

N° 410

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1989

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,*

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 Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, *secrétaires* ; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Jean-Eric Bousch, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Caroua, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Jean Dumont, Jules Faigt, Alain Gérard, Yves Goussebaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labcyrie, Marc Lauriol, Jean-François Le Grand, François Lescin, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kleber Malécot, Hubert Marin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Ivan Renar, Roland Ruet, Pierre Schiélé, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukeiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 701, 738 et T.A. 196

Sénat : 409 (1988-1989).

---

Audiovisuel.

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
 <b>CHAPITRE PREMIER - EXPOSE GENERAL</b>	
<b>I - AUTOPSIE D'UNE CRISE</b> .....	<b>5</b>
<b>A - LES ASPECTS FINANCIERS</b> .....	<b>6</b>
<b>B - LE CARCAN DE LA TUTELLE</b> .....	<b>7</b>
<b>C - LA LEGITIMITE DU SECTEUR PUBLIC EN QUESTION</b>	<b>10</b>
<b>II - LA REPONSE STRUCTURELLE DU GOUVERNEMENT</b> .....	<b>11</b>
<b>III - LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES</b> .....	<b>13</b>
<b>A - UNE FAUSSE SOLUTION : LE PROJET DE LOI NE RESOUDRA PAS LA CRISE DU SECTEUR PUBLIC</b> .....	<b>13</b>
<b>B - UN VAIN EXPEDIENT : LE PROJET DE LOI EST INUTILE POUR ASSURER LA COMPLEMENTARITE D'ANTENNE 2 ET DE FR 3</b> .....	<b>14</b>
<b>C - UNE DANGEREUSE ECHAPPATOIRE : LE PROJET DE LOI POURRAIT AVOIR PLUSIEURS EFFETS PERVERS</b> .....	<b>16</b>
 <b>CHAPITRE II - EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	 <b>18</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>20</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	<b>22</b>

**Mesdames, Messieurs,**

**Pour la deuxième fois depuis le début de la présente législature - soit depuis un an -, le Gouvernement nous demande de modifier la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.**

**A l'automne dernier, nous avons débattu d'une part des missions, de la composition et des pouvoirs de la nouvelle autorité de régulation de l'audiovisuel, d'autre part, des obligations des secteurs public et privé de télévision et des conventions pour l'exploitation des réseaux commerciaux. La réforme qui nous est proposée aujourd'hui n'a pas la même ampleur, alors que son origine est infiniment et incontestablement plus préoccupante que ne le fut celle de sa devancière.**

**Elle clôt en effet la réflexion sur l'avenir du secteur public de l'audiovisuel que le Gouvernement a engagée à la suite des grèves qui, au mois de septembre dernier, ont durement affecté ce secteur en général et les sociétés nationales de programme en particulier. Il peut être utile de rappeler que quatre groupes de travail ont été constitués, au mois de décembre, par le ministre chargé de la Communication, que ces groupes ont remis leurs conclusions fin février et que, entre-temps, la loi du 17 janvier 1989 a prévu, dans son article 22, que le Gouvernement déposerait sur les bureaux des deux assemblées un rapport d'analyses et de propositions sur l'avenir du secteur public et que ce rapport serait l'objet d'un débat au Parlement. Ce débat a eu lieu à l'Assemblée nationale le 9 mai, et, au Sénat, le 1er juin, mais le Gouvernement - le rapporteur de votre commission s'en est ému - n'a pas attendu qu'il ait lieu dans notre hémicycle pour le trancher par l'adoption en Conseil des ministres, le 23 mai, du projet de loi qui nous occupe aujourd'hui.**

**Le texte de ce projet de loi - qui est considéré comme adopté par l'Assemblée nationale après que le Gouvernement a été contraint de recourir, comme pour sa première réforme audiovisuelle, à l'article 49-3 de la Constitution - est extrêmement court, car il n'a qu'un but : instituer une présidence commune aux deux chaînes publiques de télévision.**

**Avant d'en examiner les termes, votre commission entend revenir sur la crise du secteur public de l'audiovisuel. Il s'agit, en effet, d'apprécier l'adéquation de l'un à la solution de l'autre.**

