très importante. Cette solution présente l'avantage de mettre d'emblée à égalité le secteur public et le secteur privé pour l'exploitation de la télévision nationale, chacun disposant d'une chaîne à forte audience (TF1 et Antenne 2) et d'une chaîne dont l'audience est actuellement faible et dont il faudra assurer la montée en puissance (la "Cinq" et FR3). Bien entendu, elle n'est pas sans risque, sur le plan social notamment.

Si cette décision revêt un caractère très symbolique, elle ne doit cependant pas éclipser les autres dispositions du projet de loi qui permettront d'atteindre cet objectif.

1) Un corps de règles applicables à tous les services de communication audiovisuelle diffusée.

Ces règles de nature technique relatives à l'usage des fréquences ou assurant la protection de l'industrie cinématographique, concernent aussi bien le secteur public que le secteur privé.

a) Les conditions techniques pour l'usage des fréquences radioélectriques.

Elles sont définies par la Commission nationale et concernent notamment :

- les caractéristiques des signaux émis et des équipements de diffusion utilisés;
- le lieu d'émission;
- la limite supérieure de puissance apparente rayonnée;
- la protection contre les interférences possibles avec l'usage des autres techniques de télécommunications.

b) Les règles de protection de l'industrie cinématographique

Les dispositions du titre V du projet de loi ont pour objet de préciser la nature des règles tendant à assurer une meilleure contribution des services de communication audiovisuelle au développement des activités cinématographiques, qui sont inscrites dans les cahiers des charges de sociétés nationales de programme et dans les décrets applicables aux services privés. En l'espèce, il s'agit notamment:

- du nombre et de la nationalité des œuvres diffusées ainsi que des règles relatives aux rediffusions,
- de la grille horaire de programmation de ces œuvres,
- du délai à compter de la délivrance du visa d'exploitation au terme duquel la diffusion télévisée de ces œuvres peut intervenir.

De surcroît, le projet maintient l'interdiction d'exploiter simultanément une œuvre cinématographique en salle et sous forme de supports destinés à la vente ou à la location avant

l'expiration d'un délai fixé par décret dans la limite de 6 à 18 mois (actuellement un an).

Le projet de loi reprend donc l'ensemble des dispositions actuellement en application pour protéger les industries du cinéma, et notamment les dispositions introduites dans la loi lors de l'examen du texte sur les télévisions locales privées en décembre 1985.

2) Une définition plus limitée du secteur public qui n'empêche pas son développement

Si le secteur public connaît une profonde restructuration, puisqu'il ne comportera plus que:

- o deux sociétés nationales de programmes de télévision (Antennes 2 et FR 3),

- o une société nationale de programmes de radiodiffusion (Radio France),

- o une société de radiodiffusion et de télévision pour l'outre-mer (R.F.O.),

- o une société de radiodiffusion à destination de l'étranger (R.F.I.),

- o l'Institut national de l'audiovisuel (I.N.A.),

- o la société assurant la diffusion des sociétés nationales (T.D.F.) dont le capital restera majoritairement public, mais qui pourra comporter d'autres actionnaires que l'Etat,

- o et, du moins jusqu'à une date indéterminée, la Société française de production (S.F.P.) dont la privatisation est envisagée mais sans que les modalités en soient précisées dans le projet de loi.

Les missions des organismes ne sont pas très différentes de celles qu'ils exercent depuis 1982 et leur capacité de développement n'est pas mise en cause. Le service public se voit en effet reconnaître un droit acquis au maintien des fréquences dont il a actuellement l'usage et un droit de priorité d'attribution pour l'accomplissement des missions de service public. Ainsi Radio France pourra-t-elle, si elle le souhaite, poursuivre sa politique de décentralisation. De même, l'I.N.A. pourra-t-il, s'il le décide, continuer - à côté de sa mission d'archivage et d'exploitation des archives - à organiser la formation des

personnels de l'audiovisuel et à exercer des activités de recherche.

3) Un champ plus ouvert à la concurrence

o Le projet de loi, en supprimant le monopole de diffusion de T.D.F. pour les services de télévision et certains services de radiodiffusion et le monopole de maîtrise d'ouvrage de la D.G.T. en matière de réseaux câblés, distribuant des services de radiodiffusion et de télévision, permet d'ouvrir le secteur à la concurrence de nouvelles entreprises. T.D.F. et la D.G.T. ne perdent pas leur vocation à assurer la diffusion de services privés ou l'installation de réseaux câblés mais sur ces créneaux, elles se trouvent l'une et l'autre en concurrence avec des opérateurs privés.

o La privatisation d'une partie du secteur public permettra, elle aussi, de redonner davantage d'espace au secteur concurrentiel, tant dans le domaine de la programmation avec la privatisation de TF 1 que dans celui de la production puisque l'Etat se voit reconnaître la possibilité de privatiser la S.F.P. Enfin le projet de loi adapte aux entreprises publiques de l'audiovisuel les dispositions de la loi dite de respiration du secteur public adoptée par le Parlement, mais non encore promulguée, en permettant aux organismes du secteur public de l'audiovisuel de céder à toute personne privée *"tout élément d'actif susceptible d'exploitation autonome, dès lors que la cession ne porte pas sur un élément fondamental de leur activité"*.

B) Un cadre législatif mieux défini, qui favorise la transparence des procédures, qui limite les concentrations et qui privilégie l'effort en faveur de la création audiovisuelle

1) Un cadre législatif qui favorise la transparence

Le projet de loi constitue un progrès décisif pour trois raisons:

o d'abord parce que l'ensemble des autorisations de services de communications audiovisuelle diffusée et l'ensemble des services de radiodiffusion sonore et de télévision par câble sont délivrés

par la Commission nationale de la communication et des libertés (1).

o ensuite parce que l'autorisation est unique et couvre à la fois l'usage d'une fréquence et l'édition d'un service.

o enfin parce que les procédures sont organisées par le législateur de façon rigoureuse et transparente.

Les règles du jeu sont donc parfaitement connues des candidats à l'attribution d'autorisations de services de radiodiffusion sonore et de télévision par voie hertzienne terrestre ou distribués par des réseaux câblés. De la même façon, la procédure de sélection du groupe d'acquéreurs de 50% du capital de TF 1 est-elle parfaitement définie.

Compte tenu de la rareté des fréquences disponibles pour la télévision par voie hertzienne terrestre et sur le satellite de diffusion directe, le projet prévoit d'annuler les engagements pris par le précédent gouvernement concernant l'exploitation des cinquième et sixième chaînes, d'une part, et des canaux du satellite TDF 1, d'autre part.

Enfin, les titulaires d'autorisation devront obéir à un certain nombre de règles proches de celles applicables aux organes de presse écrite et qui favorise la transparence financière. Le projet de loi interdit le prête-nom. Il rend obligatoire la mise au nominatif des actions représentant le capital social des sociétés anonymes titulaires d'une autorisation. Il prévoit les informations que les titulaires doivent tenir en permanence à la disposition du public. Enfin il prévoit l'information de la Commission nationale de la communication et des libertés de tout transfert de droits sociaux ayant pour effet de donner au cessionnaire 20% au moins du capital social ou des droits de vote à l'assemblée générale.

2) Un cadre législatif qui limite les concentrations

a) Deux dispositions importantes tendent à limiter les concentrations

o D'une part, au sein du capital d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de télévision hertzienne desservant l'ensemble du territoire métropolitain et diffusant des émissions non cryptées, **une même personne ne peut détenir directement ou indirectement plus de 25% du capital.**

(1) Certains services ne sont cependant soumis qu'à simple déclaration (article 47).

La même règle prévaut pour l'attribution au groupe d'acquéreurs de 50% du capital de TF 1. En outre, les 50% restant sont proposés pour 10% au personnel de la société, pour 40% au public.

o D'autre part, une personne titulaire d'une ou plusieurs autorisations d'exploitation d'un service de radiodiffusion sonore diffusée par voie hertzienne terrestre ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation portant au-delà de 15 millions d'habitants l'audience potentielle totale des services de radiodiffusion sonore assurés par elle.

La même règle s'applique pour les titulaires d'autorisations d'exploitation de services de télévision diffusée en clair par voie hertzienne terrestre.

b) Par ailleurs, sous réserve des accords internationaux auxquels la France, aucun étranger ne pourra détenir directement ou indirectement la propriété de plus de 20% du capital social ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative au service de radiodiffusion ou de télévision, à l'exception des services diffusés par satellite.

Des dispositions comparables sont applicables aux groupes d'acquéreurs candidats à l'acquisition de TF 1.

3) Un cadre législatif qui privilégie l'effort en faveur de la création

Le projet de loi met en œuvre un système à triple détente qui incite les opérateurs à effectuer des efforts en faveur de la création cinématographique et audiovisuelle et qui permettra d'assurer une certaine régulation du marché publicitaire.

Le système repose:

- sur des règles générales définies par décret en Conseil d'Etat pour chaque catégorie de services,
- sur des obligations particulières définies par la Commission nationale de la communication et des libertés, compte tenu de l'étendue de la zone desservie et des conditions de concurrence propres à chaque service,
- sur les critères de choix imposés par le législateur à la Commission nationale pour la délivrance des autorisations.

a) Les règles générales

Ces règles générales concernent :

o la durée de l'autorisation,

o la programmation,

o les conditions générales de production des œuvres diffusées, et notamment pour les services de communication audiovisuelle diffusés, la part maximale d'émission produite par l'exploitant du service,

o la publicité,

o le régime de diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

Les règles applicables à TF 1 portent sur les mêmes et sont inscrites dans un cahier des charges arrêté par décret en Conseil d'Etat et soumis aux candidats. En outre, la société est soumise à l'ensemble des obligations qui sont ou peuvent être imposées à l'ensemble des titulaires d'autorisations par des services de télévision par voie hertzienne terrestre.

Le régime applicable à TF 1 souffre cependant de plusieurs exceptions:

- la durée d'autorisation est fixée à douze ans,

- et le projet de loi impose au cessionnaire:

o l'obligation de faire assurer la diffusion des programmes de la société dans la totalité de la zone desservie actuellement;

o le maintien des modalités mises à disposition des programmes de la société de radio et de télévision par l'outre-mer.

b) Les obligations particulières

Les obligations particulières applicables aux titulaires des services susvisés, à l'exception de TF 1, pour laquelle les obligations particulières sont définies dans le cahier des charges arrêté par décret en Conseil d'Etat, portent sur tout ou partie des points suivants:

- *pour les services diffusés par voie hertzienne:*

o une durée minimale de programme propres,

o l'impartialité et le pluralisme de l'information,

o le temps minimal consacré à la diffusion d'œuvres originales d'expression française,

o la contribution minimale à des actions culturelles ou éducatives,

o la contribution minimale à l'action des sociétés nationales de programmes pour l'outre-mer et à vocation internationale (R.F.O. et R.F.I.),

o le temps maximum consacré à la publicité.

- *pour les services de radiodiffusion-télévision distribués par câble:*

o la retransmission de programmes diffusés par voie hertzienne normalement reçus dans la zone,

o la distribution d'un nombre minimal de programmes propres,

o l'affectation d'un canal à la commune ou au groupement de communes intéressés, destiné à l'information sur les services publics communaux et, le cas échéant, intercommunaux,

o le paiement par l'exploitant d'une redevance à la commune ou au groupement de communes intéressés.

c) Les critères de choix et le système du "*mieux-disant culturel*"

Parmi les critères de sélection des candidatures à une autorisation d'exploitation de services de radiodiffusion ou de télévision par voie hertzienne terrestre et à la cession de TF 1, plusieurs sont de nature à favoriser la création et les activités culturelles.

On ne citera que:

- *pour les services de radiodiffusion:* les engagements du candidat quant à la diffusion d'œuvres originales d'expression française.

