

N° 20

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 octobre 1988.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur l'application de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication,

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Léon Eeckhoutte, Paul Séramy, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, vice-présidents ; Mme Danielle Bidart-Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, secrétaires ; Hubert d'Andigné, François Autain, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Jean Delaneau, André Diligent, Alain Dufaut, Jean Dumont, Jules Faigt, Alain Gérard, Yves Goussebaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Marc Lauriol, Jean-François Le Grand, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malecot, Hubert Martin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Ivan Renar, Roland Ruet, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukeiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.*

Audiovisuel. — *Commission nationale de la communication et des libertés (C.N.C.L.) - Communication - Radiodiffusion et télévision - TF 1 - Rapports d'information.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
CHAPITRE PREMIER. — Une traduction rapide des principales options de la loi	5
I. — <i>L'activité normative de la Commission nationale de la communication et des libertés</i>	5
1° L'activité de la C.N.C.L. dans le prolongement des missions de la Haute Autorité	7
2° L'activité de la C.N.C.L. correspondant à de nouvelles missions de l'organe de régulation	13
a) l'autorisation des services privés de communication audiovisuelle	13
b) les « pouvoirs techniques »	20
II. — <i>L'opération de privatisation de TF 1</i>	27
III. — <i>La transcription des ambitions du législateur pour la création originale française</i> ..	31
1° Les obligations et les engagements des chaînes privées	31
2° L'effort budgétaire pour le secteur public	35
CHAPITRE II. — Des signes d'adaptation	39
I. — <i>L'évolution du marché publicitaire</i>	40
II. — <i>Le partage de l'audience</i>	42
III. — <i>L'insertion des organismes publics prestataires dans le contexte concurrentiel</i>	50
CHAPITRE III. — Un secteur adolescent	59
I. — <i>L'envolée du coût des programmes</i>	60
II. — <i>Le risque d'exaspération publicitaire</i>	63
III. — <i>L'insuffisante compétitivité de la production française</i>	68
1° Le défi de l'audience	68
a) l'enjeu culturel	69
b) un contexte aujourd'hui plus favorable à la fiction télévisuelle	70
c) l'exigence de la qualité	71
2° Une diversification encore trop fragile de l'industrie des programmes	73
3° Le problème délicat de l'amortissement	79
a) la segmentation nécessaire du marché national	79
b) l'exportation des programmes audiovisuels français	81
IV. — <i>Le bilan contrasté de la création télévisuelle</i>	88
1° le secteur public	88
2° Les chaînes privées	99

	Pages
V. — <i>L'exercice par la C.N.C.L. de ses pouvoirs de sanction</i>	105
VI. — <i>Le secteur public à la recherche de son identité</i>	112
1° <i>Les ambitions</i>	112
a) <i>l'image contre l'audience...</i>	112
b) <i>... mais le refus de la marginalisation</i>	114
2° <i>La rénovation urgente des moyens</i>	115
a) <i>une mise à niveau financière impérative</i>	115
b) <i>une souplesse de gestion indispensable</i>	121
CONCLUSION. — Le bilan d'une période transitoire	125

Mesdames, Messieurs,

Lorsqu'il avait déposé le projet de loi relatif à la liberté de communication sur le bureau de notre Assemblée, le Gouvernement avait, par la voix de son ministre de la Culture et de la Communication, justifié l'urgence de légiférer par trois évolutions alarmantes : en cinq ans, la création audiovisuelle française avait chuté de 20%, la redevance augmenté de 50% et la pénétration des programmes étrangers crû de 70%.

Bien qu'elle bénéficiât d'un accroissement continu de ressources et bien que le législateur se fût par cinq fois en moins de vingt-cinq ans attaché à en améliorer le statut, la télévision française, en 1986, manquait assurément de dynamisme. Une réforme s'imposait.

Trois options principales ont été retenues pour doter la France "d'un secteur de la communication libre, équilibré et moderne" -car telle était l'ambition nourrie par le Gouvernement dans son exposé des motifs- :

- la confirmation, après l'expérience de la Haute autorité, d'une instance indépendante de réglementation et de régulation, au champ de compétences très sensiblement élargi (notamment au domaine des télécommunications) et aux pouvoirs notablement accrus ;

- la mise en concurrence des sociétés nationales de programme par la constitution, avec la privatisation de TF1 notamment, d'un véritable secteur privé de télévision ;

- la sélection des candidats à l'exploitation des chaînes privées de télévision sur la base des engagements qu'ils souscriraient pour la création audiovisuelle française (mécanisme du "mieux disant culturel").

Le Sénat, on s'en souvient, n'a pas ménagé sa peine - c'est un euphémisme - lorsqu'il eut à examiner, en premier, la réforme proposée. Qu'on se reporte à la presse de l'été 1986, il l'a fait sans indulgence excessive à l'égard du texte du gouvernement. Les

débats ont été difficiles, la création de la Commission nationale de la communication et des libertés et la privatisation de TF1 ont polarisé l'attention, au détriment d'autres thèmes examinés trop hâtivement, comme l'expérience l'a, par la suite, révélé (chacun aura compris que votre rapporteur fait allusion au secteur public).

Provisoirement amputée de certaines de ses dispositions après la décision du Conseil constitutionnel intervenue quinze jours plus tôt, la loi a été promulguée le 30 septembre 1986, soit il y a eu deux ans ces jours-ci. Et déjà, une nouvelle réforme est en chantier, certes au départ circonscrite à l'instance de régulation, mais condamnée à s'étendre, peu ou prou, au fonctionnement d'ensemble du secteur de l'audiovisuel. Doit-on dès lors considérer que la loi du 30 septembre 1986 a été un échec ?

Telle est la question à laquelle tente de répondre le présent bilan. Qu'on permette à votre rapporteur de souligner qu'il s'agit bien d'une tentative car si ce bilan vient à point, à l'heure où l'on propose d'en modifier l'objet, il est moins certain que sur le fond le moment choisi soit opportun. En effet, s'il est aujourd'hui possible de prendre la mesure de certains des changements intervenus, il est vraisemblablement trop tôt pour d'autres.

Quoi qu'il en soit, votre rapporteur a été guidé, tout au long de la rédaction de ce rapport, par le souci de l'objectivité. On trouvera, en effet, après un chapitre qui décrit la traduction dans les faits des options retenues par le législateur au cours de l'été 1986, une réflexion tant sur les aspects encourageants - sinon totalement positifs - de l'évolution enregistrée depuis deux ans (chapitre II) que sur les motifs d'inquiétude qu'elle inspire (chapitre III). Les investigations qu'il a menées ont conduit votre rapporteur à conclure à un bilan caractéristique d'une période transitoire et à proposer un certain nombre d'aménagements pour l'avenir.

CHAPITRE PREMIER

UNE TRADUCTION RAPIDE DES PRINCIPALES OPTIONS DE LA LOI

I) L'ACTIVITE NORMATIVE DE LA COMMISSION NATIONALE DE LA COMMUNICATION ET DES LIBERTES

o La traduction dans les faits de la loi du 30 septembre 1986 supposait l'intervention d'un nombre considérable de textes d'application, décrets et arrêtés, mais surtout décisions de la Commission nationale de la communication et des libertés que le législateur venait d'investir, à titre principal, du pouvoir de réglementation et de régulation de l'ensemble du secteur de la communication.

Il convenait d'aller très vite : la définition des règles et la désignation des acteurs étant suspendues à la mise en place de la CNCL, il fallait, tout d'abord, procéder à l'installation de cette dernière, en remplacement de la Haute autorité. Au-delà du changement des hommes, qui allait retenir l'attention, les ambitions nourries pour la nouvelle instance imposaient de rassembler les moyens humains et matériels nécessaires à son fonctionnement, d'autant plus rapidement qu'elle allait être confrontée à une situation d'urgence : placées depuis plusieurs mois dans l'expectative, les chaînes avaient gelé leurs engagements avec, à terme, un risque de paralysie de l'industrie de production.

La CNCL a commencé à travailler avant même d'être officiellement installée, le 12 novembre 1986 et, les principaux contours du nouveau paysage audiovisuel ayant été dessinés dès le début du printemps 1987, chacun reconnaîtra qu'elle a commencé d'accomplir sa mission avec une réelle détermination, alors qu'il lui fallait en même temps s'organiser.

Parmi les décisions qu'elle a prises, certaines ont eu un retentissement spectaculaire : elles touchaient aux réseaux nationaux de télévision, cinquième et sixième chaînes et, surtout, TF 1 dont la privatisation, qui constituait une novation dans l'histoire de la télévision française, avait pris aux yeux de beaucoup une dimension symbolique. Le reste des travaux - leur majeure partie - a reçu moins d'écho. Il n'en était pas moins fondamental pour le développement du secteur de la communication.

Il est regrettable que des polémiques soient venues occulter l'importance du travail accompli. Elles étaient inévitables : la CNCL a eu à prendre, très vite, des décisions politiquement sensibles dans le contexte délicat - et sans précédent dans l'histoire de la Vème République - de la cohabitation. Il s'avère aujourd'hui qu'elles auront eu raison de l'institution. Aurait-elles été gommées par l'histoire si on avait laissé à la commission le temps d'asseoir son autorité ? La naissance d'un nouvel organisme ne s'accompagne-t-elle pas toujours d'une période de suspicion ? Le cas ne s'est-il pas produit pour la Haute autorité et autrefois pour le Conseil constitutionnel ? On ne peut éviter à tout le moins de se poser ces questions.

On doit néanmoins retenir quelques leçons de l'expérience, si courte soit-elle. Ainsi :

- l'indépendance de l'autorité de régulation constitue un thème récurrent depuis sa création en 1982. S'il est incontestable qu'elle acquiert jour après jour plus de réalité et de consistance - et que, de la Haute autorité à la CNCL, des progrès indéniables ont été accomplis - il est vrai aussi que lorsque le terrain s'avère politiquement particulièrement sensible, sa conquête se fait plus balbutiante ;

- la composition retenue par le législateur pour la CNCL n'a pas donné entière satisfaction, notamment parce qu'elle n'a pas assuré à la commission la cohésion qui lui était nécessaire. Et n'a-t-elle pas conduit à donner l'impression que s'était opérée une sorte de césure entre, d'une part, les membres nommés par les autorités politiques, qui se sont exprimés sans doute trop et en ordre trop dispersé et, d'autre part, les autres, en particulier les personnalités cooptées, qui sont restées au contraire exagérément dans l'ombre ? Sans doute faut-il incriminer aussi l'importance numérique de la commission qui, à l'expérience, s'est révélée pesante ;

- la CNCL a manqué d'occasions pour rendre compte de sa gestion. Si l'on excepte les possibilités de recours pour excès de pouvoir contre ses décisions devant le Conseil d'Etat, aucune modalité de contrôle n'a été prévue. La CNCL n'aurait-elle pas dû pouvoir exposer son activité à intervalles réguliers, devant le Parlement par exemple ? Une chose est sûre, l'absence de compte rendu public de la part de la commission a créé un vide. Il était dès lors fatal que la presse, et les médias en général, deviennent le lieu privilégié du débat devant l'opinion publique ;

- la CNCL a sans doute fait un usage trop timide des pouvoirs de sanction dont l'avait dotée le législateur, mais cette appréciation touche à l'exercice par la commission de son rôle de magistrature qui sera examiné plus loin (cf chapitre III - V).

o Quoi qu'il en soit, par son ampleur et ses novations, la tâche accomplie par la CNCL, depuis l'automne 1986, devrait marquer durablement le secteur de l'audiovisuel, qu'il s'agisse de l'exercice des rôles qu'elle a hérités de la Haute Autorité, ou de ceux qui correspondent à de nouvelles missions de l'organe de régulation (compétence générale d'autorisation des services privés de communication audiovisuelle, "pouvoirs techniques").

1) L'activité de la CNCL dans le prolongement des missions de la Haute autorité

Le législateur a confié à la CNCL, certes avec une autorité beaucoup plus grande, l'ensemble des missions dévolues hier à la Haute autorité. L'héritage vaut principalement à l'égard du secteur public mais, sur certains points, comme le contrôle du pluralisme ou celui de la publicité, le champ des compétences a été élargi aux chaînes privées.

o Comme la Haute autorité hier, la CNCL a dû procéder, conformément à l'article 47 de la loi du 30 septembre 1986, à la nomination, aux conseils d'administration des sociétés nationales de programme, de quatre personnalités qualifiées et, parmi celles-ci, à la désignation des présidents de ces sociétés. Elle l'a fait le 3 décembre 1986 dans la deuxième de ses décisions. Elle a nommé, dans la même décision, conformément à

l'article 50 de la loi du 30 septembre 1986, quatre personnalités qualifiées pour siéger au conseil d'administration de l'Institut national de l'audiovisuel, et, dans une décision ultérieure (19 mai 1987) quatre membres du conseil d'administration de Télédiffusion de France, régi selon les mêmes règles que celui de l'INA jusqu'à la date à laquelle l'Etat aura cédé 10 % au moins du capital de la société (article 103 de la loi du 30 septembre 1986).

Il faut souligner ici l'intérêt qu'il y aurait à encadrer le choix des présidents de chaînes publiques par l'autorité de régulation, afin de l'amener à se déterminer en fonction non seulement des hommes, de leur personnalité et de leur passé, mais aussi des projets qu'ils nourrissent pour les sociétés qu'ils aspirent à présider. Outre ses mérites intrinsèques, cette méthode, qui s'inspirerait, quant à son esprit, du mode actuel de sélection des candidats à l'exploitation des réseaux privés, aurait l'avantage d'atténuer les controverses dont ces nominations font habituellement l'objet.

o A la suite de la Haute autorité, et en application de l'article 54 de la loi du 30 septembre 1986, la CNCL a défini, dans une décision du 5 décembre 1986, les modalités du droit de réplique aux déclarations et communications du gouvernement, modalités qui ont trouvé à s'appliquer sur le champ à la suite d'une communication du ministre de l'Education nationale, à propos des manifestations étudiantes.

o De même, la CNCL a-t-elle fixé les modalités de l'accès à l'antenne des formations politiques et des organisations syndicales et professionnelles représentatives (article 55 de la loi du 30 septembre 1986) : les émissions dites "d'expression directe" ont été réglementées dans une décision du 23 janvier 1987.

o Tout comme la Haute autorité avait été amenée à se prononcer sur les cahiers des charges des organismes du service public, la CNCL a été saisie par le gouvernement, conformément à l'article 13 de la loi du 30 septembre 1986, des projets de cahiers des missions et des charges du secteur public (à l'exception de celui de la SEPT qui n'est pas encore élaboré). Elle a rendu, sur chacun de ces projets, un avis qui a été publié au Journal officiel. Les observations qu'elle a formulées ont

témoigné de son souci de voir l'équilibre général du secteur audiovisuel préservé (ainsi, par exemple, a-t-elle proposé au gouvernement qu'en matière de publicité télévisuelle les mêmes règles soient appliquées aux chaînes publiques et aux chaînes privées ; ainsi a-t-elle estimé que RFO devait être soumise aux mêmes obligations que les autres sociétés nationales de télévision, notamment pour les quotas de diffusion des oeuvres audiovisuelles ; ainsi a-t-elle demandé que, dans le nouveau contexte concurrentiel, les relations entre les chaînes publiques et les organismes prestataires de service - l'INA et TDF - soient allégées et réglées pour l'essentiel par voie contractuelle).

o La CNCL a été chargée, comme l'était la Haute autorité, de veiller, par ses recommandations, au respect du pluralisme des programmes et de l'information des sociétés nationales de programme (article 13 de la loi du 30 septembre 1986). En vertu des dispositions plus générales de l'article 3, son contrôle s'étend aux services privés de télévision, soumis à la même obligation par les décisions d'autorisation. Elle l'a exercé :

- en relevant les temps d'intervention des hommes politiques et en veillant à l'application de la règle dite "des trois tiers", utilisée avant elle par la Haute autorité et qui remonte à des directives de 1969 du conseil d'administration de l'ORTF (égalité entre les temps d'intervention du gouvernement, de la majorité et de l'opposition parlementaires). Les relevés effectués par la CNCL ont été adressés régulièrement aux présidents des chaînes afin que les déséquilibres éventuels puissent être corrigés et ils ont été publiés dans la "lettre d'information" de la commission.

- en répondant aux saisines dont elle a été l'objet et en formulant, quand des déséquilibres ont été constatés, des observations aux chaînes concernées (ce qu'elle a fait fréquemment pour Radio France Outre-Mer, notamment).

- en adressant des recommandations particulières à l'ensemble des chaînes et des radios dans le cadre des diverses élections qui ont eu lieu depuis le début de 1987 et en organisant les campagnes officielles sur les sociétés nationales de programme (cf article 16 de la loi du 30 septembre 1986). Cet aspect de l'activité de la CNCL a été très important puisque huit scrutins ont jalonné les dix-huit derniers mois. Son bilan est positif.

Pour l'année 1987, la CNCL a adressé des recommandations à l'occasion de quatre scrutins : l'élection à l'Assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna du 15 mars 1987 (recommandations adressées à RFO), l'élection des conseillers régionaux de l'assemblée de Haute-Corse du 22 mars 1987 (recommandations adressées à l'ensemble des sociétés nationales de programme et aux radios locales privées), la consultation du 13 septembre 1987 des populations de Nouvelle-Calédonie sur l'accession du territoire à l'indépendance ou sur son maintien au sein de la République française (recommandations adressées à RFO, à l'ensemble des sociétés métropolitaines et aux radios locales privées), les élections prud'hommales du 9 décembre 1987 (recommandations adressées aux sociétés nationales de programme et aux chaînes privées).

En 1988, elle a dû procéder :

- à l'organisation de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle des 24 avril et 8 mai, pour laquelle les responsables des formations politiques ont été consultés. Pendant la période de précampagne (22 février- 8 avril), elle a demandé aux chaînes d'assurer un traitement équilibré, dans le ton comme dans le temps, entre les candidats et leurs soutiens. Dans une recommandation du 3 février, dont les termes, bien que s'appliquant aux seules sociétés nationales de programme ont été communiqués, par lettre, aux présidents des chaînes privées, elle a établi une distinction entre les émissions d'actualité liées à l'élection présidentielle (application du principe de "l'accès équitable" à l'antenne) et celles qui ne l'étaient pas (application de la règle traditionnelle des "trois tiers"). A la suite des saisines de divers états-majors de candidats, elle a adressé des observations et des mises en garde à l'ensemble des chaînes. Pour la période de la campagne officielle (soit du 8 avril au 6 mai), elle a recommandé le 22 février, à l'ensemble des services de communication audiovisuelle, publics et privés, d'appliquer le "principe d'égalité" entre les candidatures et mis en place un dispositif de contrôle, candidat par candidat. Sur le fondement de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 et du décret du 14 mars 1964, elle a fixé, dans une décision du 10 mars, les règles de production, de programmation et de diffusion des émissions officielles sur les sociétés nationales de programme (elle les a précisées et adaptées au second tour du scrutin dans des décisions des 8, 12 et 29 avril). La CNCL a publié, à l'issue de l'élection

présidentielle, un rapport dans lequel elle a fait le point sur le déroulement de la campagne et formulé certaines propositions pour l'avenir, notamment en ce qui concerne l'application du principe d'égalité entre les candidats.

- à l'organisation de la campagne pour les élections aux conseils de régions et au congrès de Nouvelle-Calédonie du 24 avril. Des recommandations ont été adressées à Radio France Outre-Mer, aux radios locales privées et aux chaînes métropolitaines. Une décision du 22 mars a réglementé les émissions de la campagne officielle à la radio et sur RFO et un dispositif de contrôle a été institué sur place.

- à l'organisation de la campagne pour les élections législatives des 5 et 12 juin. Une recommandation a été adressée, le 19 mai, aux chaînes publiques et privées pour la durée de la campagne officielle (soit du 22 mai au 10 juin). Comme pour l'élection présidentielle, la CNCL a fait une distinction entre les émissions d'actualité selon qu'elles étaient ou non liées aux élections législatives. Pour l'actualité non liée aux législatives, elle a appliqué la règle des "trois tiers" et, pour la campagne, elle a recommandé l'égalité entre "les partis, groupements et personnalités ayant concouru à la formation de la majorité présidentielle d'une part et les partis, groupements et personnalités ayant formé la majorité parlementaire d'autre part, tout en tenant compte de l'importance respective des groupes à l'Assemblée Nationale" (le Front National étant comptabilisé à part et son expression limitée à l'importance des effectifs de son groupe au Palais Bourbon). Dans une décision portant la même date, elle a fixé, sur le fondement de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 et de l'article L 167-1 du code électoral, les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle sur les sociétés nationales de programme. Par ailleurs, par des décisions des 20 et 21 mai, elle a déterminé l'ordre de diffusion de ces émissions, d'une part pour les partis et groupements représentés par un groupe à l'Assemblée Nationale, d'autre part pour le Parti Ouvrier Européen qui n'y était pas représenté mais qui, présentant au moins 75 candidats, avait accès à la campagne officielle sur les ondes (article L 167-1 du code électoral). Comme pour les élections présidentielles, la CNCL a établi, à l'issue du scrutin, un rapport sur la campagne à la radio et à la télévision où sont récapitulés les conditions de son déroulement et les contrôles auxquels elle a donné lieu.

Il est à noter enfin, que la commission a adressé à l'ensemble des chaînes, une recommandation en vue des élections cantonales des 25 septembre et 2 octobre (recommandation n°88.6 J.O. du 11 août 1988), et qu'elle prépare actuellement l'organisation de la campagne pour le référendum sur le statut de la Nouvelle-Calédonie.

o En matière de publicité et de parrainage, le législateur a confié à la CNCL un rôle plus large que celui qu'avait eu, avant elle, la Haute autorité.

L'ensemble de la réglementation (publicité et parrainage) a été défini, pour les chaînes privées, conformément à l'article 27.I de la loi du 30 septembre 1986, par le décret n° 87.37 du 26 janvier 1987, pris en Conseil d'Etat après avis de la CNCL. Le dispositif retenu a été précisé par la commission pour chaque catégorie de services (conformément à l'article 27.II) et sur cette base, dans les décisions d'autorisation. La CNCL a, en outre, édicté le 7 décembre 1987, une recommandation relative au parrainage applicable aux sociétés de télévisions privées. Pour les chaînes publiques, elle s'est prononcée, dans l'avis qu'elle a rendu sur les cahiers des missions et des charges, sur les règles applicables aux émissions publicitaires et elle a défini, dans une décision du 7 décembre 1987, conformément à l'article 48 de la loi du 30 septembre 1986, les conditions dans lesquelles ces chaînes peuvent faire parrainer celles de leurs émissions (et elles seules) qui correspondent aux missions éducative, culturelle et sociale du secteur public. Dans le même temps où elle prenait cette décision et la recommandation applicable aux services privés, la CNCL, préoccupée par certains débordements, publiait une réflexion d'ensemble sur le parrainage à la télévision, élaborée en concertation avec les professionnels concernés.

A l'issue de leur premier exercice qui s'est achevé le 29 février 1988, la Cinq et M6 ont fait part à la CNCL de leur souhait de voir modifier, pour la seconde année d'exercice, le seuil maximum de publicité autorisée par heure donnée. La commission leur a permis, le 4 juillet dernier, de le porter de 15 % (9 minutes) à 18 % (10 minutes 48 secondes). S'inspirant des travaux en cours à l'échelon européen, elle n'a pas accédé à la demande des deux chaînes de voir leur plafond horaire passer de 9 minutes à 12 minutes.

Pour l'exercice, conformément à l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986, de sa mission de contrôle des messages publicitaires diffusés par l'ensemble des chaînes, la CNCL a créé,

par une décision du 17 avril 1987, un comité de la communication publicitaire présidé par un de ses membres - M. Jean Autin - (Jusqu'à cette date, les dossiers sont restés soumis à la Régie française de publicité, sous la responsabilité de la CNCL ; dépourvue depuis lors d'objet social, la RFP doit être dissoute lorsque sera réglé le sort des participations à son capital).

Il convient, enfin, de mentionner pour mémoire que la CNCL a mené une réflexion sur l'introduction, prévue par l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986, de la publicité politique à la télévision. Avant même que l'article 14 ne soit révisé par la loi portant diverses mesures d'ordre social du 30 juillet 1987, la CNCL s'était montrée réservée sur cette introduction, dans un document rendu public le 31 mai 1987.

2) L'activité de la CNCL correspondant à de nouvelles missions de l'organe de régulation

a) L'autorisation des services privés de communication audiovisuelle.

La loi du 29 juillet 1982 avait posé le principe de la liberté de communication et permis d'ouvrir le secteur de l'audiovisuel aux opérateurs privés, mais l'opacité des procédures d'attribution, au moins en ce qui concerne la télévision, avait singulièrement réduit la portée de l'ouverture. Chacun a en mémoire les conditions dans lesquelles la "première" cinquième chaîne a été octroyée à la fin de l'année 1985 au groupe Seydoux-Berlusconi, et le rapport de la commission sénatoriale d'enquête chargée de les examiner.

De même, sous l'empire de la loi de 1982, l'élaboration du plan de fréquences par Télédiffusion de France restait-elle sujette à caution et l'ombre qui l'entourait avait justifié que le Sénat s'y intéressât, par l'intermédiaire d'une commission de contrôle.

La réforme de 1986 a entendu mettre fin à ces procédures. La CNCL a reçu compétence pour délivrer les autorisations d'exploitation des services privés de communication audiovisuelle, qu'il s'agisse des télévisions nationales ou locales diffusées par voie hertzienne terrestre, de la radiodiffusion

sonore ou des services distribués par câble et par satellite. Le législateur a opté, dans chaque cas, en faveur de méthodes d'attribution transparentes comprenant, à chaque fois, la publication préalable des règles du jeu, un appel aux candidatures, la sélection des candidats par la CNCL à partir de critères légaux d'appréciation, puis la publication des autorisations au Journal Officiel dans des décisions rendant compte des engagements souscrits, les refus d'autorisation étant notifiés et motivés.

Dans le cadre ainsi défini par le législateur, la CNCL a attribué les différents services de communication audiovisuelle au terme de sélections dont toutes les étapes ont fait l'objet de publicité. Allant au-delà même des obligations imposées par la loi, elle a, pour les réseaux nationaux de télévision, procédé à une large consultation des professions concernées, complété son information en envoyant des questionnaires supplémentaires aux candidats, organisé une série d'auditions, d'abord privées, ensuite publiques, en présence de la presse et de la télévision. Sans équivalent jusque là, cette retransmission des débats a fait ensuite école dans le cadre de la procédure de réforme du code de la nationalité. Les auditions publiques des candidats à l'exploitation des cinquième et sixième chaînes et à la reprise de TF1 ont fait l'objet de publications qui en restituent le compte rendu intégral.

Prises dans ces conditions, les décisions de la CNCL n'ont pas été contestées. Elles n'ont fait l'objet ni de recours pour excès de pouvoir ni de demandes de constitution de commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle.

o Les télévisions nationales diffusées par voie hertzienne terrestre.

Lorsqu'elle est entrée en fonction, la CNCL s'est trouvée confrontée d'une part à la résiliation des concessions des cinquième et sixième chaînes dont le décret n° 86-901 du 30 juillet 1986 avait fixé l'effet à l'expiration du troisième mois suivant la date de son installation, soit au 28 février 1987, d'autre part à la privatisation de TF1, que le Gouvernement souhaitait mener à bien dès les premiers mois de 1987.

Les impératifs du calendrier ont été tenus. Inaugurant une procédure d'attribution nouvelle, ordonnée autour de la transparence (cf supra), la commission est parvenue à réattribuer les cinquième et sixième réseaux de télévision dès les

25 et 26 février 1987 (décision n° 87.12 et 87.13), et, le 4 avril suivant, 50% du capital de TF 1 étaient cédés au groupe conduit par la société Bouygues (décision n° 87-26).

La reconnaissance, dans les appels à candidature lancés le 26 janvier 1987 de la vocation "nationale" de la Cinq et de M6, jointe à la pression de leurs directions, voire du public, a en outre conduit la CNCL à accélérer l'extension des réseaux de diffusion de ces deux chaînes et à la mener au-delà des sites énumérés dans les annexes des décisions d'autorisation (cf infra chapitre II-2). Dans une résolution datée du 13 juillet 1987, elle a précisé sa doctrine en ce domaine : permettre le développement aussi rapide que possible de la Cinq et de M6, tout en favorisant les projets de télévision locale, émettant indépendamment ou en décrochage de ces deux réseaux.

o Les télévisions locales diffusées par voie hertzienne terrestre.

La CNCL a défini, dans deux textes du 15 juin 1987 (décisions n°s 87.39 et 87.40), les règles générales et les obligations particulières s'appliquant aux services de télévision à vocation locale ou régionale (durée des programmes propres, quotas de diffusion, promotion des manifestations culturelles locales...)

Les décisions qu'elle a prises dans ce cadre correspondant aux trois conceptions possibles de la télévision régionale :

- eu égard aux contraintes financières d'exploitation, la CNCL a privilégié une politique de "décrochage" sur les réseaux nationaux. Les groupes repreneurs des cinquième et sixième chaînes ont accepté, au cours de la procédure d'attribution, le principe d'une association avec des projets locaux de télévision, autorisée, au cas par cas, par la commission. En application de ce principe, la CNCL a procédé, dans certains cas, au jumelage des appels aux candidatures pour l'extension de la Cinq et de M6 avec d'autres pour des décrochages locaux sur les mêmes fréquences, ou lancé des appels d'offre pour de tels décrochages sur des sites où les deux chaînes nationales émettaient déjà.

L'expérience a malheureusement révélé le faible intérêt suscité par la formule. Dans trois cas seulement, les appels aux candidatures ont entraîné le dépôt de deux dossiers par site. Il

s'agit de l'appel lancé pour Brest le 2 octobre 1987 (Locovision Video et Télé Brest qui s'est ensuite retiré), de l'appel lancé pour Chambéry le 15 décembre 1987 (Ay Télévision et Change), et de l'appel lancé pour Perpignan le 18 mars 1988 (Canal Roussillon et Télé Pyrénées Roussillon).

Ces dossiers sont actuellement en cours d'instruction.

- en fonction des fréquences disponibles, un certain nombre d'appels à candidature ont été lancés par la CNCL pour des projets de télévision locale de plein exercice : le 16 juin 1987 pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, le 23 juillet 1987 pour l'agglomération de Toulouse, le 6 novembre 1987 pour Lyon et sa périphérie, le 31 janvier 1988 pour la Haute-Savoie, et le 10 mars 1988 pour Nantes/Saint-Nazaire.

Les résultats de ces appels ont permis à la commission de délivrer trois autorisations d'exploitation pour une durée de huit ans : à Toulouse le 7 décembre 1987 (Société Télé-Toulouse), en Haute-Savoie le 17 juin dernier (Canal Europe Mont-Blanc) et à Lyon le 11 juillet (Société SALT).

Pour Nantes/Saint-Nazaire, la commission a enregistré le dépôt de quatre candidatures dont les dossiers sont actuellement en cours d'instruction. Pour les départements d'outre-mer, elle a été conduite à demander aux candidats des informations complémentaires, compte tenu du caractère très tendu de l'équilibre financier des projets qui lui ont été présentés.

Enfin, la CNCL a procédé, à la fin du mois de mai dernier, à l'annonce préalable de zones dans lesquelles elle envisageait, après achèvement des études techniques, de lancer des appels aux candidatures pour des télévisions locales de plein exercice : il s'agit des agglomérations d'Angers, Avignon, Montpellier, ainsi que du Périgord.

Le caractère trop récent de l'expérience ne permet pas de se prononcer sur la viabilité des télévisions hertziennes locales. L'exemple de Télé-Toulouse, bien qu'il soit prématuré de dresser un bilan quelques mois seulement après son lancement, montre que les charges liées aux coûts de production et aux achats de programmes extérieurs sont supérieures de 25 à 30 % aux prévisions initiales ; en revanche, selon les premières enquêtes d'impact, le taux de pénétration et de fidélisation de l'audience dépasse celui que l'opérateur pouvait attendre.