## CHAPITRE PREMIER - EXPOSE GENERAL

### I - AUTOPSIE D'UNE CRISE

o Le passage du monopole de programmation à la concurrence n'est jamais sans heurts pour les chaînes publiques. L'audience de la RAI a dramatiquement chuté à la fin des années soixantes-dix et au début des années quatre-vingts, après que la Cour Constitutionnelle italienne eut permis, en 1976, par un arrêt devenu célèbre, l'éclosion d'un secteur privé. Celle de l'ARD et de la ZDF, en République Fédérale d'Allemagne, est à l'heure actuelle sérieusement entamée par les deux chaînes privées de création récente que sont RTL Plus et SAT 1. Même la BBC, secteur public modèle s'il en est, a perdu une fraction substantielle du nombre de ses téléspectateurs au lendemain de l'avènement de l'ITV : entre septembre 1956 et juillet 1957, elle ne fidélisait plus que 25 % d'entre eux, 57,75 % l'ayant délaissée pour le nouveau réseau commercial et trois ans plus tard, l'ITV conservait 65 % de l'audience, et elle devait se contenter de 35 %. Il aura fallu plus de dix ans au système audiovisuel britannique - et le secours d'une deuxième chaîne publique - pour trouver un point d'équilibre (1).

o Après avoir regagné, au cours du premier semestre 1988, une partie du terrain qu'elles avaient, dans un premier temps, cédé au secteur commercial sur le marché de l'audience, Antenne 2 et FR3 ont enregistré des contre-performances qu'elles ne sont jamais parvenues à gommer (2).

---

(1) "La Grande-Bretagne et sa télévision". Andrée Ojalvo - Coll. INA/ Champ Vallon 1988.

(2) Partage de l'audience :

. au moment de la réattribution des cinquième et sixième réseaux et de la privatisation de TF1 : approximativement 41% pour TF1, 35% pour A2, 10% pour FR3, 6,5% pour la Cinq et 0,8% pour M6.

. en décembre 1987 : 47,5% pour TF1, 28,8% pour A2, 7,7% pour FR3, 8,1% pour la Cinq, 1,7% pour M6.

. en juin 1988 : 41,7% pour TF1, 31,1% pour A2, 8,8% pour FR3 (indice moyen du lundi au dimanche ; 10,2% pour l'indice moyen du lundi au vendredi), 9,9% pour la Cinq, 3,2% pour M6.

. au printemps 1989 : entre 40% et 44% pour TF1, entre 23% et 25% pour A2, entre 9% et 11% pour FR3, entre 12% et 14% pour la Cinq, entre 6% et 7% pour M6, ces deux dernières chaînes étant quasi systématiquement bénéficiaires de la "chute" d'audience de TF1 à 40%

Certes, on ne doit pas juger la vitalité d'un secteur public audiovisuel au seul taux de son audience ; mais celui-ci, lorsqu'il tombe et ne "redécoule" plus, est assurément révélateur d'une crise.

Celle qui affecte Antenne 2 et FR3 est multiforme. Il suffit pour s'en convaincre de parcourir les rapports remis au Gouvernement l'hiver dernier. Trois de ses aspects doivent retenir tout particulièrement l'attention. Ces trois aspects sont liés, car, dans cette crise, "tout se tient". Ils concernent respectivement le financement, la gestion et l'image du secteur public.

## **A - LES ASPECTS FINANCIERS**

La situation financière des chaînes publiques prête à la critique à divers points de vue.

○ Premièrement, si on le compare avec celui des chaînes publiques étrangères ou celui de TF1, le budget d'Antenne 2 et de FR3 frappe par sa modestie :

- lors du débat d'orientation sur l'avenir du secteur public, le ministre de la Culture et de la Communication a indiqué qu'en 1988, Antenne 2 et FR3 s'étaient partagé 5,8 milliards de francs, les deux chaînes publiques de la BBC 6,8 milliards de francs et les deux systèmes de télévision allemands que sont l'ARD et la ZDF l'équivalent de 21 milliards de francs ;

- les ressources publicitaires nettes de TF1 (qui a certes, contrairement aux chaînes publiques, un capital à rémunérer) se sont élevées en 1988, parrainage compris, à 4,234 milliards de francs auxquels se sont ajoutés 405 millions de francs de recettes liées à l'antenne.

Le secteur public ne dispose donc pas de moyens suffisants face à la concurrence du secteur commercial ; cette situation est appelée à s'aggraver dans les prochaines années avec l'arrivée, dans la compétition, des chaînes étrangères diffusées par satellite.