- *pour les services de télévision:*

o la diffusion de programmes éducatifs et culturels,

o les actions culturelles ou éducatives,

o la contribution supplémentaire apportée à l'action des sociétés R.F.O. et R.F.I. et à celles des organismes assurant la présence culturelle de la France à l'étranger,

o la contribution complémentaire au soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels.

Entre les groupes de candidats à l'acquisition de 50 % du capital de TF 1 retenus par la Commission nationale, après examen de dossier et justification de leurs capacités techniques et financières à exploiter la société, est organisé un système de sélection appelé par M. LEOTARD, ministre de la Culture et de la Communication, "système du mieux-disant culturel". Les candidats retenus présentent, en effet, un projet d'exploitation qui comprend, outre les obligations inscrites au cahier des charges, des obligations supplémentaires qu'ils se proposent de souscrire et qui concernent:

- la diffusion de programmes culturels et éducatifs,
- la diffusion d'œuvres originales d'expression française,
- leur contribution à des actions culturelles et éducatives,
- leur contribution à l'action des organismes assurant la présente culturelle de la France à l'étranger.

Au vu des dossiers ainsi constitués, et en fonction de l'intérêt que les projets proposés présentent pour le public, la Commission désigne le groupe cessionnaire.

Les obligations supplémentaires sont annexées à l'autorisation d'utilisation des fréquences assignées à TF 1.

C) Un renforcement du secteur public restructuré

Si le secteur public de la communication audiovisuelle est destiné à occuper une place moins grande dans le paysage audiovisuel français, il n'en demeure pas moins d'une forte puissance et constituera à la fois un pôle d'équilibre et un secteur de référence pour les opérateurs privés.

Afin de réaliser cet objectif, le projet de loi améliore sensiblement les dispositions de la loi du 29 juillet 1982.

1) L'indépendance du service public est maintenue

En premier lieu, la composition des conseils d'administration des sociétés nationales de programmes et de l'Institut national de la communication audiovisuelle est simplifiée. Les conseils comprennent douze membres dont le mandat est de trois ans:

- deux parlementaires désignés respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat,
- quatre représentants de l'Etat nommés par décret,
- quatre personnalités qualifiées nommées par la Commission nationale de la communication et des libertés,
- deux représentants du personnel élus.

Le conseil d'administration de T.D.F. sera régi selon les memes règles jusqu'à la date à laquelle l'Etat aura cédé 10% au nom du capital de la société.

La S.F.P. est soumise à la législation des sociétés anonymes. Le conseil d'administration assure donc la représentation des actionnaires.

En second lieu, les présidents des sociétés nationales de programmes devront être nommés par l'autorité régulatrice. La seule entorse à cette règle concerne la société chargée de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion destinées à la diffusion internationale, dont le président est nommé par décret en Conseil des ministres, en raison de sa vocation particulière.

En troisième lieu, la Commission nationale de la communication audiovisuelle exerce, à quelques exceptions près, les fonctions dévolues à la Haute Autorité en matière de respect du pluralisme et d'organisation des rapports avec les pouvoirs politiques.

2) Les missions et obligations du service public sont mieux définies

Ses missions et obligations sont définies à la fois dans la loi et dans les cahiers des charges.

a) Les sociétés nationales de programmes.

L'obligation de service minimum comprenant les informations nationales et régionales est maintenue en cas de cessation concertée du travail. Ce service minimum vaut aussi pour T.D.F.

Radio France conserve ses missions de conception et de programmation d'émissions de radiodiffusion, ainsi que la gestion des orchestres et des chœurs.

Antenne 2 conserve sa mission de conception et de programmation d'émissions de télévision, à l'échelon national, et FR3 sa double vocation à la fois nationale et régionale.

R.F.O. garde sa compétence pour la radio et la télévision outre-mer, ainsi que la possibilité d'assurer un service international d'images.

R.F.I. continue d'exercer sa mission de diffusion et de production de programmes radiophoniques à destination de l'étranger.

Les cahiers des charges des sociétés définissent les obligations des sociétés liées à leur mission éducative, culturelle et morale.

Les sociétés pourront en outre commercialiser ou faire commercialiser librement les œuvres et documents audiovisuels dont elles détiennent les droits; elles n'auront plus l'obligation de traiter avec France Media International, dont le projet de loi ne prévoit pas le maintien.

b) L'Institut national de l'audiovisuel.

Le projet de loi insiste sur sa mission prioritaire de conservation et d'exploitation des archives audiovisuelles des sociétés de programme.

Il pourra, en outre, passer des conventions avec les personnes privées pour la conservation et l'exploitation de leurs archives audiovisuelles et dans les conditions fixées par le cahier des charges :

- assurer ou faire assurer la formation continue des personnels du secteur de l'audiovisuel et contribuer à la formation initiale et à l'enseignement supérieur.

- assurer ou faire assurer des recherches sur la production, la création et la communication audiovisuelles et produire des

œuvres et documents audiovisuels en liaison avec ses activités de recherche.

c) La société Télédiffusion de France.

Elle conserve le monopole de la diffusion et la transmission, en France et vers l'étranger, par tous procédés de télécommunication, des programmes des sociétés nationales.

Elle peut offrir, concurremment avec d'autres opérateurs, tous services de diffusion et de transmission aux exploitants de services de communication audiovisuelle.

Dans les mêmes conditions, elle a vocation à procéder aux recherches et à collaborer à la fixation des normes concernant les matériels et les techniques de radiodiffusion sonore et de télévision.

3) Le financement du secteur public.

Le projet de loi ne modifie pas de façon substantielle la nature des ressources du secteur public, qui continuera d'être financé à la fois par la redevance et par la publicité, dans les mêmes conditions que celles prévues par la loi du 29 juillet 1982.

Les trois modifications apportées par le projet concernent :

o la suppression de la taxe sur les magnétoscopes (dont le montant pour 1986 est estimé à environ 900 millions de F);

o le financement par le budget général d'une partie des charges de Radio France Internationale, alors que le ministère des Relations extérieures s'était, au cours de la précédente législature, dégagé de ses obligations, ce que le Sénat a toujours regretté;

o enfin le texte ne donne plus de fonction de contrôle ni d'exécution à la Régie française de publicité pour la programmation des émissions publicitaires sur les chaînes publiques.

CHAPITRE IV

LES ORIENTATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR APPROUVES PAR LA COMMISSION

Lors de la séance du mercredi 18 juin 1986 M. Adrien Gouteyron a présenté à la Commission ses observations sur le projet de loi et dégagé les orientations sur le fondement desquelles il proposera des amendements.

Après un débat au cours duquel sont intervenus MM. Jean-Pierre Fourcade, président; Jacques Carat, Félix Ciccolini, Hubert Martin, Charles Lederman, Philippe de Bourgoing, Pierre Laffitte et André Diligent, la Commission a approuvé les orientations proposées par le Rapporteur.

*

* *

I. - LES POINTS D'ACCORD AVEC LE PROJET DE LOI

A) Une loi portant sur l'ensemble des télécommunications.

Tout en reconnaissant une certaine spécificité au secteur de la communication audiovisuelle, la démarche de réunification de l'ensemble des télécommunications dans un même texte et sous le contrôle d'une autorité régulatrice indépendante paraît être une démarche positive et ceci pour deux raisons :

Une même motivation préside à la démarche dans le secteur des télécommunications et à la démarche dans le secteur de l'audiovisuel. C'est la volonté de réagir contre le monopole, contre les rigidités et les pesanteurs bureaucratiques. C'est la volonté d'introduire une concurrence saine et à armes égales entre le secteur privé et le secteur public. C'est la volonté de donner à une autorité indépendante du pouvoir politique et capable d'assurer ses fonctions sans être totalement influencée

dans ses décisions par des opérateurs publics, qui cumuleraient les fonctions de juge et partie, le pouvoir de régulation.

En raison du développement des techniques, la séparation entre les deux secteurs est pratiquement impossible à tracer avec exactitude :

- d'une part, un même support peut servir à transmettre un service de télécommunications, par exemple un service à valeur ajoutée, et un service de communication audiovisuelle;

- d'autre part, un service ressortissant à l'audiovisuel et un service ressortissant aux télécommunications peuvent offrir exactement le même service pour le consommateur et se trouver en concurrence sur le marché.

B) L'instauration d'un équilibre entre le secteur public et le secteur privé par la privatisation d'une chaîne publique à forte audience, en l'occurrence TF1.

C) Les perfectionnements apportés aux mécanismes de l'autorité administrative indépendante chargée de l'ensemble des télécommunications.

Il paraît en effet indispensable :

- que la Commission nationale puisse disposer d'une vue d'ensemble sur tout le secteur, même si, dans un premier temps, elle n'est pas habilitée à délivrer toutes les autorisations en matière de télécommunications,

- qu'elle soit compétente pour l'ensemble du secteur de la radiodiffusion et télévision, quel que soit le mode de diffusion et de distribution,

- et qu'elle maîtrise la procédure d'attribution des fréquences, de la détermination des fréquences disponibles au contrôle de leur utilisation.

Si la Commission spéciale du Sénat s'est estimée en accord sur les principes de la composition de la Commission nationale, elle a toutefois réservé sa position sur ce point jusqu'à l'examen de l'article concerné.

II. - LES IMPERFECTIONS DU PROJET DE LOI

A) Un nombre important de dispositions dont la constitutionalité paraît discutable.

1) Les modalités de privatisation de TF1 (article 61).

Le texte prévoit que l'Etat cède au secteur privé le capital de TF1 :

- en proposant 10% du capital aux salariés de l'entreprise,
- en cédant 40% par appel public à l'épargne,
- en cédant 50% à un groupe d'acquéreurs.

Comme le texte ne prévoit pas de chronologie obligatoire pour la cession de ces trois parts et qu'il peut s'agir dès lors dans chacun des trois cas de faire passer une entreprise du secteur public au secteur privé, la loi doit préciser les règles qui président à cette cession.

Or s'il définit de façon précise les modalités de cession des "50% à un groupe d'acquéreurs", il ne fixe aucune "règle" de transfert au sens de l'article 34 de la Constitution, tant pour la cession de la part de 10% du capital aux salariés de l'entreprise que pour la cession de la part de 40% par appel public à l'épargne.

Dans ce dernier cas, il s'en remet au pouvoir réglementaire pour fixer des règles qui relèvent de la compétence du législateur.

2) Les modalités de cession par l'Etat de tout ou partie de ses participations dans le capital de la Société française de production et de création audiovisuelle (article 69) ne sont pas précisées dans le texte.

Or selon l'importance de la participation que l'Etat cèdera au secteur privé, le texte est ou bien inutile, ou bien inconstitutionnel.

S'il entre dans les intentions de l'Etat de ne céder qu'une participation ne remettant pas en cause le caractère public de la S.F.P. il peut, en application de l'article 8-II de la loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique

et social adopté par le Parlement le 2 juin, effectuer cette opération sans qu'il soit besoin de dispositions législatives supplémentaires.

S'il entre dans les intentions de l'Etat de transférer la propriété de la S.F.P. au secteur privé, il importe de préciser dans la loi les modalités de ce transfert en application de l'article 34 de la Constitution.

Pour l'ensemble de ces raisons, il paraît préférable de supprimer cet article.

Cette suppression laissera la possibilité au Gouvernement de céder au secteur privé jusqu'à 49,9% du capital de S.F.P. mais il ne lui permettra pas de céder davantage. Si le Gouvernement veut céder davantage, il lui faudra alors, lorsqu'il sera décidé en ce sens, soumettre un nouveau texte au Parlement.