- enfin, une vingtaine d'expériences de télévision temporaire, liées à des événements locaux significatifs (comme

les festivals) ont été, à ce jour, autorisées par la CNCL, selon une réglementation spécifique.

o Les radios privées.

En application de la loi du 30 septembre 1986, la CNCL a défini pour les services de radiodiffusion sonore privés diffusés par voie hertzienne terrestre :

- les règles générales de programmation (décision n° 87-24 du 18 mars 1987 en application de l'article 27-II).

- les obligations particulières imposées aux titulaires des autorisations (décision n° 87-25 du 16 mars 1987 prise en application de l'article 28).

Sur la base de ces décisions, et en respectant la procédure définie par le législateur, la commission a lancé, conformément à l'article 29 de la loi, un appel à candidature pour cinq zones géographiques qu'elle a préalablement déterminées : la région parisienne (décision n° 87-27 du 8 avril 1987), la région Nord-Picardie (décision n° 87-51 du 26 juin 1987), la région Rhône-Alpes (décision n° 87-121 du 6 août 1987), Saint-Pierre et Miquelon (décision n° 88-137 du 22 avril 1988) et l'Alsace-Lorraine (décisions n° 88-148 et 88-287 des 29 avril et 28 juin 1988). Elle a en outre procédé à un appel complémentaire en Ile-de-France (décision n° 88-231 du 24 mai 1988).

Les candidatures déposées ont toujours été très nombreuses :

- Paris, Ile-de-France, Oise :	304
(appel complémentaire :	138)
- Nord-Picardie :	257
- Rhône-Alpes :	271
- Saint-Pierre et Miquelon :	2
- Alsace-Lorraine :	300 environ (en cours)

Au vu des déclarations de candidature, la CNCL a arrêté et publié, conformément à la loi, les listes des fréquences pouvant être attribuées dans les zones considérées, accompagnées des

indications concernant la puissance apparente rayonnée et les contraintes éventuelles.

Les candidats ont été retenus puis sélectionnés à partir des critères définis par le législateur. En juillet dernier, 111 services de radiodiffusion sonore avaient été autorisés pour Paris, l'Ile-de-France et l'Oise (dont 56 à Paris) et 158 pour la région Nord-Picardie (dont 82 radios locales, 33 réseaux régionaux et 42 réseaux nationaux). La CNCL avait en outre retenu 126 candidats en région Rhône-Alpes pour l'exploitation de radios locales indépendantes, 24 pour des réseaux régionaux, 59 pour des réseaux nationaux, les radios périphériques ayant obtenu 14 autorisations.

La transparence recherchée par le législateur ayant un revers -celui de la lenteur de la procédure - la CNCL n'a pu, dans le délai fixé par la loi, (un an à compter de sa propre installation) réattribuer l'ensemble des fréquences sur l'ensemble du territoire, ce qui a contraint le précédent Gouvernement à déposer un projet de loi prorogeant les délais impartis. Doit-on rappeler que la CNCL se réunit en séance plénière pour régler les attributions et que ses décisions prennent en considération des paramètres aussi nombreux que la fréquence, le site et la puissance d'émission, le statut juridique et financier des candidats et la nature des programmes qu'ils proposent ? Si un de ces éléments change, la Commission est appelée, en son entier, à statuer à nouveau. (Doit-on souligner aussi que chaque attribution est imprimée in extenso au Journal Officiel, alors qu'une formule plus simple devrait pouvoir être utilisée ?) Il convient d'ajouter, enfin, que la CNCL s'est avérée souvent mal armée pour apprécier, depuis Paris, la diversité et la complexité des situations locales.

Quoi qu'il en soit, dans l'ensemble, la redistribution des fréquences paraît s'être jusqu'alors effectuée dans la sérénité, même si tous les problèmes n'ont pu être résolus pour la bande FM parisienne, encore sujette, en dépit de progrès réels, à un certain désordre. Peut-être n'a-t-il pas été accordé, en Ile-de-France tout au moins, une place suffisamment importante aux radios associatives, mais il est vrai que les autorisations dernièrement accordées leur ont été plus favorables.

o Les services diffusés par satellite.

Conformément aux articles 27 et 28 de la loi du 30 septembre 1986, des textes d'application sont venus préciser

les règles applicables aux services de radio et de télévision diffusés par satellite (décrets n° 87-36 et 87-37 du 26 janvier 1987 pour la diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles et pour les messages publicitaires et le parrainage ; décisions de la CNCL n° 87-33, 87-34, 87-35 et 87-36 du 18 mai 1987 pour les règles générales de programmation et les obligations particulières imposées aux radios d'une part, aux télévisions d'autre part).

Dans ce cadre, la commission a lancé le 5 juin 1987 (décision n° 87-42), un appel à candidature pour l'utilisation de quatre des cinq fréquences attribuées à la France. Les difficultés rencontrées dans la constitution de la société d'exploitation des satellites TDF1 et TDF2 ne lui ont pas permis d'arrêter un choix définitif des opérateurs. Néanmoins, afin de faciliter la poursuite des négociations préalables à la création de cette société (puisque le principe avait été admis que les opérateurs choisis devraient y participer), elle a procédé à une première sélection de candidats (décision n° 87-52 du 10 juillet 1987). Les candidatures suivantes ont été retenues :

- Pour un service de télévision :

. la société nationale de programme prévue à l'article 45 de la loi du 30 septembre 1986 (autrement dit, la SEPT)

. la société Télévision française 1

. la société pour l'exploitation de la cinquième chaîne

. la société Métropole télévision

. la société pour l'étude de l'exploitation des services de télévision par satellite (Canal plus famille).

- Pour un service de radiodiffusion sonore :

. la société Radio France

. la société Radio France internationale

. la Deutsche Bundespost.

Votre rapporteur tient à rappeler, pour le déplorer, que la CNCL a été récemment dessaisie du "dossier satellite" puisque le ministre des postes, des télécommunications et de l'espace, après avoir annoncé que le Gouvernement s'engageait au lancement de

TDF1 fin octobre, a confié au ministre délégué chargé de la communication le soin de trouver "un bouquet de programmes" et, partant, le choix des opérateurs (même si le ministère a entamé une concertation avec la commission).

o Les services distribués par câble.

Les articles 33 et 34 de la loi relative à la liberté de communication ont redéfini le cadre juridique de la câblo-distribution. La CNCL a reçu compétence pour autoriser l'exploitation des réseaux dont l'établissement est au préalable accepté par les collectivités locales desservies, et dont les règles sont fixées par décret.

Le décret relatif à l'exploitation de réseaux câblés distribuant des services de radiodiffusion sonore et de télévision a été pris, après avis de la CNCL, le 29 septembre 1987. Avant la publication de ce décret, la commission a prorogé les premières autorisations ou délivré des autorisations d'exploitation provisoires pour des durées limitées.

A ce jour, la CNCL a accordé 19 autorisations définitives, auxquelles il convient d'ajouter le réseau de Cergy-Pontoise autorisé par la Haute autorité, le réseau expérimental de Biarritz géré par France-Télécom et les principaux réseaux communautaires construits dans le cadre de la réglementation de 1977 (soit Dunkerque, Grande Synthe, Metz, Montigny les Metz, Munster).

Vingt-six réseaux sont donc ouverts aujourd'hui. Ils représentent un potentiel de 2.800.000 prises raccordables dont 460.000 sont déjà livrées, mais le nombre de leurs abonnés ne dépasse pas 80.000. Certes, dans la plupart des cas, ils n'en sont qu'à la première année de montée en charge commerciale. Néanmoins, les perspectives ne semblent guère encourageantes quant à la rapide viabilité économique du câble en France. Par ailleurs, les réseaux diffusant de nombreuses chaînes étrangères et aucune harmonisation des règles n'étant encore intervenue à l'échelon européen, le régime de la cablo-distribution reste mal défini.

b) Les "pouvoirs techniques"

Contrairement à la Haute autorité, la CNCL a été amenée à exercer un certain nombre de missions à caractère "technique" jusqu'alors dévolues à d'autres organismes (notamment à

Télédiffusion de France et France-Telecom, ex Direction générale des télécommunications). Ainsi :

o L'article 9 de la loi du 30 septembre 1986 l'ayant associée aux négociations internationales sur les télécommunications et la radiodiffusion, et notamment sur les fréquences radioélectriques, elle a participé :

- au sein du comité de coordination des télécommunications (C.C.T.), à la préparation des conférences administratives des radiocommunications organisées par l'Union internationale des télécommunications (U.I.T.);

-aux réunions du comité consultatif international des radiocommunications (C.C.I.R.).

En revanche elle n'a en général pas été tenue au courant des réunions organisées par la conférence européenne des postes et télécommunications (C.E.P.T.) ou par l'A.R.F.A. (organe de l'O.T.A.N. traitant des questions de fréquences).

o Elle a délivré, en vertu de l'article 10, les licences annuelles d'utilisation des réseaux radioélectriques privés. Même si elle n'a pas occupé le devant de la scène, l'activité déployée par la CNCL, dans ce secteur, a été importante compte tenu, d'une part du nombre de réseaux concernés (environ 50.000 réseaux privés regroupant 350.000 mobiles auxquels s'ajoutent 14000 radioamateurs et environ 200.000 cibistes) et, d'autre part, des problèmes rencontrés. La commission a notamment entamé une réflexion avec le ministère des postes et des télécommunications et les syndicats professionnels d'industriels et d'installateurs afin d'adapter la réglementation en vigueur - qui datait de 1977 - et de remédier, pour satisfaire aux besoins économiques, à la saturation des bandes de fréquence attribuées aux réseaux privés; la concertation a permis d'élaborer une réglementation relative aux réseaux partagés - décision n°88-136 du 20 avril 1988 de la C.N.C.L. et arrêté du 21 avril 1988 du ministre des postes et télécommunications - ceux-ci permettant à la fois une meilleure utilisation du spectre hertzien et une meilleure qualité de service tout en remédiant à la pénurie de fréquences, laquelle demeure cependant préoccupante et continue à faire l'objet de discussions avec France-Telecom.

C'est en application du même article que la CNCL a procédé à l'extension, selon un rythme soutenu (cf infra chapitre II.2) des réseaux de la Cinq et de M6 et de celui de Canal Plus, qu'elle a autorisé l'établissement des premières télévisions locales (cf supra), qu'elle a élaboré de nouveaux plans de fréquence pour les services privés de radiodiffusion sonore (cf supra) et délivré les licences d'exploitation des réseaux câblés (cf supra).

Sur la même base, la CNCL a été consultée par le ministre des postes et télécommunications sur plusieurs demandes d'autorisation de services de télécommunication ouverts à des tiers (six au 31 juillet 1988) : service Operator de T.D.F., choix d'un deuxième opérateur de radiotéléphone, service Alphapage de France-Telecom, service de télé Réunion de la société Genesys, utilisation par T.D.F. de répéteurs loués par l'Union européenne de radiodiffusion (U.E.R.) à bord des satellites Eutelsat et service de diffusion de données présenté par T.D.F. et la Générale de services informatiques.

L'article 10 prévoyait enfin, et c'était sans doute sa disposition essentielle, que la CNCL aurait une compétence générale à l'égard de l'ensemble des liaisons et installations de télécommunications, à l'exception de celles de l'Etat, à compter de l'entrée en vigueur, au plus tard le 31 décembre 1987, d'une loi introduisant la concurrence dans ce secteur. Chacun sait que la complexité des problèmes posés n'a pas permis au Gouvernement de déposer, dans les temps, un projet de loi en ce sens. Néanmoins, il a demandé en août 1987 l'avis de la CNCL sur un avant-projet. La commission a donné son accord sur les options de la réforme proposée (avis n°87-12 du 15 septembre 1987) tout en suggérant que des précisions soient apportées sur de nombreux points (qu'il s'agisse du changement de statut de la DGT, des services à valeur ajoutée ou de la définition et des conditions d'autorisation des services élémentaires, par exemple).

o Si le Gouvernement n'a pas pris le décret d'application de l'article 11, fixant les conditions dans lesquelles la CNCL veille au respect, par les exploitants d'installations de télécommunications, du principe d'égalité de traitement entre les usagers, la commission n'a été saisie d'aucune demande relative à cette question.

o L'article 12 de la loi du 30 septembre 1986, qui prévoit que la CNCL est consultée sur tout projet visant à rendre obligatoires les normes relatives aux matériels et techniques de communication, n'a donné lieu qu'à une seule application : saisie, le 13 mai 1987, du projet d'arrêté fixant la norme du système français de radiodiffusion par satellite (norme D2 - Mac Paquet), la commission lui a donné un avis favorable.

o En application de l'article 21, deux arrêtés du premier ministre, l'un du 26 janvier 1987 et l'autre du 27 avril 1987, ont transféré à la C.N.C.L. la gestion des bandes de fréquences attribuées aux administrations de l'Etat et gérées antérieurement par T.D.F., et celles correspondant aux réseaux radioélectriques privés et aux radioamateurs, gérées, jusque-là, par la direction générale des télécommunications. (Toutefois, de nombreuses bandes de fréquences sont en partage entre plusieurs utilisateurs et des mises au point restent encore à faire, principalement entre la commission et France-Telecom).

En tant que gestionnaire de fréquences et conformément aux dispositions du décret n°87-689 du 19 août 1987, la CNCL a participé aux réunions du comité de coordination des télécommunications (C.C.T.) et de ses différents organes, commission mixte des fréquences (C.M.F.), commission des conférences sur les radiocommunications (C.C.R.), commission de synthèse et de prospective en radiocommunications (C.S.P.R.), commission d'assignation des fréquences (C.A.F.) et comité d'étude de la répartition géographique des stations radioélectriques (CO.RE.STA.).

o En vertu de l'article 22, la CNCL a veillé à ce que les fréquences, dont l'attribution lui a été confiée, soient utilisées dans le respect des traités internationaux signés par la France et, notamment, du règlement des radiocommunications. Ses efforts ont porté en priorité sur les radios privées qui, depuis plusieurs années, étaient une source de plaintes continuelles des administrations étrangères, suisse et belge principalement, mais aussi allemande et britannique. C'est pourquoi, après avoir procédé à la remise en ordre de la bande FM en région parisienne au cours de l'été 1987, elle a accordé la priorité aux régions frontalières (Nord-Picardie, Rhône-Alpes, Alsace-Lorraine - cf supra).

La CNCL a contrôlé avec vigilance l'utilisation des fréquences dans les régions où elle a délivré de nouvelles autorisations (cf infra - Chap. III - V, l'exercice par la commission de ses pouvoirs de sanction). Elle a adressé de nombreuses mises en demeure aux radios qui ne respectaient pas les conditions techniques de leur autorisation et porté systématiquement plainte contre les radios non autorisées. Dans les autres régions, elle n'est intervenue qu'au cas par cas, compte tenu de la complexité de la situation juridique de nombreuses radios privées (elle a toutefois porté plainte contre toutes les radios non autorisées de la région de Gex-Annemasse-Thonon qui émettaient vers la Suisse en violation des accords de coordination. La saisie de plusieurs d'entre elles a permis de renouer le dialogue sur la planification des fréquences dans ce secteur avec l'administration suisse).

La commission a également veillé à assurer la bonne réception des signaux, en imposant des conditions strictes pour le choix des sites de diffusion. Cette politique semble avoir donné de bons résultats, y compris à Paris.

L'application de l'article 22 n'a pas soulevé de problèmes particuliers en ce qui concerne les bandes affectées à la télévision ou aux réseaux radioélectriques privés. (Il faut toutefois signaler l'importance du travail de coordination des fréquences avec les pays voisins qu'implique le développement des télévisions privées, lequel se heurte d'ailleurs, de plus en plus, dans les zones frontalières du Nord et de l'Est, à l'encombrement du spectre hertzien).

o Les réseaux câblés devant être, aux termes de l'article 34, "conformes à des spécifications techniques d'ensemble définies par la CNCL", la commission a préparé, en ce sens, un projet en liaison avec le C.C.E.T.T., France-Telecom, la Mission câble et T.D.F. Ce document a été transmis pour avis aux administrations, aux industriels, aux opérateurs et aux organisations professionnelles intéressés ainsi qu'aux associations représentant les collectivités locales. Sa version définitive devrait pouvoir être mise au point et adoptée dans les prochaines semaines.

Le délai nécessaire à la mise au point de ces spécifications techniques n'a causé aucun retard dans la délivrance des autorisations, tous les dossiers soumis jusqu'à présent à la

commission ayant relevé du plan câble et donc présenté la garantie technique de France-Telecom.

Il est à noter que la CNCL a abordé ce dossier sans parti-pris technique (structure en arbre ou en étoile, câble coaxial ou fibre optique, etc...) et qu'elle a cherché à établir des normes qui, tout en garantissant la fiabilité et la qualité des équipements et la compatibilité des matériels, devraient permettre, par leur souplesse, d'accélérer le développement de la télévision par câble.

o En application de l'article 100 de la loi du 30 septembre 1986, le décret du 1er décembre 1986 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la CNCL a précisé les modalités de transfert, au bénéfice de la commission, des services de TDF et de la DGT nécessaires à l'exercice des attributions "techniques" qui lui ont été confiées par le législateur. Le bilan de ces transferts est différent selon que l'on considère les relations de la CNCL avec TDF ou avec France- Telecom :

- les agents de la sous-direction de la planification des fréquences de T.D.F. ont été mis à la disposition de la CNCL dès le début de 1987 et ont été transférés dans ses locaux en décembre dernier. Le système de la mise à disposition gratuite de ces agents, prévu pour 1987, ayant été reconduit pour 1988, il n'a pas été possible à la commission d'envisager leur intégration comme le prévoyait le décret du 1er décembre 1986. Une convention conclue le 28 avril 1988 entre les présidents de la CNCL et de TDF a fixé les modalités de cette mise à disposition ainsi que celle des agents de T.D.F. affectés au contrôle de la réception. Cette mise à disposition gratuite n'est pas sans inconvénient notamment parce qu'elle prive la C.N.C.L. d'une autorité réelle sur des personnels qui sont indispensables à l'exercice de ses missions (c'est ainsi que T.D.F. a eu tendance à affecter ses agents du contrôle de la réception -lesquels constituent à bien des égards le bras séculier de la C.N.C.L. - à des tâches pour elle plus rémunératrices, comme par exemple, la recherche de sites d'émission pour le deuxième opérateur de radiotéléphone, dont elle est elle-même actionnaire, ou des études de fréquences commandées par des candidats à l'exploitation de télévisions privées).

- il était prévu que la CNCL bénéficierait de trente-cinq emplois budgétaires transférés de la DGT et que celle-ci mettrait à sa disposition le centre de gestion des réseaux privés (CGRP) de Noisieu dans le Val de Marne (60 personnes). Dix agents seulement sur les trente-cinq prévus ont pu être recrutés par la

commission. Une convention signée le 13 novembre 1987 entre le ministre des postes et télécommunications et le président de la C.N.C.L a fixé les conditions de mise à disposition du C.G.R.P. Deux inconvénients sont apparus à l'usage. Le premier tient à ce que la C.N.C.L. n'a aucun accès direct à des éléments pour elle essentiels, comme le fichier des fréquences attribuées aux réseaux privés ou celui des titulaires de licences, et qu'elle n'a aucun contrôle réel sur ces derniers. Le second, déjà évoqué à propos de TDF, résulte de la tendance de France-Telecom à utiliser à son profit, au moins partiellement, ceux de ses agents qui travaillent pour la commission (il est ainsi arrivé, par exemple, que certains d'entre eux soient utilisés pour assurer la commercialisation du radiotéléphone de voiture).

En définitive, dans les deux cas -radiodiffusion et télécommunications- la modestie des moyens propres de la C.N.C.L. et la sous-traitance obligée aux organismes auxquels elle devait, dans l'esprit du législateur, se substituer, ne lui a pas permis de jouer pleinement le rôle qu'on attendait d'elle sur le plan technique.

II) L'OPERATION DE PRIVATISATION DE TF1

La privatisation de TF1 constituait indéniablement, à côté de la création d'une instance de régulation aux pouvoirs renforcés, l'une des innovations majeures de la loi relative à la liberté de communication et elle en fut la plus controversée.

N'évoquant ici que l'opération de privatisation, votre rapporteur constate qu'en dépit de nombreux pronostics défavorables, elle a été menée à bien dans des délais rapides. On lui permettra d'attribuer ce succès, en partie au moins, à la procédure suivie, laquelle fut ordonnée, conformément aux prescriptions du législateur, autour du principe de la transparence. Sa récapitulation le montre :

- La nécessité de certifier les comptes de TF1 avant sa privatisation a conduit le Gouvernement à lancer, dès la mi-août 1986, un appel d'offres auprès des cabinets d'audit. Deux cabinets comptables spécialisés dans le domaine de la communication ("Salustro" et "Ernst et Whinney") ont été retenus, début octobre, par le ministre de l'économie et des finances et le ministre de la culture et de la communication.

- Fin octobre, un appel d'offres a été lancé aux banques pour l'évaluation de TF1 et de son prix de cession. Trois banques ont été choisies par le ministère de l'économie et des finances (BNP et Shearson-Lehman) et TF1 (Banque de l'Union Européenne).

- En application de l'article 62 de la loi du 30 septembre 1986, un cahier des charges a été imposé au cessionnaire de TF1 par le décret n° 87-43 du 30 janvier 1987 avec, outre des dispositions diverses et transitoires, trois grandes catégories d'obligations générales (règles de programmation et de diffusion, conditions générales de production des oeuvres diffusées ; règles applicables à la publicité et au parrainage).

- Un autre décret, portant la même date du 30 janvier 1987 (décret n° 87-44) a déterminé, en application des articles 63 et 64 de la loi du 30 septembre 1986, les conditions dans lesquelles l'appel aux candidatures pour la reprise de TF1 devait

s'effectuer : il devait être publié dans les deux jours suivant la date de publication de l'arrêté fixant le prix de cession des 50 % de TF1 pour le groupe repreneur, et les dossiers de candidature, dont le contenu était précisé, devaient être déposés à la CNCL dans les quinze jours suivant la date de publication de l'appel aux candidatures.

- Le 5 février 1987, après que la commission de la privatisation eut, conformément à l'article 59 de la loi relative à la liberté de communication, retenu un prix de cession minimum qu'elle fixa à 4,5 milliards de francs, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de la culture et de la communication ont arrêté, conjointement, le prix de cession au groupe repreneur des 50 % du capital de la chaîne. Afin de donner, ce qui était nécessaire, une forte prime de contrôle (33 %) au groupe cessionnaire, ce prix a été fixé à 3 milliards de francs, ce qui devait naturellement conduire à un prix par action (285 francs) nettement plus élevé que pour l'offre aux salariés et l'offre publique de vente auxquelles il devait être ultérieurement procédé.

En même temps qu'ils annonçaient le prix de cession, les ministres compétents indiquaient que le lien entre la privatisation de TF1 et le souci de relance de la création française serait concrétisé par l'attribution à cet objectif prioritaire de 10 % du produit de cession de la chaîne.

La "phase préparatoire" de la privatisation de TF1, ainsi achevée, la période active de cession a pu commencer :

- Le 6 février 1987, la CNCL a lancé l'appel aux candidatures pour l'acquisition de 50 % du capital de TF1 (décision n° 87-8). Deux groupes d'acquéreurs (si l'on excepte la candidature fantaisiste de "Tête à Tête") se sont portés candidats, l'un conduit par la société Bouygues, l'autre par Hachette.

- Après avoir demandé à Hachette, d'une part de préciser son dossier (afin de témoigner des engagements solidaires des membres du groupe qu'elle conduisait), et d'autre part, de substituer, dans son capital, à la BNP (banque conseil du Gouvernement pour l'évaluation de TF1) un ou plusieurs partenaires présentant des garanties équivalentes, la commission a admis les deux groupes à la candidature dans sa décision n° 87-17 du 9 mars 1987.

- A l'issue d'auditions tant publiques que privées (cf supra), la CNCL a désigné le groupe conduit par la société Bouygues comme repreneur de TF1 (décision n° 87-26 du 4 avril 1987). L'appréciation de la capacité financière respective des deux groupes et leurs engagements dans les domaines de la programmation et de la production ont pesé ; mais c'est surtout le souci de diversifier les opérateurs qui a déterminé le choix de la commission, même si la candidature présentée en commun par Hachette et Havas -qui aurait été de nature à compromettre gravement la nécessaire concurrence du secteur de la communication- avait fait long feu dès la publication du prix de cession de TF1.

- Après que le Parlement eut adopté des dispositions facilitant la privatisation de TF1 dans la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne et que la Commission des opérations de bourse eut décidé que TF1 serait cotée sur le second marché, les 50 % restants du capital ont été proposés au public dans les conditions définies par un arrêté du 28 juin 1987 :

o 40 % du capital (8.400.000 actions) ont fait l'objet d'un appel public à l'épargne (7.636.000 actions par offre publique de vente au prix de 165 francs l'action, 764.000 actions mises en réserve pour attribution gratuite).

o 10 % du capital (2.100.000 actions) ont été proposés aux salariés et anciens salariés de l'entreprise et de ses filiales (2.040.000 actions mises en vente au prix de 132 francs l'action - soit un rabais de 20 % -, 60.000 actions mises en réserve pour attribution gratuite).

- La vente publique des titres de TF1 a eu lieu du 29 juin au 11 juillet 1987. Elle a été plusieurs fois couverte.

- Il est apparu, à la fin du mois d'août, que le personnel de la chaîne n'avait souscrit que 2,4% du capital. La loi ayant précisé que les titres restants devraient lui être à nouveau proposés avant que le solde éventuel ne fasse l'objet d'une mise sur le marché, l'Etat a décidé de transférer ces titres à une société constituée à seule fin de les porter jusqu'à leur cession définitive, la Syalis. Saisie par le comité d'entreprise de TF1, la CNCL a été amenée à intervenir pour que la répartition du capital de cette société n'ait pas d'incidence sur le respect du seuil de participation fixé par l'article 39 de la loi du 30 septembre 1986 (le schéma initial prévoyant que la société TF1 détiendrait 45%

du capital de la Syalis, la part de chacun des actionnaires de TF1 dans le capital de la chaîne, et notamment celle de la société Bouygues, déjà au plafond de 25%, en aurait été accrue indirectement en proportion ; l'intervention de la commission a conduit à ramener la part de la société TF1 dans la Syalis à 10%, ce niveau de participation étant sans conséquence sur la répartition du capital de la chaîne).

. La procédure prévue par le législateur pour la privatisation de TF1 a donc fait la preuve de son efficacité. Certains esprits chagrins avaient tenté de discréditer à l'avance la transparence de l'opération (le Gouvernement demanderait à la CNCL de "donner la chaîne" à Hachette) et parié sur son échec financier (des voix ne s'étaient-elles pas élevées pour déplorer que "l'on brade TF1" et pour affirmer, dans le même temps et non sans contradiction, que la vente de ses titres ne rencontrerait aucun succès auprès du public?). Leurs prévisions auront été démenties. Plus de 415.000 actionnaires ont souscrit à l'offre publique de vente de TF1. En l'espace de dix mois, de juillet 1987 à mai 1988, l'action TF1 - même si elle a subi, comme les autres, le contrecoup du krach boursier de l'automne 1987 - a gagné plus de 30%, alors que, dans le même temps, l'indice général de la bourse a chuté de près de 20%.

Si l'opposition d'alors avait dénoncé le "scandale politique, financier et culturel" de la privatisation de TF1, le nouveau gouvernement ne paraît pas vouloir renationaliser la chaîne et les difficultés qu'entraînerait une telle opération n'expliquent pas, à elles seules, son renoncement.

III) LA TRANSCRIPTION DES AMBITIONS DU LEGISLATEUR POUR LA CREATION ORIGINALE FRANCAISE

Les ambitions nourries par le législateur pour la création originale française, dont la relance a constitué l'objectif majeur de la réforme de 1986, ont reçu une transcription :

- normative, pour les chaînes privées (votre rapporteur se bornera ici à la rappeler, sans porter de jugement sur le mécanisme du "mieux disant culturel" sur lequel il se prononcera dans la conclusion du présent rapport, après avoir confronté aux engagements décrits dans le présent chapitre, les bilans examinés dans le troisième)

- budgétaire, pour le secteur public.

1) les obligations et les engagements des chaînes privées

Les décrets d'application de la loi du 30 septembre 1986 et les décisions prises par la Commission nationale de la communication et des libertés ont transcrit la volonté du législateur d'imposer aux diffuseurs des exigences élevées en matière de diffusion et de production d'oeuvres audiovisuelles d'expression française. L'exploitation des chaînes privées a été soumise à des obligations générales complétées par les engagements souscrits par les attributaires dans leurs dossiers de candidature.

Ainsi, des décrets d'application ont précisé :

- les obligations relatives au régime de diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles (décret n° 87-36 du 26 janvier 1987);

- les obligations relatives au régime applicable à la publicité et au parrainage (décret n° 87-37 du 26 janvier 1987);

- les obligations imposées au repreneur de TF1 (décret n° 87-43 du 30 janvier 1987).

La Commission nationale de la communication et des libertés a :

- tout d'abord précisé les prescriptions minimales imposées aux candidats à l'exploitation des cinquième et sixième chaînes de télévision (décisions n° 87-1 et 87-2 du 15 Janvier 1987 fixant les règles générales et les obligations particulières applicables aux services de télévision privés à vocation nationale diffusés en clair par voie hertzienne terrestre).

- puis attribué les autorisations sur la base des engagements souscrits par les candidats à l'exploitation des chaînes privées lors de l'instruction de leur candidature : (décision n° 87-12 du 25 février 1987 pour la Cinq, décision n° 87-13 du 26 Février 1987 pour M6 et décision n° 87-26 du 4 avril 1987 pour TF1).

En vertu de l'ensemble de ces dispositions, TF1, la Cinq et M6 ont été soumises à des règles strictes concernant la diffusion et la production des oeuvres audiovisuelles :

o Le régime de diffusion des oeuvres audiovisuelles

Les quotas varient selon les chaînes :

Pour TF1 :

- 70% d'oeuvres d'origine communautaire;

- 50% d'oeuvres d'expression originale française. Le volume horaire minimum pour les premières diffusions en France doit respecter le tableau suivant :

	1987	1988	1989
Fictions tous publics	120	160	270
Dessins animés	10	30	50
Autres émissions	220	230	230
Total	350	420	550

Pour la Cinq :

- 60% d'oeuvres d'origine communautaire, la troisième année;

- 45,5% d'oeuvres d'expression originale française la première année, 50% à partir de la troisième année; en outre, dès la deuxième année, un volume horaire minimum de 300 heures pour les premières diffusions.

Pour M6 :

- 60% d'oeuvres d'origine communautaire la troisième année;

- 52% d'oeuvres d'expression originale française la première année, pourcentage progressivement porté à 69% la cinquième année; en outre, dès la première année, un volume horaire minimum de 300 heures pour les premières diffusions.

- 50% des émissions musicales, lesquelles doivent représenter 40% de la programmation, consacrées à la musique d'origine française.

o La production d'oeuvres audiovisuelles

Les obligations sont définies :

- d'une part, par référence au chiffre d'affaires :

Pour TF1 : 15% du chiffre d'affaires net consacrés à la production d'oeuvres d'expression originale française.

Pour la Cinq : engagement de dépasser 15% du chiffre d'affaires (hors documentaires).

Pour M6 : engagement de dépasser 15% du chiffre d'affaires (38% la première année).

Pour chacune des chaînes, il a été prévu qu'au cas où les montants effectivement dépensés au cours d'un exercice pour la production d'oeuvres d'expression originale française n'atteindrait pas la part prescrite du chiffre d'affaires, la différence serait versée par les sociétés au compte de soutien aux industries de programmes (pour TF1, article 19 de la décision du 4 avril 1987; pour la Cinq, article 20 de la décision du 25 février 1987; pour M6, article 20 de la décision du 26 février 1987).

- d'autre part, par genre : la fiction, le dessin animé, les oeuvres d'animation, le documentaire et, pour M6, les émissions musicales, les spectacles musicaux et les vidéomusiques font l'objet de dispositions particulières.