○ Le deuxième point de vue de contestation est celui de l'utilisation des crédits ; alors que l'effort budgétaire dont les chaînes publiques ont bénéficié ces dernières années a considérablement augmenté, la production originale qu'elles ont diffusée a eu tendance à baisser. Au cours du même débat du 1er juin, notre collègue Jean Cluzel a rappelé un certain nombre de chiffres qui parlent d'eux-mêmes :

**1981 : budget de la communication : 6,3 milliards de francs ; production originale diffusée par les trois sociétés nationales de programme : 401 heures ;**

**1982 : budget de 7,8 milliards de francs et production de 347 heures ;**

**1985 : budget de 11,2 milliards de francs et production de 519 heures...**

**mais 1987 : même budget (mais avec une chaîne en moins, TF1) et production de 367 heures ...**

**Pour ceux qui privilégient cet angle de vue -et c'est le rôle du rapporteur spécial de la commission des Finances- il est clair, à l'énoncé de tels chiffres, que le problème est moins l'insuffisance des moyens que le mauvais emploi des crédits disponibles dû, pour l'essentiel, au poids excessif des structures.**

**o Troisièmement, enfin, la structure de financement de la principale chaîne publique n'est pas satisfaisante. Il n'est pas utile d'y insister : chacun connaît le poids de la publicité dans le budget d'Antenne 2 (les deux tiers) et ses conséquences évidentes - comment peut-il en être autrement ? - sur la programmation.**

## **B. LE CARCAN DE LA TUTELLE**

**La crise du secteur public de l'audiovisuel est, en second lieu, une crise de management (l'anglicisme est accepté par l'Académie française, sous réserve d'une prononciation francisée).**

**La gestion des sociétés nationales de programme devrait concilier deux principes :**

**- d'une part, l'autonomie juridique et financière des organismes issus de l'éclatement de l'ORTF en 1974,**

**- d'autre part, l'appartenance de ces organismes au secteur public, appartenance concrétisée, pour chacun d'entre eux, par la perception d'une fraction du produit de la redevance et, en contrepartie, l'assujettissement au contrôle des pouvoirs publics.**

o En fait, comme l'a notamment très clairement montré le rapport de la Cour des Comptes de 1987, depuis quinze ans maintenant, l'interventionnisme de la tutelle (1) vide l'autonomie reconnue aux chaînes publiques d'une large part de sa signification, par le biais de la procédure budgétaire. Cette procédure est déterminée, pour l'essentiel, par le décret n° 84-705 du 17 juillet 1984 relatif aux dispositions financières concernant les organismes du service public de la communication audiovisuelle. Lourde, contraignante, de nature administrative, elle présente deux inconvénients majeurs :

- Les chaînes publiques n'ont connaissance des autorisations de dépenses qui leur sont 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, en matière d'investissement ou même d'achat de droits, devient, dans ces conditions, sinon impossible, du moins périlleuse en condamnant les présidents de chaîne à l'équilibrisme. C'est pourquoi le législateur a souhaité que le principe de l'annualité budgétaire soit à l'avenir tempéré par la signature, entre l'Etat et les organismes publics de communication audiovisuelle, de contrats d'objectifs qui pourront être pluriannuels. Il est cependant évident que de tels contrats - prévus à l'article 21 de la loi du 17 janvier 1989 - n'auront d'efficacité que dans la mesure où le décret de 1984 sera révisé. Or, plusieurs fois interrogé à ce sujet dans l'enceinte parlementaire, le Gouvernement n'a jamais indiqué qu'une telle révision était à l'ordre du jour.

---

(1) dont Marcel Jullian rappelait, en novembre 1986, dans son rapport sur le secteur public ("De la télévision et de son usage") qu'elle signifie, dans son sens étymologique, "surveillance, contrôle direct du bien d'autrui, souvent mineur ou irresponsable".

- L'autre contrainte pour les sociétés nationales de programme provient du niveau de détail excessif dans lequel l'administration est appelée à contrôler a priori la répartition par postes de leurs dépenses. Sous prétexte de proposer au vote du Parlement la répartition du produit de la redevance et des recettes publicitaires autorisées qui lui paraît la plus conforme à l'intérêt général, la tutelle est amenée à discuter et à infléchir la politique des chaînes alors qu'elle devrait se borner à définir l'enveloppe des ressources.

o Par ailleurs, les effectifs du secteur public de l'audiovisuel étant déterminés chaque année dans une annexe de la loi de finances, organisme par organisme, et les négociations salariales et statutaires étant conduites, non pas à l'échelon de chaque société, mais par l'Association des employeurs de l'ensemble du secteur public, Antenne 2 et FR3 ne peuvent avoir de véritable politique du personnel. Le rapport commandé au lendemain des grèves du mois de septembre 1988 par l'Association des employeurs du secteur public de l'audiovisuel au Cabinet Bernard Brunhes Consultants est, à cet égard, très éclairant.