3) La rédaction de l'article 18 du projet de loi prévoyant un droit de perquisition par la Commission nationale de la communication et des libertés paraît lui aussi discutable au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

4) Si l'article 96 du projet de loi, qui prévoit qu'un administrateur provisoire nommé par décret assurera l'administration et la direction de la société TF 1 paraît judicieux dans la mesure où l'on ne peut pas demander à l'actuel président de TF 1 de mener lui-même le processus qui conduira à la privatisation, on peut se demander si le Conseil constitutionnel ne sera pas amené à établir que la législation des vingt dernières années a dégagé un principe fondamental de collégialité des organismes d'administration des sociétés du secteur public de l'audiovisuel. Devant ce risque d'irrecevabilité, il paraît nécessaire de laisser subsister, à côté de cet administrateur provisoire, le conseil d'administration actuel de la société TF 1 qui disposera de pouvoirs consultatifs.

B) Un nombre important de dispositions dont il convient d'améliorer la portée

1) La sauvegarde de la qualité de la production audiovisuelle est un impératif absolu qui conditionnera le succès de l'ouverture du secteur de la communication aux

entreprises privées. Il paraît donc indispensable de renforcer le dispositif de protection du cinéma et d'insérer dans le projet des dispositions relatives aux quotas de production audiovisuelle nationale et aux quotas de production originale française.

2) La seconde condition du succès de l'ouverture du secteur de la communication audiovisuelle aux entreprises privées est d'éviter un dérapage préjudiciable aux autres médias, dont la presse écrite. Il importe, pour ce faire, de donner à la Commission nationale des pouvoirs généraux de surveillance de la communication publicitaire, car c'est à elle que doit revenir la mission de contrôle que la Régie française de publicité assumait jusqu'ici.

En outre, pour le secteur public, il convient de rétablir la R.F.P. qui doit conserver l'exécution des dispositions relatives à la publicité. Ce maintien constitue une garantie du respect par les chaînes publiques du plafond de ressources publicitaires prévu chaque année dans la loi de finances.

Enfin, il paraît indispensable d'interdire qu'une œuvre cinématographique fasse l'objet de plus d'une coupure publicitaire, sauf dérogation accordée en raison de sa durée exceptionnelle. Il ne semble pas que cette disposition ruinerait la possibilité d'exploitation économique des chaînes privées.

3) Un certain nombre de projets ont vu le jour en 1985, concernant l'exploitation du satellite de diffusion directe. Le projet de loi renvoie à un décret la détermination de la procédure au terme de laquelle la Commission nationale accordera l'autorisation d'usage des fréquences. Ce faisant, il apparaît d'ores et déjà utile, compte tenu de la proximité du lancement éventuel du satellite de diffusion directe TDF 1, de rendre possible la création d'une chaîne européenne.

4) Les règles relatives à la concentration méritent d'être améliorées. Toutefois, il ne semble pas possible de résoudre dans ce texte l'ensemble des problèmes relatifs à la concentration, faute d'un véritable droit de la concurrence.

A l'inverse de certains de ses partenaires de la Communauté européenne — la Grande-Bretagne et la République fédérale d'Allemagne, en particulier — qui disposent d'instruments divers (contrôle préalable des concentrations ou des

fusions/acquisitions) qui, tout en respectant l'exigence fondamentale, au regard des principes du Traité de Rome, de neutralité et de non-discrimination entre nationaux et résidents de la C.E.E., leur permettent d'intervenir efficacement contre les opérations qu'ils ne souhaitent pas encourager, la France ne dispose pas d'un arsenal pratique comparable.

Votre rapporteur attend beaucoup, sur ce point, des résultats de l'étude demandée à M. Jacques Donnedieu de Vabres par le ministre d'Etat chargé de l'Economie, des Finances et de la Privatisation.

5) Enfin, le projet de loi devrait être accompagné d'un "volet social". Il paraît souhaitable d'abord que la Convention collective nationale actuelle continue d'être appliquée, pour les droits réels des intéressés, pendant trois ans à compter de la cession de TF 1, et qu'en outre, un plan de dégageant des cadres applicable à l'ensemble du secteur public de l'audiovisuel permette de proposer que tout emploi dégageant dans les organismes du secteur restant public soit offert en priorité aux salariés de la société privatisée.

*

* *

Un rapport supplémentaire développera les amendements que sous-tendent ces orientations.

ANNEXES

- Annexe I -** Compte rendu des auditions du mardi 17 juin 1986.
- Annexe II -** Contribution de M. Patrick ROBERTS, conseiller pour l'information de l'Ambassade du Royaume-Uni en France, sur le système audiovisuel britannique.
- Annexe III -** Compte rendu de la réunion de commission du mercredi 18 juin 1986 (Exposé général).

ANNEXE I

Compte rendu des auditions du Mardi 17 juin 1986

SOMMAIRE

- Audition d'une délégation de l'intersyndicale de T.F.1 composée de :
MM. Maurice BILLY (C.F.D.T.)
 Marc BOUSSARD (C.F.D.T.)
 Claude JACQUET (C.G.T.)
 Claude OBERLE (C.F.D.T.)
 Michel SALLANDRE (C.G.T.)
- Audition de MM. Jean AUTIN, Gabriel de BROGLIE et Raymond CASTANS, membres de la Haute Autorité.
- Audition de M. Jacques RUTMAN, Secrétaire Général du Syndicat des réalisateurs et créateurs de télévision (S.R.C.T.) et de M. Serge VINCENT, Secrétaire Général du Syndicat des artistes interprètes (S.I.A.) accompagné de M. Gérard JOURDE.
- Audition d'une délégation du Syndicat C.G.C.-S.C.O.R.T. de T.F.1 composée de :
MM. Marcel CLERMONT
 Bernard DEFLANDRE
Mme Catherine GANDOUIN
MM. Daniel PAUTRAT
 Christian REYNAUD
- Audition de M. Pierre DAUZIER, Président Directeur Général d'Havas.
- Audition de M. Patrick ROBERTS, Conseiller pour l'information de l'Ambassade du Royaume-Uni en France.
- Audition d'une délégation du Syndicat C.F.T.C. de T.F.1 composée de MM. Roger GICQUEL et Marcel CARON, et d'une délégation du Syndicat F.O. de T.F.1 composée de MM. Gérard MARGUENAU et Gilbert CHAZAUD.
- Audition d'une délégation du Syndicat des industries de matériels audiovisuels électroniques (SIMAVELEC) composée de :
MM. Jean-Claude BONNET, Président
 Marc LEFEBVRE, Président de la section vidéo
 Henri ANUS, Délégué Général
 François LE MENESTREL, Président de la Commission de distribution de télévision par réseaux câblés et Vice-Président du Syndicat des industries de matériel professionnel électronique et radio-électrique
 René BEZARD, Secrétaire Général du Groupement des industries électroniques
 Michel LESCOEUR, Délégué Général du Syndicat des industries du Téléphone du Télégraphe et de leurs applications télématiques.
- Audition de M. Jérôme SEYDOUX, président de la cinquième chaîne.

Mardi 17 juin 1986 - **Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la commission spéciale a tout d'abord entendu une délégation de l'intersyndicale C.G.T. et C.F.D.T. de TF1 conduite par MM. Marc Boussard, Maurice Billy, Claude Oberlé, Claude Jacquet et Michel Sallandre.

La délégation a rappelé son opposition résolue à l'ensemble du texte, et en particulier à la privatisation de TF1, opposition qui se manifesterait notamment par la grève prévue le 20 juin prochain. Elle a ensuite condamné la remise en cause de l'équilibre actuel du secteur de l'audiovisuel et la dérégulation complète de l'ensemble du service public (TF1, SFP, PTT) et a récusé les reproches financiers adressés à l'encontre de TF1 au moment où cette société assure son redressement économique. L'intersyndicale a aussi considéré qu'en l'absence de dispositions législatives, le cahier des charges pris par décret en Conseil d'Etat, sans négociation préalable, ne sera pas à même de préciser ce que seront les programmes de la future chaîne privée. Elle s'est étonnée enfin de la faiblesse du projet de loi dans le domaine social qui se réduit à l'article 70, totalement insuffisant pour garantir l'emploi et l'application de la convention collective.

Dans le débat qui a suivi et au cours duquel sont intervenus MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Adrien Gouteyron, rapporteur, et Hubert Martin, l'intersyndicale a précisé qu'elle souhaitait que le projet de loi contienne des dispositions visant à :

- reconnaître la branche de l'audiovisuel en tant que telle ;
- obliger tout repreneur de TF1 à adhérer à la convention collective nationale de l'audiovisuel qui, après avoir été négociée longuement, est actuellement appliquée ;
- permettre, par dérogation, au personnel de TF1 de continuer à relever de l'IRCANTEC ;
- plutôt qu'organiser un plan de dégagement des cadres, prévoir que les personnels puissent faire valoir, à l'instar des journalistes, une sorte de "clause de conscience" ou de "droit d'option" leur permettant de choisir entre le maintien dans le secteur public et le statut privé.

Elle a par ailleurs relevé une contradiction entre les articles 31 et 62 du projet de loi et a fait état de son inquiétude quant au maintien de l'emploi dans les services de production interne (documentaires, fictions légères, création artistique). Toutes les observations faites à l'étranger montrent en effet que les sociétés privées de télévision se désintéressent totalement de la production interne. L'intersyndicale a, en outre, informé la commission spéciale qu'il n'existait pas de fonds commun de placement à TF1. Elle a enfin récusé les critiques couramment portées à l'encontre du statut du personnel, et expliqué comment s'effectuent les choix des équipes par des réalisateurs extérieurs à l'entreprise.

La commission a alors entendu MM. Jean Autin, Gabriel de Broglie et Raymond Castans, membres de la Haute Autorité.

M. Jean Autin a manifesté son attachement à ce que les membres de la future Commission Nationale de la Communication et des Libertés (C.N.C.L.) soient essentiellement des professionnels de la communication. Il a souhaité qu'en matière de relations internationales, les pouvoirs de la C.N.C.L. soient étendus, qu'elle puisse notamment organiser les négociations internationales sur les télécommunications et la radiodiffusion mentionnées à l'article 8 du projet de loi, et qu'une coordination entre les chaînes privées et publiques soit prévue par la loi pour toutes les opérations internationales. A propos de l'article 48, il a avancé l'idée de créer une grande agence, société nationale de programme, qui serait la "Voix de la France" à l'étranger, et qui reprendrait notamment certaines activités de la S.O.F.I.R.A.D. dont l'avenir est incertain. Enfin, il a insisté sur le fait qu'à TDF coexistent deux parties distinctes, dont l'une est de nature publique (la recherche, la planification des fréquences et la normalisation des équipements) et dont l'autre, exclusivement commerciale, peut appartenir sans difficulté au secteur privé.

M. Gabriel de Broglie a relevé que l'article 29 du projet de loi, en consolidant de manière quasi définitive les fréquences attribuées au service public, risquait de provoquer de sérieuses complications pour les futures chaînes privées nouvelles. Il a également noté que la seule distinction entre médias nationaux et médias locaux, faite aux articles 33 et 34, n'était pas adaptée à la réalité de la situation française, notamment au regard du développement des réseaux et de la définition de la notion d'abus de position dominante. Il s'est inquiété des dispositions visant à éviter la mainmise d'un ou de plusieurs opérateurs étrangers sur la société TF1 devenue privée. A propos des pouvoirs de la C.N.C.L., il s'est félicité que ses compétences techniques soient étendues par rapport à celles que détenait la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, mais a regretté qu'on ne lui ait pas reconnu de rôle spécifique en matière de défense de la langue française, qu'elle n'ait pas de pouvoir d'injonction pour faire respecter les cahiers des charges, et que la couverture des sanctions pénales à la violation des cahiers des charges ne soit pas complète.