Ainsi, TF1 s'est engagée :

- à commander des oeuvres d'expression originale française, autres que cinématographiques, pour les volumes horaires et les montants de financement propres suivants :

	1987	1988	1989
<i>Fictions tous publics :</i>			
Heures	150	213	260
Millions de francs	300	370	468
<i>Dessins animés :</i>			
Heures	28	28	28
Millions de francs	7	22	22
<i>Documentaires de création :</i>			
Heures	20	65	70
Millions de francs	15	62	69
<i>Total :</i>			
Heures	198	306	358
Millions de francs	322	454	559

Ces engagements comprennent, pour la fiction lourde, un volume horaire de 108 heures en 1988 (et de 275 millions de francs) et de 120 heures en 1989 (et de 335 millions de francs);

- à commander les volumes horaires suivants d'émissions scénarisées d'expression originale française pour la jeunesse : 64 heures en 1987, 100 heures en 1988 et 1989, dont 18 heures en 1987, 48 heures en 1988 et 54 heures en 1989 de fiction pour la jeunesse;

- à réserver, chaque année, à l'écriture au moins 2% de son budget de création.

La Cinq s'est engagée à consacrer au moins 10% de ses dépenses de production à la création d'oeuvres françaises d'animation (soit 6 millions de francs la première année).

M6 a pris l'engagement :

- de réserver 80% de sa production de documentaires à la création française;

- de consacrer 14 millions de francs, dès la première année, à la production d'émissions musicales;

- de coproduire, chaque année, au moins cent vidéomusiques consacrées à des artistes français;

- de produire elle-même, chaque année, au moins cent vidéomusiques consacrées à de jeunes talents de la chanson française et de coproduire des émissions destinées à leur promotion ;

- de faire organiser et de produire, pour son compte, au moins dix enregistrements de spectacles musicaux en France;

- de consacrer au moins 350 millions de francs au financement de coproductions de fiction télévisuelle de 1987 à 1991;

- de consacrer 1% de son chiffre d'affaires à la production d'oeuvres françaises d'animation (soit 6 millions de francs la première année) et de conclure des préachats de productions françaises d'animation pour treize heures par an au minimum.

2) L'effort budgétaire pour le secteur public.

Les obligations du secteur public à l'égard de la création originale ont été maintenues : dans les cahiers des missions et des charges d'Antenne 2 et de FR3, approuvés par le décret n° 87-

717 du 28 août 1987, les quotas de diffusion retenus sont les suivants : 60% d'oeuvres audiovisuelles d'origine communautaire, 50% d'oeuvres d'expression originale française. Pendant une période de transition - jusqu'au 30 septembre 1990 - ces quotas ne s'appliquent, pour la fiction et les documentaires, qu'aux émissions diffusées aux heures de grande écoute (c'est-à-dire en semaine, entre douze et quatorze heures et après dix-neuf heures, et les samedis, dimanches et jours fériés, toute la journée).

En outre, Antenne 2 et FR3 doivent diffuser annuellement un volume minimum respectif de 300 heures et de 120 heures d'émissions d'expression originale française en première diffusion en France, consacrées à des oeuvres de fiction, autres que cinématographiques, et à des documentaires.

Au travers des budgets de 1987 et 1988, l'effort de création des sociétés nationales de programme a reçu un appui financier sans précédent (il convient d'ores et déjà de souligner ici, avant d'y revenir dans le troisième chapitre de ce rapport, que cet effort pourrait à l'avenir s'essouffler si aucune solution durable n'est apportée au problème de financement des chaînes publiques) :

- en 1987, Antenne 2 et FR3 se sont vu accorder respectivement 16,5 et 36,5 millions de francs de mesures nouvelles à ce titre; elles ont bénéficié, en outre, d'une dotation de 12,5 millions de francs pour leurs dépenses liées à la rémunération des auteurs et de leurs ayants-droit. Un prélèvement de 319,6 millions de francs sur le produit de la redevance a été effectué au profit du programme culturel de la société d'édition de programmes de télévision (SEPT).

- dans le projet de loi de finances pour 1988, les mesures nouvelles initiales affectées à la création, ont été de 31 millions de francs pour Antenne 2 et de 34,4 millions de francs pour FR3. Les excédents constatés dans la perception de la redevance en 1987 ont permis de les compléter par l'attribution de 90 millions de francs à Antenne 2 et de 60 millions de francs à FR3. En outre, la deuxième chaîne, après réévaluation du montant attendu de la redevance pour 1988, s'est vu accorder une trentaine de millions de francs supplémentaires.

Mais surtout, les deux chaînes ont bénéficié cette année, et bénéficieront encore l'année prochaine, de dotations en capital provenant des 10% du produit de la privatisation de TF1 :

Antenne 2 a reçu à ce titre 130 millions de francs au printemps dernier et FR3 50 millions de francs (la SFP 84 millions de francs).

La procédure de contrôle de l'affectation de cette dotation à la création originale française a été fixée par les autorités de tutelle (ministres de la culture et des finances) au mois de mai dernier. Afin de vérifier que les sommes ont bien été utilisées par les sociétés nationales de programme, conformément à l'intention des pouvoirs publics et qu'elles ont bien constitué un supplément par rapport à ce qu'aurait été le volume de création des chaînes si la dotation n'avait pas été versée, il a été institué un double mécanisme de contrôle :

- dans le cadre des bilans annuels sur les stocks de programmes et des comptes de résultats annuels, les éléments correspondant à l'emploi de la dotation seront isolés : cette vérification sera effectuée à l'occasion de l'examen des comptes de l'exercice 1988, au printemps 1989 ;

- des comptes rendus quadrimestriels sur les engagements pris, les paiements effectués, et les intentions de diffusion des programmes correspondants doivent être communiqués aux conseils d'administration et aux administrateurs de tutelle (les conseils d'administration doivent en outre approuver les modalités d'emploi prévues de cette dotation à l'occasion des versements effectués).

Enfin, la SEPT s'est vu attribuer cette année 311,6 millions de francs au titre de la redevance (en réalité, ses ressources disponibles s'élèvent, en 1988, à 540,4 millions de francs, du fait d'un report de financement de l'année précédente où le plan de charge n'a pu être tenu). En deux ans, elle a bénéficié d'une capacité de financement de 631,2 millions de francs, consacrés pour l'essentiel aux dépenses de programmes (cf infra- chapitre III bilan de la création audiovisuelle).

CHAPITRE II

DES SIGNES D'ADAPTATION

La capacité du marché publicitaire à financer six chaînes généralistes - dont une cryptée et admise sur ce marché pour ses plages de diffusion en clair - fut un des principaux débats qui alimentèrent les travaux préparatoires de la loi relative à la liberté de communication.

Sans que l'on puisse pour autant en tirer des conclusions définitives, on constate aujourd'hui qu'en France, comme à l'étranger, les ressources publicitaires disponibles ont permis au pôle privé de se développer, sans menacer les autres supports, comme la presse, et que, si la Cinq et M6 ont eu un premier exercice déficitaire - plus important que prévu pour la première, conforme aux prévisions pour la seconde - leur pénétration s'accroît régulièrement sur le marché de l'audience où les chaînes publiques, quant à elles, ont montré, au printemps dernier, qu'elles peuvent regagner une partie du terrain qu'elles ont cédé.

Les organismes publics prestataires de services semblent parvenir à s'insérer dans le nouveau contexte concurrentiel, même si la situation de la SFP est plus délicate que celle de l'INA ou de TDF.

D) L'EVOLUTION DU MARCHE PUBLICITAIRE

o Votre rapporteur le soulignait dans son dernier avis budgétaire, confirmation a été donnée à ses propos depuis, le marché publicitaire français a enregistré, en 1987, une forte croissance dans laquelle, grâce à un effet multiplicateur, les équilibres ont été préservés.

Les recettes publicitaires ont globalement augmenté de 15,5 % (14,5% en 1986). La presse a conservé sa première place en part de marché (56,7 % cf tableau n° 1) et a même vu ses recettes croître de plus de 2 milliards de francs. Tout en augmentant sensiblement les leurs (respectivement de 10% et de 10,5%), les supports radio et affichage ont légèrement régressé en perdant, l'un un point de part de marché (7,4%), et l'autre un demi point (12,3%). Seul le cinéma a enregistré un net recul lié à la crise de fréquentation des salles (- 20 % de recettes et 1,1 % du marché).

Ce sont les ressources publicitaires de la télévision qui ont bénéficié du plus fort taux de croissance (+ 34 %, et 2,5 milliards de francs supplémentaires). Leur montant total a atteint 8 milliards de francs contre 5,5 milliards de francs en 1986, et leur part de marché a augmenté de trois points (22 % contre 19 %).

L'expansion du marché publicitaire télévisuel a profité essentiellement aux chaînes commerciales, au détriment du secteur public dont les recettes, plafonnées par le législateur, n'ont représenté, en 1987, que 8 % du total de la publicité "grands media".

o Les prévisions du comité marketing international établissent l'évolution du marché de la publicité pour 1988 à + 13 % (4,5 milliards de francs supplémentaires).

La croissance du marché de la publicité télévisée devrait enregistrer un léger reflux (l'encombrement publicitaire constaté en 1987 aurait induit, chez les annonceurs, un doute sur la réelle efficacité des spots télévisés), mais l'ensemble des six chaînes devrait récolter 10 milliards de francs de ressources publicitaires.

Excepté le cinéma (-10 %), les autres media devraient maintenir leurs recettes à un niveau satisfaisant (+ 6 % pour la radio et + 8 % pour l'affichage) . Avec une part de marché en légère diminution (55,6 %), mais quelque 2,14 milliards de francs supplémentaires, c'est la presse qui, comme en 1987, devrait profiter le plus de l'expansion du marché, devant la télévision (+ de 2 milliards de francs supplémentaires, soit une augmentation de 25% ou 30% si l'on tient compte du parrainage).

Tableau n° 1.
Evolution du marché publicitaire.

(En milliards de francs.)

	1987	P.D.M.	1987-1986	1988-1987	1988	P.D.M.
Presse	20 280	56,7	+ 13,5	+ 10	22 420	55,6
P.Q.N.	2 335	6,5	+ 19	+ 17	2 740	6,8
F.Q.P.	4 700	13,2	+ 12	+ 10	5 170	12,8
Mag.	6 685	18,7	+ 10	+ 5	7 020	17,4
Spéc.	3 380	9,5	+ 13	+ 12	3 790	9,4
Gratuits	3 180	8,9	+ 21	+ 16	3 700	9,2
TV	8 000	22,4	+ 36	+ 25	10 000	24,8
Affichage	4 590	12,3	+ 10,5	+ 8	4 740	11,8
Radio	2 660	7,4	+ 10	+ 6	2 820	7
Cinéma	395	1,1	-20	-10	345	0,9
Total	35 750	100	+ 15,5	+ 13	40 300	100
	Source I.R.E.P.			Source I.P.		

Selon les mêmes sources, TF1 devrait rester le premier support publicitaire télévisé, sans augmenter cependant sa part de marché (47,5%) ; ce serait la Cinq et M6 qui devraient avoir le plus profité, cette année, du plafonnement des ressources publicitaires du secteur public, la première avec 700 millions de francs supplémentaires de recettes, la seconde avec un quasi quadruplement des siennes.

ID) LE PARTAGE DE L'AUDIENCE

Depuis l'hiver 1987, l'audience des différentes chaînes de télévision a connu une évolution contrastée.

Au moment de la réattribution des cinquième et sixième réseaux et de la privatisation de TF1, le partage du marché était, approximativement, en moyenne du lundi au dimanche, de 41 % pour TF1, 35 % pour Antenne 2, 10 % pour FR3, 6,5 % pour la Cinq et 0,8 % pour M6 (cf tableau n° 2).

Seize mois plus tard - en juin dernier -, les indicateurs d'audience étaient les suivants : TF1 : 41,7 %, Antenne 2 : 31,1 %, FR3 : 8,8 % (mais 10,2% en moyenne du lundi au vendredi), la Cinq : 9,9 % et M6 : 3,2 % (cf tableau n° 2).

Deux phases peuvent être distinguées :

o Jusqu'à la fin 1987, le phénomène le plus marquant a été la progression spectaculaire de TF1 dont le taux de pénétration a culminé à 47,5 % en décembre. Contrairement aux autres chaînes privées, cette dernière n'a pas eu à se positionner sur le marché de l'audience. Elle a, bien au contraire, bénéficié de l'héritage du passé où la première chaîne du secteur public fidélisait le plus grand nombre de téléspectateurs.

L'amélioration de son score a résulté d'une stratégie offensive de programmation, qu'ont autorisée des ressources publicitaires d'autant plus importantes que, ni les chaînes publiques assujetties au plafonnement par la loi, ni les nouvelles chaînes privées au démarrage difficile, ne sont venues porter à TF1 de véritable concurrence sur le marché de la publicité.

Tableau n° 2.

Les indicateurs d'audience à la télévision.
(Jour moyen lundi-dimanche 0 h - 24 h.)

A. - Année 1987.

	Janvier du 5 janv. au 1 ^{er} fév.	Février du 2 fév. au 1 ^{er} mars	Mars du 2 mars au 29 mars	Avril du 30 mars au 3 mai	Mai du 4 mai au 31 mai	Juin du 1 ^{er} juin au 28 juin	Septembre du 31 août au 27 sept.	Octobre du 28 sept. au 1 ^{er} nov.	Novembre du 2 nov. au 29 nov.	Décembre du 30 nov. au 3 janv.
Télévision en général ...	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TF 1	40,5	41,5	41,1	41,4	40,3	42,5	43,8	45	46,3	47,5
Antenne 2	36,6	35,1	35,8	33,4	33,1	31,7	32,8	31,8	29,5	28,8
FR 3	9,3	10	10,3	10,2	10,7	10,6	8,8	9,3	8,9	7,7
Canal Plus	3,9	4,1	3,7	4,7	4,6	4,6	3,3	3,5	4,4	4,7
La 5	6,9	6,6	6,5	7,4	8,3	8	8,4	7,1	6,8	8,1
M 6	»	»	0,8	1,1	1,2	1,4	1,7	2,1	2,2	1,7

B. - Janvier - juin 1988.

	Janvier 4 janv. au 31 janv.	Février 1 ^{er} fév. au 28 fév.	Mars 29 fév. au 3 avril	Avril 4 avril au 1 ^{er} mai	Mai 2 mai au 29 mai	Juin 30 mai au 26 juin
Télévision en général	100	100	100	100	100	100
TF 1	46,7	44,5	43,7	45,5	43,1	41,7
Antenne 2	28,3	29,4	30,5	27,8	29,1	31,1
FR 3	8,5	8,4	8,1	9,3	9,6	8,8
Canal Plus	4,4	4,7	4,7	3,6	4,3	4
La 5	8,6	9,3	9,3	10,2	10	9,9
M 6	2	1,9	2,3	2,1	2,8	3,2

Source : Médiamétrie - Enquête 55 000 radio-télévision : 1 % = 435 000 personnes.

C'est essentiellement au détriment du secteur public, dont l'effritement de l'audience était prévisible, que la progression de TF1 s'est opérée durant cette période. Elle n'a pu être enrayerée ni par la Cinq, ni par M6, aux réseaux de diffusion alors trop étroits. De plus, alors que la sixième chaîne améliorait, certes modestement, mais régulièrement ses résultats, la cinquième a commis, à l'automne 1987, des erreurs stratégiques de

programmation qui, dans un premier temps, l'ont condamnée au recul sur le marché de l'audience.

Après avoir reconduit provisoirement, au printemps 1987, la programmation de l'ancienne Cinq - ce qui lui a valu les premiers avertissements de la CNCL pour non respect de ses engagements en matière de diffusion d'oeuvres d'expression originale française - le groupe Hersant-Berlusconi a cherché à entrer en compétence directe avec TF1 et Antenne 2 : la Cinq devait s'affirmer au plus vite comme "une grande chaîne généraliste". Cette option a conduit la chaîne, au mois de septembre suivant, à bâtir ses programmes, au prix d'une surenchère considérable, autour des émissions qui avaient assuré le succès de ses rivales, c'est-à-dire les variétés (celles des animateurs les plus populaires - Patrick Sabatier, Patrick Sébastien, Stéphane Collaro - transfuges de TF1), les films et les retransmissions sportives.

Dans le même temps, elle a insisté auprès de la CNCL pour que son réseau bénéficie d'une extension plus rapide que prévue et, afin d'attirer les annonceurs publicitaires pour couvrir les frais de son ambitieuse programmation (150 millions de francs par mois contre 20 millions de francs mensuels pour la grille précédente), elle leur a proposé une "garantie d'audience" : elle s'engageait, pour le cas où son audience aux heures de grande écoute (19 H 30 - 22 H 30) serait inférieure à 25 % de l'audience totale des six chaînes françaises sur la même tranche horaire, à dédommager les publicitaires au prorata de l'audience effectivement réalisée.

Très vite, la Cinq a dû se rendre à l'évidence de l'échec. Son audience a chuté de deux points en deux mois (6,8 % en novembre contre 8,4 % en septembre).

o Les tendances se sont inversées au seuil de l'année 1988. TF1 reste la première chaîne en termes d'audience mais sa part de marché s'est effritée au point de retrouver, en juin 1988, à peu de choses près, le niveau qui était le sien en mars 1987 (et d'y rester, en moyenne, tout au long de l'été).

Le secteur public a regagné, au début de cette année, plusieurs points d'audience. Amorcée en février, la progression d'Antenne 2, qui a marqué le pas en avril et, dans une moindre mesure, en mai - le temps des campagnes électorales officielles réservées aux seules sociétés nationales de programme et peu prisées par les téléspectateurs - a permis à la chaîne de franchir

la barre des 30 % (31,1% en juin ; il est vrai que ses résultats de l'été ont été moins performants). Même si elle est dépassée par la Cinq, et même par M6 en région parisienne, FR3 a retrouvé la position qui était la sienne en mars 1987 (après une légère baisse en juin, son audience a atteint 10 à 11% cet été, voire 12%), grâce à la "politique d'image" qu'elle mène en collaboration avec la Sept.

Les scores, globalement encourageants, des sociétés nationales de programme sur le marché de l'audience au cours des deux premiers trimestres de 1988 ont constitué les résultats tangibles des efforts budgétaires qui leur sont consentis depuis deux ans, en faveur de la création audiovisuelle et des dépenses de programmes pour lesquels la compétition est la plus vive (films, retransmissions sportives). Les médiocres performances qui leur ont succédé pour Antenne 2 montrent néanmoins qu'à l'évidence, les problèmes relatifs aux missions et au financement du secteur public restent à résoudre.

Les résultats établis par Médiamétrie sur une base nationale incluant toutes les régions, y compris celles dans lesquelles les nouvelles chaînes privées ne sont pas reçues, indiquent que la Cinq est parvenue, progressivement, à faire jeu égal avec FR3 puis à la dépasser (leurs moyennes respectives s'établissent pour ces dernières semaines à 11,4% et 10,5%) - et que M6 fidélise de jour en jour un plus grand nombre de téléspectateurs (3,2% en juin, 5,5% en moyenne depuis le début août).

En Ile-de-France où le nombre des initialisés est supérieur à la moyenne nationale, l'audience de la Cinq s'établit à un niveau nettement plus haut (environ 18 à 20 %, ce qui lui permet de talonner à l'occasion celle d'Antenne 2) et M6 réalise un meilleur score que FR3.

L'évolution enregistrée par ces deux chaînes résulte, d'une part, de l'extension de leurs réseaux et, d'autre part, de leur politique de programmation.

. L'extension des réseaux de la Cinq et de M6 a été nettement plus rapide que celle prévue dans les dossiers de candidature respectifs. Le point a été fait, en mars dernier, par la CNCL dans les bilans qu'elle a dressés du premier exercice des deux chaînes.

La CNCL rappelle que les décisions d'autorisation comportaient, pour chacun des deux réseaux, deux annexes techniques :

- pour la Cinq, la première annexe donnait la liste des 57 émetteurs déjà en service ou sur le point de l'être (couverture théorique totale : environ 25,7 millions de personnes) et la seconde une liste de 9 sites supplémentaires (couverture théorique totale : environ 4,9 millions de personnes) que la Cinq devait s'engager à mettre en service avant le 31 mars 1990, sous réserve que les études de fréquences déjà entamées se révèlent favorables.

- pour M6, la première annexe donnait la liste de 30 émetteurs déjà en service au 1er mars 1987 ou sur le point de l'être (couverture théorique totale : environ 19,2 millions de personnes) et la seconde une liste de 17 sites supplémentaires que M6 devait s'engager à mettre en service avant le 31 mars 1990 sous réserve, là encore, que les études de fréquences se révèlent favorables (couverture théorique totale : 4,8 millions de personnes).

Pour les deux chaînes, tous les sites des annexes II ont fait l'objet d'une autorisation de la CNCL avant la fin 1987 (à la seule exception du Mont Salève pour la Cinq qui pose un problème de coordination de fréquences avec la Suisse).

Au-delà, la commission déclarait, dans ses rapports, avoir autorisé :

- la Cinq à diffuser à partir de 43 émetteurs non prévus dans la décision d'autorisation (sur près de 200 demandes de nouveaux émetteurs déposés par la chaîne entre avril et octobre 1987 et correspondant, à peu près, à tous les émetteurs du secteur public desservant chacun plus de 20.000 personnes, demandes qui concernaient, au total, environ 15,3 millions de personnes supplémentaires). La mise en service de ces émetteurs, jointe à des augmentations de puissance de certains équipements prévus aux annexes I et II, assurait à la Cinq une audience supplémentaire potentielle de 3,9 millions de personnes, et, en mars dernier, des appels à candidature étaient en cours pour 26 autres sites couvrant plus de 2,6 millions de personnes. Au total, fin juillet 1988, sur la base de l'ensemble des autorisations dont elle avait bénéficié, la Cinq disposait de 166 émetteurs couvrant 36,8 millions de personnes - alors que seulement 66 émetteurs et

30,6 millions de personnes étaient escomptés aux annexes I et II pour 1990 -. Elle espère couvrir, d'ici à la fin de 1988, 80 % du territoire national.

- M6 à diffuser sur 49 sites non prévus dans la décision d'autorisation et représentant une couverture théorique supplémentaire de 4,8 millions de personnes. Au total, en mars dernier, M6 disposait de 94 émetteurs, et en juillet de 127, couvrant 28,8 millions de personnes (à comparer aux 47 émetteurs et 24 millions de personnes des annexes I et II). Depuis le 12 mai, elle bénéficie du réseau de diffusion de Télé Monte-Carlo, suite à l'accord conclu par les deux chaînes après de longues négociations (l'accord prévoit une ouverture d'antenne de 7 heures à 2 heures du matin, le créneau 18 H 15 - 20 H étant réservé aux programmes propres de TMC).

. Si l'extension de leurs réseaux respectifs a été déterminante, les choix de programmation expliquent aussi, en partie, les progrès de la Cinq et de M6, en termes d'audience.

- Le conseil d'administration de la Cinq a tiré, dès le 13 octobre 1987, les conséquences de l'échec de la grille inaugurée un mois plus tôt (échec qui a porté le déficit de la chaîne, pour l'année, à 750 millions de francs contre les 417 millions de francs initialement prévus). La politique des programmes a été réorientée et amputée de 35 % : les émissions de variétés à grand spectacle (3 à 4 millions de francs l'unité) ont été progressivement supprimées, tout comme les émissions d'information de Pierre-Luc Séguillon ("La preuve par cinq") et de Guillaume Durand ("Face à la France"). La chaîne a, par ailleurs, renoncé, dès la fin septembre, à la garantie d'audience promise aux annonceurs et l'a remplacé par une baisse de 50 % de ses tarifs publicitaires.

La révision pragmatique de ses programmes a permis à la Cinq de s'affirmer, peu à peu, comme une chaîne de complément - avec deux spécificités, l'information et la fiction - et de trouver son vrai créneau, mais au mépris de ses engagements.

Il ne reste aujourd'hui des ambitions de septembre 1987 que l'information, laquelle a été progressivement étoffée au point de permettre à la chaîne d'attaquer très directement, sur ce terrain, TF1 et Antenne 2 (on l'a vu, par exemple, la nuit de la libération des otages du Liban).

L'émergence de la chaîne en termes d'audience, jointe à l'accroissement de sa zone de diffusion, permet à sa direction de

compter sur 1,3 milliard de ressources publicitaires brutes cette année et de déclarer envisager l'équilibre pour 1990.

- Consciente de ses modestes dimensions de départ, M6 a cherché à offrir aux téléspectateurs un "véritable sixième choix" basé notamment sur une politique de programmation originale (avec, par exemple, une fiction mensuelle à 18 h 15) et sur une conception nouvelle de l'information (deux éditions d'un quart d'heure, un "six minutes" en images et sans présentateur salué pour son professionnalisme et son efficacité et, depuis le 12 septembre dernier, une série de flashes, les "M6 express").

Cette politique a permis à M6 d'imposer progressivement son image et, à la différence de la Cinq, de "coller" jusqu'à présent au calendrier financier initialement fixé. Le premier exercice s'est soldé par un déficit conforme aux prévisions (371 millions de francs). La direction de la chaîne compte parvenir à diminuer ce déficit en 1988 et 1989 et envisage un résultat d'exploitation équilibré ou positif en 1990. Pour cela, elle table sur un réseau de diffusion porté à plus de 60 % fin 1988 (65 % en mai 1989) et sur le quadruplement de ses recettes publicitaires (100 millions de francs en 1987, près de 500 millions de francs en 1988).

On ne pourrait que se féliciter de la percée de la Cinq et de M6, si leur positionnement sur le marché de l'audience ne s'était opéré, comme chacun le sait, au mépris de leurs obligations et de leurs engagements en matière de diffusion et de production. Votre rapporteur s'attardera plus avant sur les manquements constatés, lesquels font encourir aujourd'hui aux deux chaînes, des sanctions justifiées même si l'évolution suivie par elles n'est pas la même : alors que la Cinq continue à s'écarter des quotas prescrits, M6, progressivement, tend à s'en rapprocher.

o Il faut certes se garder de tirer de l'évolution qui vient d'être décrite, comme des sondages les plus récents, des conclusions définitives quant au partage de l'audience télévisée, ne serait-ce qu'en raison du non-achèvement des réseaux de la Cinq et de M6. Néanmoins, il semble qu'après la phase transitoire de l'année 1987, il soit possible de dégager certaines tendances qui bien entendu ne sont pas des prévisions et qui n'excluent bien évidemment pas les hausses et les baisses conjoncturelles :

- la montée en puissance des cinquième et sixième chaînes et les potentialités de résistance du secteur public, exprimées au

printemps dernier, laissent penser que TF1 ne peut plus prétendre désormais réaliser, comme en décembre 1987, plus de 47 % d'audience. Elle devrait rester la première chaîne mais voir sa position stabilisée autour de 37-42 %.

- les deux sociétés nationales de programme pourraient -à condition que leur financement fasse l'objet de soins renouvelés-, faire ensemble jeu sensiblement égal avec TF1, Antenne 2 accaparant entre 27 et 32 % du marché de l'audience et FR3 entre 8 et 13 %.

- la part de la Cinq devrait se positionner entre 11 et 16% et celle de M6 entre 5 et 10%.

III) L'INSERTION DES ORGANISMES PUBLICS PRESTATAIRES DANS LE CONTEXTE CONCURRENTIEL

Comme les sociétés nationales de programme, l'INA et TDF ont terminé l'année 1987 avec un résultat bénéficiaire, ce qui n'a pas été le cas de la Société française de production pour laquelle, cependant, les perspectives de 1988 sont plus favorables.

. L'Institut national de l'audiovisuel s'est, dans l'ensemble, bien adapté au nouveau contexte concurrentiel. La réforme de 1986 s'est traduite, en termes budgétaires, par deux évolutions principales :

- du côté des ressources, le montant des recettes commerciales de l'établissement a enregistré une très forte progression qui tient non seulement aux accords signés avec les chaînes privées de télévision, mais aussi au développement de relations contractuelles (rémunération à l'acte) entre l'I.N.A. et les télévisions publiques. Ainsi, le chiffre d'affaires contractuel entre l'institut et les organismes du secteur public devrait passer en 1988 de 30 à 101 millions de francs ;

- du côté des dépenses, la hiérarchie introduite par la loi du 30 septembre 1986 dans les missions de l'I.N.A. a entraîné une forte progression du poste "conservation et exploitation des archives" qui représente 39,6 % du budget de l'institut cette année (contre 35,2 % en 1987 et 29,54 % en 1986).

Les sociétés privées ont du se rendre à l'évidence que la conservation des archives constitue un métier spécifique et ont passé des accords avec l'I.N.A. pour l'archivage de leurs émissions. Il est utile d'insister ici sur la nécessité impérieuse de doter ce domaine d'une législation : d'un côté, les chaînes privées recourent à l'I.N.A., mais ne le font que pour les documents qu'elles jugent utile de conserver, de l'autre, les sociétés nationales de programme voient l'ensemble de leurs émissions

indexées en direct, y compris celles qu'il n'y aurait aucun inconvénient à voir disparaître de notre patrimoine audiovisuel.

C'est aussi auprès de l'I.N.A. que la Cinq s'est procuré l'essentiel des émissions d'origine française qu'elle a, certes en trop petit nombre, diffusées en 1987 (sur la base d'un contrat portant sur 1.500 heures de fiction sur trois ans), avant que l'exploitation du catalogue de l'institut donne lieu au conflit que l'on sait avec les syndicats d'artistes-interprètes, conflit sur lequel votre rapporteur reviendra dans un chapitre ultérieur et qui a gelé les rediffusions de fictions françaises récentes par la Cinq et M6.

A ce conflit s'ajoute une autre source d'inquiétude pour l'I.N.A., celle de l'appauvrissement de son fonds dans le domaine de la fiction où, depuis la loi du 30 septembre 1986, les sociétés nationales de programme conservent la propriété des émissions qu'elles ont produites.

L'institut a commencé à commercialiser son patrimoine en développant une politique d'édition de disques compacts (jazz et musique classique) et de cassettes vidéo pour les pièces de théâtre. Il convient de se féliciter de cette initiative même si l'on peut regretter qu'elle intervienne tardivement alors qu'elle est de pratique courante depuis longtemps dans certains pays étrangers, comme en Grande-Bretagne où la BBC, grâce à l'exploitation des droits dérivés de son catalogue, obtient d'importants succès commerciaux.

Dans le domaine de la production, deuxième secteur d'activité de l'INA, devenu facultatif avec la loi du 30 septembre 1986 (les chaînes publiques n'ont plus d'obligation de diffusion à l'égard de ses productions de recherche), l'institut fait moins de production expérimentale ou de fiction que par le passé et s'est spécialisé dans les documentaires culturels (comme "De Gaulle" de Jean Lacouture pour TF1, "Propagande" pour FR3 et "Génération" pour la Cinq et racheté par TF1), produits à base d'archives et, pour 40 %, en collaboration avec la Sept.

Par ailleurs, l'I.N.A. a développé la production d'images de synthèse en 2 D et 3 D au point d'être aujourd'hui chargé par la CEE de la mise en place du plan "Media" (Mesures pour encourager le développement de l'industrie de production audiovisuelle) dans ce domaine. Thomson Digitale Image (TDI), filiale qu'il a en commun avec Thomson, est l'une des deux premières sociétés européennes, tant pour les performances techniques que pour les résultats économiques. Son rapprochement, espéré par l'institut, avec une filiale de Dassault

spécialisée dans le même secteur, lui permettrait d'avoir une dimension internationale encore plus importante.

Le troisième secteur d'activité de l'I.N.A., celui de la formation, est en équilibre économique. L'institut assure actuellement la formation des personnels de la deuxième chaîne - privée et cryptée - du Maroc (le contrat concerne 120 personnes et un budget de 20 millions de francs). Ses équipements n'étant pas utilisés à temps plein, il offre l'avantage de pouvoir former les personnels "en grandeur réelle". S'il loue encore onze sites différents dans la région parisienne, il a obtenu du Gouvernement, au début de 1987, de regrouper l'ensemble de ses dépendances à Bry-sur-Marne. L'installation définitive est prévue pour les premiers mois de 1989 : elle devrait permettre de réaliser d'importantes économies de gestion et d'accroître la synergie qui existe entre les différents secteurs d'activités de l'institut.