Il est d'autres facteurs qui nuisent à la souplesse de gestion et à la productivité des effectifs : leur importance numérique héritée de l'ORTF, la rigidité et la complexité des statuts défendus par des corporatismes que la concurrence a amoindris sans faire disparaître, le régime des rémunérations accessoires - primes et avantages divers qu'il est difficile de chiffrer avec exactitude - le recours aux personnels occasionnels suivi de la réticence des employeurs à mettre fin aux contrats temporaires, ou encore la fréquence du remplacement des présidents qui n'a sans doute pas d'équivalent ailleurs.

Le rapport Brunhes insiste sur la mobilité et la flexibilité nécessaires des personnels, sur le caractère totalement dépassé de la procédure de fixation des "effectifs budgétaires autorisés", directement inspirée du système en vigueur dans l'administration alors que le secteur de l'audiovisuel est en pleine mutation économique et technologique. Estimant que "les entreprises publiques de l'audiovisuel gagneraient à être davantage des entreprises et moins des administrations", il recommande notamment de fixer les objectifs et les stratégies plutôt que les effectifs et de rediscuter les conventions collectives "pour, sans en changer les principes, les alléger et en faire des "conventions-chapeaux" permettant à chaque société de négocier des accords spécifiques."

○ Enfin, en même temps qu'il mettait l'accent sur la lourdeur de la procédure budgétaire applicable aux chaînes publiques et des contrôles a priori, le rapport de la Cour des Comptes de 1987 déplorait l'insuffisante rigueur des procédures de décision et de contrôle a posteriori en matière d'investissement, et notait, d'une manière générale que le suivi de gestion restait, "dans bien des cas, une préoccupation secondaire des responsables, soucieux, avant tout, de performances techniques ou artistiques".

La situation, en bref, est la suivante : alors que l'introduction de la concurrence dans le secteur de l'audiovisuel aurait dû conduire à laisser aux dirigeants des chaînes publiques une plus grande liberté d'action, la gestion de ces chaînes n'est pas beaucoup plus souple qu'il y a quinze ans (80% du budget de FR3 ne restent-ils pas absorbés par les frais de structure ?). Elle aurait dû être modernisée pour concilier les exigences du contrôle et le respect de l'autonomie nécessaire à l'exercice d'activités de type commercial ; elle ne l'a pratiquement pas été, les réformes successives n'ayant porté que sur les structures et les statuts. Qui plus est, alors que la compétition avec les chaînes privées aurait dû entraîner un changement des mentalités et des comportements, la mainmise de la tutelle, conjuguée à la fréquence des remplacements des présidents de chaînes, continue à favoriser une certaine dilution des responsabilités - six signatures sont nécessaires au sein d'Antenne 2 pour une convention d'écriture avec la Société française de production - et une démobilitation certaine au sein des sociétés nationales de programme.

## **C - LA LEGITIMITE DU SECTEUR PUBLIC EN QUESTION**

Le troisième et dernier aspect de la crise du secteur public de l'audiovisuel, les téléspectateurs en ont sans doute davantage conscience car il s'exprime à l'écran. C'est la crise de légitimité, d'identité du secteur public. Les télévisions publiques françaises ne sont pas les seules à la traverser. Comme l'a montré une récente étude (1) parue sous l'égide de l'Institut européen de la communication, dans de nombreux pays d'Europe, "le secteur public est confronté à un véritable dilemme historique : soit accentuer son image culturelle, au risque de se retrouver minoritaire, soit perdre sa spécificité en jouant le jeu de la course à l'audience".

---

(1) "L'avenir de l'industrie audiovisuelle européenne", André Lange, Jean-Luc Renaud.