Un débat s'est alors engagé, au cours duquel sont intervenus **MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Adrien Gouteyron, rapporteur, Pierre Laffitte, Franck Sérusclat et Hubert Martin**. Les membres de la Haute Autorité ont précisé leur attachement au critère de professionnalisme, entendu dans tout le secteur de la communication au sens large, des futurs commissaires de la C.N.C.L., quels que soient leurs modes de nomination et leur nombre. Mais à ce propos, ils se sont interrogés sur les difficultés de cohésion de la C.N.C.L. qui pourraient résulter des différences de statut de ses membres. Au sujet de ses pouvoirs, ils ont souligné combien le poids de l'opinion publique pouvait être contraignant, et les rendre dérisoires. Enfin, ils ont évoqué les conditions d'attribution des fréquences hertziennes, qui sont en nombre limité, avant de conclure en insistant sur le fait que l'abus de position dominante devait être défini dans le cadre d'une législation multimédia.

La commission a ensuite entendu **M. Jacques Rutman, Secrétaire général du Syndicat des Réaliateurs et Créateurs de Télévision (S.R.C.T), et MM. Serge Vincent et Gérard Jourde, respectivement Secrétaire général et membre du Syndicat Indépendant des Artistes interprètes (S.I.A)**.

Ils ont manifesté leur totale réprobation à l'égard d'une réforme qui va déstabiliser le secteur public de l'audiovisuel et faire pour premières victimes les créateurs, réalisateurs et artistes interprètes. Ils ont expliqué qu'il revient de cinquante à mille fois moins cher d'acheter une production que de la faire, et que cette règle absolue du marché mondial, qui commence même à s'appliquer dans le secteur public en dépit de l'existence de la redevance, et qui se constate sur la "Cinq" et TV 6, fera de TF 1 privatisée, quel que soit son repreneur, une nouvelle filiale américaine.

Pour améliorer le système public de l'audiovisuel, et plutôt que de privatiser comme il est prévu, ils ont proposé diverses mesures. Ainsi ils préconisent que la SFP devienne une filiale des chaînes publiques puisque 90 % de son chiffre d'affaires sont garantis par leurs cahiers des charges. Regrettant la dispersion actuelle du produit de la redevance dans des activités qui devraient être financées par d'autres moyens, ils souhaitent un recentrage de cette redevance sur la seule création de programmes. Ils ont enfin réclamé des mesures particulières en faveur des créateurs, des réalisateurs, des artistes interprètes et des autres intermittents visant :

- à les associer aux organes de représentation des salariés et aux conseils d'administration à la juste proportion de leur présence dans les organismes de production,
- à obliger, par la loi et non par les cahiers des charges, les sociétés nationales à faire des dotations préciputaires au profit des réalisateurs et des artistes interprètes,
- à prévoir des quotas obligatoires de production française, en les précisant genre par genre et même par tranches horaires, d'autant plus que la référence à l'"expression française" est en fait très vague et peut donner lieu à de nombreux détournements.

Au cours du débat qui a suivi ces interventions, et auquel ont participé **MM. Jean-Pierre Fourcade, Président, Adrien Gouteyron, rapporteur, et Pierre Laffitte**, les membres de la délégation ont apporté des précisions statistiques sur l'importance, en terme de masse salariale, des intermittents dans les sociétés de production publiques et privées, ainsi que sur leurs difficultés professionnelles. A propos de la publicité, ils ont préconisé la création d'un "pot commun" aux chaînes publiques, qui aurait le double avantage d'éviter la course à l'audience au mépris de la qualité, et de permettre d'instituer le "coût réel" de la publicité. Ils ont ajouté qu'il n'existe pas de prix du marché dans le domaine de la production, et que la concurrence joue essentiellement sur les systèmes de gestion des sociétés de production. Ils ont enfin conclu par quelques propositions concernant le rajout dans le projet de loi d'une série d'articles concernant les réalisateurs, les droits de suite des artistes-interprètes sur la production, et le conseil d'administration de l'I.N.A qui devrait comprendre des représentants de tous les professionnels.

******Puis la commission a procédé à l'audition de **MM. Daniel Pautrat, Christian Reynaud, Mme Catherine Gaudouin, MM. Bernard Deflandre et Marcel Clermont**, délégués du syndicat CGC-SCORT de TF1.

Après avoir contesté la globalité réductrice des critiques couramment portées à l'encontre de TF1 et rappelé que cette chaîne était un des piliers essentiels du système audiovisuel français, les délégués ont indiqué qu'au-delà des divergences de leurs adhérents quant à l'appréciation du principe de la privatisation, il était regretté de façon unanime que ce projet de loi paraisse si mal préparé et qu'il soit si peu novateur.

Ils ont imputé les problèmes que connaît TF1 depuis quelques années, aux changements trop fréquents des Présidents de leur société, ainsi qu'aux règles financières inadaptées en matière de redevance et de publicité.

Ils ont également expliqué qu'un cahier des charges n'est pas suffisant pour garantir des niveaux satisfaisants de production, en quantité comme en qualité, et qu'en conséquence les inquiétudes quant au statut des personnels sont profondes. Ils ont également souligné à ce sujet que l'article 70 du projet de loi leur paraît très insuffisant, et que les dispositions de la convention collective qui leur est applicable seront de nul effet en cas de privatisation.

Le débat qui a suivi, et au cours duquel sont intervenus MM. Jean- Pierre Fourcade, président, Adrien Gouteyron, rapporteur, Franck Sérusclat, Edgar Faure et Jacques Carat, leur a permis d'apporter diverses précisions. Les délégués ont ainsi souhaité voir introduites dans le projet de loi des dispositions tendant à garantir :

- l'application actuelle de la convention collective pendant trois ans, période nécessaire pour que soit négociée avec le repreneur une nouvelle convention ;

- le maintien, à titre dérogatoire, de l'affiliation à l'IRCANTEC des personnes qui y étaient soumises jusqu'alors ;

- qu'un secteur de production important soit conservé à TF1 ;

- que si un plan de dégageant des cadres était proposé, bien qu'il ne leur paraisse pas absolument indispensable, il soit fondé sur le principe du volontariat et effectué préalablement à la cession ;

- et que les rapports entre TF1 et l'Eurovision soient prévus par la loi.

Ils ont par ailleurs précisé les effets sur l'emploi d'une diminution de la production propre de la chaîne, en insistant sur le fait que les chiffres globaux, notamment en matière financière, n'ont guère de sens, et expliqué pourquoi la convention collective ne serait plus applicable lorsque TF1 sortirait du secteur public. Enfin, les délégués ont confirmé que les appréciations de leurs mandants quant au principe de la privatisation, à la rentabilité future de TF1 privatisée, et à la participation des personnels au capital de la chaîne à hauteur de 10 % de celui-ci, pouvaient être très divergentes, même si l'unanimité se fait volontiers sur le nécessaire équilibre entre les secteurs public et privé au sein du futur système audiovisuel français.

****Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, puis de M. Edgar Faure, vice-président. - Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission spéciale a tout d'abord entendu M. Pierre Dauzier, président directeur général d'Havas.**

M. Pierre Dauzier a indiqué que son groupe compte aujourd'hui 97 sociétés, réalise un chiffre d'affaires de 20 milliards de francs et emploie 15 000 collaborateurs.

Il a estimé que la privatisation de T.F.1. proposée par le projet de loi, aurait des incidences sur Havas, puisque la chaîne ne sera plus alimentée que par la collecte publicitaire. Il a insisté sur la nécessité, pour les chaînes privées, de ne pas être soumises aux mêmes contraintes que les chaînes publiques en terme de cahier des charges, sous peine d'être condamnées à l'asphyxie.

M. Pierre Dauzier a ensuite fait état d'études réalisées à l'étranger, et montrant que les recettes publicitaires augmentent à la suite de la privatisation. Ainsi, certaines estimations permettent d'envisager une hausse de 7 % des recettes publicitaires de la télévision pour la période 1985-1990, alors qu'elles se stabiliseraient pour les autres médias et pour la presse, avant une relance pour ce dernier secteur d'ici sept ans. Il s'est en revanche déclaré inquiet pour la presse quotidienne régionale, très menacée à court terme par la concurrence de la télévision sur sa zone de diffusion.

Faisant le bilan de l'expérience de Canal Plus, M. Pierre Dauzier s'est considéré comme un "miraculé de l'audiovisuel" et a souligné l'empirisme des raisonnements dans ce domaine. Il a estimé qu'il pourrait désormais être valablement candidat pour une chaîne généraliste.

Le président directeur général d'Havas a également précisé que son groupe se trouve en position de faiblesse par rapport aux groupes étrangers : ainsi, son principal concurrent allemand a une capacité d'autofinancement dix fois supérieure à la sienne ; il a ainsi justifié la nécessité d'intervenir sur plusieurs marchés simultanément et de pratiquer l'intégration verticale.

A la suite de cet exposé, M. Adrien Gouteyron, rapporteur, a interrogé M. Pierre Dauzier sur l'opportunité d'ouvrir la publicité à tous les secteurs. Celui-ci a considéré que dans ce domaine, les chaînes publiques doivent avoir des contraintes que n'ont pas les chaînes privées. Il a estimé que si une déssectorisation était envisagée, elle devrait concerner la distribution, mais non la publicité sur l'alcool et le tabac. Il a souligné le danger pour la presse quotidienne régionale d'une libéralisation brutale dans ce secteur. Il a émis le vœu que le législateur puisse prévoir une réduction progressive de la collecte budgétaire faite par Antenne 2 et F.R.3.. Il s'est enfin déclaré sensible à la différence de traitement prévue par le projet de loi en matière de résiliation de concessions, entre les chaînes dont le financement fait appel à une rémunération de la part des usagers et les autres. Faisant état de la candidature d'Havas au rachat de T.F.1., M. Pierre Dauzier a souligné que la possession de deux chaînes de télévision permettrait de réaliser des économies d'échelle.

En réponse à M. Edgar Faure, M. Pierre Dauzier a estimé que les chaînes publiques devraient avoir un accès modulé à la publicité.

Sur la question du financement éventuel, à terme, des chaînes publiques par des chaînes privées, soulevé par M. Michel Durafour, M. Pierre Dauzier a répondu qu'il serait intéressant de réfléchir à la mise en place d'un système de fondations liées aux chaînes privées.

Concernant les coupures de films par la publicité, il s'est prononcé en faveur d'une seule "pause" équivalent à un entracte, afin de ne pas nuire à la qualité du spectacle cinématographique.

Enfin, répondant à M. Jean-Pierre Fourcade, président, sur les éventuels remous provoqués par la décision de privatisation d'Havas, M. Pierre Dauzier a estimé que l'entreprise accepte bien cette mutation et que le personnel a été rassuré par sa récente nomination à la tête du groupe, compte tenu de son ancienneté de 23 ans chez Havas. Il a précisé que les salariés d'Havas sont soumis à une convention collective spécifique et que la vie sociale du groupe n'a été marquée par aucun arrêt de travail au cours de la dernière décennie.

Ensuite la commission spéciale a entendu M. Patrick Roberts, conseiller pour l'information de l'Ambassade du Royaume-Uni en France.

M. Patrick Roberts a donné lecture à la commission spéciale de la contribution que l'on trouvera reproduite in extenso en annexe II.

A la suite de cet exposé, un large débat s'est instauré auquel ont participé MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Adrien Gouteyron, rapporteur, Pierre Laffitte, Franck Sérusclat, Philippe de Bourgoing, James Marson et Adolphe Chauvin.

Répondant aux intervenants, M. Patrick Roberts a notamment précisé :

- que la redevance suffit à financer les deux chaînes de la B.B.C.,
- que les programmes sont de qualité identique sur les chaînes publiques comme sur les chaînes privées,
- que l'audience de Channel 4, faible au départ, est en nette progression,
- que la B.B.C. ne souhaite pas obtenir un financement publicitaire,
- que les gouverneurs sont choisis discrétionnairement par le Gouvernement, sans aucun critère de qualification.