Comme pour l'image de synthèse, l'objectif de l'I.N.A., en matière de formation professionnelle, est de travailler au niveau européen.

o Conformément à l'article 51 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, Télédiffusion de France est passé du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial à celui de société anonyme. Ses statuts ont été approuvés par le décret n° 87-433 du 4 juin 1987 et le transfert des biens, droits et obligations de l'établissement à la société a été réalisé par un arrêté du 5 juin 1987.

TDF n'a plus de monopole de diffusion que pour les sociétés nationales de programme. Mais les autres télévisions recourent à ses services, tout comme un gros tiers des radios locales privées et presque toutes les radios périphériques diffusées sur la bande F.M. Ses relations avec les chaînes publiques sont encore placées sous le régime de la contribution forfaitaire, mais celle-ci est calculée sur les mêmes bases que la facturation à l'acte pour les sociétés privées et des négociations sont en cours pour la remplacer par un système de rémunération commerciale.

La possibilité a été ouverte à TDF, dans le secteur concurrentiel et conformément à son objet social, d'offrir tous services de télécommunication, notamment de diffusion, de

transmission et de réception en France et à l'étranger. La société TDF a ainsi entrepris une politique de diversification :

- dans le domaine des réseaux câblés, elle assume désormais d'autres rôles que celui de maître d'oeuvre des têtes de réseaux dans lequel l'avait cantonnée le plan câble, et conçoit notamment des réseaux utilisant le câble coaxial, moins coûteux que la fibre optique (produit "Réseau 40") ;

- un arrêté du 3 juillet 1987 l'a autorisée à exploiter, par l'intermédiaire d'une filiale (la société "Operator" dont elle détient 100 % du capital), un service de radiomessagerie unilatérale ouvert à des tiers. Les difficultés d'ordre technique et commercial auxquelles s'est heurté le lancement de ce service sont aujourd'hui maîtrisées. De même, les problèmes liés à la fourniture des récepteurs sont en passe d'être résolus (il avait été fait appel à deux fournisseurs, l'un japonais, l'autre finlandais, mais seul le second a répondu favorablement). Quatre mille récepteurs seulement ont été vendus à ce jour, mais TDF compte sur plus de vingt mille abonnements à la fin de l'année prochaine, pour un service qu'elle estime, du fait du réseau national de diffusion sur lequel il s'appuie, plus complémentaire que concurrent de celui de France-Telecom (Alphapage).

- elle détient 7,5 % du capital de la Société française du radiotéléphone (SFR).

- elle souhaite étendre son activité en matière de diffusion de données, mais se heurte à la réticence de l'administration des P et T à délivrer les autorisations nécessaires (notamment pour un projet de diffusion de logiciels et de fichiers informatiques qui a pourtant reçu un avis favorable de la CNCL). Les P et T redoutent de voir France-Telecom concurrencée, alors même que TDF se borne à la diffusion. Seule l'agence Reuter bénéficie pour l'instant (et depuis trois ans) des services de l'ex-établissement public de diffusion.

Afin de stimuler ses activités de diversification, TDF espérait l'entrée dans son capital d'un partenaire privé, conformément aux possibilités ouvertes par l'article 103 de la loi du 30 septembre 1986. Elle voudrait être assurée que l'arrivée prochaine d'un partenaire public aussi puissant que France-Telecom ne conduira pas à la remise en cause de ses axes de développement, ce qui implique que les frontières d'intervention soient définies par le Gouvernement préalablement à la prise de participation. Ce sont les problèmes aigus de financement du

deuxième satellite de diffusion directe qui ont justifié cette dernière, à l'heure où TDF s'apprête à devoir louer les canaux du premier, TDF 1, lequel devrait être lancé le 27 octobre prochain. Selon l'aboutissement des négociations commerciales, la rentabilité économique de l'exploitation sera ou non assurée.

o Pour la Société Française de Production, plus encore peut-être que pour les autres organismes du secteur public, 1987 a constitué une année de transition. Le passage d'un système de quasi monopole de production nourri par le système des commandes publiques obligatoires à l'économie de marché s'imposait, surtout dans la perspective de l'ouverture européenne, mais il était risqué et les difficultés prévisibles. Il s'est mieux passé qu'on pouvait le craindre. La SFP a clos l'exercice de 1987 par un déficit net comptable de l'ordre de 160 millions de francs, mais les conséquences de la libéralisation du secteur de la production n'ont pas été aussi lourdes que prévu et la société a pu entamer plus sereinement l'année 1988 après que les différentes chaînes de télévision ont stabilisé leurs structures et déterminé leurs politiques de programme.

Des contrats pluri-annuels ont été signés avec TF 1, au-delà des obligations imposées au repreneur de la chaîne par l'article 62 de la loi du 30 septembre 1986 (1), et avec la Cinq (cette dernière avait loué à la SFP, en septembre 1987, deux studios pour 104 semaines afin notamment d'y réaliser les émissions de variétés qui devaient constituer "le fleuron" de sa programmation ; contrainte de réviser sa grille de programmes (cf supra), elle a refusé d'honorer le contrat signé mais, après un début de conflit entre les deux sociétés, un accord a pu être trouvé sous la forme d'une commande de production de l'ordre de 60 millions de francs). En revanche, aucun accord d'ensemble n'a été signé avec M6 et le chiffre d'affaires réalisé avec Canal Plus est de plus en plus négligeable (7,2 millions de francs en 1986, 3,55 millions de francs en 1987, 0,5 millions de francs en 1988).

(1) Dans son article 62-3°, la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication a fait obligation à TF1, pour chacune des deux premières années suivant sa cession, de passer à la S.F.P. un montant de commandes égal à la moitié de celles passées en 1986. Au-delà de cette obligation, la S.F.P. a négocié un accord général avec TF1 prévoyant la réalisation d'un chiffre d'affaires minimum de 380 millions de francs, ce montant devant s'accroître de 5 % chaque année en 1988, 1989 et 1990. Ces dispositions sont reprises dans la décision de la C.N.C.L. du 4 avril 1987 (article 22). Lors de l'exercice 1987, le chiffre d'affaires réalisé avec T.F.1. s'est élevé à 350,2 millions de francs (359,5 millions de francs si l'on tient compte des commandes des tiers producteurs associés à la chaîne). Pour 1988, l'objectif est de réaliser un chiffre de 400 millions de francs, conforme à l'accord passé entre les deux sociétés.

Dégagée de toute obligation légale, Antenne 2 (les relations avec FR3, qui dispose de son propre outil de production, ont toujours été beaucoup plus marginales), continue d'assurer à la SFP un volume d'activité et partant, un chiffre d'affaires, globalement élevés, mais leurs formes et leurs contenus tendent à se diversifier :

- la part des commandes directes a sensiblement diminué (cf tableau n° 3), même si la prévision des commandes de fiction pour 1988, évaluée à environ 115 millions de francs, est légèrement supérieure au chiffre d'affaires réalisé en 1987 - 111 millions de francs - (le volume horaire est inférieur d'une dizaine d'heures ; le contraste s'explique par le fait qu'Antenne 2 a décidé de confier à la SFP, outre la fabrication de séries contemporaines ou à faible budget dans lesquelles la société s'est spécialisée ces dernières années, des oeuvres de création importantes, donc onéreuses, comme celles consacrées à Catherine de Médicis ou Jeanne d'Arc). Dans le domaine des prestations techniques lourdes, Antenne 2 continue, à proposition égale, à privilégier la SFP désormais consultée par appel d'offres. Ainsi, celle-ci a-t-elle assuré, cette année, la retransmission de la plupart des grands événements sportifs et un nombre important d'émissions de prestige (comme "La nuit des Césars" ou les "Molières"), mais, au cas par cas, certaines sociétés qui proposaient, avec des équipements similaires, des conditions plus avantageuses lui ont été préférées (c'est à FR3, par exemple, qu'ont été confiées les émissions sur le festival de Cannes, ou la retransmission de "Cosi fan Tutte" en juillet dernier).

Tableau n° 3.

Évolution du chiffre d'affaires d'Antenne 2 avec la S.F.P.

(En millions de francs.)

	Production exécutive	Prestations techniques	Prestations techniques sur ces productions	Total (1)
1985	420,5	138,9	15,7	557,1
1986	324,4 (2)	132,8	44,8	502
1987	210,9	196,9	40,4	448,2
1988	169	124,8	5	298,8

(1) Ce total comprend les prestations S.F.P. assurées au titre des émissions sportives et d'information, pour un montant de 35 millions de francs en 1985 et 1986 et qui s'élève à 44,5 millions de francs pour 1987, et peut être estimé à 40 millions de francs pour 1988.

(2) Dont compte de soutien : 25 millions de francs.

- le chiffre d'affaires généré par Antenne 2 au profit de la SFP est en réalité plus important que celui qui ressort des documents comptables, lesquels n'enregistrent que les commandes directes. En effet, la chaîne demande fréquemment aux producteurs privés avec lesquels elle travaille de recourir aux équipes et aux moyens techniques de la société dont les prestations sont jugées performantes. Ce système de relations indirectes, qui existait déjà par le passé, tend à augmenter avec la diversification du marché (tout aussi bien pour la fiction que pour les jeux et les divertissements où la pratique des émissions livrées "clés en main", créées notamment par leurs animateurs dans des sociétés de production propres avec les moyens techniques de la SFP, est devenue courante, à Antenne 2 comme sur d'autres chaînes. C'est le cas par exemple de "Champs Elysées" ou "Dimanche Martin").

Au total, si l'on considère l'ensemble des chaînes de télévision, on constate pour la première fois cette année, depuis 1985, une augmentation des en-cours de production à la SFP, (50 millions de francs supplémentaires sont escomptés à la fin 1988 par rapport au 31 décembre 1987)

Dans l'avenir, les rapports de la SFP avec les diffuseurs dépendront, pour une large part, des décisions stratégiques et commerciales qu'elle prendra. Deux orientations majeures s'offrent à elle qui ne sont pas exclusives l'un de l'autre. La première consisterait à privilégier l'exploitation des installations techniques et à développer une politique de "grands studios" afin d'apparaître comme le principal prestataire de l'ensemble du secteur de l'audiovisuel (sous réserve que les tarifs proposés soient compétitifs). Cette évolution pourrait entraîner une diminution des commandes directes des chaînes au profit de la production privée et un gonflement du système de relations indirectes décrit plus haut. La seconde orientation amènerait à développer la fonction producteur de la SFP, ce qui suppose que la société fasse la preuve de sa compétitivité au triple regard de l'initiative artistique (elle a derrière elle une longue tradition de "façonnier" pour le compte des diffuseurs qui, la plupart du temps, étaient à l'origine des projets commandés), des montages financiers, et du "management" de la production (ce qui implique des devis précis et une parfaite maîtrise des conditions de tournage).

Afin d'adapter l'entreprise au marché, une nouvelle organisation a été mise en place qui répond au double souci de la

communication interne et de l'offensive commerciale. La direction entend réduire cette année les frais généraux de quelque 35 millions de francs, accentuer la pénétration de nouveaux marchés (comme ceux de la communication d'entreprise et de la production publicitaire ou des parcs de loisirs), mais son objectif principal est celui du redéploiement et de la mobilisation des personnels, actuellement protégés par une convention collective qui freine la modernisation de l'entreprise (ainsi, chacun sait combien l'activité de la SFP est cyclique et concentrée sur la fin de la semaine, notamment dans le secteur de la vidéomobile pour la couverture, par exemple, des événements sportifs ; les projections montrent que si le travail du week-end n'était plus rémunéré en heures supplémentaires, mais donnait lieu à récupération, la SFP serait immédiatement rentable). Les congés sans solde qui permettaient autrefois au personnel de travailler à l'extérieur sont aujourd'hui systématiquement refusés. La SFP souhaite rentabiliser au maximum ses effectifs permanents (2.372 personnes) avant de recourir au travail intermittent (qui concerne environ 1.700 personnes, lesquelles ont des contrats à la vacation ou au groupe de vacations et bénéficient d'une priorité au rappel).

Dans le but de parvenir à plus de rigueur dans les rapports avec les chaînes commanditaires, un important effort de formation a été entrepris pour sensibiliser le personnel aux coûts de production. Alors que traditionnellement la SFP ne "marchandait" jamais les prix de ses fournisseurs, elle cherche aujourd'hui, pour coller aux budgets qui lui sont initialement fixés, à obtenir la réduction des coûts de la sous-traitance à laquelle elle fait appel (c'est notamment par ce biais qu'elle espère rétablir l'équilibre du secteur de la construction de décors, techniquement performant, mais largement déficitaire - 51 millions de francs par an). La même logique commerciale la conduit à faire désormais payer ses devis.

La modernisation technique est tout aussi impérieuse que l'évolution des mentalités et la SFP se déclare très attentive au passage au numérique pour produire des images haute définition. Elle entend être présente, sur ce marché où elle possède déjà un studio, à l'échelon européen. Son vœu est aujourd'hui de s'équiper en cars lourds pour couvrir en numérique les jeux olympiques d'Albertville. Encore faudrait-il que le Comité olympique lui donne dès à présent la maîtrise d'oeuvre afin qu'elle engage les investissements nécessaires.

La SFP s'est fixée trois dossiers prioritaires pour 1988, ceux de la construction de décors, du laboratoire et de la fabrication des films. Si les problèmes posés par ces différents secteurs sont réglés d'ici à la fin de l'année, elle peut prétendre, hors investissement, à l'équilibre. Celui-ci une fois atteint, la direction entend s'atteler à la tâche délicate de la révision de la convention collective des personnels (une convention de branche avec le cinéma aurait sa préférence, d'autant que certains syndicats n'y sont pas hostiles).

Si le changement des mentalités, les restructurations et les mutations techniques souhaités par son président peuvent être menés à bien, la SFP a vocation à figurer en bonne place dans la compétition européenne de demain, tant les atouts dont elle dispose sont indéniables et sans équivalent en Europe (taille et polyvalence, avec, regroupés dans une même entreprise, 120 métiers concourant à la production audiovisuelle) . Reste le problème de l'ouverture de son capital (1) au privé, prévue par la loi du 30 septembre 1986 sous réserve que l'Etat demeure l'actionnaire majoritaire. Le processus n'a toujours pas été engagé et le conseil d'administration de la société demeure composé des représentants de ses principaux clients, et même concurrents, ce qui n'est pas sain.

(1) Le capital de la SFP est ainsi réparti : Etat (51 %), TF1 (22,5 %), Antenne 2 (22,5 %), FR3 (4 %).

CHAPITRE III

UN SECTEUR ADOLESCENT

Sans pousser trop loin la métaphore, on peut considérer que la période actuelle constitue pour l'audiovisuel, après la réforme du 30 septembre 1986, un temps d'adolescence. Cet âge implique des excès en tous genres auxquels le secteur n'aura pas échappé. Ainsi :

- certes irréversible car inhérente à la concurrence, l'augmentation du coût des programmes a pris, dans les mois qui ont suivi la réforme, une dimension caricaturale ;

- la multiplication des messages publicitaires, pour inévitable qu'elle soit, a engendré chez certains un sentiment légitime d'exaspération, que certains aménagements pourraient tempérer ;

- la production audiovisuelle française n'a pas encore fait la preuve de sa compétitivité ;

- la relance de la création audiovisuelle a eu quelque mal à s'affirmer au point de n'apparaître qu'aujourd'hui perceptible, même s'il faut tenir compte des retards imputables aux délais de production et même si les résultats varient très sensiblement d'une chaîne de télévision à l'autre ;

- l'exercice prudent par la CNCL de son "pouvoir de magistrature" a pu faire douter de l'efficacité réelle du dispositif de sanctions prévu à l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 ;

- l'avenir du secteur public reste suspendu à la définition de ses missions et à l'adaptation de ses moyens.

D) L'ENVOLEE DU COUT DES PROGRAMMES

Il était clair, au cours de l'hiver 1987, que, pour chacune des chaînes, la période qui allait suivre la réattribution des cinquième et sixième réseaux et la privatisation de TF1 serait capitale : les télévisions commerciales - la "Une" pour atteindre l'équilibre, les autres pour contenir, dans des limites raisonnables, le déficit prévisible de leur premier exercice - devraient s'assurer de rentrées publicitaires importantes et, pour ce faire, attirer la plus grande audience possible (TF1 s'attachant à conserver la première place dont elle héritait en la matière et la Cinq et M6 tentant de prendre position rapidement sur le marché); quant au secteur public, il lui faudrait limiter l'effritement de la sienne, lequel ne manquerait pas de découler de la multiplication des chaînes.

Comment attirer le plus grand nombre de téléspectateurs sinon en leur offrant les produits auxquels ils se montrent le plus attachés : les films, les séries, les variétés et les retransmissions sportives? Cette stratégie a été adoptée, à des degrés divers, par l'ensemble des chaînes, surtout par TF1 et la Cinq, les dirigeants de cette dernière ayant opté au départ (cf supra), pour "l'attaque frontale" vis-à-vis des grands réseaux. Elle a inévitablement, entraîné une flambée des prix des programmes qui, jusqu'alors, avaient permis de fidéliser le public pour un coût raisonnable.

A la différence du secteur public qui a des comptes à rendre (ce qui pour lui, il convient de le souligner, est devenu particulièrement pénalisant dans le nouveau contexte de concurrence), les chaînes privées n'ont pas à révéler leurs stratégies et à communiquer leurs dépenses de programmes. Aussi, aucune indication précise n'est-elle disponible sur l'évolution réelle des coûts. Toutefois, certaines évidences s'imposent :

- le phénomène de la rareté a accru la compétition entre les chaînes pour la fiction cinématographique, tant pour les films inédits que pour les rediffusions. Si l'on additionne l'ensemble des maxima autorisés par les cahiers des charges des diverses chaînes, quelque 1.300 films peuvent être diffusés chaque année

à la télévision. Compte tenu de la garantie d'une forte audience, les maxima ont été partout atteints, voire dépassés.

La concurrence a eu plus d'effet sur la fourchette des prix que sur les coûts moyens, mais on peut estimer que ces derniers ont, en règle générale, doublé en deux ans. Un film français vaut aujourd'hui entre 2 et 5 millions de francs lorsqu'il est inédit (TF1 a même acheté "Les Ripoux" de Claude Zidi 9 millions de francs), entre 800.000 francs et 3 millions de francs en rediffusion. Pour les films étrangers, les fourchettes vont de 1 à 3,5 millions de francs dans le premier cas et de 500.000 francs à 1,5 million de francs dans le second.

Les tensions du marché ont conduit les chaînes à développer leur politique de coproduction avec le cinéma afin d'obtenir un droit de priorité pour les premières diffusions, évolution qui, de l'avis de beaucoup, n'est pas sans conséquence sur la qualité de la production cinématographique.

- le prix des séries américaines les plus populaires, comme "Dallas" ou "Dynastie" a beaucoup augmenté, encore que, sur ce marché, l'abondance des produits ait permis aux différentes chaînes de s'alimenter à des prix encore compétitifs, au détriment de la fiction française, même rediffusée.

- la popularité des émissions de variétés reposant sur la personnalité de leurs animateurs, les présentateurs-vedettes qui avaient fait le succès des programmes de ce type sur les chaînes publiques, ont été l'objet d'une concurrence sans merci entre TF1 et la Cinq au cours de l'année 1987 (à un degré moindre, le secteur de l'information a connu le même phénomène). Peu nombreux, ces derniers ont profité de la surenchère pour obtenir des cachets sans précédent dans l'histoire de la télévision française, même s'il est parfois difficile de faire la part, dans les sommes qui leur sont versées (3 à 4 millions de francs par émission) entre leur propre rémunération et celle de la production du programme, la plupart du temps confiée à des sociétés dont ils sont eux-mêmes les propriétaires.

- les enchères ont été vives aussi pour les retransmissions en direct des manifestations sportives les plus populaires (football, rugby, course automobile et tennis notamment). Si le prix moyen de retransmission d'un match de football était en 1986 de l'ordre du million de francs, on se souvient qu'en avril 1987, la Cinq a obtenu la retransmission du match Bordeaux-Leipzig pour 6 millions de francs, alors que son réseau ne lui permettait de toucher qu'à peine 60% des téléspectateurs.

Les chaînes publiques se sont alliées pour proposer de retransmettre intégralement, sur la base de programmations complémentaires, les Internationaux de France de tennis à Roland Garros, et ont ainsi emporté le marché face à TF1.

D'une manière générale, le secteur public a pu se maintenir dans la compétition grâce aux crédits budgétaires qui lui ont été consentis pour ses dépenses de programme par les lois de finances de 1987 et 1988. Pour qu'il puisse y rester, il faudra, à l'avenir, l'assurer d'une progression durable de ses ressources - point essentiel sur lequel votre rapporteur reviendra dans la dernière partie de ce rapport - car l'augmentation du prix des programmes les plus attractifs semble irréversible, même si après l'effervescence de 1987, le marché semble aujourd'hui revenir à plus de sagesse, (on se souvient, par exemple, qu'en août dernier, TF1 a refusé de payer les prix demandés par les clubs de football qualifiés en coupe d'Europe pour les matches du premier tour disputés début septembre), même si la concurrence entre les chaînes pour la fiction cinématographique doit se faire moins vive avec la réduction du nombre des films autorisés chaque semaine aux heures de grande écoute, même si, dans le domaine des variétés, la situation précaire des animateurs doit les amener à contenir leurs prétentions dans des limites plus raisonnables.

II) LE RISQUE D'EXASPERATION PUBLICITAIRE

o Le secteur de l'audiovisuel s'alimente aujourd'hui, pour l'essentiel, à la source publicitaire. Nourrice exclusive des chaînes commerciales, celle-ci occupe aussi une place importante dans le financement des télévisions publiques.

Or, l'expérience actuelle tend à montrer que, diffusée à l'excès, la publicité télévisée risque d'entraîner des réactions de rejet : un sentiment d'"exaspération publicitaire" est aujourd'hui manifeste chez la plupart des auteurs de télévision, diffus mais réel chez de nombreux téléspectateurs et même perceptible chez certains annonceurs.

- Les auteurs de télévision n'aiment pas, sauf exception, la publicité télévisée. Ils y voient un mariage contre nature entre le commerce et la culture qu'ils rêvent de voir irriguer les écrans, et la source d'une course à l'audience qui, jusqu'alors, n'a pas favorisé la création originale dont les performances auprès du public sont aléatoires. S'ils s'étaient habitués, certes sans enthousiasme, à la présence de plages de publicité dans les grilles de programme, on les savait hostiles à l'introduction des coupures publicitaires sur les chaînes privées. Ils ont, de fait, au cours des derniers mois, exprimé publiquement leur mécontentement à de très nombreuses reprises, en faisant valoir, notamment, que la loi du 3 juillet 1985 relative au droit d'auteur et aux droits voisins, qui leur permet en théorie de s'opposer aux coupures, se révèle inopérante, tout refus entraînant, en pratique, la déprogrammation des oeuvres ou leur report à des heures de diffusion tardives.

- pour certains, dont les diffuseurs, le public aurait, à l'égard de la publicité télévisée, une attitude contradictoire, se déclarant publiphobe dans les sondages (75 % des personnes interrogées par la Sofrès, lors d'un sondage d'opinion effectué en février 1988, jugeaient les messages publicitaires envahissants), mais n'apparaissant pas comme tel dans les études de comportement. Si l'examen révèle, en effet, un certain décalage, il montre aussi que l'évolution est au rapprochement des

déclarations et des attitudes. Une enquête réalisée par l'IFOP l'hiver dernier (cf tableau n° 4), fait apparaître une progression sensible de la désaffection du public à l'égard de la publicité télévisée entre 1983 et 1988.

Tableau n° 4.
Le comportement des téléspectateurs face à la publicité.

(En pourcentage.)

	Entre les émissions		Au milieu d'une émission 1988	Evolution 1983-1988	
	1983	1988		Foyers équipés de télécommande	Foyers non équipés de télécommande
<i>Comportements adoptés chaque fois ou assez souvent lors du passage des publicités :</i>					
- Je ne prête pas particulièrement attention aux publicités et j'attends la suite du programme	53	57	65	+ 2	+ 5
- Je change de chaîne pour voir ce qu'il y a sur les autres chaînes	18	29	23	+ 6	+ 6
- Je prête attention aux publicités	35	28	28	- 5	- 7
- Je sors de la pièce	6	19	15	+10	+13
- Je baisse le son le temps des publicités	13	14	15	- 8	+ 2
- Je coupe le son le temps des publicités	4	8	8	+ 2	+ 4

1983 : enquête périodique I.F.O.P. du 26 octobre au 3 novembre sur 1 829 personnes âgées de quinze ans et plus.
1988 : Omnifop du 26 janvier au 5 février sur 1 012 personnes âgées de quinze ans et plus.

En cinq ans, le nombre des publiphiles a diminué de sept points (de 35 à 28%) et celui des comportements "d'allergie" a progressé de dix-huit points (de 23 à 41% -trois dernières rubriques du tableau n° 4). En 1988, 29 % des téléspectateurs, contre 18 % en 1983, changent de chaîne lorsque survient la publicité. Peu de différence apparaît, sur ce dernier point, entre les foyers équipés d'une télécommande et ceux qui ne le sont pas, ce qui donne encore plus de poids aux manifestations de rejet.

L'enquête "Audile", réalisée sensiblement à la même époque par les sociétés ESOP et Relations et Communications pour le compte de certains annonceurs, sur les comportements d'un échantillon de cinq cents familles, a conclu, à titre principal,

à une "décote d'écoute" des messages publicitaires plus importante que ne l'avaient prévue les annonceurs, décote qui croît de façon significative en fonction de la durée de l'écran diffusé.

- la méfiance aujourd'hui perceptible des annonceurs à l'égard de la publicité télévisée est plus inattendue. Elle s'explique par la multiplication des messages, qui a engendré, pour chacun d'entre eux, une "perte d'efficacité" ou, pour emprunter le langage des professionnels, une diminution du "taux de mémorisation spontanée". Certes, la situation de la France n'est pas celle des Etats-Unis où certaines études ont montré que les téléspectateurs ne retiennent que 2% des messages publicitaires qu'ils regardent, mais d'ores et déjà, il apparaît, selon les indicateurs d'Ipsos Publicité, que pour que les campagnes publicitaires à la télévision bénéficient du même impact qu'il y a un an, leurs annonceurs doivent aujourd'hui investir 50% de plus (cf tableau n° 5). Cette évolution a récemment conduit certains d'entre eux (comme le GAN ou le "Club Méditerranée") à reporter leurs budgets sur d'autres supports.

Tableau n° 5.

L'impact des campagnes publicitaires télévisées.

Evolution des scores selon le budget investi.

	Oct. 1986 Déc. 1986	Janv. 1987 Avril 1987	Mai 1987 Août 1987	Sept. 1987 Oct. 1987	Nov. 1987 Déc. 1987	Janv. 1988 Mars 1988
Nombre de films testés	86	64	73	29	40	36
Score brut	45	47	49	51	47	50
Score spécifique	15	12	15	15	14	13
Score prouvé	19	16	19	18	18	19
Score de reconnaissance . . .	49	46	51	51	45	51
Score d'agrément	66	71	66	70	66	64
Budget moyen investi (en millions de francs) en francs constants	3,7	3,3	4	4,4	4,7	5

Source : Ipsos Publicité, campagnes exclusives TV.

Echantillon : 600 personnes. Rappel des définitions : Score brut : pourcentage d'interviewés déclarant se souvenir d'avoir vu le spot. Score spécifique : pourcentage d'interviewés sachant raconter précisément le spot. Score prouvé : pourcentage d'interviewés sachant raconter précisément ou de façon générale le spot. Score de reconnaissance : pourcentage d'interviewés déclarant avoir vu le spot quand on le leur raconte. Score d'agrément : pourcentage d'interviewés déclarant avoir aimé le spot. Les campagnes testées n'ont pas été diffusées dans les salles de cinéma, mais ont pu l'être en presse, affichage ou radio. Les campagnes de publicité ont été testées après leur premier passage sur le petit écran.

o L'exaspération publicitaire naissante a trouvé ses porte-parole. Le Premier Ministre a dénoncé, dans sa déclaration de politique générale du 29 juin dernier, "le massacre des films à la tronçonneuse de la publicité". D'autres voix s'étaient auparavant élevées pour affirmer que les programmes télévisés ne servent plus désormais qu'à la mise en valeur des messages publicitaires. Ces propos sont sans doute excessifs; il faut néanmoins être conscient de l'emprise de la publicité non seulement sur la programmation mais aussi sur la production (1) des émissions télévisées et tempérer les mécontentements.

L'impératif financier rend la publicité télévisée inévitable, y compris sous la forme des coupures, la plus douloureuse pour les auteurs. Cependant, certains aménagements pourraient la rendre plus tolérable. Ainsi :

- Le régime des coupures publicitaires (auxquelles 84 % des téléspectateurs sont opposés, cf. sondage Sofrès - Télérama de février 1988) devrait être révisé. La plupart des auteurs ressentent l'interruption de leurs oeuvres comme une mutilation et l'avantage que celle-ci est censée offrir sur le plan de l'impact publicitaire, n'a pu, jusqu'alors être démontré. Aussi votre rapporteur estime-t-il qu'il conviendrait d'adopter à l'avenir, tant pour les téléfilms que pour les films le régime suivant :

o les premières diffusions devraient être vierges de toute coupure;

o les diffusions ultérieures ne devraient être coupées qu'une seule fois (ce qui n'est aujourd'hui le cas que pour la fiction cinématographique).

Une modification en ce sens de l'article 73 de la loi du 30 septembre 1986 s'impose.

- La distribution des écrans publicitaires devrait être elle-même revue. Ces derniers sont trop longs et trop concentrés sur les heures de grande écoute. Or, les études, comme l'enquête "Audile" décrite plus haut, montrent d'une part que l'attention du public faiblit lorsque l'écran dépasse deux minutes et, d'autre

(1) La forme de tyrannie actuellement la plus achevée de la publicité est celle du "bartering" ou troc (procédure selon laquelle un annonceur échange avec un diffuseur une émission contre des rabais sur l'espace publicitaire); développée outre-atlantique, elle semble pour l'heure cantonnée, en France, à ces tsins jeux télévisés comme "la Roue de la Fortune" diffusés par TF1 et adaptée du jeu "The Weel of Fortune" produit aux Etats-Unis par Unilever.

part, que les ménagères, cible principale des messages, ne sont pas toujours disponibles à ces heures-là. Il serait préférable d'alléger le "prime time" en reportant vers le "day time" une partie de la publicité, qui y gagnerait en efficacité.

Il est de l'intérêt de tous, auteurs, annonceurs, téléspectateurs, mais aussi diffuseurs, que de telles dispositions soient prises :

- elles peuvent réconcilier les auteurs avec la télévision commerciale. Si, au contraire elles ne devaient jamais être prises, il est à craindre que ces derniers cherchent, en trop grand nombre, à se tenir, pour longtemps encore, éloignés du petit écran, contrairement à l'évolution que beaucoup appellent de leurs vœux.

- elles sont de nature à sauvegarder l'efficacité publicitaire du support télévisé.

- elle sont importantes pour l'image des chaînes privées. Les performances de ces dernières contrastent avec leur médiocre réputation auprès du public, et une chaîne comme TF 1 semble aujourd'hui vouloir corriger la distorsion. Pourquoi, comme l'a dit Pierre Desgraupes, "la télévision privée serait-elle incapable de composer un programme avec décence, avec élégance, avec honneur?"

III) L'INSUFFISANTE COMPETITIVITE DE LA PRODUCTION FRANCAISE

Le cadre législatif et réglementaire dans lequel elle s'inscrit est déterminant pour la présence de la création française à l'écran, qu'il s'agisse des dispositions de "défense passive", comme les quotas, ou des mesures plus offensives destinées à appuyer la production.