**Les chaînes publiques doivent justifier leur existence en offrant une programmation différente de celle des chaînes privées. Or actuellement, si les grilles de programme des unes et des autres ne sont pas les mêmes, les éléments de différenciation ne sont - sans doute essentiellement par manque d'imagination et de créativité - ni assez forts, ni assez nombreux. En particulier, le secteur public ne remplit pas assez la mission essentielle de formation, d'éducation du goût qui est la sienne et qui doit le distinguer du secteur commercial, lequel, en raison des lois économiques qui le régissent, se contente de prendre les téléspectateurs comme ils sont et de leur offrir ce qui est susceptible de leur plaire en fonction de ce qu'ils sont.**

**Il faut à la télévision publique française retrouver une image et un prestige qui mobilisent son personnel et qui lui permettent d'attirer les talents les meilleurs.**

## **II- LA REPONSE STRUCTURELLE DU GOUVERNEMENT**

**o Lors du débat d'orientation du 9 mai à l'Assemblée nationale et du 1er juin au Sénat, le Gouvernement a indiqué qu'il entendait remédier à la crise du secteur public de l'audiovisuel par deux biais principaux :**

**- l'accroissement des moyens financiers. Le secteur public devrait bénéficier l'an prochain d'un supplément de financement, dont il est difficile de connaître le montant avec exactitude. Fixé initialement à 800 millions de francs, il a été porté à un milliard de francs sous la pression du groupe socialiste de l'Assemblée nationale en échange de son adhésion au présent projet de loi, puis ramené à son chiffre de départ par le Premier ministre, dans la déclaration qu'il a faite avant d'engager la responsabilité du Gouvernement. L'effort est quantitativement louable mais décevant quant à sa composition car il privilégie l'augmentation du taux de la redevance (un relèvement de 5% devrait rapporter 350 millions de francs) au détriment du transfert au budget de l'Etat du poids des exonérations (l'Etat ne prendra à sa charge que les nouvelles exonérations de redevance, soit environ 60 millions de francs, alors que la charge induite qui pèse sur le secteur public est de l'ordre de 1,8 milliard de francs) et comporte une dotation en capital dont le montant reste à ce jour inconnu mais, qui, en tout état de cause, présente l'inconvénient d'être ponctuelle, alors que les chaînes publiques ont avant tout besoin de ressources stables.**

- la réforme structurelle qui fait l'objet du texte soumis à notre examen et dont le Sénat a commencé à débattre lors de sa séance consacrée à l'avenir du secteur public de l'audiovisuel, le calendrier l'ayant quelque peu condamné à une discussion anticipée.

o Le projet de loi vise, dans un article premier, à modifier l'article 47 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication afin d'instituer une présidence commune à Antenne 2 et FR3, et, dans un article 2 à faire nommer ce président, pour une durée de trois ans, par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, dans le mois qui suivra la publication de la loi. En attendant que cette nomination intervienne, les présidents en exercice d'Antenne 2 et de FR3 conserveraient leur qualité de membres des conseils d'administration et continueraient à assurer la présidence.

Mais, il faut s'arrêter, au-delà du dispositif de ce texte, à son exposé des motifs. Dans cet exposé des motifs, en effet, le Gouvernement considère que la complémentarité entre Antenne 2 et FR3 passe, à côté de la présidence commune, par la mise en commun de certains moyens. Est ainsi évoquée, sans que l'énumération soit limitative, l'opportunité de créer une régie publicitaire unique et une centrale d'achat de droits. Il est par ailleurs spécifié, dans cet exposé, que la complémentarité devra être obtenue dans le respect de l'identité de chaque chaîne : chacune conservera sa personnalité juridique, son autonomie financière, ses missions et son organisation propres avec un conseil d'administration, un budget, des personnels et des structures spécifiques. Ces garanties ont été obtenues par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale au lendemain du débat du 9 mai, en échange de son "ralliement" au texte du Gouvernement.

L'exposé des motifs apporte trois précisions supplémentaires :

- un directeur général, mandataire social selon le droit commun des sociétés, sera nommé dans chaque société, dans les conditions du droit commun des sociétés, sur proposition du président, par chaque conseil d'administration. Il assurera, sous l'autorité du président, la direction de la société ;

- le président sera assisté d'un comité de coordination stratégique composé notamment des deux directeurs généraux ;

- chaque société conclura avec l'Etat un contrat d'objectifs, dans un cadre pluriannuel, et élaborera un projet d'entreprise.

### III - LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES

Dans ses propositions "relatives à l'amélioration de la qualité des programmes des deux chaînes de service public, Antenne 2 et FR3", qui ont fait l'objet d'un communiqué daté du 25 avril dernier, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a fait part de sa perplexité quant à l'opportunité d'une présidence unique ; lors du débat d'orientation sur l'avenir du secteur public, le 9 mai, à l'Assemblée nationale, il ne s'est trouvé aucun parlementaire pour approuver expressément le projet du Gouvernement et, au contraire, le rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, M. Bernard Schreiner, l'a très clairement critiqué.