Puis la commission spéciale a procédé à l'audition d'une délégation du syndicat C.F.T.C. de T.F.1., composée de MM. Roger Gicquel et Marcel Caron, et d'une délégation du syndicat F.O. de T.F.1., composée de MM. Gérard Marguenaux et Gilbert Chazaud.

M. Gilbert Chazaud a tout d'abord indiqué que si les syndicats n'ont pas été surpris par l'annonce d'un nouveau projet de loi relatif à l'audiovisuel, puisqu'il figurait dans la plateforme des formations politiques actuellement au pouvoir, ils se sont néanmoins étonnés de l'absence de logique dans la démarche. Il a ensuite souligné que la privatisation de T.F.1. allait modifier profondément le paysage audiovisuel français : alors que les lois de 1974 et 1982 créaient des relations privilégiées entre les diverses structures de l'audiovisuel, le présent projet de loi va se traduire par la disparition d'un ensemble homogène.

Abordant les conséquences de la privatisation de T.F.1., M. Gilbert Chazaud a souhaité obtenir des garanties sur le maintien d'une chaîne française, ayant des missions culturelles, d'information et de distraction. Il a émis le vœu que la privatisation soit soumise à des obligations afin d'éviter que T.F.1. ne devienne une chaîne commerciale telle que Télé-Monte-Carlo ou Télé-Luxembourg. Il a en outre estimé que la disparition de T.F.1. sera catastrophique pour la Société française de production (S.F.P.), premier centre de production européen après la Bavaria.

Il a manifesté son inquiétude pour les personnels de T.F.1. dont les statuts sont remis en cause tous les cinq ans et qui semblent être les "victimes expiatoires" de la société française, alors que la qualité de leur travail et leur faculté d'adaptation aux nouvelles technologies de l'image sont incontestables.

Examinant l'article 70 du projet de loi, relatif aux personnels des sociétés privatisées, M. Gilbert Chazaud a souligné la nécessité de maintenir les droits acquis et les avantages antérieurs à la cession. Il a également souhaité, comme ce fut le cas en 1974, que des possibilités de départs à la retraite soient ouvertes préalablement à un plan de dégageement des cadres au niveau de l'ensemble des neuf sociétés audiovisuelles.

Il s'est enfin prononcé en faveur d'une cession gratuite des 10 % du capital proposés aux salariés de l'entreprise qui pourraient bénéficier des actions sous forme de participations, à l'instar de ce qui se passe à Europe 1.

En réponse à M. Adrien Gouteyron, rapporteur, M. Gilbert Chazaud a jugé indispensable qu'il y ait un cahier des charges entre la chaîne privée et la S.F.P., car il serait criminel de priver cette dernière des commandes nécessaires à sa survie. Il n'a cependant pas souhaité instituer l'obligation de traiter avec la S.F.P., compte tenu de l'existence d'équipes de production propres à T.F.1., qui ne demandent qu'à travailler. Il a indiqué que la cessation du rôle de producteur de la chaîne se traduirait par la perte de quelques 600 emplois.

En réponse à MM. Franck Sérusclat et Michel Durafour, M. Gilbert Chazaud a précisé que le plan de dégageement, s'il est assorti de dispositions favorisant la mobilité, permettra de reclasser les personnels qui le souhaitent dans le secteur public. Il a, en outre, envisagé la signature d'un accord collectif en cas de changement de la convention collective de T.F.1.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a interrogé les représentants des syndicats sur les conséquences du projet de loi pour Télédiffusion de France. M. Gilbert Chazaud a fait part de son inquiétude et de celle des syndicats européens face à la dérégulation envisagée par la France.

M. Marcel Caron a insisté sur la nécessité, pour le législateur, d'apporter des garanties quant à l'acquisition de T.F.1. par un repreneur français, soulignant le risque d'O.P.A. sur la chaîne et du rachat, d'ici quelques années, par un groupe multinational.

M. Roger Gicquel a jugé souhaitable que pendant la période transitoire prévue à l'article 67, les représentants du personnel siègent aux côtés de l'administrateur provisoire.

M. Marcel Caron a, pour sa part, souligné les insuffisances du projet de loi concernant le devenir des personnels non mentionnés dans l'organigramme de T.F.1., tels les pigistes ou les personnels de France Media International.

M. Hubert Martin a, en conclusion, interrogé les intervenants sur les causes de la difficulté de vendre les émissions françaises à l'étranger.

****La commission spéciale** a ensuite reçu une délégation du Syndicat des industries de matériels audiovisuels électroniques (SIMAVELEC), composée de **MM. Jean-Claude Bonnet**, président, **François Le Menestrel**, président de la CODITEC, vice-président du S.P.E.R., **Michel Lescoeur**, délégué général du S.I.T.T., **René Bezard**, secrétaire général du GIEL, **Marc Lefebvre**, président de la section vidéo du SIMAVELEC, et **Henri Anus**.

M. Jean-Claude Bonnet a indiqué que le projet de loi rencontre, d'une manière générale, l'adhésion de son syndicat puisqu'il a le mérite de mettre fin à un long conflit entre la D.G.T. et T.D.F.. Il s'est félicité du pas franchi par la création d'une commission dotée de réels pouvoirs de décision et disposant de moyens suffisants. Il a toutefois regretté que le projet de loi ne prenne pas suffisamment en compte la dimension industrielle des problèmes de communication audiovisuelle. A cet égard, le texte présente quatre défauts :

- concentré sur l'organisation des services existants, il n'envisage pas la réglementation de nouveaux services qui pourraient apparaître compte tenu des progrès technologiques ;
- il fait preuve d'une inquiétante discrétion concernant les satellites ;
- le sort réservé à T.D.F., principal organisme de recherche et développement pour le secteur de l'audiovisuel, risque de compromettre l'avenir ;
- la baisse prévue de la redevance est malsaine au regard des enjeux industriels de la communication audiovisuelle.

M. François Le Menestrel a rappelé que son organisation regroupe cinq syndicats, représentant 180 000 emplois. Il a souligné l'intérêt du plan câble lancé en 1982 pour promouvoir de nouveaux systèmes audiovisuels et combler le retard de la France dans ce domaine. Il a estimé que le projet de loi apporte un souffle de liberté important pour le câble et s'est félicité de la volonté d'ouverture au monde international et aux techniques modernes.

Concernant la déréglementation des télécommunications, il a affirmé sa préférence pour un engagement du secteur privé complémentaire de celui de l'Etat et non de remplacement. Il a en effet estimé impossible que les industriels du secteur puissent seuls réunir les 50 milliards de francs nécessaires à la mise en place des réseaux câblés. Il a souligné l'avance technique de la France dans le domaine technologique dont témoignent les installations réalisées par les industriels français aux Etats-Unis. Il s'est félicité des pouvoirs conférés à la C.N.C.L. en matière de câble, mais a regretté qu'elle ne joue pas un rôle promotionnel suffisant. Il a exprimé le vœu que la nouvelle législation permette de réaliser des réseaux qui soient effectivement utilisés.

M. Henri Anus a déploré l'absence dans le projet de loi de dispositions concernant les antennes collectives et communautaires.

M. René Bézard a souligné l'importance du texte pour l'ensemble de la filière électronique mais en a regretté le caractère trop "statique". Il a insisté sur la nécessité pour la France de gagner la bataille de la "télévision à haute définition" dans les quatre années à venir.

MM. Marc Lefebvre et **Michel Lescoeur** ont à leur tour mis en évidence les lacunes du texte concernant l'aspect promotionnel de l'industrie des matériels audiovisuels. Il a souhaité que la politique qui sera suivie en matière de satellites de radiodiffusion ne remette pas en cause la position de force de la France dans ce secteur.

Interrogé par **M. Adrien Gouteyron**, rapporteur, sur la répartition souhaitable des compétences entre la C.N.C.L. et la D.G.T., **M. François Le Menestrel** a précisé que la C.N.C.L. aura pour mission de faire respecter les règles de déontologie et les fréquences et le pouvoir d'autoriser et de contrôler. Quant à la D.G.T., elle devra favoriser la promotion et continuer à financer les investissements en matière de télécommunications. Il a déploré le silence du texte sur la télévision par satellite, pourtant prête à démarrer, et dénoncé la peur de l'engagement dans ce secteur.

M. Pierre Laffitte s'est enfin inquiété des conditions d'examen du volet industriel du projet de loi ; il aurait été préférable de proposer deux textes distincts concernant, d'une part, l'audiovisuel et, d'autre part, les télécommunications. Enfin, la composition de la C.N.C.L., et notamment l'absence de personnalités qualifiées en matière technologique, lui a semblé peu susceptible de permettre la prise de décisions stratégiques dans le secteur industriel.

****La commission spéciale** a enfin entendu **M. Jérôme Seydoux**, président de la Cinquième chaîne.

M. Jérôme Seydoux a regretté que la télévision privée soit l'enjeu d'un combat politique et déploré le silence du ministre de la culture face à ses demandes réitérées d'audiences. Il s'est étonné des critiques relatives à l'absence d'appel d'offres pour la Cinquième chaîne et a souligné qu'il n'y en avait pas eu non plus pour Canal Plus ou le câblage de la Ville de Paris. Il a indiqué que la neutralité politique de la chaîne est, en tout état de cause, indispensable pour conserver un nombre suffisant d'annonceurs publicitaires.

Il a déploré que le projet de loi vise à arrêter une chaîne de télévision qui commence à bien marcher puisque les derniers sondages font apparaître un taux d'audience de 15 % contre 32 % pour T.F.1., 30 % pour Antenne 2 et 15 % pour F.R.3..

Il a justifié son association avec **M. Silvio Berlusconi** par la nécessité de démarrer vite et les tournages à Milan par l'absence de studios disponibles à Paris. De même, l'adaptation de certaines émissions italiennes s'explique par la quasi inexistence en France de producteurs indépendants.

M. Jérôme Seydoux a ensuite rappelé qu'alors que le rapport Bredin concluait à la possibilité de mettre en place deux réseaux de télévision privées pour un potentiel d'audience de 17 et 21 millions d'habitants, les études que son entreprise a réalisées en liaison avec T.D.F. ont mis en évidence un réseau possible de 35 millions d'habitants, sans gêne pour le secteur public de télévision.

Il a annoncé son intention, s'il pouvait conserver la concession de la Cinquième chaîne, d'améliorer le niveau culturel des programmes, notamment par des coproductions avec le cinéma, le théâtre ou les organisateurs d'expositions.

Interrogé par **M. Adrien Gouteyron**, rapporteur, sur les conséquences de la suppression des films sur la Cinquième chaîne, compte tenu de l'annulation par le Conseil d'Etat de l'article 4 du cahier des charges, **M. Jérôme Seydoux** a indiqué qu'elle n'a eu aucun effet notable sur l'audience qui demeure, selon la S.O.F.R.E.S. et Médiamétrie, équivalente à celle de F.R.3. Il a estimé que les résultats de ces sondages étaient comparables puisque effectués à Paris et dans les métropoles régionales. Il a exprimé son désir, conformément aux conclusions du Conseil d'Etat, de reprendre les négociations avec l'autorité concédante et regretté le silence du Gouvernement dans cette affaire.

Il a ensuite précisé que le budget de la Cinquième chaîne s'élève à 750 millions de francs, pour un montant de recettes publicitaires de 500 millions de francs et qu'elle emploie près de 700 personnes.

En réponse à **M. Jacques Carat**, qui a estimé que le refus par la Cinquième chaîne d'accepter les grilles de programme du service public avait été une erreur tactique grave, **M. Jérôme Seydoux** a indiqué que la Cinquième chaîne serait prête à appliquer le régime des chaînes publiques à partir d'octobre. Il a souligné l'évolution des mentalités des réalisateurs comme des professionnels du cinéma concernant la coupure des films par des séquences publicitaires et précisé n'avoir reçu aucune plainte des téléspectateurs à ce sujet.