A cet égard, des précautions ont été prises, au travers de la loi du 30 septembre 1986, de ses décrets d'application, des décisions de la Commission nationale de la communication et des libertés, précautions qui ont été nourries par une politique de soutien financier active, exprimée pour le secteur public, dans les lois de finances, et alimentée, pour l'ensemble des chaînes, grâce aux mécanismes du compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels et des SOFICA.

Mais à l'évidence, ni le protectionnisme juridique, ni l'incitation financière ne suffisent et la relance de la production audiovisuelle française dépend avant tout de sa compétitivité (ce qui est tout particulièrement vrai pour la fiction), compétitivité tant en termes d'audience, qu'en termes financiers (coûts initiaux de production et amortissement).

1) Le défi de l'audience

Création française et audience sont-elles antagonistes ? L'idée, bien que caricaturale, est communément admise. L'exigence culturelle étant en passe d'être rejointe par la logique économique, elle pourrait faire long feu, à condition que la qualité des productions soit considérée comme une ardente obligation.

a) l'enjeu culturel

Si la création audiovisuelle est un objet de polémiques passionnées et si, en 1986, le législateur a fait de sa relance un objectif prioritaire, c'est qu'elle constitue un enjeu culturel immense. On pardonnera à votre rapporteur de revenir sur cette évidence.

La télévision est, aujourd'hui, le premier media culturel et elle occupe la première place dans le temps de loisirs des français, lesquels lui consacrent, selon les enquêtes les plus récentes, quatre heures par jour et les enfants, dans une année, plus de temps qu'à l'école. C'est dire la responsabilité culturelle dont elle est investie. Les programmes qu'elle diffuse peuvent, par leur qualité, contribuer à l'élévation du niveau général des connaissances, ils peuvent, tout aussi bien, par leur indigence, l'abaisser. Ce simple constat montre combien la formation dispensée par le système scolaire comme dans le contexte familial est déterminante, car c'est elle qui, en grande partie, suscite, selon les cas, les réactions d'intérêt pour les émissions télévisées de qualité et les manifestations de rejet à l'égard des programmations médiocres.

De cette responsabilité, découle l'exigence de la qualité des programmes. Qualité et création originale française ne riment pas forcément : un téléfilm français ne constitue pas nécessairement une oeuvre culturelle, et, inversement, un film cinématographique ou un documentaire étrangers peuvent apporter une indiscutable contribution à la formation des esprits.

Il reste que la croisade actuelle en faveur de la création française se justifie par l'enjeu qu'elle comporte pour l'identité culturelle nationale. Même s'ils gardent une préférence pour les fictions françaises, les téléspectateurs se sont très rapidement accoutumés aux productions étrangères, principalement américaines.

Elle s'explique aussi par la nécessité de renouveler les programmes, nécessité devenue impérieuse avec l'augmentation du nombre des chaînes et son corollaire, l'amenuisement du stock des programmes disponibles. Ce n'est pas sous prétexte qu'elle dispose d'un patrimoine audiovisuel de qualité, que la France doit renoncer à l'effort de création : la réputation de sa télévision s'essoufflerait dans les rediffusions du catalogue existant.

b) Un contexte aujourd'hui plus favorable à la fiction télévisuelle

Parce que ses coûts de production sont élevés et ses performances en termes d'audience incertains, la fiction télévisuelle parvient difficilement, de manière traditionnelle, à contrer, dans les grilles de programmes, les films (français ou étrangers), les téléfilms et séries importés, les retransmissions sportives ou les variétés, tous susceptibles de recueillir un fort taux d'écoute pour un moindre coût.

Plusieurs facteurs lui permettent aujourd'hui de redevenir plus compétitive :

- les coûts de production augmentent à l'étranger, notamment aux Etats-Unis (où par ailleurs, la relève des séries comme "Dallas" ou "Dynastie" ne semble pas pour l'heure assurée); sous l'effet de la suppression des commandes obligatoires à la SFP et du développement de la production privée, un certain tassement est perceptible en France, même si l'évolution est encore très timide.
- la rivalité entre les chaînes a entraîné une inflation du coût des programmes traditionnellement attractifs (films, séries étrangères, retransmissions sportives, variétés, cf supra).
- les diffuseurs se sont engagés à limiter à deux films par semaine la diffusion cinématographique aux heures de grande écoute (avant même que le décret n° 88- 920 du 9 septembre 1988 ait ramené en ce sens, de 144 à 104, le nombre des films autorisés avant 22h30 pour chaque chaîne à compter du 1er janvier 1989), ce qui leur impose de trouver des programmes de remplacement susceptibles de fidéliser les téléspectateurs; la fiction est, par ailleurs, incontestablement un facteur d'identification pour les diffuseurs sensibles à leur image de marque auprès du public.
- lorsqu'elle est en concurrence avec des produits importés, la fiction télévisuelle française de qualité est performante en termes d'audience; elle constitue, en outre, en raison des possibilités de rediffusion, un des genres les plus amortissables et, elle est, avec le documentaire, l'un des plus exportables.

L'exemple de l'Italie illustre cette évolution. Jointe à la concurrence de la RAI, le renchérissement du coût des programmes américains et le déclin très net de leur audience ont conduit les télévisions privées italiennes, qui pendant près de dix

ans y ont recouru massivement, à renouer avec la production nationale, non seulement de variétés ou de jeux, mais aussi de fiction (lourde notamment).

c) L'exigence de la qualité

Si l'évolution du contexte incite à plus d'optimisme, la compétitivité à venir de la fiction télévisuelle dépend bien évidemment aussi de sa qualité.

La relance actuellement perceptible repose, d'une part sur les productions lourdes (dans la tradition des téléfilms de prestige de la SFP), conçues comme produits de remplacement de la fiction cinématographique et, d'autre part, sur le genre plus léger des comédies de situation ("sit-com").

Sauf à voir la création vouée à la médiocrité, ou pour reprendre une expression de Pierre Desgraupes, aux "produits invertébrés", il convient, pour l'ensemble des genres :

- de remettre l'accent sur le choix des sujets et la qualité des scénarios et de l'écriture. Parce qu'elle le fait, la télévision britannique parvient à offrir toute une gamme de fictions de qualité, depuis les productions de prestige comme "Le Joyau de la Couronne" ou "Maîtres et valets" jusqu'aux "soap opéras" comme "Coronation Street" (diffusé pour la vingt-huitième année) ou "Eastenders". Sa fiction est une fiction d'auteurs, où le scénario compte davantage encore que la mise en scène ou l'interprétation. En Grande-Bretagne, (il est vrai que le cinéma, outre-Manche, a pratiquement disparu), les meilleurs écrivains sont tentés par le petit écran. Aux Etats-Unis, où plus de sept mille séries sont en chantier chaque année, la mise au point des sujets et leur écriture absorbent couramment 10 à 15 % des budgets globaux de production.

- d'attirer à la télévision, media d'une puissance considérable par le nombre de téléspectateurs qu'il touche, les meilleurs réalisateurs en leur permettant de s'y exprimer dans un style différent de la fiction cinématographique. L'idéal - certes la crise financière du cinéma en condamne d'avance la réalisation - serait de voir réservées au grand écran certaines productions de prestige pour lesquelles la diffusion télévisée apparaît singulièrement réductrice (c'est vrai aujourd'hui, par exemple, pour "Ludwig", même réduit au "Crépuscule des Dieux", ou pour "Mort à Venise" de Luchino Visconti, ce sera le

cas, demain, pour "Le dernier empereur" de Bernardo Bertolucci) et d'inciter, parallèlement, les grands réalisateurs à offrir, à un très large public, par le biais du petit écran, des oeuvres basées sur une plus grande économie de moyens, mais un scénario tout aussi dense.

Les grands noms du cinéma français sont depuis des années associés à la télévision, mais par l'intermédiaire des coproductions, lesquelles étant conçues pour plaire à la fois au public des salles et à celui de la télévision, ont la réputation, certes parfois excessive, d'être "bâtardes" et, somme toute, médiocres. Il ne s'agit pas de les remettre en cause, elles sont devenues trop indispensables à la survie du cinéma français, mais il est essentiel de mieux définir, parallèlement, les spécificités du grand et du petit écrans, avec le double avantage de redonner au film de cinéma sa propriété de produit rare et de conférer à l'écriture télévisuelle sa véritable identité.

Comment ne pas se féliciter de l'évolution qui s'amorce en ce sens : Jean-Luc Godard, Claude Chabrol, Yves Boisset, Claude Berri ou Edouard Molinaro, pour ne citer que quelques-uns des réalisateurs français actuels, se tournent aujourd'hui vers la fiction télévisée (il en est de même de certains des plus grands acteurs de cinéma comme Alain Delon ou Isabelle Adjani). La sollicitation accrue des metteurs en scène confirmés doit être complétée par un effort en faveur des jeunes réalisateurs. De même qu'autrefois certains écrivains (comme Balzac, Alexandre Dumas, George Sand ou Eugène Sue) ont acquis leur réputation dans le monde des lettres en publiant des feuilletons dans la presse, de même le petit écran doit-il permettre à de jeunes talents d'éclorre (cela est tout aussi vrai pour les acteurs). Aussi doit-on se réjouir que TF1 ait décidé d'inaugurer une "nouvelle politique de fiction à 22 heures" afin de permettre à de jeunes réalisateurs - et scénaristes - de faire leur "galop d'essai", dans des formats plus courts que ceux des heures de grande écoute (soixante minutes au lieu de quatre-vingt-dix).

2) une diversification encore trop fragile de l'industrie des programmes

o L'industrie française de production audiovisuelle a entamé depuis trois ans une indéniable mutation structurelle, dont les "faits générateurs" sont au nombre de trois :

- l'institution du fonds de soutien devenu, en 1986, compte de soutien aux industries de programmes audiovisuels. Sans entrer dans le détail de ce mécanisme emprunté à l'aide cinématographique et maintes fois analysé, votre rapporteur rappelle qu'alimenté par une taxe sur les recettes nettes des chaînes de télévision publiques et privées (redevance, ressources publicitaires, abonnements), il permet, d'une part, d'attribuer, dans les domaines de la fiction et de l'animation, une subvention de réinvestissement automatique aux producteurs d'oeuvres déjà diffusées et, d'autre part, d'aider sélectivement les producteurs qui n'ont pas bénéficié de diffusions antérieures dans les mêmes domaines ou dont les projets relèvent d'autres genres.

- le système "d'abri fiscal" introduit par la loi du 11 juillet 1985 portant diverses mesures d'ordre économique et financier qui admet, sous plafond, en déduction de l'impôt sur les sociétés ou le revenu, les sommes investies dans les sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA).

- la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dont un des objectifs a été de favoriser le développement des entreprises de production indépendantes, par la suppression du système des commandes obligatoires à la SFP, d'une part et par la limitation de la production propre des chaînes de télévision d'autre part. La loi et les cahiers des missions et des charges pour le secteur public, la Commission nationale de la communication et des libertés pour les services privés ont défini les conditions générales de production des oeuvres diffusées et notamment la part maximale des émissions produites par les chaînes elles-mêmes. Ainsi, l'utilisation de moyens internes pour la production d'oeuvres de fiction a été interdite à Antenne 2, TF1, la Cinq et M6 et limitée à 70 % pour FR3 qui dispose d'un appareil de production lourde intégré. Pour les autres types d'émissions, à l'exception de l'information, la

production interne a été fixée à un maximum de 50 % des heures produites (75 % pour FR3).

o Ces mécanismes et ces dispositions ont été conçus pour accroître le dynamisme de notre industrie des programmes, pour favoriser, par l'économie de concurrence, la compétitivité des coûts de production et l'avènement d'une télévision plus imaginative et plus créative. Une certaine modification de la physionomie du marché de la production est à mettre à leur crédit :

- alors que quinze à vingt sociétés privées seulement parvenaient traditionnellement à travailler avec les diffuseurs "à l'ombre" de la SFP, on compte aujourd'hui plus de dix fois plus de producteurs indépendants même s'il est difficile d'établir des statistiques fiables compte tenu de l'instabilité de ce secteur naissant (beaucoup de petites entreprises fonctionnent avec deux ou trois projets par an et seule une dizaine d'entre elles parviennent à équilibrer leurs comptes). La caractéristique principale de la production indépendante est sa spécialisation (avec quatre catégories principales : la fiction lourde, la fiction légère et le documentaire, les jeux, les variétés). Ses relations avec la SFP sont en voie de normalisation (votre rapporteur en veut pour preuve l'adhésion en cours de la SFP à l'Union syndicale des producteurs de programmes audiovisuels) et les sociétés privées déclarent travailler plus avec cette dernière depuis qu'on ne le leur impose plus. Il est à noter, par ailleurs, que des groupes industriels et financiers investissent aujourd'hui dans le secteur de la production audiovisuelle où ils sont rejoints par certains producteurs de films que la crise du cinéma conduit à se tourner vers la télévision et par quelques producteurs de films publicitaires à la recherche de nouveaux débouchés.

- le mécanisme du compte de soutien a permis de diminuer l'apport financier des diffuseurs (50 à 60 % du coût global de production contre 80 à 90 % auparavant) et, en contrepartie, d'augmenter la possibilité pour les producteurs de récupérer les droits d'exploitation à l'issue de délais beaucoup plus courts (trois à cinq ans, alors qu'il y a peu de temps encore, les durées d'exclusivité de quinze ans étaient courantes). Une telle évolution est favorable à l'amortissement des oeuvres, au renforcement de la capacité d'initiative des producteurs, à la diversification de la création et au renouvellement des talents.

- il est certes encore trop tôt pour évaluer avec précision l'impact de la concurrence sur les coûts de production, mais, tous genres confondus, un certain tassement de ces derniers serait en cours (notamment à la SFP cf. tableau n° 6), ou à tout le moins leur stabilisation perceptible, alors que partout ailleurs à l'étranger l'évolution est à la hausse (aux Etats-Unis surtout où les producteurs procèdent à la délocalisation de leurs tournages hors de Hollywood. Cinecitta bénéficie déjà de ce transfert, lequel pourrait aussi constituer une chance pour les studios de la SFP).

Tableau n° 6.

Evolution du coût horaire de la fiction produite par la S.F.P. (1).

Coût horaire en milliers de francs	1985	1986	1987	1988 prévisions
Fiction film	2 984	3 234	3 205	4 506
Fiction vidéo	1 586	1 655	1 707	1 892
Coût moyen fiction film et vidéo	2 427	2 739	2 422	2 780

(1) Hors production internationales.

A.B. - L'évolution telle qu'elle ressort des prévisions pour 1988 n'est pas réellement significative pour la fiction film : elle est due essentiellement à la réalisation de deux opérations de grand prestige, Jeanne d'Arc et Catherine de Médicis, dont le coût se répercute aussi sur le coût moyen horaire confondu film et vidéo.

o Certes réels, les changements intervenus depuis trois ans sont encore trop timides et l'industrie des programmes audiovisuels apparaît, à bien des égards, comme le plus adolescent, le plus fragile des secteurs de la communication. Parce que les fonctions de production et de diffusion ont sans doute été en France trop longtemps confondues, sa situation de dépendance à l'égard des chaînes de télévision reste excessive en dépit des efforts entrepris pour la contrarier :

- bien qu'efficace, le mécanisme du compte de soutien a des effets pervers : les chaînes sont incitées à entretenir des relations quasi exclusives avec un nombre restreint de producteurs, ceux qui ont bénéficié de commandes antérieures et qui, de ce fait, ont droit à une subvention de réinvestissement automatique. Cette rigidité compromet l'ouverture nécessaire du marché.

- les diffuseurs inclinent à contrôler intégralement la fabrication de leurs programmes, soit par le biais de leurs structures internes de production (encore que les textes en restreignent la possibilité), soit par l'intermédiaire de filiales. De

nombreuses maisons de production ont été créées par les actionnaires ou certains animateurs des sociétés de diffusion ("Julia-Productions" pour Stéphane Collaro, "Télévasion" pour Patrick Sabatier, "AB Productions" pour Dorothee, etc...). Cette pratique est d'autant plus tentante qu'elle permet aux chaînes de télévision de récupérer une partie des sommes investies au titre du compte de soutien qu'elles accusent généralement de s'apparenter à un système d'épargne forcée dont la mobilisation leur échappe. (1)

La position dominante des diffuseurs, les rapports déséquilibrés qu'ils entretiennent avec les producteurs sont préjudiciables à la compétitivité de notre industrie des programmes. Tant qu'ils conserveront des parts-producteurs importantes, le secteur indépendant de la production restera sous-capitalisé et sa capacité de développement réduite. Les retombées pour la qualité même des programmes sont évidentes : de même qu'on ne peut guère espérer des petites entreprises de production, obnubilées par les montages financiers de départ, qu'elles consacrent plus d'attention au problème essentiel de l'écriture (auquel 10 % des budgets de production sont réservés aux Etats-Unis contre 2 % à peine en France), de même peut-on craindre que le rapport de forces favorable aux diffuseurs amène à privilégier, dans la production, le critère de l'audience.

o Ce problème des relations entre la production et la diffusion, qui n'est pas propre à la France, s'avère d'une rare complexité :

- les solutions adoptées à l'étranger sont très variées. On cite, le plus souvent, aux deux extrêmes, les exemples des Etats-Unis où les networks n'ont pas le droit de produire et de la Grande-Bretagne où la production est, à l'inverse, intégrée. Mais partout, les inconvénients de l'intégration sont devenus évidents : le gouvernement britannique fait depuis peu l'obligation à la BBC et au réseau de l'ITV de recourir à la production extérieure pour un quota de 25 % (ce que fait Channel Four depuis l'origine pour la totalité de ses programmes), et, en Italie où il n'y a pas d'obligation légale, la RAI fait de plus en plus appel aux producteurs indépendants.

(1) D'après les chiffres du Centre national de la cinématographie, Antenne 2 a versé, en 1987, 108 millions de francs au compte de soutien et "récupéré" en réinvestissements 64,1 millions de francs ; TF1 a versé, en 1986 et 1987, 211 millions de francs et "récupéré" 108,3 millions de francs.

- la complexité du débat tient au fait qu'une séparation radicale des fonctions de production et de diffusion est aujourd'hui inenvisageable en France, comme dans les autres pays européens. Les producteurs indépendants souhaiteraient voir les chaînes abandonner leurs parts-producteurs et se limiter à l'achat des droits d'antenne, mais il n'y a guère qu'aux Etats-Unis, et encore, que le marché intérieur des programmes permet à certaines sociétés extérieures de prendre à elles seules d'importants risques financiers. Comme le constatait le directeur général du Centre national de la cinématographie en mars dernier, le compte de soutien a aidé à asseoir l'autonomie de la fonction de production, en limitant l'apport financier et les droits d'exclusivité des chaînes, "mais pour que ce mouvement aille à son terme, il faut que s'organise dans notre pays un marché des produits audiovisuels qui permettra aux oeuvres une exploitation sur des chaînes généralistes, puis sur des chaînes ciblées et enfin sur des réseaux locaux".

La réduction de l'intervention des diffuseurs dans la production n'est en outre envisageable qu'à condition d'être compensée par celle d'autres partenaires (comme, par exemple, les SOFICA ou d'autres intermédiaires financiers). Il reste que même à supposer réalisée la diversification des structures de financement de la production (d'autant plus souhaitable qu'il s'agit d'un secteur économique "à retour long"), il est peu vraisemblable que les diffuseurs se désintéressent de la fabrication de leurs programmes (l'exemple américain est à cet égard probant), tant les choix de programmation et l'audience qu'ils fidélisent sont financièrement déterminants.

Le problème de la filialisation des activités de production par les diffuseurs est d'une autre nature, car sa généralisation compromettrait gravement le développement de la production autonome. Les dangers de l'intégration verticale restent pour l'heure plus potentiels que réels, mais déjà une chaîne comme TF1 accorde le monopole de la production de ses émissions de jeunesse à une seule société, celle de l'animatrice Dorothée ("AB Production").

Cependant, là encore, les solutions radicales de séparation, à bien des égards tentantes, risqueraient d'aboutir, si elles étaient brutalement appliquées, à des résultats anti-économiques. En effet, c'est non seulement l'avenir des filiales privées (dont certaines ont apporté une contribution quantitativement réelle à la relance de la production) qu'elles mettraient en cause, mais aussi, si la logique est poussée

jusqu'au bout, celui de l'outil intégré de FR3, voire celui de la SFP dont les actionnaires sont encore aujourd'hui les principaux diffuseurs.

Il apparaît, en définitive, qu'il faut se garder de réglementer le secteur de la production sur la base de principes trop rigides. Si la confusion des fonctions est inacceptable, leur stricte séparation n'est pas, elle aussi, sans inconvénient.

L'évolution actuelle commande néanmoins de clarifier les règles du jeu, ce qui impose notamment à l'autorité régulatrice d'obliger les diffuseurs à respecter leurs obligations et leurs engagements et de prendre, le cas échéant, des sanctions comme la loi du 30 septembre 1986 lui en donne la possibilité. Il convient de rappeler que l'article 19 de cette loi permet à cette dernière de recueillir, auprès des titulaires d'autorisations, les informations nécessaires pour s'assurer du respect des obligations qui leur sont imposées et de faire procéder, le cas échéant, à des enquêtes (ainsi la CNCL s'est-elle réservée le droit d'accès, pour vérification, à l'ensemble des contrats de production signés par TF1 pour ses émissions destinées à la jeunesse); que l'article 17 l'autorise à saisir les autorités administratives et judiciaires compétentes, et notamment le Conseil de la concurrence, si les investigations révèlent des abus de position dominante ou des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence; que l'article 42 lui permet d'adresser des mises en garde publiques et, après avis du Conseil de la concurrence, des mises en demeure qui, lorsqu'elles ne sont pas suivies d'effet, peuvent entraîner la suspension ou le retrait de l'autorisation d'exploitation.

Certaines adaptations pourraient, au-delà, s'avérer nécessaires comme le renforcement des dispositions visant à limiter le recours aux moyens internes de production ou l'aménagement du compte de soutien afin d'atténuer les rigidités générées par le mécanisme de l'aide automatique, et de permettre un meilleur "retour" pour les diffuseurs.

Enfin, l'autorité régulatrice devrait créer, en son sein, un observatoire de l'évolution des commandes de production et de leur répartition entre les différents acteurs. Cette structure permettrait d'avoir une idée plus précise de la physionomie de l'industrie des programmes et de prendre, le cas échéant, les mesures propres à en accentuer le dynamisme.

3) le problème délicat de l'amortissement

Le conflit qui a opposé, ces derniers mois, les diffuseurs aux syndicats d'artistes-interprètes a retardé les effets que l'on pouvait attendre de la meilleure adaptation des structures du marché national à l'amortissement de la création télévisuelle. Celui-ci reste par ailleurs compromis par la faiblesse de nos exportations de programmes.

a) la segmentation nécessaire du marché national

Les marchés étrangers les plus dynamiques, comme le marché américain, sont des marchés segmentés. Aux Etats-Unis, les séries, comme "Dallas" ou "Dynastie", sont d'abord acquises et diffusées par les networks, puis, quelques années plus tard, rachetées et rediffusées par les stations locales indépendantes et les réseaux câblés. Cette double exploitation des programmes, sur les grandes chaînes et sur les réseaux secondaires, permet de les amortir sur le marché national et de les proposer ensuite, à bas prix, sur le marché international, .

Le marché français a profondément évolué. Jusqu'aux années récentes, sa limitation à trois chaînes interdisait de multiplier les rediffusions sous peine de lasser les téléspectateurs. Aujourd'hui, son extension à six chaînes entraîne une fragmentation de l'audience qui, d'elle-même, amène la possibilité de développer un second marché. En effet, une fiction diffusée sur un des principaux réseaux, à une heure de grande écoute, et qui recueille une bonne audience n'est en définitive regardée que par 15 à 20% des téléspectateurs, laissant intacte la demande potentielle des 80 ou 85% de téléspectateurs restants.

Mais l'émergence de ce "second marché intérieur" qui faciliterait l'amortissement de la fiction télévisuelle a été, ces derniers mois, compromise par le conflit qui a opposé les syndicats d'artistes-interprètes aux diffuseurs.

On se souvient qu'à l'automne dernier, les chaînes de télévision ont demandé aux acteurs de renoncer provisoirement aux droits qu'ils percevaient lors des rediffusions (25% du cachet

initial) afin qu'elles puissent dégager davantage de moyens financiers pour la production française.

Devant une menace de grève générale, des négociations ont été entamées et un accord est intervenu, en novembre, pour les oeuvres produites à compter du 1er janvier 1988, entre, d'une part les syndicats et, d'autre part, les chaînes publiques et TF1, puis Canal Plus et la SEPT,

Les acteurs ont obtenu satisfaction, et même au-delà, puisque la moyenne des droits versés pour chaque rediffusion s'établit désormais à un pourcentage du cachet initial supérieur à celui du passé, sur la base du dispositif suivant pour un premier cycle de cinq rediffusions :

- . pour la 1ère rediffusion : 35% quelle que soit la plage horaire
- . pour la 2ème rediffusion : 25% quelle que soit la plage horaire
- . de la 3ème à la 5ème rediffusion :
 - tranche A : 19h - 22h
35%
 - tranche B : . 13h - 19h et
22h - 01h, 25% pour la
première rediffusion, 20
% pour les suivantes
 - tranche C : 01h - 13h
10%

Arguant du fait que leur métier doit être rémunéré partout de la même manière et que le principe selon lequel le salaire initial ne couvre pas l'exploitation illimitée de l'oeuvre ne saurait être remis en cause, alors que l'augmentation du nombre des chaînes conduit à recourir plus massivement aux rediffusions, les artistes-interprètes (dont la profession est par ailleurs en état de sous-emploi chronique) ont demandé l'extension de ces dispositions à la Cinq et à M6 ainsi qu'aux émissions produites avant le 1er janvier 1988, revendication qui visait tout particulièrement le stock de programmes de l'INA.

La Cinq et M6 se sont fondées sur leur taille économique de chaînes récentes dont la couverture est limitée et dont la

programmation fait une large part à la fiction rediffusée (à la différence de celle des diffuseurs signataires de l'accord) pour la rejeter.

La situation est restée bloquée jusqu'à l'été, la Cinq et M6 suggérant une rémunération proportionnelle au coût d'achat de l'oeuvre et les syndicats de comédiens n'étant prêts à accepter qu'un seul aménagement à l'alignement souhaité de toutes les chaînes de télévision sur l'accord du mois de novembre, celui de l'abattement des taux en fonction de la population équipée pour recevoir les cinquième et sixième réseaux.

Rompues en juin, les négociations ont abouti d'abord fin août avec la Cinq, après que les syndicats d'artistes-interprètes eurent commencé d'empêcher le tournage de la série "Voisin, voisine" commandée par la chaîne. Le principe d'un abattement pendant quatre ans pour tenir compte de la montée en charge de la chaîne a été accepté. Le souci d'opérer des rattrapages dans le respect de ses obligations de production et de diffusion après la décision du Conseil d'Etat la concernant, et la crainte d'être confrontée, comme la Cinq, à la grève des comédiens pour le tournage de ses productions, ont conduit M6 à signer le même accord le 13 septembre dernier.

Le conflit a donc reçu aujourd'hui une solution, au moins temporaire. Même si les aménagements retenus ne sont prévus qu'à titre transitoire, ils devraient faciliter la circulation des oeuvres de création française, entraîner une certaine segmentation du marché national et, ce faisant, réduire les problèmes d'amortissement.

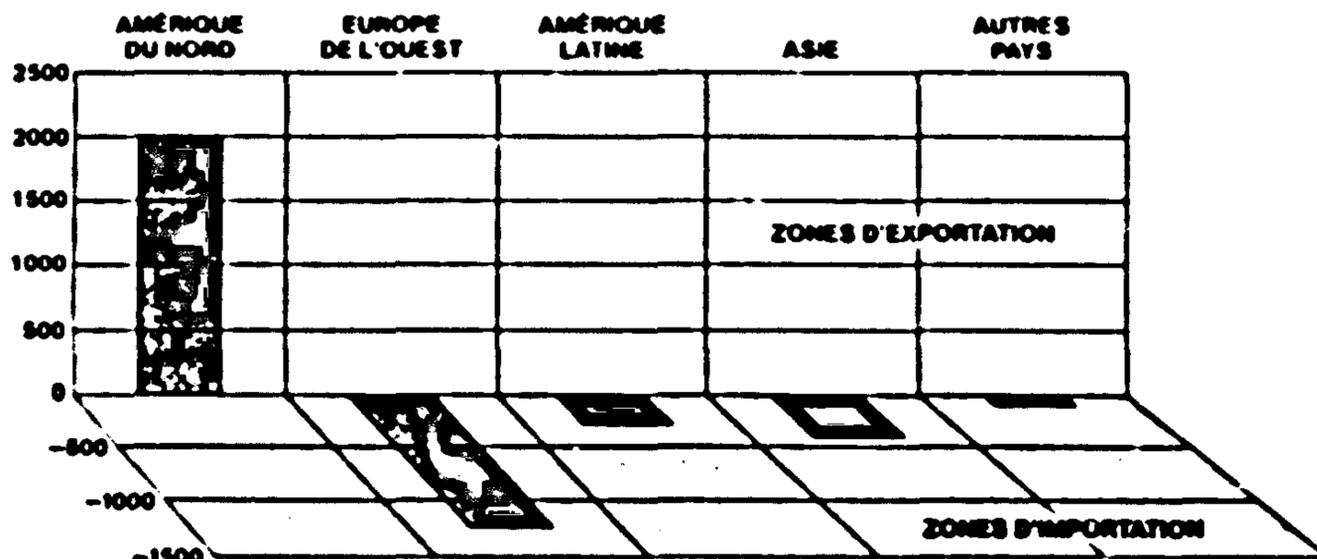
b) l'exportation des programmes audiovisuels français

o Une étude du Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE) a estimé, en octobre 1987, le montant des transactions mondiales sur les droits d'exploitation télévisés, à plus de 3 milliards de dollars. Plus de 60% du marché sont contrôlés par les Etats-Unis. L'Europe, dont le développement des réseaux (câblés ou hertziens) a accru les besoins, s'affirme comme le premier acheteur mondial et réalise, à elle seule, plus de 50% des importations, même si les producteurs européens ont aujourd'hui tendance à mieux s'organiser et à opposer un front plus uni à l'invasion des programmes américains (cf tableau n°7).

Tableau n° 7.

Le marché international des programmes audiovisuels.

(En millions de dollars.)



Source : Le Marché international des programmes audiovisuels 1987 - B.I.P.E.

La balance commerciale française est très déficitaire : selon le rapport Péricard sur la politique audiovisuelle extérieure de la France, nos importations de programmes atteindraient 350 millions de francs (certains évaluent leur progression entre 1985 et 1987 à 800%) tandis que nos exportations, constituées dans une large proportion d'anciennes émissions, n'excéderaient pas 50 millions de francs par an.

La France exporte principalement vers le monde francophone, c'est à dire, si l'on excepte le Canada (Québec), la Belgique ou la Suisse, vers les pays en voie de développement qui entretiennent avec elle des liens traditionnels, qui, souvent, sont insolvables, et pour lesquels l'offre de programmes français s'inscrit moins dans une logique commerciale que dans le cadre de la coopération culturelle. Pour l'amortissement de notre fiction télévisuelle, de tels débouchés n'offrent aucune perspective.

Sur le marché européen, les distributeurs comme France Media International obtiennent leurs meilleurs résultats avec la RAI (jusqu'à leur actuelle "reconversion", les télévisions privées italiennes du groupe Berlusconi, n'étaient intéressées que par les programmes américains). Viennent ensuite les chaînes allemandes, les réseaux du nord de l'Europe (notamment de la Hollande et des pays scandinaves), de la Grèce et de la Turquie. Les pays de l'Est achètent beaucoup de fiction française, mais à bas prix.

Comme la plupart des autres pays européens, la France n'accède au marché américain que par le biais des coproductions internationales auxquelles les Etats-Unis s'intéressent aujourd'hui davantage, du fait de l'augmentation de leurs coûts de production. La faiblesse de nos performances outre-Atlantique tient principalement, il est vrai, à une certaine indifférence des Américains à l'égard des autres cultures, et surtout, au protectionnisme des networks, confrontés aux corporatismes en tous genres (producteurs, réalisateurs, acteurs, techniciens...).