Si un subtil changement de terminologie - la présidence "unique", initialement envisagée par le Gouvernement, est devenue présidence "commune" - et l'inscription, dans l'exposé des motifs, de garanties pour la sauvegarde de l'identité de chaque chaîne ont permis au Gouvernement de faire accepter son projet de loi par sa majorité, les réticences demeurent fort nombreuses car, à en bien peser chaque terme, la réponse structurelle qu'il est proposé au Parlement d'apporter à la crise du secteur public constitue une fausse solution, un vain expédient et une dangereuse échappatoire.

#### **A - UNE FAUSSE SOLUTION : LE PROJET DE LOI NE RESOUDRA PAS LA CRISE DU SECTEUR PUBLIC**

La présidence commune -et on aurait vraisemblablement pu faire le même grief aux divers projets esquissés ces dernières années, s'ils avaient été menés à leur terme, pour regrouper Antenne 2 et FR3 dans un pôle public - n'est pas de nature à redonner aux chaînes publiques la combativité qui leur fait aujourd'hui défaut.

Le Gouvernement invoque, à l'appui de son argumentation, les exemples de la BBC et de la RAI. Mais outre que les transpositions sont toujours délicates dans des contextes différents, c'est avant tout sur l'effort de production que repose le

succès des deux réseaux étrangers. C'est moins grâce à une direction commune qu'en adaptant ses programmes face à la concurrence, sans changer l'ordre de ses priorités - "informer, instruire, divertir" -, que la BBC a acquis sa réputation. C'est notamment en s'appuyant sur la production de fiction que le secteur public italien, après avoir connu plusieurs années de crise aiguë, parvient, depuis 1985, à faire jeu égal avec les trois chaînes du groupe Berlusconi (45% de l'audience = 30% pour la RAI I, 12% pour la RAI II, 3% pour la RAI III), qui, au contraire, privilégient la consommation d'images, même si elles tendent, depuis peu, à imiter la RAI.

Ces deux exemples invitent à démultiplier l'effort de création d'Antenne 2 et de FR3. Votre commission est en outre convaincue que le sursaut du secteur public français est avant tout suspendu à une révision de ses modalités de gestion. Tant que les sociétés nationales de programme demeureront gérées comme des administrations, aucune chance nouvelle ne leur sera offerte. Il est tout aussi évident qu'elles n'imposeront leur image qu'en offrant un véritable choix aux téléspectateurs, ce qui suppose que leur financement soit beaucoup plus indépendant du marché publicitaire. Il faut déplorer que rien ne soit à l'heure actuelle envisagé pour atteindre cet objectif alors que le ministre délégué chargé de la communication plaide elle-même en faveur du rééquilibrage de la publicité dans la structure de financement d'Antenne 2, vers la moitié de cette dernière.

C'est à ces conditions, et non à la suite d'une réforme institutionnelle, que les chaînes publiques peuvent espérer redevenir compétitives. Et tant qu'à réformer la direction des sociétés nationales de programme, sans doute aurait-il mieux valu s'intéresser au problème de la durée du mandat de leurs présidents, le terme actuel de trois ans étant manifestement préjudiciable, par sa brièveté, à l'initiative et à la mobilisation.

## **B. UN VAIN EXPÉDIENT : LE PROJET DE LOI EST INUTILE POUR ASSURER LA COMPLÉMENTARITÉ D'ANTENNE 2 ET DE FR3**

Certes, pour faire face à la concurrence souvent agressive du secteur privé, les chaînes publiques doivent regrouper leurs forces. Certes, l'apparition d'une concurrence extérieure devait inévitablement conduire à une révision des rapports internes au secteur public. Mais, le but étant - si l'on se reporte à l'exposé des motifs du Gouvernement - d'organiser "une vraie complémentarité des programmes offerts par Antenne 2 et FR3", faut-il vraiment aller jusqu'à l'institution d'une présidence unique ? Le faut-il pour éviter que, le jeudi soir, les deux chaînes diffusent toutes deux un film et

que, le vendredi soir, elles proposent, aux mêmes heures, une fiction suivie d'un magazine - "Apostrophes" pour l'une, "Thalassa" pour l'autre, dont on dit, mais en est-on sûr, qu'ils intéressent le même public - ?