M. Edgar Faure s'est déclaré, pour sa part, peu gêné par ces interruptions et a insisté sur la nécessité d'avoir une chaîne de télévision fonctionnant jusqu'à une heure avancée de la nuit.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade**, président, **M. Jérôme Seydoux** a annoncé qu'il était candidat à sa propre succession pour la Cinquième chaîne si la concession est annulée après l'adoption du projet de loi. Il a déclaré ne pas être intéressé par le contrat de T.F.1. qu'il a évalué au même prix qu'Antenne 2, compte tenu d'une audience, et donc de recettes publicitaires comparables.

Interrogé par **M. Charles Ledermau** sur son intention de faire un procès en cas d'annulation de la concession de la Cinquième chaîne, **M. Jérôme Seydoux** n'en a pas vu la nécessité, compte tenu de l'indemnisation prévue par le projet de loi.

ANNEXE II

CONTRIBUTION DE M. PATRICK ROBERTS, CONSEILLER POUR L'INFORMATION DE L'AMBASSADE DU ROYAUME-UNI EN FRANCE SUR LE SYSTÈME AUDIOVISUEL BRITANNIQUE

INTRODUCTION

1. En Angleterre, la radiodiffusion et la télévision sont par tradition un service public, tenu de répondre de sa mission devant le peuple, par le biais du Parlement. Cette tradition remonte à 1927, date de la première Charte royale qui porta création de la British Broadcasting Corporation, la B.B.C. Ce principe de service public n'a pas été remis en cause lors de la mise en place, en 1955, de stations de radio et de chaînes de télévision indépendantes, à financement commercial. La B.B.C. télévision et la télévision commerciale forment en fait un ensemble, constitué de deux volets, tout à fait comparables. Bien qu'assujettis à des normes légales différentes — les cahiers des charges — ils doivent tous deux répondre de leur fonctionnement devant le Parlement et relèvent tous deux du ministre de l'intérieur. Le *Home Secretary*, qui détient certains pouvoirs de réserve à leur égard, dont d'ailleurs il n'use que rarement, sinon jamais. Il est important de comprendre, cependant, que chaque système, chacun de ces deux volets, est autoréglementé, sous la supervision du ministre de tutelle, le ministre de l'intérieur. Il n'existe pas d'organisme de surveillance pour veiller au bon fonctionnement des deux systèmes, tel que la Haute Autorité de l'audiovisuel.

2. Je vous décrirai d'abord le statut juridique et financier de la B.B.C. avant d'en venir au secteur indépendant. Je m'en tiendrai plus à la télévision qu'à la radio.

Le statut juridique de la B.B.C.

3. En termes juridiques, la B.B.C. n'est ni une société de droit privé, ni un organisme public ou para-public. Elle a en fait un statut de « public corporation », sorte de régie publique assez courante en Grande-Bretagne, mais à laquelle il m'est difficile de trouver un équivalent exact en France. J'espère que la signification de ce statut juridique particulier vous paraîtra plus clair quand je vous aurai décrit, succinctement, les modalités de création de la B.B.C. et ses relations avec les pouvoirs publics.

4. C'est la Charte royale en 1927 qui a porté création de la B.B.C. Les chartes royales ont force de loi. Cette charte de 1927 a été reconduite à plusieurs reprises, avec quelques amendements, d'importance mineure. La Charte énonce en détail l'*objet* de la B.B.C. ainsi que les pouvoirs qui lui sont conférés pour lui permettre de remplir cet objet. Elle a pour première mission d'assurer, en tant que « services publics » des émissions de radio et de télévision. Elle est tenue d'obtenir à cet effet l'*autorisation* du ministre de l'intérieur et d'exercer ses pouvoirs conformément à tout *accord* conclu avec le ministre. La Charte stipule que les membres de la Corporation sont des *gouverneurs* et prévoit la nomination de douze gouverneurs par la couronne, pour un mandat maximum de cinq ans. Un des gouverneurs ainsi désignés est nommé président. Le ministre de l'intérieur peut théoriquement demander la démission d'un gouverneur. La Charte aborde également le mode de désignation de différents *organes consultatifs* et des *agents et membres du personnel* de la B.B.C. Elle fait enfin obligation à la B.B.C. de publier chaque année un *rapport annuel d'activité avec état des comptes*, à soumettre au Parlement.

Autorisation et accord.

5. La Charte est un document général important, sur lequel repose l'existence légale de la B.B.C. La formule classique affirmant l'utilité des services de radio et de télédiffusion en tant qu'« outil de diffusion de l'information, de la culture et des loisirs » y figure également. Le détail des pouvoirs et

des obligations de la Corporation, et de ses relations financières et juridiques avec le Gouvernement figure dans un document intitulé *Autorisation et accord*, signé par le ministre de l'intérieur, au nom du Gouvernement, et par le président des gouverneurs et le directeur général, pour la B.B.C. L'obligation qui est faite d'obtenir l'autorisation d'émettre découle des pouvoirs dont est investi le ministre de l'intérieur pour ce qui est de régir, de façon générale, l'utilisation des fréquences radio et télévision. Ce document traite essentiellement des termes et conditions dans lesquels la B.B.C. est autorisée à mettre en place et à exploiter des émetteurs. Il contient également des clauses importantes relatives aux questions de financement et de programmes.

6. Trop nombreuses pour un bref exposé, ces différentes dispositions ne présentent peut-être pas toutes d'intérêt à l'étranger. J'en aborderai donc trois aspects seulement, sur lesquels il me semble utile d'attirer l'attention de la commission :

a) les pouvoirs du Gouvernement ;

b) le financement ;

c) la tradition de la B.B.C. en matière de traitement des sujets polémiques, d'impartialité et d'indépendance.

a) *Les pouvoirs du Gouvernement.*

7. L'autorisation confère au ministère de l'intérieur certains pouvoirs en matière de programmes.

8. Le chapitre 13 (§ 4) stipule que le ministre de l'intérieur :

« peut... exiger, en en faisant la demande écrite, que la Corporation s'abstienne d'aborder, à une période donnée ou en permanence, les questions relevant de toute catégorie spécifiée dans cette notification. »

Cette clause donne au Gouvernement ou au Parlement le dernier mot en cas de conflit éventuel avec la Corporation sur tel ou tel sujet. Elle donne officiellement au Gouvernement un droit absolu de veto sur les programmes de la B.B.C. Mais elle a toujours été, dans la pratique, traitée comme un pouvoir de réserve. Elle n'a jamais été invoquée. La B.B.C. a toujours joui d'une entière liberté dans ses activités de programmes, aujourd'hui encore. Cette liberté découle d'une politique antérieure à la promulgation de la première Charte royale. Le ministre compétent à l'époque estimait que les questions relevant de la politique intérieure devaient être laissées à la libre appréciation de la B.B.C. Le Parlement de l'époque en avait approuvé le principe, auquel ont souscrit depuis, à maintes reprises, différents ministres successifs.

b) *Le financement.*

9. Le chapitre 12 de l'Autorisation interdit à la B.B.C. de percevoir des recettes de la publicité ou sponsoring. Le financement des émissions offerts aux auditeurs et téléspectateurs est assuré au Royaume-Uni par la vente d'autorisations aux foyers équipés de récepteurs — votre système de redevance — c'est-à-dire par les consommateurs. Ce système fonctionne depuis 1922. Aux termes de la Charte, la Corporation doit consacrer l'ensemble de ses revenus à l'exercice de sa mission.

10. Actuellement, le coût de la redevance annuelle est de 58 livres (620 F environ). C'est le Gouvernement qui en fixe le montant, tous les trois ans, après négociation avec la Corporation. Il n'est un secret pour personne que la B.B.C. aurait souhaité une redevance de 65 livres et qu'elle a été déçue de la voir fixée à un montant inférieur. Le total des revenus assurés à la B.B.C. par la redevance a été de 720 millions de livres en 1984-1985 (7,7 milliards de francs). Les dépenses d'exploitation des deux chaînes de télévision de la B.B.C. ont été de 493 millions de livres (5,2 milliards de francs). La différence a été allouée aux radios nationales, régionales et locales de la B.B.C.

c) *Polémique, impartialité et indépendance.*

11. L'Autorisation fait obligation à la B.B.C. de s'abstenir de donner son point de vue sur les sujets polémiques et sur toute question ayant trait à la politique du Gouvernement. La B.B.C. s'est elle-même dotée de règles et de normes dans le souci de préserver sa longue tradition d'impartialité.

L'essence de cette impartialité est l'équilibre. Le Conseil des gouverneurs a adopté une résolution (dont prend acte le ministre de l'intérieur dans l'Autorisation) dans laquelle les gouverneurs constatent que les gouvernements de tout bord ont toujours fixé pour mission de traiter les sujets polémiques avec toute l'impartialité voulue, tant dans les informations à proprement parler que dans les émissions ayant trait à la politique du Gouvernement.

12. Pour ce qui est de l'« équilibre », la B.B.C. déclare toutefois ne pas chercher à établir un équilibre parfait à l'intérieur de chaque émission, sauf dans les cas où les circonstances et la nature du débat l'exigent impérativement. C'est à la direction des rédactions que revient le soin d'apprécier la situation. L'objectif est plutôt de parvenir à un équilibre au cours d'une certaine période de temps, à travers différentes émissions ayant trait aux mêmes questions. De surcroît, la B.B.C. ne cherche pas à maintenir l'équilibre à l'intérieur d'un même bulletin d'information, la teneur du journal télévisé étant commandée par des événements impondérables — les nouvelles du jour. Enfin la politique d'impartialité de la B.B.C. est intimement liée à l'indépendance de la Corporation. Sans indépendance véritable, il est difficile, voire impossible, d'observer les normes les plus rigoureuses de vérité et d'impartialité. A l'inverse, il est difficile à une chaîne de télévision qui ne serait pas réputée pour ces qualités d'être reconnue comme indépendante et digne de foi.

13. J'en viens maintenant à la télévision commerciale.

L'Independent Broadcasting Authority.

14. Le statut et le financement de l'I.B.A. sont également régis par la loi — le *Broadcasting Act de 1981*. Ses douze membres sont nommés par le ministre de l'intérieur. Elle a un directeur général et des services situés à Londres et en province. Elle se fait conseiller par le *General Advisory Council* et prend aussi l'avis de comités spécialisés (émissions éducatives ou religieuses, campagnes pour les grandes causes ou publicité). A cet égard, elle a un statut très proche de celui de la B.B.C. La formule énonçant les pouvoirs du Gouvernement vis-à-vis de l'I.B.A. est d'ailleurs très proche dans les textes de celle qui figure dans le document d'autorisation de la B.B.C. Comme la B.B.C., l'I.B.A. est tenue au regard de la loi de veiller à la qualité et à l'équilibre de ses programmes. Le *Broadcasting Act* voit en la télévision indépendante, de même qu'en la B.B.C., un « service public de diffusion de l'information, de la culture et des loisirs ».

15. Mais le *Broadcasting Act* donne en outre à l'I.B.A. des pouvoirs de supervision et des devoirs très étendus. Ceux-ci concernent par exemple :

- la sélection et la désignation des différentes sociétés de télévision et de radio qui fournissent les programmes ;
- les qualités à remplir de la part des personnes physiques et morales pour pouvoir prétendre à ce type de contrats ;
- l'obligation pour les sociétés de programmes de soumettre à l'approbation de l'I.B.A. leurs calendriers de réalisation ;
- les tarifs de location versés par les sociétés de programmes à l'I.B.A. au titre de la diffusion de leurs émissions ;
- les dispositions spéciales concernant la quatrième chaîne ;
- et l'obligation d'assurer un certain quota de programmes britanniques.