Cependant, le développement du câble a engendré, aux Etats-Unis, une demande de programmes européens, sous-titrés ou doublés, qu'expliquent tant la nécessité, pour les réseaux, d'alimenter leurs grilles que leur souci de proposer, à des publics plus ciblés, une programmation différente de celle des grandes chaînes ABC, CBS, et NBC (le réseau câblé universitaire de New York propose "Apostrophes" chaque semaine à ses abonnés; TF1 diffuse, depuis mai dernier, sur le réseau câblé de Los Angeles).

L'"American Market for International Programs" qui se tient depuis cinq ans à Miami Beach, et dont sont exclus les programmes américains, témoigne de l'ouverture du marché, ouverture certes encore relative mais d'année en année plus sensible.

o Comment améliorer l'exportation de nos programmes audiovisuels ? Pour certains, le succès de la production française à l'étranger passerait nécessairement par son adaptation aux goûts internationaux, autrement dit à ceux du public américain: les tournages devraient s'effectuer en langue anglaise (et même plutôt américaine) et les formats être ramenés de quatre-vingt-dix à cinquante-deux minutes.

Faut-il vraiment, comme le suggère notre collègue Jean Cluzel, "transcrire ou mourir" ? Même si l'idée fait son chemin, elle ne doit pas faire incliner au fatalisme .

Sans doute convient-il de transcrire pour ce qui concerne les formats, quitte à engager les productions sous forme de séries de plusieurs émissions. C'est ce que fait actuellement la SEPT pour ses documentaires et l'adaptation est aussi envisageable pour un grand nombre de fictions, sinon toutes.

Il faut, en revanche, refuser de s'y résoudre pour la langue de tournage :

- d'une part, il serait inacceptable de sacrifier aux seules considérations économiques, même s'il constitue un handicap, ce qui n'est pas le simple conditionnement de nos programmes télévisés, mais un élément déterminant de l'identité française, d'autant que notre langue est considérée par la communauté culturelle internationale comme une des plus prestigieuse du monde;

- d'autre part, à l'évidence, le tournage en anglais n'est pas une solution miracle, les avantages qu'il est censé offrir restant, largement théoriques. N'en prenons pour preuve que la fiction anglaise, malgré la proximité culturelle de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, est très peu diffusée sur les écrans américains. Les networks, en effet, ne refusent pas seulement les oeuvres doublées ou sous-titrées, mais plus généralement les programmes autres que nationaux. Il est vrai que l'Angleterre pénètre mieux que d'autres le marché de la syndication (stations locales indépendantes), encore que ce soit peut-être plus la performance de ses réseaux commerciaux à l'étranger que l'avantage de la langue qui explique principalement ses succès.

La défense de la langue française vaut à l'égard de tous les pays et il faut se réjouir de voir cette préoccupation partagée, à l'échelon européen. Le Conseil de l'Europe a en effet rappelé "que la langue n'est pas seulement un moyen de communication, mais aussi et surtout un moyen nécessaire pour les pays et les régions de conserver leur identité et leur personnalité, qu'elle est aussi un art créateur, et par là même, un moyen fondamental d'expression culturelle des individus et des communautés", avant de recommander "de défendre et d'encourager le multilinguisme en Europe, tant pour ce qui est de l'écrit que pour l'audiovisuel" (recommandation 1043 de 1986 relative au patrimoine linguistique et littéraire de l'Europe).

On doit se féliciter par ailleurs, que dans la note de terminologie qu'elle a élaborée en décembre dernier et sur la base de laquelle elle évalue le respect par les chaînes des quotas de diffusion, la CNCL n'accorde le label "oeuvre d'expression originale française" aux coproductions que lorsque la participation française est au moins égale à 25% et la réalisation effectuée en version originale française par les artistes de nationalité française qui y concourent (sauf dérogations par elle accordées). Il rappelle que la réglementation du compte de soutien aux industries de programmes audiovisuels laisse, en revanche, les producteurs libres du choix de la langue pour les

coproductions internationales, ce dont les syndicats de comédiens se sont plaints à de nombreuses reprises.

La nature même des programmes d'une part, les structures commerciales d'exportation d'autre part, sont, de l'avis de votre rapporteur, plus déterminantes que le problème de la langue.

A quelques rares exceptions près, seuls la fiction et les documentaires sont exportables. Mais, pour ces genres, existe-t-il des recettes pour l'exportation ? Autrement dit, des sujets ont-ils plus de chance que d'autres de "marcher" à l'étranger ?

Une chose est sûre : il est difficile de réaliser une fiction internationale. Les Etats-Unis y sont parvenus et deux facteurs principaux expliquent leur succès : leur remarquable savoir-faire qui est à l'origine de séries dont la construction et le rythme sont d'une rare efficacité et n'ont aucun équivalent ; la nature même de la société américaine dont l'image est véhiculée dans ces séries. Qu'on le veuille ou non, le modèle américain existe et la production télévisée des Etats-Unis sait en être le reflet : les américains s'y reconnaissent et ils sont reconnus, à travers elle, à l'étranger.

Ces données, surtout la seconde, ne sont pas transposables dans les pays européens qui, lorsqu'ils sont tentés par l'exemple américain le copient mal. Il n'y a pas de modèle français (la série policière américaine "Starky et Hutch" s'exporte partout, le feuilleton "Marie Pervenche" qui a distrait le public français n'a eu aucun succès à l'étranger où personne ne sait ce qu'est une "contractuelle"...), il n'y a pas non plus de modèle allemand ou italien, mais le patrimoine culturel des diverses nations européennes est, pour la fiction, comme pour le documentaire, d'une infinie richesse. D'une manière générale, c'est la production française à caractère culturel qui s'exporte le mieux (elle fait même l'objet d'une demande accrue aux Etats-Unis), les défauts de rythme et d'écriture inhérents à la faiblesse des budgets de conception expliquant, pour une large part, les médiocres performances des autres genres. L'expérience montre, par exemple que les dramatiques françaises "à costume", comme les "Maupassant" de Claude Santelli, se vendent en tous points du globe. De même, en est-il des rétrospectives sur de grands artistes (comme Edith Piaf) et des documentaires d'art (on se souvient du succès rencontré, il y a quelques années, par la série réalisée sur le Louvre par TF1 avec le Japon - "Le plus grand musée du monde" - et l'on peut être convaincu que des émissions sur la peinture comme celles qui ont été diffusées ces derniers

mois par FR3 et la SEPT sur "Les Demoiselles d'Avignon" ou l'oeuvre de Degas, retiendront l'attention de l'étranger) ou à caractère historique (comme "l'histoire secrète du pétrole" qui, il y a quelques années, a suscité beaucoup d'intérêt, pas seulement en France). Même l'histoire récente a ses chances : la BBC a diffusé en juillet 1987 un documentaire britannique sur le procès de Klaus Barbie, qui, l'automne suivant, a été présenté au forum international des programmes audiovisuels. Il serait regrettable que la France, par manque d'imagination dans le choix de ses sujets, voie son patrimoine pillé par d'autres...(faut-il rappeler que Marcel Ophuls a du faire appel à un producteur américain pour réaliser son film "Hôtel terminus" consacré au même personnage ?).

Il convient d'insister ici sur la nécessité de renouer avec la production de documentaires. Le genre est coûteux mais peut être amorti car il bénéficie d'une réelle demande internationale. Des pays comme le Japon ou la Grande-Bretagne s'y intéressent depuis longtemps. Aux Etats-Unis, des chaînes thématiques - comme National Geographic ou Discovery Channel - lui sont entièrement consacrées sur certains réseaux câblés (leur exemple a été suivi par la Générale d'Images, filiale de la Générale des Eaux et par Ellipse, filiale de Canal Plus, avec le lancement récent de "Planète"). Doit-on rappeler que les documentaires scientifiques français, par exemple - dont on déplore aujourd'hui la disparition de nos propres écrans - sont prisés dans la plupart des pays du monde ? Les efforts entrepris par FR3 et la SEPT (dont 40 % du stock sont constitués par les documentaires) méritent d'être soulignés. Mais parce qu'ils portent sur "les idées", "les hommes" et "les oeuvres", "les Océaniques" sont le plus souvent centrés sur le débat ou la conversation. Ils font peu de place à l'image et sont peu recherchés par les acheteurs étrangers, les télévisions des différents pays étant à même de produire de telles émissions, avec des personnalités bien connues de leurs audiences respectives.

o L'autre problème majeur concerne les structures commerciales d'exportation : le terme de "produit" qu'on applique, de plus en plus souvent, aux oeuvres télévisuelles peut irriter par son caractère réducteur, mais il est approprié à l'exportation où les programmes audiovisuels doivent être traités comme tels. Or, le lancement d'un produit à l'étranger s'appuie sur des structures commerciales qui, selon leur qualité, en font le succès ou l'échec.

Comme le note le rapport de M. Michel Péricard, déjà cité, la commercialisation de nos programmes télévisés a donné lieu à la discontinuité des structures et à la permanence des mauvais résultats. Longtemps, les chaînes du service public ont eu leurs propres services commerciaux. Leurs médiocres performances ont conduit le législateur à recourir à la création d'une "force de frappe" unique, France Media International, chargée par la loi du 29 juillet 1982 de commercialiser les programmes produits par TF1, Antenne 2, FR3 ainsi que par la SFP et l'INA (droits de diffusion et droits dérivés). L'expérience n'a pas été plus concluante et la loi du 30 septembre 1986, en tirant les conséquences, ne fait plus mention de FMI, se bornant à stipuler (article 44) que les chaînes peuvent commercialiser ou faire commercialiser les oeuvres et documents audiovisuels dont elles détiennent les droits, leur laissant une entière liberté des moyens.

Dans la plupart des cas, ce ne sont pas les chaînes, mais leurs coproducteurs qui conservent les droits de commercialisation à l'étranger. Les structures de distribution auxquelles ceux-ci sont confiés (dont FMI aujourd'hui privatisée à raison de 75 % de son capital) sont loin d'atteindre le dynamisme de BBC enterprises en Grande-Bretagne qui enregistrait, en 1986, un bénéfice net d'environ 48 millions de francs pour un montant de ventes à l'étranger de 208 millions de francs (FMI, la même année, réalisait un chiffre d'affaires de 60,5 millions de francs). Certes, BBC enterprises n'a pas - ou pratiquement pas - de frais de traduction pour présenter ses programmes dans les salons internationaux, mais ses performances s'expliquent aussi par son implantation à l'étranger et son savoir-faire dans la promotion de ses programmes, (par ses bureaux permanents et les semaines de projection qu'elle organise par exemple), deux facteurs que les sociétés de distribution françaises devraient imiter.

IV) LE BILAN CONTRASTE DE LA CREATION TELEVISUELLE

Grâce au soutien budgétaire sans précédent dont il a bénéficié, le secteur public a participé activement à la relance de la création originale française. Le secteur privé s'est révélé globalement beaucoup moins performant, mais une différence s'impose entre, d'une part, TF1, dont les efforts de production doivent être soulignés, et la Cinq et M6, qui se sont tenues éloignées de leurs quotas, et, d'autre part, entre ces deux dernières chaînes dont les évolutions actuelles sont strictement inverses : la première tend à s'écarter de plus en plus de ses obligations, tandis que la seconde, au fil des mois, s'en rapproche.

1) Le secteur public

Les lois de finances de 1987 et 1988 ont fait de la participation du secteur public à l'effort de création audiovisuelle une action prioritaire et des moyens très importants ont pu être consacrés à ce poste par Antenne 2 et FR3 (cf supra) ; parallèlement, après un démarrage difficile, la Société d'édition de programmes de télévision (SEPT) s'est affirmée, au fil des mois, comme le moteur principal de la relance.

a) Antenne 2

En vertu de son cahier des missions et des charges, les oeuvres audiovisuelles diffusées annuellement par Antenne 2 doivent être pour 60 % au moins d'origine communautaire et, pour 50 % au moins, d'expression originale française, ces quotas s'appliquant dans une période de transition (jusqu'en 1990) aux heures de grande écoute. Par ailleurs, elle doit diffuser annuellement un volume minimum de 300 heures d'émissions d'expression originale française en première diffusion en France, consacrées à des oeuvres de fiction, autres que cinématographiques, et à des documentaires.

Le rapport d'exécution de son cahier des missions et des charges montre qu'Antenne 2 s'est efforcée de respecter pour l'année 1987, les quotas d'oeuvres audiovisuelles d'origine communautaire et d'expression originale française. Le total des oeuvres audiovisuelles diffusées (selon la définition retenue par la CNCL dans sa décision n° 87-361 du 31 décembre 1987 : fictions télévisuelles et documentaires) s'élève à 1.076 heures, dont :

- 619 H 33 d'oeuvres audiovisuelles C.E.E., soit 58 % ;
- 574 H 20 d'oeuvres audiovisuelles E.O.F., soit 53 %.

Elle a diffusé en 1987, 400 heures d'émissions d'expression originale française en première diffusion en France, consacrées à des fictions télévisuelles ou à des documentaires et a ainsi largement dépassé le volume minimum de 300 heures qui lui a été fixé.

Comme le montre le tableau n° 8, la part des premières diffusions sur Antenne 2 a augmenté dans les principaux secteurs de la création originale.

Tableau n° 8.

(En pourcentage.)

	Fiction		Documentaires		Émissions musicales		Émissions pour la jeunesse	
	1 ^{re} diffusion	Y compris rediffusion	1 ^{re} diffusion	Y compris rediffusion	1 ^{re} diffusion	Y compris rediffusion	1 ^{re} diffusion	Y compris rediffusion
	1985	30 %	52 %	56,5 %	75 %	56 %	62 %	32 %
1986	21 %	41 %	49 %	77,5 %	58 %	68 %	32 %	49,5 %
1987	31,2 %	40,5 %	60,5 %	72 %	91 %	92 %	52 %	42 %

L'examen, au travers des tableaux n° 9 et 10, non plus de la diffusion mais de la production, indique que, tant en volume financier qu'en nombre d'heures, le bilan d'Antenne 2 évolue à la hausse pour la fiction, les documentaires, les émissions musicales et les créations pour la jeunesse. (Votre rapporteur rappelle que les sociétés nationales de programme, à la différence des chaînes privées, ne sont pas assujetties à des quotas de production, mais qu'elles se sont engagées, aux côtés de TF1, le 19 novembre 1987, à garantir aux artistes-interprètes un volume horaire de production pour 1988 - globalement 510 heures, 200 heures pour

TF1, 210 heures pour Antenne 2 et 100 heures pour FR3 - et 44.000 journées de travail sur l'année).

La dotation en provenance du produit de la privatisation de TF1 (130 millions de francs pour Antenne 2 en 1988) a été consacrée, à hauteur de 125 millions de francs, à la production de fiction et a permis d'abonder de 5 millions de francs le budget des documentaires de création.

Tableau n° 9.

Sommes consacrées par Antenne 2 à la création originale française.

(En millions de francs.)

	Fiction	Documentaires	Emissions musicales	Emissions pour la jeunesse
1981	236	41,3	22,35	11,6
1982	294,6	74,5	21,46	2,20
1983	313	51,8	31,49	3,99
1984	376 *	44,5	27,68	11,93
	378 **			
1985	356,8 *	39,4	29,34	16,69
	361,3 **			
1986	266,1 *	31,5	21,88	12,78
	279,6 **			
1987	344,5	34,6	30,79	13,34
1988 (prévision)	495,5	50	34,31	13,52

* Chiffres du bilan de production ne comprenant pas la série « Rue Carnot » en raison du caractère atypique de son rapport coût/volume horaire au regard des autres productions de fiction.

** Y compris la série « Rue Carnot » (initée par Canal Plus avec un préachat d'Antenne 2).

Tableau n° 10.

Production d'Antenne 2 en nombre d'heures.

	Fiction	Documentaires	Emissions musicales	Emissions pour la jeunesse
1981	189 h	123 h 30	60 h	10 h 30
1982	179 h 30	148 h	51 h	14 h 35
1983	181 h 45	123 h	48 h	18 h
1984	205 h 05 * 213 h 45 **	106 h 30	55 h	31 h
1985	187 h 15 * 209 h 45 **	104 h 30	60 h 30	37 h 30
1986	160 h 30 * 227 h **	80 h	69 h	33 h 30
1987	195 h	89 h	74 h 30	31 h 30
1988 (prévisions)	216 h	109 h	75 h	32 h

* Chiffres du bilan de production ne comprenant pas la série « Rue Carnot » en raison du caractère atypique de son rapport coût/volume horaire au regard des autres productions de fiction.

** Y compris la série « Rue Carnot » (initiée par Canal Plus avec un préachat d'Antenne 2).

Si l'on dresse, après les comptes chiffrés, le bilan qualitatif de la politique de production d'Antenne 2, on relève un effort accru en faveur de la fiction lourde, laquelle a bénéficié, entre février 1987 et avril 1988, de 450 heures nouvelles et d'un budget en forte augmentation (pour 1988, ce budget est estimé à 480 millions de francs et enregistre une hausse de 38% par rapport à 1987). Au total, 75 % du budget de fiction d'Antenne 2 sont consacrés, cette année, à la production lourde ou "haut de gamme" et 25 % aux feuilletons et comédies de situation. Cette politique permet à la chaîne de proposer, en règle générale, trois fois par semaine à 20 H 30, une fiction française. La même relance s'observe dans le domaine du documentaire dont le volume de production a atteint 200 heures entre février 1987 et avril 1988 (avec trois axes privilégiés : les documentaires historiques, les grandes biographies, les faits de société et les découvertes).

D'après les déclarations tenues par son président au Mip-TV de Cannes en avril dernier, Antenne 2 s'est attachée à la diversification des auteurs, acteurs et réalisateurs des productions qu'elle a financées. Elle a fait appel cette année à

plus de 130 réalisateurs, à plus de 50 sociétés de production indépendantes et à 150 auteurs de la télévision et du cinéma.

Il convient d'ajouter enfin, qu'outre les quinze à vingt coproductions cinématographiques auxquelles elle participe chaque année, (en 1988, 7 de ses films ont rassemblé 24 nominations et 3 ont été sélectionnés pour le Festival de Cannes), elle contribue à la production de fiction à l'échelon européen au travers du groupement qui la lie, en la matière, aux principales chaînes de télévision européennes : ZDF, Channel Four, la RAI, TSR, ORF, RTVE (50 heures seront coproduites, cette année, dans ce cadre).

b) FR 3

Si, de par son cahier des missions et des charges, FR3 a sensiblement les mêmes obligations de diffusion qu'Antenne 2, le volume minimum des premières diffusions d'expression originale française (fictions télévisées et documentaires) auquel elle est tenue est limité à 120 heures. L'ensemble des quotas a été respecté. L'examen du rapport d'exécution de son cahier des missions et des charges pour 1987 indique que FR3 a diffusé, l'année dernière, 1292 heures d'oeuvres audiovisuelles, telles que définies par la CNCL, dont 838 heures d'origine communautaire (soit 64,8 %) et 718 heures 30 d'expression originale française (soit 55,6 %). 313 heures ont été consacrées aux premières diffusions de fictions télévisées et de documentaires.

Le tableau n° 11 met en évidence les efforts de production de la chaîne, notamment pour la fiction et les documentaires, et permet de prendre la mesure de sa collaboration en ce domaine avec la Sept.

Tableau n° 11.

Volume (horaire et financier) de production de FR 3 en 1987 et au premier semestre 1988.

(Milliers de francs.)

Genres	1987				1 ^{er} semestre 1988			
	Production totale		Dont production avec la 7		Production totale		Dont production avec la 7	
	Volume	Coût	Volume	Coût	Volume	Coût	Volume	Coût
Fiction	137 h 20	172 555	17 h	29 688	112 h	161 256	21 h 45	41 180
Documentaires océaniques	81 h	25 442	27 h 45	9 932	70 h 30	18 678	40 h 40	11 046
Magazines	11 h 30	3 051						
Retransmissions musique	54 h 30	17 265	37 h	12 750	52 h 40	14 202	30 h 50	7 612
Variétés - Jeux - Divertissements ..	490 h 30	109 519			472 h 20	77 149		
Jeunesse	112 h 30	38 427			48 h	13 225		
Divers	31 h	10 744			7 h 50	4 681		
Total	918 h 20	377 003	81 h 45	52 370	763 h 20	289 191	93 h 15	59 838

N.B. Les chiffres ne concernent que la production à diffusion nationale hors information.

En attendant que la Sept puisse disposer de son propre réseau de diffusion sur le satellite TDF1, les deux sociétés ont passé le 3 février 1987 un accord cadre de programmation et de production :

- la programmation : après avoir fait bénéficier la Sept en mai, juin et juillet 1987 de trois journées promotionnelles entières sur ses écrans, FR3 coprogramme avec cette dernière, depuis septembre de la même année, cinq "cases" par semaine : trois "Océaniques" (des idées, des oeuvres, des hommes), proposées les lundis, mercredis et jeudis vers 22 h.30, un spectacle le mercredi en première partie de soirée et une "fiction culturelle" le samedi en fin de programme (puis le dimanche).

Au 30 juin 1988, la collaboration s'était déroulée comme suit :

. pour la série "Océaniques" : 43 émissions avaient été produites ou acquises par FR3 (le lundi), 43 émissions sélectionnées et acquises par la Sept (le jeudi), 43 émissions sélectionnées en commun par la Sept et par FR3, chaque société

ayant fourni la moitié des émissions nécessaires à la case du mercredi soir.

. pour la case "spectacle" du mercredi 20 h.30 : 24 émissions avaient été sélectionnées en commun par la Sept et FR3 avec partage des coûts (auxquelles se sont ajoutées les premières retransmissions coproduites en commun).

. pour la case "fiction culturelle" du samedi soir : 25 heures avaient été acquises par la Sept, 17 heures par FR3.

Au total, 219 heures de diffusion ont relevé durant cette période de la politique de co-programmation des deux sociétés.

- la production : l'accord cadre du 3 février 1987 avait fixé les objectifs suivants pour la période 1987/1988 :

(En millions de francs.)

	Volume	Apport SEPT	Apport FR 3
Fiction	53 heures	88	90
Retransmission	24 spect.	18	13
Documentaires	35 heures	11	14
Total		117	117

Le bilan au 30 juin 1988 montre que ces objectifs ont été globalement atteints, voire dépassés :

(En millions de francs.)

Engagements au 30 juin 1988	Volume	Apport SEPT	Apport FR 3	Total SEPT + FR 3	Devis global
Fictions	55 heures	80	93	173	310
Retransmissions	20 spect.	19	12	31	39
Musique	15 émiss.	11	9	20	44
Documentaires	74 heures	24	24	48	142
Total		134	138	272	535

En investissant conjointement 272 millions de francs, la Sept et FR3 ont en réalité généré un chiffre d'affaire total de production originale de 535 millions de francs, car leur

collaboration s'est inscrite dans le cadre d'une politique de coproduction avec des producteurs délégués indépendants.

c) La Sept

Depuis sa création en 1986, la SEPT (qui reste une société d'édition de programmes, tant que le décret qui la transformera en société de diffusion n'est pas intervenu) a reçu un budget de 896,3 millions de francs, dont un peu plus de 8% seulement sont absorbés par les frais fixes de fonctionnement et plus de 91% sont consacrés aux programmes.

Elle joue un rôle moteur dans la relance de la production. Le stock d'émissions qu'elle a constitué depuis son avènement devrait atteindre 2.300 heures à la fin de l'année, soit assez pour alimenter pendant une année une grille de programmes dont elle a d'ores et déjà établi un projet. Il provient, sensiblement pour parts égales, de productions nouvelles (1.136 heures) et d'achats de droits (1.184 heures). Mais, la structure budgétaire de la société (cf tableau n° 12) fait apparaître que plus de 78% de ses ressources (596 millions de francs) sont consacrées à la production. C'est dire l'impulsion donnée à la création, d'autant que n'intervenant, en moyenne, qu'à concurrence de 30% dans les mécanismes financiers, la SEPT génère un investissement plus de trois fois supérieur au sien.

Tableau n° 12

Structure budgétaire de la SEPT

Frais de fonctionnement	8,7%
Achats	13,1%
Production	78,2%

Sa politique d'achat et de coproduction est ordonnée autour de quatre unités de programmes :

- l'unité "fictions" qui absorbe près de 40% du budget de programmes, pour environ 20% du stock horaire. Fin 1988, l'unité devrait disposer d'environ soixante films de cinéma coproduits et de 330 heures de fiction télévisée, les achats (fiction télévision seule) représentant une trentaine de millions de francs pour 200 heures et les productions nouvelles plus du triple pour

la fiction télévisée (162,4 millions de francs pour 132 heures) et 92,5 millions de francs pour le cinéma (cf tableau n° 13 fiction et cinéma et tableau n°14).

Dans la politique de coproduction cinématographique, le cinéma d'auteur, français et européen, est privilégié et, en matière de fiction télévisuelle, les émissions haut de gamme (dramatiques historiques, adaptations littéraires, biographies,...).

L'investissement moyen de la SEPT dans un film qu'elle coproduit est d'environ 1,5 million de francs, et dans une heure de fiction télévisée (téléfilm unitaire ou série), de l'ordre du million de francs. Les achats de droits de fiction de télévision s'établissent (coût moyen horaire) à environ 158.000 francs.

- l'unité "documentaires" dispose, en proportion, du plus gros stock horaire (790 heures à la fin de 1988), car le genre est sans doute celui qui correspond le plus à la vocation culturelle de la SEPT. Le catalogue couvre l'ensemble de la gamme traditionnelle de ce type d'émissions (des portraits aux faits de société, passant par l'art ou les sciences). Les productions engagées s'élèvent à un peu plus de 155 millions de francs (pour 440 heures), les achats à un peu plus de 22 millions de francs pour 350 heures (cf tableaux n° 13 et 14).

En production, l'investissement moyen de la SEPT est de 297.800 francs l'heure (il représente en moyenne 25,1% du coût de production). Le coût budgétaire des achats de droits s'établit autour de 54.700 francs l'heure.

- l'unité "spectacles" disposera à la fin de l'année de 450 heures pour plus de la moitié consacrées à la musique, les autres partagées entre l'opéra, la danse et le théâtre.

Les productions dépassent 140 millions de francs, les achats représentent un peu plus de 23 millions de francs (cf tableaux n° 13 et 14). L'investissement moyen horaire en production est de 480.000 francs (environ 35,6% du coût total de production) et le coût moyen budgété pour les achats de droits est d'environ 141.000 francs par heure.

- l'unité "jeunesse" est la plus récente (sa création remonte à la fin de l'année dernière). Ses programmes s'adressent aux jeunes de dix-huit/vingt ans (magazines culturels, émissions multilingues, école de langues). Elle disposera à la fin de l'année de 150 heures, dont soixante produites pour un total de 27 millions de francs (comme "Zéro", magazine culturel européen de 26 minutes hebdomadaires en

cours de réalisation) , les achats représentant 90 heures et 5,4 millions de francs (cf tableaux n° 13 et 14)..

S'ajoute à ces quatre unités de programme un service spécialisé dans l'achat de films de cinéma, le plus souvent inédits ou rarement diffusés à la télévision. Trois cents heures auront été achetées d'ici la fin de l'année pour un budget légèrement supérieur à 50 millions de francs (coût moyen d'achat par film : 273.000 francs). Un peu moins de la moitié du stock est d'origine française, environ 20% proviennent de la communauté économique européenne et plus de 30% d'autres continents que le continent européen.

Outre son importance en volume, horaire et financier, la politique de production de la SEPT a joué un rôle important dans le développement de l'industrie privée de production, française et européenne. Ne fabriquant pas elle-même la partie "création" de son stock, mais la faisant exécuter pour sa totalité à l'extérieur, la société a permis aux producteurs indépendants de participer activement à la relance qu'elle a initiée, même si ses apports dans le domaine des coproductions bénéficient encore, pour 70%, à une quinzaine de producteurs privés, à côté des partenaires publics FR3, la S.F.P. et l'I.N.A.. Le solde, environ 30%, se répartit entre une centaine de producteurs français et européens.

Tableau n° 13.
Les dépenses de programme de la Sept.

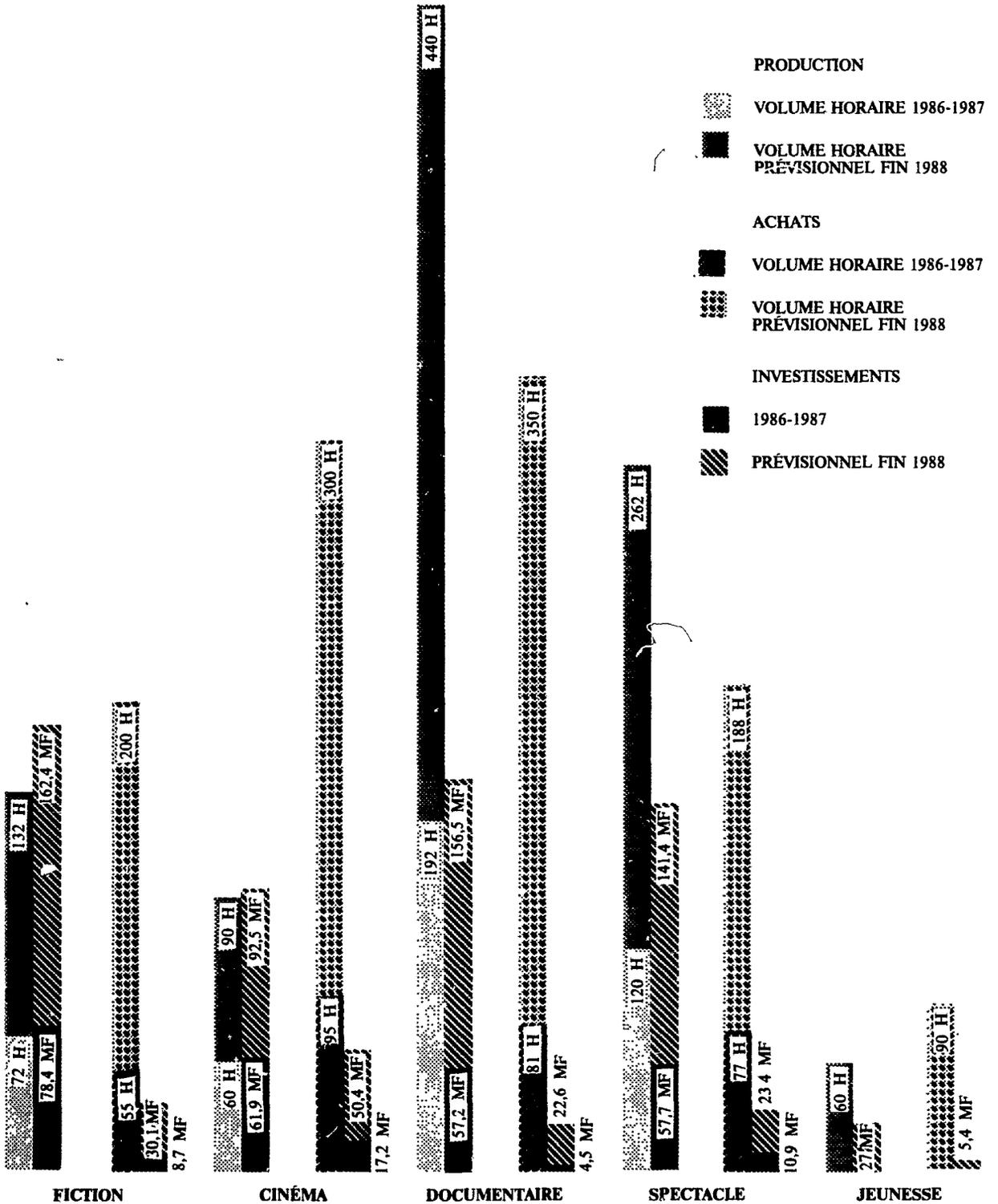


Tableau n° 14.
Structure prévisionnelle des investissements
et du stock de programmes de la SEPT au 31 décembre 1988.

Genre	Structure investissement en montant	Structure du stock en volume
<i>Cinéma :</i>		
Productions	12,7 %	4,1 %
Achats	6,9 %	13,2 %
S/Total Cinéma	19,7 %	17,3 %
<i>Fiction TV :</i>		
Productions	22,4 %	5,8 %
Achats	4,1 %	8,8 %
S/Total Fiction TV	26,5 %	14,7 %
<i>Documentaire :</i>		
Productions	21,5 %	19,4 %
Achats	3,1 %	15,5 %
S/Total Documentaire	24,7 %	34,9 %
<i>Spectacle :</i>		
Productions	19,5 %	11,6 %
Achats	3,2 %	8,3 %
S/Total Spectacle	22,7 %	19,9 %
<i>Jeunesse :</i>		
Productions	3,7 %	2,6 %
Achats	0,7 %	4 %
S/Total Jeunesse	4,5 %	6,6 %
<i>Habillage - Antenne</i>	2,3 %	6,6 %
Total général	100 %	100 %

2) Le secteur privé

Il apparaît, à la lecture des bilans établis par la CNCL au printemps dernier, que les engagements pris par les chaînes privées ont été très diversement tenus : les résultats de TF1 sont contrastés, médiocres pour les obligations de diffusion, performants pour les contrats de production ; ceux de la Cinq et de M6 sont, en revanche, globalement négatifs, et ont justifié que

la CNCL saisisse le Conseil d'Etat afin que des sanctions soient prononcées.

a) TF1 : La "Une" privatisée n'a pas respecté, de la même façon, l'ensemble de ses obligations et de ses engagements, ce qui a conduit la CNCL à relever, dans le bilan qu'elle en a dressé, des motifs de préoccupations et des sources de satisfaction :

. Le non respect par TF1 de ses quotas de diffusion constitue le principal manquement aux dispositions de son cahier des charges : la part des oeuvres d'expression originale française dans la grille des programmes de TF1 n'a atteint entre avril 1987 et avril 1988, que 34 % (elle devait atteindre 50 %) et celle des oeuvres d'origine communautaire 39,2 % (contre 70 % exigés). Cette moyenne annuelle cache, de surcroît, note le rapport de la CNCL, une dégradation de la situation à partir du début de 1988, dégradation que les dirigeants de TF1 ont tenté de camoufler en élargissant, dans un sens contraire à la note de terminologie élaborée par la commission, la notion d'oeuvre audiovisuelle aux émissions de plateau, d'information ou de variétés.

A côté de ce grief principal, la CNCL a regretté l'insuffisance des programmes destinés à la jeunesse, pour lesquels ni les quotas de diffusion, ni les engagements de production n'ont été tenus. La commission a par ailleurs déploré, votre rapporteur le rappelle une nouvelle fois, que les conditions de réalisation de ces émissions ne soient pas en conformité avec la promesse de la chaîne de faire jouer la concurrence entre les producteurs.

. On relève, parmi les motifs de satisfaction, outre le respect par TF1 de ses engagements en matière de diffusion cinématographique, le dépassement des quotas de diffusion des oeuvres audiovisuelles pour les premières diffusions : TF1 a diffusé 422 heures d'oeuvres d'expression originale française inédites, alors qu'elle n'avait pris d'engagement que pour 350.

Mais surtout, la chaîne est allée au-delà de ses objectifs de production, tant en volume horaire qu'en montant financier. Elle s'était engagée, pour son premier exercice, à passer 198 heures de commandes d'oeuvres d'expression originale française pour un montant de 322 millions de francs. Elle a réalisé 249 heures pour 359 millions de francs et initialisera 300 heures supplémentaires en 1988. L'activité de coproduction cinématographique a été elle-même satisfaisante.

. Eu égard à l'ensemble de ces résultats, la CNCL a demandé à TF1 de se conformer, au 1er octobre 1988, à la totalité de ses obligations et engagements, faute de quoi elle pourrait solliciter du Conseil d'Etat qu'il prenne les mesures nécessaires pour mettre fin aux manquements qui subsisteraient à cette date.

Votre rapporteur a pris acte, à son tour, de ce bilan contrasté de la première chaîne au regard de la création française. Il déplore que le quota de diffusion des oeuvres d'expression originale française, qui revêt à ses yeux une importance particulière, n'ait pas été respecté. Il se réjouit, en revanche, des efforts déployés par la chaîne en matière de production. Le contraste, somme toute, est favorable à l'avenir et cette orientation est, pour lui, essentielle.

L'essor de la politique de production de TF1 s'explique par le changement de stratégie - mi contraint, mi volontaire - que la chaîne a peu à peu opéré. Dans un premier temps, la "Une" a cédé à la surenchère, notamment pour les films de cinéma. Puis, elle s'est engagée, avant d'y être obligée par le décret du 9 septembre 1988, à limiter à deux soirs par semaine les diffusions de fiction cinématographique aux heures de grande écoute et elle souhaite étendre le créneau de ses créations télévisuelles avec deux orientations : produire des fictions d'auteurs reconnus pour prendre le relais des films de cinéma en première partie de soirée et pour fidéliser son audience, offrir en deuxième partie des oeuvres d'auteurs moins connus. C'est au total vers un budget annuel de création de fiction de 450 millions de francs qu'elle déclare s'orienter, budget auquel s'ajoute la production de 150 heures de documentaires.

b) La Cinq et M6

Les résultats de la Cinq et de M6 peuvent faire l'objet d'un examen commun : d'une part, les deux chaînes, sans avoir le même profil, partagent certaines caractéristiques (notamment celle de chaînes récentes dont le réseau s'est étendu sans être national) ; d'autre part, leurs médiocres performances au regard de leurs obligations et engagements en matière de création (cf tableau n° 15) leur vaut aujourd'hui la menace de sanctions financières.

. Dans le bilan qu'elle a dressé du premier exercice de chacune des deux chaînes, la CNCL a relevé de graves insuffisances sur la question essentielle du respect des quotas de

diffusion d'oeuvres d'origine communautaire et d'expression originale française. Les relevés mensuels effectués par la commission montrent que la Cinq ne les a remplis sur l'année qu'à hauteur, respectivement de 26,7 % et 24,5 % et M6 de 35,2 % et 24,5 % (au lieu des 60% et 50% exigés).

Tableau n° 15.

Application des cahiers des charges de la Cinq et de M 6.

Obligations	5	M 6
<i>Diffusion cinéma :</i>		
- 192 films max.	197	192
- 144 films aut. 22 h 30	153	155
- 60 % d'origine C.E.E.	52,8 %	73,4 %
- 50 % d'origine française	45 %	50 %
<i>Diffusion œuvres originales :</i>		
- 60 % d'origine C.E.E.	26,7 %	35,2 %
- 50 % d'origine française	24,5 %	24,5 %
<i>Diffusion globale d'expression française :</i>		
- 45,5 % par la 5	41 %	
- 52 % par M 6		53 %
<i>Diffusion musique :</i>		
- 40 % min. du programme		29,8 %
<i>Publicité :</i>		
- 6 minutes par heure en moyenne quoti- dienne	2 mn 10 sec	1 mn
- 9 minutes maximum par heure	2 dépassements	8 mn 58 sec
<i>Pluralisme :</i>		
- 1/3 gouvernement	26,8 %	42,8 %
- 1/3 majorité	24,6 %	18,2 %
- 1/3 opposition (P.S., M.R.G., P.C., F.N.)	48,6 %	39 %
<i>Production d'œuvres TV françaises :</i>		
- + 15 % du C.A. (5)	24 %	
- + 38 % du C.A. (M 6)	386,24 MF	non communiqué
<i>Production dessins animés :</i>		
- 6 MF	6	
<i>Production cinéma (5) :</i>		
- 8 films coproduits pour 17 MF min. ..	8 films 17 MF	

Si l'on se réfère à la diffusion globale d'expression française, M6 dépasse légèrement les engagements souscrits (53 % au lieu de 52 %), tandis que la Cinq reste en-deçà avec 41 % contre 45,5 %. Pour les quotas d'origine de la fiction cinématographique, le contrat a été rempli par M6, mais non

honoré par la Cinq. Dans les deux cas, la CNCL a émis un certain nombre de critiques quant à la classification des oeuvres, au respect des horaires de programmation et des délais de passage à l'écran (et a, à l'occasion, porté plainte contre la Cinq devant le juge pénal, cf. infra).

Les promesses formulées dans les dossiers de candidature par les deux sociétés n'ont pas été tenues sur quelques autres points spécifiques comme la diffusion de spectacles, la programmation d'émissions consacrées à la science, à l'éducation ou à la formation (la Cinq), le volume horaire des premières diffusions (M6 qui s'était engagée dès la première année à 300 heures - contrairement à la Cinq pour laquelle l'obligation ne court qu'à partir du deuxième exercice - et qui n'en a réalisé que 221 heures 47').

. La Cinq avait pris l'engagement de dépasser, la première année, le seuil de 15 % de son chiffre d'affaires annuel consacré à la production d'oeuvres d'expression originale française (fictions, documentaires de création, animation, programmes de recherche et de création). Au terme de son premier exercice, elle déclarait 24%, mais si l'on excepte la production du documentaire "Génération" finalement diffusé par TF1, l'essentiel des dépenses ont été consacrées à la confection d'émissions de variétés scénarisées comme "Boulevard Bouvard" et "Collaricocoshow" dont, en outre, certaines ont été supprimées après que leurs animateurs ont quitté la chaîne. M6 qui s'était engagée à raison de 38 % de son chiffre d'affaires n'avait pu, à l'issue de son premier exercice, fournir à la CNCL ses comptes de production.

Après les contre-performances de leur premier exercice (sur lesquelles votre rapporteur reviendra dans le développement qui suit sur l'exercice par la CNCL de son pouvoir de sanction), la Cinq et M6 ont adopté une attitude différente. Si, parce qu'elle y est notamment contrainte par l'accord signé avec la SFP à l'issue du conflit qui les a opposées (cf chapitre premier), la première a engagé une timide production de fiction, elle n'a apporté aucun correctif à sa grille antérieure pour respecter les quotas de diffusion (le bilan cumulé, au 31 juillet 1988, du deuxième exercice en cours a fait apparaître un quota de 19,3 % pour les oeuvres d'origine communautaire et un quota de 20,8 % pour les oeuvres d'expression originale française). La seconde se révèle beaucoup plus soucieuse de se conformer aux avertissements dont elle a fait l'objet en opérant aujourd'hui des rattrapages tant en ce qui concerne la diffusion que la production (le bilan des premiers mois du deuxième exercice établi par la CNCL, le

31 juillet dernier, faisait apparaître des pourcentages de 43,3 % pour les oeuvres d'origine communautaire et de 35 % pour les oeuvres d'expression originale française, les quotas s'établissant pour le seul mois de juillet à 57 % et 48,5 %).

o Votre rapporteur ne peut conclure ce bilan de la création audiovisuelle sans faire deux observations et, partant, deux propositions :

- sans qu'elle doive conduire à l'euphorie, la reprise des commandes de production est aujourd'hui une réalité, après la période d'atonie entamée au début de la décennie quatre-vingt et dont 1986 a sans doute été l'année la plus difficile - l'expectative d'une nouvelle réforme avait conduit alors les chaînes à différer la majeure partie de leurs projets -. Dans le domaine de la fiction, la relance actuelle repose sur deux genres de natures très différentes : la production haut de gamme et les comédies de situation. Doit-on leur accorder la même considération ? Autrement dit, doivent-ils figurer dans la même catégorie d'évaluation du respect par les chaînes de leurs quotas ? Leur apport qualitatif à la création audiovisuelle n'étant assurément pas le même, votre rapporteur incline à penser qu'ils devraient être à l'avenir distingués (en fixant, par exemple, pour chacun, un pourcentage du chiffre d'affaires de production).

- les chaînes privées, votre rapporteur évoque ici tout particulièrement le cas de TF1, ont eu trop tendance ces derniers mois à proposer leurs émissions de création, et notamment leurs documentaires, à des heures de diffusion tardives, voire la nuit. Sans aller jusqu'à calculer les quotas sur les seules heures de grande écoute, comme c'est le cas actuellement pour les sociétés nationales de programme, il est impératif d'imaginer pour l'avenir un dispositif qui contraigne le secteur commercial à ramener ce type d'émissions, le plus intéressant du point de vue de la diffusion culturelle, à des horaires plus accessibles au plus grand nombre.

V) L'EXERCICE PAR LA CNCL DE SES POUVOIRS DE SANCTION

o Tirant la conséquence de l'insuffisance des moyens dont disposait la Haute autorité, la loi du 30 septembre 1986 a donné à la CNCL, dans son article 42, un pouvoir de sanction à l'égard des titulaires d'autorisation qui manqueraient aux obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par la décision d'autorisation.

Quatre instruments d'intervention ont été mis à la disposition de la commission - la mise en demeure, la suspension de l'autorisation ou son retrait et la possibilité de demander au Conseil d'Etat de prononcer des sanctions financières -, aux termes d'un dispositif qui mérite d'être rappelé : il a été prévu que dans les cas où les intéressés ne se conforment pas à ses mises en demeure, la CNCL peut suspendre pour une durée maximum d'un mois l'autorisation dont ils ont bénéficié ou bien en prononcer le retrait ; le retrait sans mise en demeure préalable est possible "en cas de modification substantielle des données" au vu desquelles l'autorisation a été délivrée, mais la loi, même si elle laisse un pouvoir d'appréciation à la CNCL, n'évoque toutefois que les changements intervenus dans la composition du capital social ou des organes de direction et dans les modalités de financement ; le président de la CNCL peut, par ailleurs, demander en justice qu'il soit ordonné aux titulaires des autorisations de se conformer à leurs obligations, "de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets" (la demande est portée devant le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, qui statue en référé, dont la décision est immédiatement exécutoire, et qui peut prendre, même d'office, toute mesure conservatoire et prononcer, pour l'exécution de son ordonnance, une astreinte versée au Trésor public).

La CNCL peut, en outre, saisir le procureur de la République dans le cas d'infractions pénalement sanctionnées par le titre VI de la loi du 30 septembre 1986, (comme par exemple, la violation par les diffuseurs des règles de diffusion et d'exploitation des films cinématographiques).

o Votre rapporteur soulignait, au cours des débats de l'été 1986, que tout l'intérêt du dispositif de l'article 42 résidait dans la mise à la disposition de la CNCL d'une panoplie de sanctions adaptables à la gravité des fautes commises.

Qu'a fait la Commission ? Deux cas doivent être distingués : celui des radios locales d'une part, celui des chaînes de télévision d'autre part.

1) L'application de l'article 42 à l'égard des radios locales privées a été fréquente. Une cinquantaine de mises en demeure ont été au total adressées, trois ont abouti à une suspension d'autorisation, une à un retrait, la CNCL n'ayant pris de sanction que lorsque les agissements illicites étaient répétés.

Dans la plupart des cas, les mises en demeure de la commission ont été suivies d'effet, tout au moins temporairement, de nombreuses radios ayant, après une "période de sagesse" augmenté à nouveau la puissance de leur émetteur ou usé de procédés dilatoires pour retarder la mise en conformité avec leur autorisation, ce qui a conduit la commission, soit à adresser une nouvelle mise en demeure, soit à décider d'une suspension, voire d'un retrait (la CNCL a ainsi suspendu les autorisations de deux radios qui persistaient à émettre avec une puissance apparente rayonnée excessive et, devant le refus manifeste d'obtempérer, porté plainte devant le juge pénal contre l'une des deux, comme l'y autorise l'article 78 de la loi du 30 septembre 1986 ; elle a agi de la même sorte à l'égard d'une troisième radio, mais cette fois pour non-respect du site d'émission).

Si le contrôle des radios privées s'est révélé relativement aisé en région parisienne, la CNCL a déploré que l'éloignement géographique et l'absence de moyens matériels aient considérablement ralenti les procédures engagées en province.

2) Le recours à l'article 42 a été beaucoup plus timide à l'égard des chaînes de télévision, certes plus difficiles à sanctionner. Pendant les premiers mois - quasiment la première année - la CNCL n'a procédé à l'encontre des titulaires qui n'étaient pas en règle avec leurs cahiers des charges, que par voie d'auditions et de recommandations, lesquelles n'ont guère eu d'effets - ou si éphémères. Puis, par trois fois au cours des

derniers mois écoulés, le président de la CNCL a saisi le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat afin que certains manquements des chaînes privées à leurs obligations et engagements soient constatés et des sanctions prononcées :

- TF1 ayant, à trois reprises, au cours de l'automne 1987, dépassé la durée maximale de douze minutes de publicité par heure donnée à laquelle elle est autorisée par l'article 18 de la décision du 4 avril 1987, la CNCL a demandé le 15 février 1988 au Conseil d'Etat d'ordonner à la chaîne de respecter ses obligations et d'assortir l'injonction d'une astreinte. Par ordonnance rendue le 16 mars suivant, le président de la section du contentieux a fait droit à la requête de la commission et estimé que les dépassements futurs de TF1 en matière de publicité devraient donner lieu à une astreinte proportionnelle à leur durée et calculée sur la base de 16.000 francs par seconde.

- ayant relevé, qu'au cours de leur premier exercice, la Cinq et M6 n'avaient pas respecté leurs quotas annuels de diffusion d'oeuvres d'expression originale française et d'origine communautaire, la CNCL a, de nouveau, saisi en référé le Conseil d'Etat, le 22 avril 1988. Par ordonnance rendue le 22 juin dernier, le président de la section du contentieux a constaté la réalité des manquements des deux chaînes, repoussé les justifications qu'elles avançaient (notamment la contestation de la validité du décret du 26 janvier 1987 fixant les quotas et la note de terminologie établie par la CNCL), et les a condamnées, sous astreinte, à respecter leurs obligations au cours de leur deuxième exercice. Le non-respect par la Cinq et par M6 de leurs quotas de diffusion entre le 1er mars 1988 et le 28 février 1989, donnera lieu à des astreintes proportionnelles à la gravité des manquements qui seront constatés : 10.000 francs par heure manquante si les pourcentages de diffusion dépassent 54 % pour les oeuvres d'origine communautaire et 45 % pour les oeuvres françaises, 20.000 francs si le déficit se situe entre 5 et 15 %, 30.000 francs au-delà. La dégradation en cours constatée par la Cinq a, par ailleurs, conduit le Conseil d'Etat à exiger de la chaîne qu'elle parvienne au 1er décembre prochain aux quotas de 48% (CEE) et de 40% (origine française), faute de quoi dès cette date, elle sera passible d'une astreinte de 10.000 francs par heure manquante.

- par lettre du 15 juillet 1988, le président de la CNCL a demandé au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat d'appliquer à TF1 les principes fixés par l'ordonnance du 16 mars 1988, la chaîne ayant par deux fois encore (les 7 et 16

mai derniers), dépassé la durée maximale de publicité autorisée par heure donnée. Dans une ordonnance du 21 septembre, le président de la section du contentieux a, pour l'essentiel, fait droit à sa requête. Il a estimé que la réalité des dépassements, respectivement de 11 secondes et de 37 secondes au-delà des 12 minutes autorisées, était établie. Après avoir récusé les arguments en défense présentés par la chaîne (aléas du direct et loi d'amnistie), il a procédé à la liquidation de l'astreinte. Compte tenu toutefois "du caractère isolé" des dépassements constatés, le taux de cette dernière a été diminué : TF1 a été condamnée à verser au Trésor public 10.000 F par seconde de dépassement, soit au total 480.000 F.

Enfin, si la CNCL n'a pas jugé bon de saisir le Conseil d'Etat à l'issue du bilan qu'elle a dressé du premier exercice de TF1, elle a mis en garde la chaîne : performants sur certains points (comme la production), ses résultats sont médiocres sur d'autres (notamment les quotas de diffusion). S'il apparaissait, le 1er octobre prochain que TF1 persiste dans cette direction et que l'ensemble de ses obligations et de ses engagements ne sont pas également respectés, la commission pourrait demander au Conseil d'Etat de sanctionner les manquements qui subsisteraient à cette date.

Par ailleurs, comme elle l'a fait à l'égard des radios privées, la CNCL a recouru au dispositif pénal prévu par le titre VI de la loi du 30 septembre 1986. Sur le fondement de l'article 79, son président a porté plainte auprès du procureur de la République contre la Cinq pour violation de l'article 3 du décret du 26 janvier 1987 qui interdit la diffusion des oeuvres cinématographiques de longue durée, d'une part le mercredi soir et le vendredi soir (à l'exception des "oeuvres de ciné-club" diffusées après 22 h 30), d'autre part le samedi toute la journée et le dimanche avant 20 h 30 (les oeuvres ayant fait l'objet de ces plaintes sont : "Commando léopard" diffusée le samedi 9 avril 1988, "Les boys de la compagnie C" diffusée le samedi 21 mai 1988 à 20 h 30, "Délit de fuite" diffusée le vendredi 27 mai 1988 à 20 h 30). Aucun jugement n'a été rendu à cette date (les deux infractions constituées par la diffusion des oeuvres "Commando léopard" et "Les boys de la compagnie C" bénéficient de l'amnistie prévue par l'article 2 de la loi du 20 Juillet 1988)

o Quel jugement porter aujourd'hui sur l'exercice, par la CNCL, de son pouvoir de magistrature ? En particulier, permet-il de conclure à l'efficacité et à l'adaptation du

pouvoir de sanction conféré par l'article 42 à l'égard des télévisions contrevenantes ou au contraire le révèle-t-il inopérant ?

Votre rapporteur est tenté de croire que l'usage qui en a été fait ne permet de tirer de conclusions ni dans un sens, ni dans l'autre.

Deux questions, en réalité, se posent : la CNCL, aurait-elle dû recourir à la suspension ou au retrait d'autorisation ? Ses recours au Conseil d'Etat ont-ils été trop tardifs ?

Sur le premier point, votre rapporteur incline à trouver que la CNCL a fait preuve d'une timidité excessive. Certes, le recours à l'"arme atomique" du retrait d'autorisation aurait été tout à fait disproportionné aux manquements constatés et particulièrement injustifié dans une période de transition. Il n'en est sans doute pas de même de la suspension. Prononcée à titre symbolique, (par exemple, les programmes de la Cinq et de M6 auraient pu être interrompus à une heure de grande écoute par un écran d'une dizaine de minutes informant les téléspectateurs que les chaînes ne respectaient pas leurs quotas de diffusion), elle aurait eu l'avantage, outre son efficacité intrinsèque, d'asseoir l'autorité de la CNCL sans avoir l'inconvénient de perturber gravement la montée en puissance des chaînes fautives.

Sur le second, votre rapporteur ne croit pas qu'une autre attitude que celle adoptée par la CNCL était envisageable. Certains auraient souhaité voir les procédures contre la Cinq et M6 engagées plus tôt, après les premiers avertissements, lesquels remontent, pour la cinquième chaîne, au printemps 1987. Pour votre rapporteur, la prudence de la CNCL s'explique : autant il lui était possible d'intervenir rapidement pour que soient sanctionnés les dépassements publicitaires de TF1, autant il lui était difficile d'entamer, au cours du premier exercice, des procédures visant à sanctionner la politique de programmation de deux chaînes, sans prendre le risque de déstabiliser le secteur audiovisuel qui, dans les mois qui ont suivi la réforme de 1986, cherchait son équilibre. Il convenait d'attendre que le respect des cahiers des charges soit évalué sur une base annuelle, ce qui par ailleurs laissait aux chaînes un délai raisonnable pour se conformer, progressivement, à leurs obligations et engagements.

Votre rapporteur estime en outre que l'affirmation selon laquelle les sanctions financières auxquelles sont aujourd'hui

exposées les chaînes seraient inefficaces parce que non rétroactives doit être nuancée car, même en ne disposant que pour l'avenir, les ordonnances du Conseil d'Etat sont contraignantes, d'autant que, pour la Cinq et M6, elles se réfèrent au deuxième exercice le quel, à la date où elles ont été rendues, était déjà en cours, ce qui impose aux deux chaînes des rattrapages.

Certains, on s'en souvient, ont dénoncé à priori au cours de l'hiver dernier, la lourdeur et la complexité de l'article 42 et jugé nécessaire de compléter, sur ce point, la loi du 30 septembre 1986. Votre rapporteur a pour sa part alors estimé qu'une modification législative n'était souhaitable que dans la mesure où toutes les dispositions en vigueur auraient été utilisées et se seraient révélées inopérantes. Ce qui n'a pas été le cas. Toutefois, et en toute hypothèse :

- l'expérience devra prouver l'efficacité des astreintes prononcées par le Conseil d'Etat (les chaînes pourraient préférer les payer plutôt que de procéder à des dépenses de production, par nature onéreuses) ; à défaut, il conviendra d'accentuer le caractère dissuasif des sanctions financières ;

- une modification législative pourrait être envisagée pour que les astreintes imposées aux chaînes privées en cas de manquement à leurs obligations de diffusion soient versées non plus au Trésor public mais au Centre national de la cinématographie, pour être affectées au compte de soutien aux industries de programmes audiovisuels selon un dispositif de même inspiration que celui prévu, dans les cahiers des charges des chaînes privées, pour sanctionner les obligations relatives à la production. Cette modalité de versement a été suggérée par la CNCL lors de ses recours au Conseil d'Etat contre la Cinq et M6 selon l'argumentation suivante : "L'obligation faite aux chaînes de télévision concernant la diffusion d'oeuvres d'expression originale française a pour objet non seulement de marquer l'identité culturelle des programmes mais également d'assurer le financement de la production d'oeuvres audiovisuelles d'E.O.F. (1). En effet, l'objectif de diffusion suppose, pour être atteint, que les oeuvres audiovisuelles en cause soient disponibles, c'est-à-dire que leur production ait été financée. Si cet objectif n'est pas

(1) E.O.F.: expression originale française

atteint, le seul moyen de "supprimer les effets" de l'inexécution par une chaîne de télévision de son obligation (au sens de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986) est de mettre à sa charge le versement aux organismes français de production audiovisuelle de tout ou partie des sommes dont ils ont été privés du fait de cette inexécution".

VI) LE SECTEUR PUBLIC À LA RECHERCHE DE SON IDENTITÉ

Le législateur a orienté, en 1986, le secteur public sur le chemin de la différence. Les obligations qu'il lui a imposées (ininterruption publicitaire, quotas de diffusion centrés sur les heures de grande écoute) ne l'ont pas pénalisé, et apparaissent bien au contraire, à l'expérience, comme des atouts. Il n'en reste pas moins qu'elles ne doivent pas à elles seules différencier les chaînes publiques des télévisions commerciales : les sociétés nationales de programme doivent affirmer davantage leur identité et être, pour ce faire, assurées des moyens d'action nécessaires.

1) Les ambitions

Affirmer son identité, c'est pour le secteur public, se donner un profil différent de celui des télévisions privées, sans courir le risque du "ghetto culturel".

a) l'image contre l'audience...

Dans les sondages publiés ces derniers mois, les Français ont déclaré préférer Antenne 2 tout en regardant davantage TF1. Ce paradoxe révèle moins une contre-performance de la deuxième chaîne que l'attachement des téléspectateurs à l'image du secteur public, celle de la qualité qu'ils estiment pouvoir y trouver même si parfois ils lui préfèrent la télévision commerciale y compris lorsqu'elle joue de ses "séductions vulgaires" (1). Cette réputation-là doit être à tout prix sauvegardée. C'est elle aussi qui explique, en partie au moins, qu'Antenne 2 ait su attirer et retenir le public le plus nombreux au soir des différentes élections qui ont jalonné le printemps dernier.

(1) L'expression est de M. Marc Paillet - "Télégâchis". Editions Denoël 1988.

La politique d'image impose aux chaînes publiques d'accueillir davantage, dans leurs grilles de programmes, les "produits d'appel", sans attacher une importance exclusive à l'audience. C'est ce que font FR3 et la SEPT depuis septembre 1987 avec la diffusion des "Océaniques". L'ensemble de ces documentaires « haut de gamme » a fortement contribué à rehausser l'image de la troisième chaîne et certains ont constitué, ces derniers mois, des événements télévisuels face à la programmation souvent médiocre des autres chaînes. La nature des sujets traités et l'heure de passage tardive limitent leur audience (1), qui oscille le plus souvent entre 0,5 % et 1,5 % mais peut, à l'occasion, atteindre un score presque deux fois supérieur, qui leur assure plus qu'un succès d'estime lorsqu'on sait qu'un point d'Audimat équivaut à 435.000 personnes.

Par ailleurs, lorsqu'aux heures de grande écoute, FR3 et la SEPT proposent des pièces de théâtre, elles rencontrent couramment l'adhésion de 6 à 7% des téléspectateurs, soit, au total, d'un public infiniment plus nombreux que celui qu'accueillent l'ensemble des théâtres français pendant plusieurs mois (à titre de comparaison et selon les dernières statistiques disponibles, les théâtres nationaux draineraient 700.000 téléspectateurs par an, les centres dramatiques nationaux 1,4 million et les théâtres privés parisiens 3,7 millions). Malgré des taux d'audience inférieurs (très variables, en moyenne 2 à 3%), le constat est le même dans le domaine lyrique.

Il revient, en outre, aux sociétés nationales de programme de garantir la liberté des téléspectateurs, en élargissant l'éventail des choix qui leur sont offerts. Face à l'uniformisation - que votre rapporteur espère transitoire - des programmes des chaînes privées, le secteur public doit proposer un modèle de télévision alternatif qui permette de satisfaire les besoins culturels, et plus généralement, les demandes des publics

(1) Evolution mensuelle de l'audience des "Océaniques":

• "Océaniques" des idées (diffusés le lundi soir) : septembre 1987 : 1,50 %; octobre 1987 : 1,40 %, novembre 1987 : 1,35 %, décembre 1987 : 1,05 %, janvier 1988 : 1,23 %, février 1988 : 1,30 %, mars 1988 : 1,18 %, avril 1988 : 1,40 %, mai 1988 : 0,95 %, juin 1988 : 1,30 %, juillet 1988 : pas d'émission.

• "Océaniques" des oeuvres (diffusés le mercredi soir) : septembre 1987 : 0,63 %, octobre 1987 : 0,53 %, novembre 1987 : 0,50 %, décembre 1987 : 0,70 %, janvier 1988 : 1,00 %, février 1988 : 1,03 %, mars 1988 : 0,83 %, avril 1988 : 2,45 %, mai 1988 : 0,50 %, juin 1988 : 1,05 %, juillet 1988 : 1,60 %.

• "Océaniques" des hommes (diffusés le jeudi soir) : septembre 1987 : 2,47 %, octobre 1987 : 1,62 %, novembre 1987 : 1,33 %, décembre 1987 : 1,05 %, janvier 1988 : 2,13 %, février 1988 : 2,53 %, mars 1988 : 1,18 %, avril 1988 : 1,20 %, mai 1988 : 1,05 %, juin 1988 : 1,70 %, juillet 1988 : 0,95 %.

minoritaires (le "sursaut" de la RAI face aux télévisions privées italiennes et le succès de la télévision publique américaine au regard de la crise d'audience des networks sont, à cet égard, probants).

De la programmation du secteur public dépendent, pour une large part, l'équilibre général de notre système audiovisuel et la qualité de notre télévision : exigeante, elle peut contribuer à tirer l'ensemble des chaînes "vers le haut", comme en témoignent, en Grande-Bretagne, les efforts d'ITV pour concurrencer la BBC et comme tend aussi à le montrer la "reconversion" actuelle, certes timide, des chaînes privées italiennes.

b) ... mais le refus de la marginalisation

Multiplier à l'infini les émissions comme les "Océaniques" ferait cependant courir au secteur public le risque du confinement dans un "ghetto culturel", tout aussi étranger à sa vocation que la stricte reproduction de la programmation commerciale. Si des spécialisations partielles des chaînes publiques sont envisageables et, à certains égards, souhaitables pour répondre aux demandes minoritaires que le secteur privé n'est pas à même de satisfaire, il ne serait pas plus logique que raisonnable de les pousser trop loin. Chaque téléspectateur qui acquitte la redevance doit pouvoir trouver sur les écrans publics, à un moment ou à un autre de la journée ou de la soirée, le style de divertissement auquel il aspire et de la somme des aspirations individuelles découle la nécessaire diversification des grilles de programmes des chaînes publiques.