16. Je dois peut-être vous préciser, pour que les choses soient bien claires, que c'est en dernier ressort à l'I.B.A. et non aux sociétés de programmes de répondre devant le Parlement du bon goût, de la qualité, de l'exactitude et de l'impartialité des émissions de télévision, ce qui est d'ailleurs logique, dans la mesure où c'est l'I.B.A. et non les différentes sociétés de programmes qui en assure matériellement la diffusion. Cette situation donne à l'I.B.A. beaucoup de poids vis-à-vis des sociétés de programmes. Cette dichotomie entre l'I.B.A. d'une part et les sociétés de programmes d'autre part est la première grande différence entre la télévision indépendante et la B.B.C.

Le financement.

17. Voilà une autre différence essentielle entre la télévision indépendante et la B.B.C. Le financement de l'I.B.A. est assuré par les « redevances » annuelles versées par les sociétés de programmes de télévision et de radio. Elle perçoit aussi une taxe spéciale sur les bénéfices de ces sociétés, qu'elle reverse au Gouvernement (ce qui ne les exempte pas pour autant des obligations du système fiscal normal).

Programmes et production.

18. Il y a donc quinze sociétés qui fournissent par contrat des programmes aux quatorze régions (dont deux à Londres). La quinzième produit un service quotidien du matin, repris par le réseau national.

19. Ces sociétés ont obtenu leur contrat selon les lois de la concurrence. Elles sont sélectionnées et désignées par l'I.B.A. Chacune s'efforce de produire des émissions qui reflètent les besoins et les intérêts spécifiques de sa région. Celles qui desservent l'Irlande du Nord, l'Ecosse et le pays de Galles, notamment, tiennent compte des particularismes « nationaux ». Toutes les sociétés contribuent plus ou moins au réseau national privé en produisant des programmes d'intérêt général que l'I.B.A. met à la disposition de tous les téléspectateurs. Mais la moitié environ de ces émissions-là sont l'œuvre des cinq plus grandes sociétés régionales — *Central, Granada, LWT, Thames et Yorkshire* — à qui il revient de produire le noyau des émissions de télévision privée sur l'ensemble du territoire, en plus des programmes d'intérêt local qu'elles destinent à leurs régions respectives.

Les émissions d'information.

20. Les actualités nationales et internationales de toutes les chaînes privées sont fournies par une société distincte, *Independent Television News*, qui appartient conjointement à toutes les sociétés régionales de la télévision indépendante. Les journaux et les magazines d'actualité produits par l'I.T.N. représentent environ 10,5 % des émissions d'une journée télévisée moyenne. Ils ont acquis une excellente réputation d'exactitude, de sérieux et de rapidité.

21. Bien que d'une région à l'autre on puisse noter une grande diversité de style et d'organisation, on pouvait répartir ainsi les émissions d'une semaine moyenne en 1983-1984 sur la télévision indépendante : 38 % de « faits et informations » (43 % sur *Channel 4*) — soit actualités, dossiers en cours, arts, religion, éducation et émissions d'information pour les enfants — et 30 % de « fiction » — soit théâtre, téléfilms et cinéma. Les émissions de la télévision indépendante couvrent 99 % du territoire.

22. Sur les 104 heures d'émission hebdomadaires d'une région télévision moyenne, 70 % sont l'œuvre des sociétés mêmes, soit :

- 49 heures dues aux cinq sociétés de production ;
- 9 heures aux dix sociétés de programmes régionales, mais élargies au réseau national ;
- 8 heures d'émissions purement locales ;
- 7 heures d'informations provenant d'I.T.N.

Les trente et une heures restantes viennent d'un éventail d'autres sources, européennes, britanniques ou autres.

Channel 4.

23. Cette quatrième chaîne a été lancée en 1982 et émet 75 heures par semaine sur l'ensemble du territoire, pays de Galles excepté. C'est une filiale à 100 % de l'I.B.A. Channel 4 ne produit pas

elle-même de programmes mais les commande ou les achète auprès de différentes sources, notamment les sociétés de la télévision indépendante, les fournisseurs de programmes et les distributeurs de films du monde entier. Mais elle est aussi tenue d'en commander un pourcentage déterminé et important aux sociétés de production privées dont la création de la chaîne a encouragé la multiplication. La très grande majorité des 200 sociétés ayant participé à la première année de fonctionnement de *Channel 4* était de création récente.

24. *Channel 4* est financée par les abonnements des quinze sociétés de la télévision indépendante, perçus par l'I.B.A. En contrepartie, les sociétés ont le droit de vendre du temps de publicité sur la chaîne dans leurs régions respectives. Les annonces sont la seule différence régionale de ce qui est, par ailleurs, une chaîne entièrement nationale.

L'espace publicitaire.

25. Le financement des quinze sociétés de la télévision indépendante est assuré par la vente d'espace publicitaire. Le temps d'antenne est vendu non par l'I.B.A. mais par chaque société de programmes qui fixe elle-même les tarifs. Mais c'est l'I.B.A. qui détermine la durée maximum autorisée du temps d'antenne réservé à la publicité.

26. Le revenu global annuel des sociétés de la télévision indépendante s'élevait à la mi-84 à 930 millions de livres, dont 96 % de recettes publicitaires. L'I.B.A. collecte environ 25 % du revenu des sociétés de la télévision indépendante et répartit ce pourcentage de la façon suivante :

- 6 % pour les opérations propres à l'I.B.A. (notamment la transmission de toutes les émissions de la télévision indépendante) ;
- 16 % pour *Channel 4* ;
- 3 % pour la taxe collectée à l'intention du Gouvernement (et perçue en fait sur les bénéfices et non sur les recettes).

Toute la publicité passant sur la télévision indépendante et *Channel 4* est contrôlée par l'I.B.A. qui vérifie que la fréquence, la quantité et la nature des spots sont conformes à la loi et aux nombreux principes et règles qu'elle a fixés. La fréquence et la durée des plages publicitaires sont strictement réglementées.

27. Les annonces sont limitées à 6 minutes par heure (à calculer sur une moyenne quotidienne) avec un maximum de 7 minutes par heure d'horloge. Toutes sont passées au crible du *Code of Advertising Standards and Practice* de l'I.B.A.

28. Le *Broadcasting Act* ne spécifie pas la durée de la publicité autorisée, mais fait un devoir à l'I.B.A. de veiller à ce que « la somme de temps accordée à la publicité dans les programmes ne soit pas de nature à dévaloriser les émissions en leur qualité d'instruments d'information, de la culture et des loisirs ». Depuis les débuts de la télévision privée, en 1955, l'I.B.A. s'est tenue à la limite des « six minutes l'heure ». Sur les 180 émissions d'une semaine type de la télévision indépendante, 100 ne comportent aucune coupure publicitaire, 60 en comportent une, et 20 en comportent deux.

CONCLUSION

29. Nous avons donc quatre chaînes de télévision en Grande-Bretagne : deux qui appartiennent à la B.B.C. et qui sont financées par la redevance ; et deux qui appartiennent à l'I.B.A. ou sont placées sous son contrôle et dont les ressources sont assurées par la publicité. Les deux volets sont soumis au même degré de tutelle des pouvoirs publics et ont à répondre aussi rigoureusement de leur fonctionnement. La B.B.C. a commencé à émettre régulièrement avant la Seconde Guerre mondiale ; les émissions de télévision ont vu le jour dès 1955 et *Channel 4* a été mise en place en 1982. Le paysage audiovisuel est donc relativement stable. Bien sûr, la question du montant de la redevance donnera encore lieu à débat, et faire admettre au public de continuer à verser des sommes croissantes pour un service public n'est pas toujours très facile. Mais je crois que les grandes bases du paysage audiovisuel ne donnent lieu pour autant à aucune mise en cause profonde de la part de l'opinion.

Durée des concessions de fréquences T.V. accordées aux différentes sociétés de programmes dans le secteur de la télévision indépendante.

Les fréquences de télévision ne sont pas à proprement parler concédées aux sociétés de programmes car elles restent sous le contrôle de l'*Independent Broadcasting Authority*, qui se charge de diffuser les programmes. C'est l'I.B.A. qui exploite les émetteurs et qui les alloue, en fonction des calendriers de réalisation, pour assurer la diffusion des émissions sur le réseau national ou à l'échelle régionale. Cependant, les contrats conclus entre les sociétés de programmes et l'I.B.A. ont une période de validité de huit ans.

L'audience de Channel 4.

Vous trouverez ci-dessous un graphique, publié par Channel 4.

La part de Channel 4 dans l'audience totale T.V. varie évidemment d'un mois sur l'autre. On constate cependant qu'inférieure à 4 % début 1983, elle atteignait une moyenne mensuelle de 8,32 % en mai 1986.

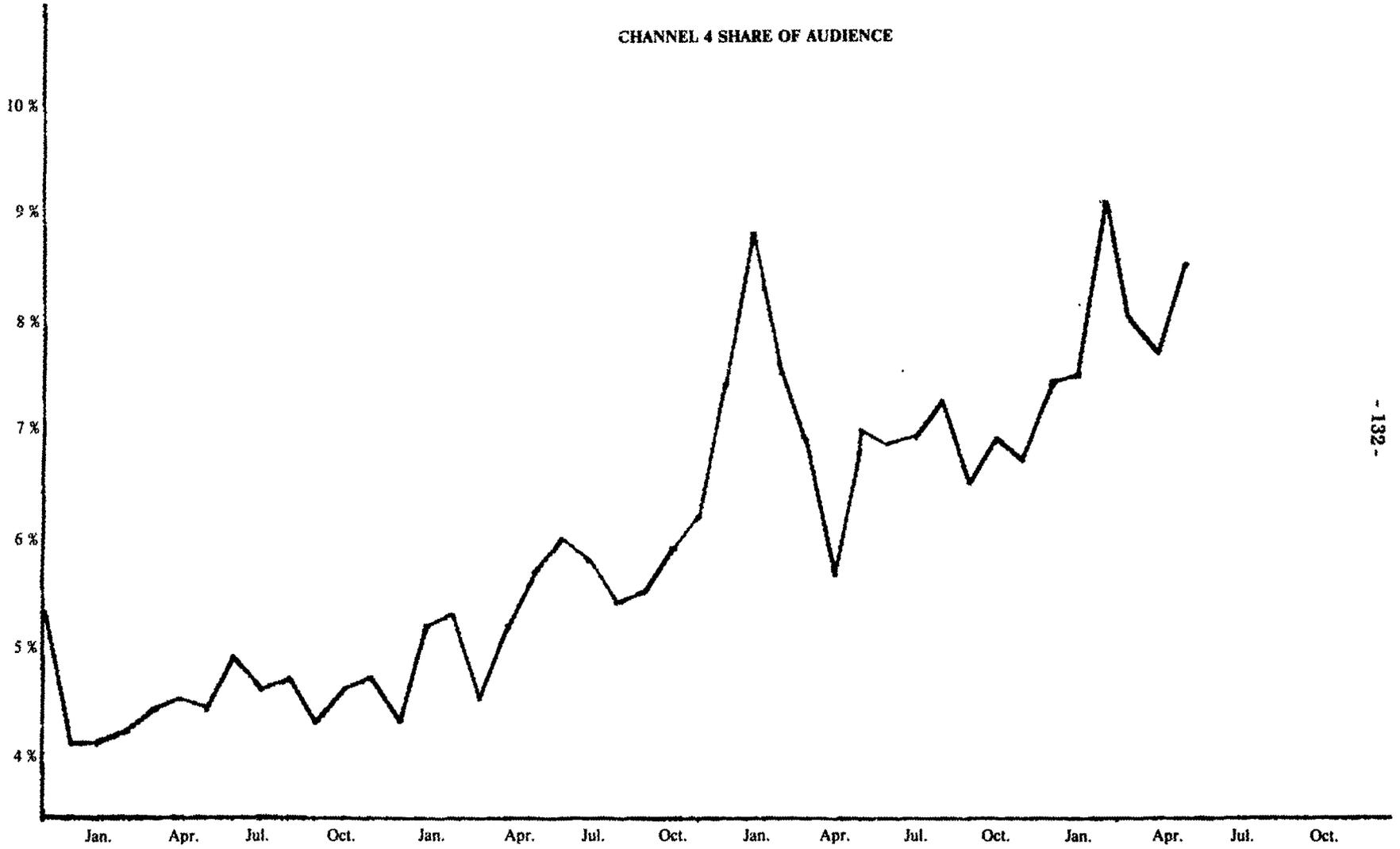
Un autre graphique, également publié par Channel 4, montre l'évolution des parts respectives d'audience de la seconde chaîne de la B.B.C. (« B.B.C. 2 ») et de Channel 4.

Les effectifs de la B.B.C.

En 1977, la B.B.C. employait 25.000 personnes à plein temps et 1.000 personnes à temps partiel, services extérieurs compris.

En 1985, elle employait 24.000 personnes à plein temps et 1.000 personnes à temps partiel, hors services extérieurs (les effectifs des services extérieurs sont d'environ 3.000 personnes). Les effectifs moyens à la télévision étaient de 18.000 personnes. La productivité des personnels de télévision, mesurée en temps d'antenne, est passée de 41 minutes/homme en 1977 à 44 minutes actuellement.

CHANNEL 4 SHARE OF AUDIENCE



1982

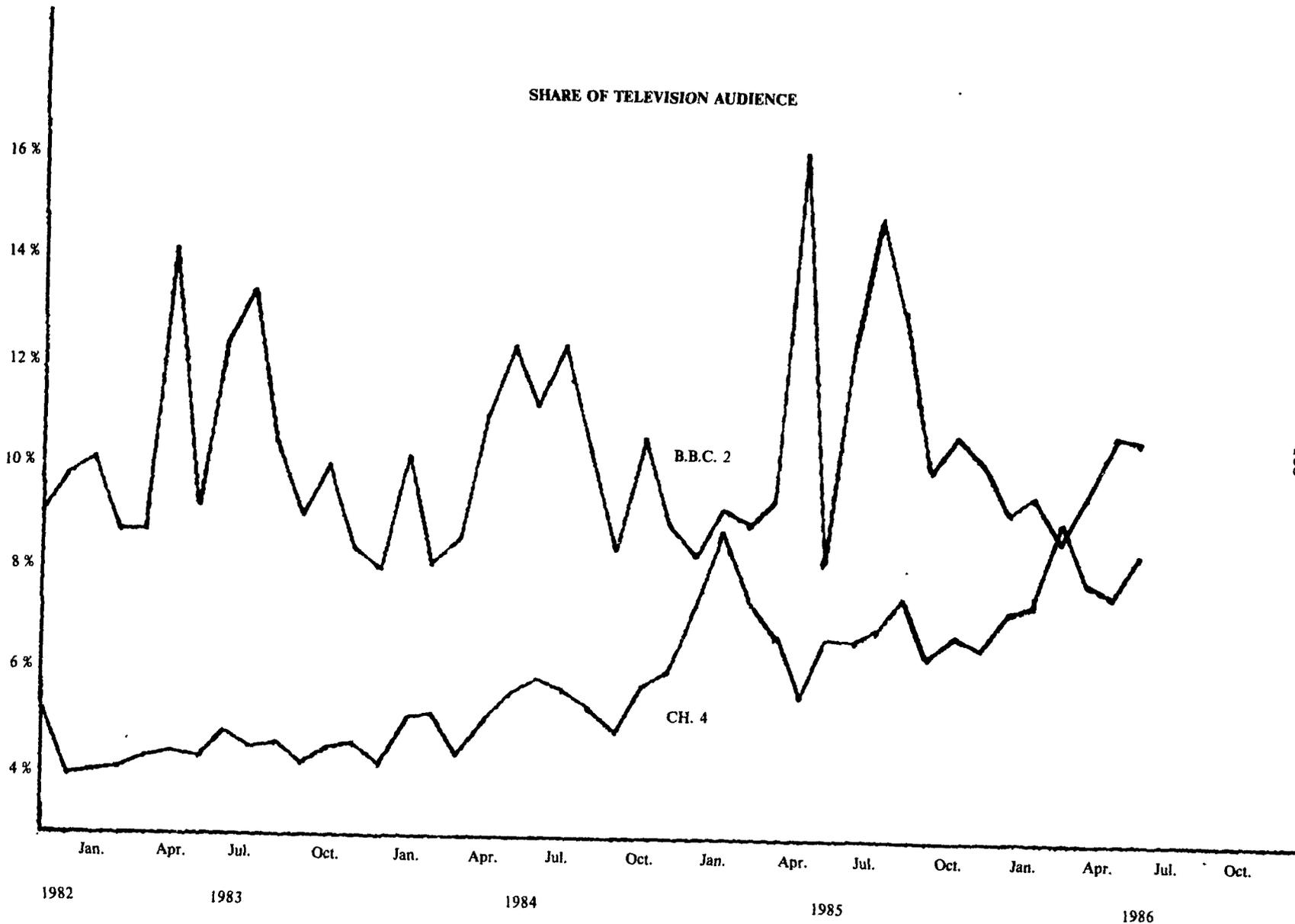
1983

1984

1985

1986

SHARE OF TELEVISION AUDIENCE



ANNEXE III

Compte rendu de la réunion de commission du mercredi 18 juin 1986

Exposé général

Mercredi 18 juin 1986 - ****Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - M. Adrien Gouteyron, rapporteur, a demandé à la commission d'approuver un calendrier de travail, ce qui a donné lieu à un cours débat au cours duquel sont intervenus MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Charles Lederman, Franck Sérusclat et Jacques Carat. Puis M. Adrien Gouteyron, rapporteur, a donné lecture de l'exposé général de son rapport. Après un rappel historique des nombreuses réformes intervenues dans le secteur de l'audiovisuel depuis une quinzaine d'années, il a évoqué les tendances longues qui ont marqué cette évolution. Il a ainsi souligné l'effritement continu du monopole en matière de télécommunications et d'audiovisuel, la séparation grandissante du pouvoir politique et de l'audiovisuel et l'introduction progressive de la logique de la concurrence. Si le projet de loi sur la liberté de communication s'inscrit dans la continuité de ce triple mouvement historique, il s'oppose également dans une large mesure à de nombreuses dispositions de la loi de 1982 sur l'audiovisuel et devrait mettre fin aux errements de la politique audiovisuelle observés ces dix huit derniers mois.

Puis le rapporteur a présenté les caractéristiques essentielles du projet soumis par le Gouvernement.

En premier lieu, il élargit, par rapport à la loi de 1982, le domaine abordé à l'ensemble du secteur des télécommunications.

En second lieu, il introduit la concurrence dans ce secteur pris au sens large. À propos de la privatisation de TF 1., M. Adrien Gouteyron a relevé les deux obstacles qui s'opposent à la création d'un secteur privé ex nihilo : d'une part, la rareté des fréquences hertziennes disponibles actuellement ne sera résolue que lorsque la maîtrise des satellites sera effective ; d'autre part, la valeur d'une chaîne tenant à son audience, il ne pourrait pas s'installer une concurrence véritable, loyale et durable entre les secteurs public et privé si la privatisation n'était pas engagée. A propos des télécommunications, le rapporteur a insisté sur la prudence qui devait accompagner leur ouverture à la concurrence et sur la nécessité de maintenir un contrôle gouvernemental sur la politique industrielle.

En dernier lieu, le projet de loi permet une amélioration du fonctionnement de l'autorité administrative indépendante de contrôle, tant du fait de sa composition et des procédures de désignation de ses membres que de celui de l'étendue des pouvoirs qui lui seront dévolus, pouvoirs qui seront de surveillance, normatifs, consultatifs et enfin de décision et d'autorisation.

Enfin, M. Adrien Gouteyron a proposé à la commission de prendre en considération ses options. Il a d'abord fait état de ses points d'accord avec le texte : le fait qu'il soit commun aux télécommunications et à l'audiovisuel lui a, après quelques hésitations, paru logique puisque les motivations sont les mêmes et que la séparation pratique est concrètement très difficile à tracer entre les deux secteurs. Par ailleurs, afin qu'entre un secteur public fort et un secteur privé qui devienne rapidement et réellement compétitif s'établisse une véritable concurrence, il a approuvé la privatisation de TF 1. Enfin, il s'est réjoui du perfectionnement apporté au fonctionnement de la commission nationale de la communication et des libertés dont la composition sera adaptée à la tâche qui lui est dévolue.

Il a ensuite esquissé un certain nombre de reproches à l'encontre du projet dont le premier tient à sa rédaction qui le rend pour le moins difficile à lire. Il a aussi fait part de ses inquiétudes relatives à la constitutionnalité de certains articles majeurs du texte (l'article 61 relatif à la privatisation de TF 1, l'article 69 relatif à la SFP, l'article 18 relatif au droit de perquisition et

l'article 96 relatif au conseil d'administration de TF 1) ainsi que sur d'autres points de moindre importance.

Il a enfin proposé des améliorations à apporter au contenu du texte concernant :

- la sauvegarde de la qualité de la production audiovisuelle nationale ;
- la surveillance de la publicité par un organisme autonome ;
- l'interdiction, sur les chaînes publiques comme sur les chaînes privées, de procéder à plus d'une coupure publicitaire des films ;
- la possibilité de création d'une chaîne européenne par satellite ;
- le dispositif de surveillance de la concentration ;
- et enfin un volet social qui prévoira l'application pendant trois ans de la convention collective nationale actuelle ainsi qu'un plan de dégageant des cadres dans l'ensemble du secteur audiovisuel.

M. Adrien Gouteyron a alors conclu à l'importance de ce projet de loi en dépit de ses imperfections, et a proposé à la commission d'adopter ses conclusions, sous réserve des modifications qu'il lui soumettra lors de la prochaine réunion. Un large débat s'est alors engagé auquel ont pris part, outre **M. Adrien Gouteyron**, rapporteur, **MM. Jean-Pierre Fourcade**, président, **Jacques Carat**, **Pierre Laffite**, **Félix Ciccolini**, **Hubert Martin**, **Philippe de Bourgoing** et **Charles Lederman**.

Il s'est essentiellement centré sur les modes de désignation comparés de l'actuelle Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle et de la future Commission Nationale de la Communication et des Libertés, et sur leurs degrés respectifs d'indépendance à l'égard de tout pouvoir, un consensus se dégageant sur la nécessité de donner à la CNCL plus de prérogatives et de moyens qu'il n'en était reconnu à la Haute Autorité, notamment en matière de contrôle du secteur des télécommunications.

Plus fondamentalement encore, il a porté sur les conséquences de la privatisation de TF 1 quant à l'équilibre du secteur de l'audiovisuel entre public et privé, à la qualité générale des programmes et au pluralisme de l'information.

Ont été également abordées des questions relatives à l'articulation entre ce texte de loi et celui à paraître avant la fin de l'année 1987 portant particulièrement sur le secteur des télécommunications, à la portée réelle des dispositions du présent projet relatives à ce secteur, à l'article 38 qui traite des réseaux câblés à vocation communale, à l'importance qu'il convient de donner aux télévisions régionales et à leurs rapports avec la presse écrite, et au volet social étonnamment absent du projet de loi.

La commission a ensuite approuvé les orientations générales du rapport de **M. Adrien Gouteyron**.