Rien n'implique que dans cette diversification, le secteur public doive perdre son âme. Il y a place entre "la banlieue chic de Los Angeles" des chaînes commerciales et les "travaux jansénistes" des "Océaniques" (1) pour une programmation distractive mais de qualité. C'est vrai pour tous les genres, de la fiction aux variétés, aux retransmissions sportives et même aux jeux télévisés. Ainsi FR3 et la SEPT entendent aujourd'hui étendre leur collaboration à la production de variétés, mais selon

(1) "Le Monde" - supplément radio-télévision des dimanche et lundi 20 et 21 mars 1988 "L'autoroute et le sentier", article de Daniel Schneidermann qui pousse jusqu'à la caricature une analyse au demeurant pertinente du paysage audiovisuel français.

"une attitude différente" de celle couramment adoptée pour ce genre d'émissions. Elles pourraient par ce biais - tel est le souhait de votre rapporteur - fidéliser un public plus nombreux, avec espoir de l'initier, par la suite, à une programmation plus exigeante.

L'orientation qui vient d'être décrite doit permettre aux sociétés nationales de programme de réaliser de bons scores d'audience. Parce qu'ils constituent la seule preuve de dynamisme, ces derniers sont, dans certains cas, tout aussi indispensables que, dans d'autres, la nécessité de libérer le secteur public de la tyrannie des sondages.

2) La rénovation urgente des moyens

L'objectif d'équilibre assigné par le législateur à la réforme de 1986 et les ambitions nourries pour les chaînes publiques commandent la mise à niveau de leurs moyens d'action.

a) Une mise à niveau financière impérative

Pour voir les chaînes publiques jouer le rôle que l'on attend d'elles face à la concurrence souvent agressive du secteur privé, il faut d'abord leur en donner les moyens financiers. Elles doivent pouvoir affronter l'augmentation du coût des programmes, procéder à la modernisation des structures et des équipements et répondre au défi qui leur est lancé par une programmation de qualité, par nature onéreuse.

Les excédents de redevance constatés en 1987 et la réévaluation du produit attendu de cette dernière en 1988, tout comme l'affectation, sous forme de dotations en capital, de 10% du produit de la privatisation de TF 1 sur les exercices 1988 et 1989 ont permis à Antenne 2 et FR 3, jusqu'à présent, de remplir l'ensemble de leurs missions de secteur public, de réaliser les objectifs de création que les pouvoirs publics leur ont assignés et d'affronter la concurrence des chaînes privées. Mais après? Dès la fin de l'année prochaine, les chaînes publiques ne bénéficieront plus des retombées de la privatisation de TF1. Quant à l'amélioration des conditions et du coût de perception de la redevance, elle doit être bien évidemment poursuivie, mais elle

ne permettra pas, à elle seule, de résoudre les problèmes de financement du secteur public.

Les moyens qui ont permis jusqu'alors aux chaînes publiques de "tenir leur rang" sont ou ponctuels (produit de la privatisation de TF 1) ou aléatoires (retrées de redevance supérieures aux prévisions initiales). Ce qu'il faut aujourd'hui garantir au secteur public, c'est la progression permanente de ses ressources.

Sur ce principe, tout le monde s'accorde, mais comment le concrétiser? Poser la question conduit à s'interroger sur le problème de fond, celui du maintien ou de la suppression du caractère mixte du financement des chaînes publiques.

o Certains souhaiteraient voir les recettes publicitaires réservées, en France, à la télévision commerciale, comme c'est le cas en Grande-Bretagne. Certes séduisante, l'idée soulève aussi bon nombre d'interrogations. Ainsi :

- peut-on transposer en France le mode de financement anglais, alors que la situation de l'audiovisuel est, dans les deux pays, profondément différente : la BBC n'a jamais perçu de recettes publicitaires, l'ORTF a commencé à en encaisser en 1968 alors même qu'il était en situation de monopole. Peut-on revenir sur une dualité de ressources maintenant vieille de vingt ans, sans courir le risque de déstabiliser profondément le secteur public?

- doit-on priver les chaînes publiques de toute motivation économique relative aux succès de leurs programmes?

- et surtout, peut-on lier l'avenir des sociétés nationales de programme à la seule redevance, sensible à la conjoncture politique, dont le rendement, malgré les progrès constatés, reste sujet à des aléas et dont, enfin, on ne peut augmenter indéfiniment le taux sans prendre le risque d'une reprise des difficultés de recouvrement ? Autrement dit, le principe "à télévisions publiques, recettes publiques, à télévisions privées, recettes privées" résiste-t-il aux besoins de financement du secteur public?

L'accès des chaînes publiques au marché publicitaire, dans les conditions actuelles, inspire, quant à lui, deux motifs d'inquiétude de nature différente:

- le premier est relatif à ses conséquences sur le financement du secteur commercial et sur la capacité du marché publicitaire à alimenter six chaînes généralistes;

- le second tient à ses répercussions sur la qualité des programmes et, partant, sur l'identité du secteur public (Antenne 2 ne tire-t-elle pas près des deux tiers de ses ressources de ce marché?)

o Financer les chaînes publiques par la seule redevance ne présenterait en réalité pour elles - sur le plan strictement budgétaire - ni avantage ni inconvénient si on leur garantissait un volume de ressources suffisant pour apparaître comme des compétiteurs à part entière.

Or, si le budget de FR 3 est financé, pour sa très grande majorité, par la redevance, celle-ci ne représente en revanche qu'un tiers des ressources d'exploitation d'Antenne 2 (environ 912 millions de francs, sur un total de près de 3 milliards de francs). Supprimer l'accès du secteur public au marché publicitaire impliquerait en conséquence d'en accroître le produit de quelque 2 milliards de francs, pour la seule deuxième chaîne.

Deux solutions sont couramment avancées pour "trouver" ces deux milliards supplémentaires :

- d'une part, la réforme du mode de perception de la redevance. Certains proposent ainsi d'en coupler la collecte avec celle des abonnements EDF, comme en Grèce, ou avec celle de la taxe d'habitation ; d'autres formules sont encore imaginables ; mais, par rapport au système actuel, la supériorité d'aucune sur le plan de l'efficacité n'est à ce jour réellement démontrée.

- d'autre part, le transfert au budget de l'Etat du poids des exonérations de redevance, consenties à titre social depuis 1983 et injustement supportées par le secteur public qui ne bénéficie d'aucune compensation pour les moins values engendrées et évaluées cette année à 1,5 milliard de francs . Ce transfert se justifie pleinement mais il ne pourrait satisfaire intégralement les besoins de financement des chaînes publiques, même complété par un accroissement du taux de la redevance. C'est pourquoi la suppression des ressources publicitaires du secteur public serait aujourd'hui profondément irréaliste.

o Cependant si le maintien du financement mixte des chaînes publiques est indispensable, la limitation de la ponction qu'elles opèrent sur le marché publicitaire l'est tout autant.

La cause est depuis toujours entendue : alors que seule la crainte d'une destabilisation du secteur de la presse écrite et d'une dénaturation excessive des programmes télévisés le justifiait à l'époque, le plafonnement des ressources publicitaires du service public remonte à l'introduction de la publicité à la télévision. Inspiré en outre aujourd'hui par le souci de ne pas gêner le développement du pôle privé de télévision, il figure expressément dans la loi du 30 septembre 1986 laquelle ne dispose cependant - et en termes très vagues - que pour 1987 et les deux années suivantes (1).

Votre rapporteur a été de ceux qui, lors de la dernière discussion budgétaire, ont estimé que le réexamen des dispositions en vigueur, qui interviendra à la fin de l'année prochaine, devrait être l'occasion d'une révision conceptuelle. Cette suggestion partait d'un constat : dans le silence de la loi qui ne dit pas comment le plafonnement des recettes publicitaires doit s'apprécier, a prévalu une interprétation restrictive, celle du calcul en valeur absolue n'intégrant que la dérive monétaire. Ce mode de calcul est rigide car il ne permet pas au secteur public de profiter de l'expansion actuelle du marché publicitaire. Dans cette expansion, grâce à un effet multiplicateur, les grands équilibres entre médias sont préservés, ce qui permettait d'envisager en décembre dernier, pour répondre aux besoins prioritaires de financement des sociétés nationales de programme, de calculer à l'avenir le plafond en parts de marché. Une telle réforme aurait assuré au secteur public une progression de recettes parallèle à l'augmentation du marché publicitaire télévisuel.

Cette suggestion a été faite neuf mois seulement après la réattribution des cinquième et sixième réseaux et la privatisation de TF 1. Il était alors très difficile, les chiffres et les déclarations les plus contradictoires circulant, de porter un jugement sans faille sur l'évolution du secteur audiovisuel. La Cinq et M6 éprouvaient des difficultés, mais devait-on les considérer comme simplement inhérentes à la phase de

(1) Article 53 de la loi du 30 septembre 1986 : "chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, le Parlement.... approuve également le montant du produit attendu des recettes provenant de la publicité de marques. Ces recettes seront plafonnées à compter de 1987 et pour les deux années suivantes".

démarrage (et, pour la cinquième chaîne, à des erreurs stratégiques de programmation) ou, au-delà, comme révélatrices de l'incapacité du marché à financer six chaînes généralistes ? La seule évidence qui s'imposait alors était la nécessité de doter le secteur public de moyens financiers suffisants pour affronter la concurrence souvent agressive des chaînes privées et jouer un rôle moteur dans la relance de la création audiovisuelle.

Grâce aux bilans dressés par la CNCL au printemps dernier, la situation est aujourd'hui plus claire : même si l'attitude des deux chaînes est fondamentalement différente, la Cinq et M 6 n'ont pas respecté, loin s'en faut, leurs engagements. Malgré des déclarations rassurantes de part et d'autre, leurs difficultés financières sont réelles et, pour la première, nettement supérieures aux prévisions initiales.

Corriger cette évolution est devenue un impératif que l'augmentation des possibilités de recours du secteur public au marché publicitaire pourrait contrarier, tout comme elle jouerait à l'encontre de l'autre priorité actuelle, celle de l'incitation des sociétés nationales de programme à parfaire leur identité. Ces considérations conduisent à privilégier à court terme une autre démarche qui tient en trois propositions :

1) le maintien du mode actuel de calcul du plafonnement des recettes publicitaires de chaînes publiques. Il entraîne de lui-même l'érosion de la ponction opérée par le secteur public sur un marché publicitaire en expansion et libère ainsi des possibilités de financement pour les chaînes privées, ce qui permet de mieux augurer de leur capacité à respecter leurs obligations et engagements; il modifie progressivement la structure de financement du secteur public dans un sens défavorable à la publicité et, partant, à la dilution d'identité (ainsi, les recettes publicitaires, hors parrainage, d'Antenne 2 sont passées de 67% en 1987 à 63% cette année ; on pourrait se fixer comme objectif de parvenir à une structure faisant parts égales à la publicité et à la redevance).

2) l'augmentation de la partie publique du financement des sociétés nationales de programme, contrepartie indispensable de la première proposition et qui s'impose d'autant plus que "l'heureuse surprise" des excédents de redevance encaissés en 1987 n'est pas reproductible à l'infini et que les chaînes publiques ne

bénéficieront plus, à compter de la fin de l'année prochaine, des retombées financières de la privatisation de TF1.

Doit-on rappeler que plusieurs arguments justifient en outre ce relèvement ?

Le secteur public, le fait a déjà été plusieurs fois évoqué, doit pouvoir répondre à la concurrence des chaînes privées par la diffusion d'émissions de qualité qui, n'étant pas toujours "rentables" en termes d'audience, doivent être le plus possible indépendantes de la ressource publicitaire.

Comparativement aux chaînes commerciales, les sociétés nationales de programme ont des charges plus importantes, non pas tant du fait des missions de service public qui leur sont assignées (pour Antenne 2, le coût entraîné par ces dernières - émissions religieuses, expression directe, etc...- ne représenterait actuellement que 50 millions de francs) qu'en raison de leur statut différent. Ainsi, les obligations relatives à la diffusion des oeuvres audiovisuelles d'expression originale française ou en provenance de la Communauté économique européenne sont pour elles plus contraignantes, parce que concentrées sur les heures de grande écoute. Dans ces créneaux horaires, les chaînes privées peuvent programmer des produits -étrangers notamment- à coût plus modéré mais à potentiel d'audience élevé, ce qui oblige naturellement les télévisions publiques à privilégier la fiction française de qualité, donc onéreuse, seule susceptible d'attirer un public aussi nombreux. Ainsi, l'interdiction de couper les films par des messages publicitaires se traduit pour les sociétés nationales de programme par un manque à gagner qu'Antenne 2 chiffre, pour ce qui la concerne (compte tenu de la situation du marché publicitaire et du volume des demandes des annonceurs qui lui sont adressées) à environ 500 millions de francs en 1988.

Plusieurs voies s'offrent pour procéder à l'augmentation du financement public d'Antenne 2 et de FR3 : le transfert au budget de l'Etat du poids des exonérations de redevance consenties à titre social depuis 1983 et indûment supportées par le secteur public de l'audiovisuel ; l'accélération de la rebudgétisation du financement de Radio France Internationale, amorcée depuis que la loi du 30 septembre 1986 en a ouvert la possibilité ; la suppression de la TVA sur la redevance et le relèvement du taux de cette dernière, un des plus bas d'Europe (cf. tableau n° 16).

C'est au gouvernement qu'il appartient d'opérer un choix parmi ces "voies possibles" et de le proposer à l'assentiment du Parlement. En tout état de cause, la politique de rigueur budgétaire ne doit pas conduire à reporter la réalisation des transferts qui s'imposent : le secteur public de l'audiovisuel aura besoin, en 1989, de plus d'un milliard de francs supplémentaires pour faire face à la concurrence des chaînes commerciales.

3) la sanction systématique et dissuasive des chaînes privées qui contreviennent à leurs obligations et à leurs engagements, alors qu'elles demeureront les seules bénéficiaires de l'expansion du marché publicitaire télévisuel.

Tableau n° 16
La redevance TV en Europe.

Pays	Publicité sur chaîne publique	Redevance (1987) sur poste couleur (FF)
France	Oui	506 F
R.F.A.	Oui	600 F
Belgique	Non	850 F
Danemark	Non	1 070 F
Espagne	Oui	Non
G.-B.	Non	580 F
Grèce	Oui	Incluse dans fact. électricité
Irlande	Oui	620 F
Italie	Oui	500 F
Pays-Bas	Oui	500 F
Suisse	Oui	740 F
Suède	Non	916 F

b) Une souplesse de gestion indispensable

o La réforme structurelle du secteur public est aujourd'hui dans tous les esprits, avec comme objectif sa dynamisation face à la concurrence du secteur privé, l'affirmation de son identité et la complémentarité réussie entre Antenne 2, FR3 et la SEPT.

Beaucoup de projets sont esquissés, parmi lesquels celui d'une holding regroupant Antenne 2 et FR3, la première

s'affirmant dans ce cadre comme une chaîne généraliste de qualité et la seconde évoluant vers le statut complexe de chaîne à la fois culturelle, thématique et régionale.

Ce projet est-il réellement opportun ? En particulier, permettrait-il d'obtenir les économies d'échelle que certains en attendent ? Ne risque-t-il pas de porter en germe, à partir d'une spécialisation trop poussée, la marginalisation de FR3 ? Doit-on souligner que le pragmatisme actuel, tout en évitant cet écueil (toutes proportions gardées, FR 3 est la chaîne publique et une des chaînes qui a, ces dernières semaines, réalisé les meilleures performances en recueillant jusqu'à 12 % d'audience), permet à la troisième chaîne d'élargir petit à petit son champ de diffusion culturelle et d'adopter une politique de thématisation plus marquée?

Il n'en reste pas moins que la collaboration des chaînes publiques doit être encouragée. La mise en commun des moyens leur permet d'emporter certains marchés (on l'a vu au printemps dernier pour les retransmissions du festival de Cannes et des Internationaux de Roland-Garros), mais c'est aussi par le biais de l'harmonisation des programmes qu'elles doivent présenter un front uni face au secteur commercial. Cet aspect est encore trop négligé (ainsi, le 31 juillet dernier, Antenne 2 diffusait "Cosi fan tutte" et FR3 proposait, à la même heure, "Médée" de Pasolini avec Maria Callas...).

o Il ne faut pas négliger l'importance des réflexions d'ordre structurel, mais l'objectif prioritaire qui s'impose aujourd'hui est celui de l'assouplissement de la gestion du secteur public.

Les réformes audiovisuelles successives ont assuré l'émancipation juridique des sociétés nationales de programme. Il convient aujourd'hui de déplacer le terrain du juridique à l'économique et de faire de la gestion la nouvelle terre de réforme.

La tutelle financière exercée sur les sociétés nationales de programme résulte principalement du décret n° 84-705 du 17 juillet 1984 relatif aux dispositions financières concernant les organismes du service public de la communication audiovisuelle. Ce texte, intervenu en application de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, présente l'inconvénient d'avoir été conçu pour un secteur public en situation de monopole qui ne connaissait du jeu de la concurrence que celle que se livraient entre elles les chaînes publiques, dans un cadre nécessairement

régulé par les pouvoirs publics, notamment pour l'attribution des moyens de financement.

. La procédure d'élaboration du budget des sociétés nationales de programme, prévue par ce décret, s'avère particulièrement contraignante, même si le grand nombre d'étapes successives d'établissement des documents budgétaires destinés à l'élaboration du projet de loi de finances a, dans la pratique, été réduit à deux (demandes de mesures nouvelles adressées au mois de mars par les sociétés au Service juridique et technique de l'information ; élaboration, au mois de juillet, du projet de budget destiné au "bleu" annexé au projet de loi de finances). Les chaînes publiques n'ont connaissance des autorisations de dépenses qui leur seront accordées au titre d'une année, et de l'affectation de ces dernières, que lorsque le gouvernement a fixé le projet de répartition du produit attendu de la redevance et de la publicité, soit aux alentours du 15 août de l'année qui précède. Si elles prennent le risque de passer, avant, un certain nombre de commandes, les décisions les plus importantes ne peuvent être prises qu'à cette date. Toute politique à moyen terme devient, dans ces conditions, sinon impossible, du moins périlleuse, aucune garantie n'étant donnée quant à son achèvement (ainsi la direction de FR3 nourrit-elle des inquiétudes légitimes pour son plan de trois ans que de simples considérations financières peuvent remettre en cause d'une année à l'autre, sans même qu'on en conteste l'opportunité).

A cet égard, la loi de programme pour le secteur public que certains appellent de leurs vœux aurait au moins le mérite de tempérer le principe de l'annualité budgétaire en prenant en compte, dans le financement des sociétés nationales de programme, le caractère pluri-annuel d'une partie de leurs dépenses, notamment dans le domaine de la production et des investissements de modernisation.

. L'autre contrainte pour les chaînes publiques provient du niveau de détail excessif dans lequel l'administration est appelée à contrôler, a priori, la répartition par postes de leurs dépenses. Ce type de contrôle enlève aux sociétés du secteur public la souplesse de gestion devenue indispensable pour faire face à la concurrence des chaînes privées.

L'adaptation du décret de 1984 paraît aujourd'hui indispensable, afin de trouver un équilibre entre les exigences du contrôle résultant de l'appartenance au secteur public et la nécessité de disposer des marges de manoeuvre qu'impliquent les

lois de la concurrence. Elle s'impose encore davantage si l'objectif est de s'appuyer sur les chaînes publiques pour donner au futur paysage audiovisuel européen une orientation conforme à l'impératif culturel.

CONCLUSION

LE BILAN D'UNE PERIODE TRANSITOIRE

Tout bilan de l'application de la loi relative à la liberté de communication doit être effectué d'abord en fonction des préoccupations que l'on pouvait avoir en septembre 1986, lors de l'entrée en application de cette loi.

Certaines des craintes que l'on pouvait alors éprouver ont été heureusement écartées par les faits :

- l'apparition d'un secteur privé de télévision véritablement concurrent du secteur public n'a pas perturbé les grands équilibres entre medias sur le marché publicitaire ;

- si le secteur public a très normalement perdu des points d'audience du fait du renforcement du secteur privé de télévision, on a pu constater, au printemps dernier, que l'effort de création des sociétés nationales de programme leur permettait de regagner une part du terrain perdu ; rien n'étant définitivement acquis, il doit être bien évidemment poursuivi ;

- les organismes publics prestataires de services (INA, TDF, SFP), ont réussi à s'insérer dans le contexte concurrentiel d'une manière moins douloureuse qu'on pouvait le craindre.

Certaines tensions sont apparues et demeurent, qui sont assurément caractéristiques d'une période de transition :

- l'augmentation du coût des programmes, certes irréversible car inhérente à la concurrence, mais caricaturale dans les mois qui ont suivi la réforme de 1986 ;

- la montée d'un sentiment légitime "d'exaspération publicitaire" ;
- l'excessive timidité de l'autorité de régulation dans l'usage de ses pouvoirs de sanction ;
- la lente progression, sur le chemin de la différence, du secteur public dont les missions restent mal définies et les moyens inadaptés.

Enfin, deux soucis doivent rester prioritairement au centre de nos préoccupations :

- la production audiovisuelle française a-t-elle gagné en compétitivité ?
- la création audiovisuelle a-t-elle connu un regain global décisif et suffisant ?

Sur ces deux points (cf chapitre III, développements des III.2 et IV), la réponse ne peut être simple dans l'optique d'un bilan de la loi du 30 septembre 1986 ; il ne suffit pas en effet de procéder à une évaluation dans l'absolu, mais de se demander si, à ce propos, la situation actuelle est meilleure que si aucune modification n'avait été apportée, en septembre 1986, au paysage audiovisuel français. C'est donc une appréciation relative qu'il faut formuler et non un jugement définitif en fonction d'un idéal souhaitable, mais inaccessible dans un temps aussi limité.

Peut-être peut-on aussi regretter qu'une place plus importante n'ait pas été faite au réalisme dans l'application de la loi du 30 septembre 1986. Le mécanisme du "mieux disant culturel" est, certes, dans son principe, garant de la qualité des télévisions commerciales, mais son efficacité suppose que l'autorité de régulation soit tout aussi attentive à la viabilité économique des engagements qui sont pris devant elle qu'à leur contenu même. A-t-on accordé suffisamment de considération à ce nécessaire parallèle ?

Gardons cependant toujours à l'esprit que des tensions étaient inévitables : on ne passe pas sans heurts d'un système largement administré aux règles du marché, et il faut opposer, dans le processus de modernisation de notre secteur audiovisuel, comme dans le mouvement général de l'histoire, la tradition bien française des bouleversements tardifs au

pragmatisme britannique qui vaut à la télévision d'outre-Manche d'être considérée, à juste titre, comme la meilleure du monde.

C'est pourquoi, et c'est là la première leçon qu'il nous faut tirer du passé, l'on doit éviter d'infliger un nouveau traumatisme à la télévision française, qui résulterait du changement brutal des règles du jeu ou du renouvellement subit et anticipé des divers acteurs. Sous cette réserve, il n'est pas interdit de souscrire à certaines adaptations, à condition qu'elles soient inspirées par une appréciation objective de l'expérience en cours, et non par quelque parti-pris idéologique ou par les idées reçues dont le secteur de l'audiovisuel pâtit plus que d'autres. Il convient en tout état de cause d'agir de manière progressive afin que ne soient pas ruinés les efforts qui ont été déployés depuis un an et demi et qui n'aboutiront que dans les mois à venir.

1) L'autorité de régulation

A l'heure où le gouvernement s'apprête à proposer au Parlement d'en réformer le statut, quelques mises en garde s'imposent.

La révision du mode de désignation des membres de l'instance ne devra en aucun cas entraîner un recul pour son indépendance. L'expérience a révélé la difficulté de l'exercice et a montré qu'aucun mode de désignation ne garantissait à lui seul l'indépendance de l'institution :

- la nomination par les autorités politiques prête toujours à contestation et laisse planer un doute sur l'autonomie des membres par rapport à ceux qui les ont choisis ;

- la désignation par les grands corps de l'Etat risque de conduire, au sein de ces corps spécialisés dans des tâches de conseil et de contrôle, à l'organisation d'élections et de campagnes électorales peu compatibles avec le souci de nominations consensuelles ;

- le recours à des professionnels peut introduire, au sein de l'instance de régulation, des réactions corporatistes peu

conciliables avec la mission de régulation globale qui est impartie à celle-ci.

Aucune solution ne s'impose donc de manière incontestable. Du moins, l'expérience récente révèle-t-elle que l'instance de régulation ne pourra faire montre de l'autorité nécessaire qu'autant que sa cohésion interne sera assurée et que chacun de ses membres sera solidaire des décisions communes. Sans doute cela nécessite-t-il un nombre de membres plus limité que celui de l'actuelle Commission nationale de la communication et des libertés. Pour le reste, la force et la crédibilité de ce qui doit être "la clef de voûte" du système audiovisuel dépendra au moins autant des choix effectués par les autorités de nomination que du mode même de désignation. Et cela montre du même coup la limite du pouvoir du législateur qui ne peut que définir ce dernier.

Il convient aussi d'agir avec prudence si l'on veut accroître les pouvoirs de sanction de la nouvelle autorité. S'il est vrai que le renforcement des pouvoirs de magistrature de l'organe de régulation constitue actuellement un thème consensuel où les divers observateurs se retrouvent, on ne peut pas juger le dispositif en vigueur inopérant alors que toutes ses possibilités n'ont pas été utilisées. C'est ainsi que la loi du 30 septembre 1986 aurait permis à la CNCL de suspendre - même pour une durée symbolique - une autorisation dès lors que les engagements qui la sous-tendaient n'étaient pas remplis.

Il est vrai cependant que les procédures actuelles de sanctions financières pèchent par la lenteur de leur mise en oeuvre. Sans doute convient-il d'en tirer la leçon et de leur substituer une procédure plus rapide tout en gardant à l'esprit que l'octroi à l'autorité de régulation de compétences quasi juridictionnelles nécessite une grande prudence et suppose que les droits de la défense soient garantis par des mécanismes sans faille.

Le champ d'intervention de l'institution à l'égard du secteur de l'audiovisuel ne doit en aucun cas être révisé à la baisse. Elle doit garder, notamment, avec les mêmes garanties de transparence, sa compétence générale d'autorisation des services privés. C'est à elle, en particulier, qu'il revient de dessiner le paysage audiovisuel, sur la base des missions définies par le législateur pour l'ensemble des chaînes et des modalités de financement arrêtées pour les sociétés nationales de programme.

Parce que son rôle n'est pas de simple exécution, il convient de lui permettre de rendre compte de son activité et de lui offrir une tribune pour expliquer ses décisions. A défaut, elle risque de demeurer, pour reprendre l'expression d'un des membres de la CNCL, "dans l'oeil du cyclone".

*

* *

2) Le secteur public

Séduit par la programmation commerciale dès avant la réforme de 1986 (ce que beaucoup oublient, qui pourtant doivent se souvenir de la politique initiée à TF1 par son président Hervé Bourges), le secteur public doit voir son identité renforcée.

Ses missions doivent être mieux définies, car comme l'a souligné le ministre délégué chargé de la communication, les grèves qu'il vient d'affronter ont exprimé "en des termes classiques de revendications salariales des difficultés plus complexes de projets d'entreprise". Il est souhaitable pour la mise en oeuvre de ces missions que l'autorité de régulation, lorsqu'elle choisit les présidents des chaînes publiques, soit amenée à se déterminer non seulement en fonction des hommes, de leur personnalité et de leur passé, mais aussi des projets qu'ils nourrissent pour les sociétés qu'ils aspirent à présider. Outre ses mérites intrinsèques, cette méthode, qui s'inspirerait, quant à son esprit, du mode actuel de sélection des candidats à l'exploitation des réseaux privés, aurait l'avantage d'atténuer les controverses dont ces nominations font habituellement l'objet.

La marge de manoeuvre est extrêmement limitée pour assurer la mise à niveau des moyens financiers du secteur public. Parce qu'on ne peut accroître sa ponction - inévitable - sur le marché de la publicité, sans d'une part lui faire courir le risque d'une dilution supplémentaire d'identité et sans, d'autre part, contrarier le développement des chaînes de création récente, et partant, leur capacité à respecter leurs obligations et leurs engagements, seule l'augmentation du financement public est envisageable. Plusieurs voies s'offrent à sa réalisation: le transfert au budget de l'Etat du poids des

exonérations de redevance consenties à titre social depuis 1983 et indûment supportées par les sociétés nationales de programme ; l'accélération de la rebudgétisation du financement de Radio France Internationale, amorcée depuis que la loi du 30 septembre 1986 en a ouvert la possibilité ; la suppression de la TVA sur la redevance et le relèvement du taux de cette dernière, actuellement un des plus bas d'Europe.

Il appartient au gouvernement d'opérer un choix parmi ces "voies possibles" et de le proposer à l'assentiment du Parlement. En tout état de cause, la politique de rigueur budgétaire ne doit pas conduire à différer les transferts qui s'imposent : chacun sait que le secteur public aura besoin l'année prochaine d'un milliard de francs de crédits supplémentaires pour faire face à la concurrence des chaînes commerciales.

L'assouplissement de la gestion des télévisions publiques est tout aussi nécessaire que la mise à niveau de leur financement. Il convient d'entamer une réflexion pour que soit trouvé un équilibre satisfaisant entre les exigences du contrôle résultant de l'appartenance au secteur public et la nécessité de disposer de marges de manoeuvre qu'impliquent les lois de la concurrence.

*

* *

3) La création audiovisuelle

Elle mérite assurément davantage de considération :

. les coupures publicitaires

Sur proposition du Sénat, la loi a prévu, en 1986, que les films ne pourraient être coupés qu'une seule fois par de la publicité. Il convient aujourd'hui d'aller plus loin afin de tempérer le sentiment légitime d'exaspération publicitaire des auteurs et de nombreux téléspectateurs : les premières diffusions sur les chaînes privées de films et de téléfilms devraient être vierges de toute coupure publicitaire et, pour les deux genres, les diffusions ultérieures n'être coupées qu'une seule fois. Une

modification en ce sens de l'article 73 de la loi du 30 septembre 1986 s'impose.

. la production et la programmation

- s'il ne faut pas se laisser leurrer par la séparation des fonctions, le dynamisme de l'industrie de production requiert de clarifier les relations entre producteurs et les diffuseurs. Les pouvoirs d'investigation et de contrôle dont le législateur a doté l'autorité de régulation en 1986 pour prévenir les abus de position dominante et les pratiques anti-concurrentielles dans le domaine de la production doivent être à tout prix sauvegardés, lors de la réforme qui s'annonce. Au-delà, la création, au sein de cette instance, d'un "observatoire de la production", tout comme l'adaptation des mécanismes du compte de soutien, seraient de nature à améliorer la fluidité nécessaire du secteur.

- la production de fiction haut de gamme et les comédies de situation devraient être à l'avenir comptabilisées séparément dans l'effort de création des chaînes car leur contribution à la diffusion culturelle n'est, à l'évidence, pas la même.

- les émissions de création des chaînes privées doivent être impérativement recentrées, par le biais d'un dispositif contraignant, vers des heures de plus grande écoute.

.l'exportation

Une attention toute particulière doit être portée, d'une part au choix des sujets et à leur écriture, et, d'autre part, aux structures commerciales de distribution pour améliorer l'exportation de notre création audiovisuelle. En revanche, on ne peut se résoudre au tournage de notre production en anglais. La langue française n'est pas le simple "conditionnement" de nos programmes, mais un élément déterminant de notre identité; de plus, son abandon ne permettrait guère d'espérer un amortissement de nos productions sur un marché américain dominé par le protectionnisme.

*

* *

Dans sa séance du jeudi 6 octobre 1988, la commission a adopté ce rapport, les commissaires socialistes et communistes s'abstenant.