Les chaînes publiques reconnaissent elles-mêmes que l'harmonisation est insuffisante, même s'il y a quelques acquis : à l'initiative d'Antenne 2, sept groupes de travail communs ont été mis en place (pour la programmation, les politiques d'achat, les politiques de coproduction, l'information en provenance des régions, la diversification et le développement, les moyens techniques, les sports) et, surtout, en jouant sur ses deux réseaux, le secteur public a obtenu la retransmission du Festival de Cannes et des Internationaux de Roland Garros ; dans le cadre de la chaîne thématique "Sports 2-3" qui sera diffusée par le satellite TDF1, à partir de l'hiver prochain, la collaboration des deux chaînes sera appelée par ailleurs à se développer.

Si l'on veut que ces initiatives se multiplient et que l'harmonisation se fasse, une structure de coordination permanente est indispensable ; ce sentiment, le débat d'orientation sur l'avenir du secteur public l'a montré, est très largement partagé et il fait même peut-être l'unanimité. Mais, les points de vue divergent sur la forme que doit prendre la structure que chacun souhaite ainsi voir instituer. En estimant, pour les raisons qui seront développées plus loin, qu'aller jusqu'à l'unité de commandement comporterait surtout des inconvénients, votre commission se retrouve du côté de l'opinion majoritaire. Comme elle, elle est convaincue que s'en tenir au comité de coordination prévu dans l'exposé des motifs et qui jouerait un rôle de "passerelle" entre les deux chaînes serait tout aussi efficace et beaucoup plus souple. De même a-t-elle réservé un accueil plutôt favorable à la proposition de mise en commun de certains moyens des chaînes, encore qu'elle ait estimé que la création d'une régie publicitaire unique aurait été plus justifiée si les chaînes publiques avaient été réellement concurrentes face aux annonceurs et que le recours à une centrale d'achats de droits pourrait comporter, à côté d'un avantage certain en termes de coûts des programmes, un risque pour le pluralisme de la création.

### **C. UNE DANGEREUSE ECHAPPATOIRE : LE PROJET DE LOI POURRAIT AVOIR PLUSIEURS EFFETS PERVERS**

**Le texte qui nous est soumis inspire à votre commission au moins quatre motifs d'inquiétude :**

**1) Quand on sait combien la tâche des présidents des sociétés nationales de programme est délicate, comment imaginer qu'une même personne puisse présider aux destinées de deux chaînes ? Comment penser qu'elle puisse parvenir à dialoguer avec deux conseils d'administration et deux personnels ? Chaque chaîne est une entreprise et nul ne peut diriger deux entreprises de cette dimension à la fois. Il y a tout lieu de penser que la présidence commune jouera au détriment de FR3. Lors du débat d'orientation sur l'avenir du secteur public, le ministre délégué chargé de la communication a cherché à apaiser les craintes qui étaient exprimées à ce sujet en affirmant que la complémentarité - que la présidence commune a pour but d'assurer - devrait jouer "à double sens". Mais, pour qu'il en soit ainsi, encore faut-il que les missions de FR3 soient au préalable très claires ; à défaut, on risque de brouiller l'image d'Antenne 2, celle de chaîne généraliste grand public, sans pour autant préciser celle de FR3. Or, si l'on excepte le souci d'accroître l'activité régionale de FR3, de développer l'information de proximité, le projet du Gouvernement pour cette chaîne manque de précision et la vocation de ses rédactions n'est toujours pas clairement définie.**

**2) Les disparités salariales entre deux sociétés dépendant d'un même président risquant d'être moins faciles à justifier qu'entre deux chaînes totalement distinctes et d'être, surtout, beaucoup plus difficiles à faire accepter, FR3, en outre, pourrait être confrontée, à brève échéance, à une fronde syndicale. Les salaires qu'elle verse étant inférieurs, souvent d'un tiers, à ceux des personnels d'Antenne 2, on peut prédire, sans pour autant être devin, qu'il y aura très vite des revendications en faveur d'une réévaluation, voire d'une égalité de traitement, et que la satisfaction de ces revendications absorbera, au détriment de la création, tout ou partie des efforts budgétaires supplémentaires qui seront consentis à l'avenir en faveur des chaînes publiques.**

**3) Le projet de loi n'est pas neutre à l'égard de l'industrie privée de production : on peut penser qu'Antenne 2 sera plus ou moins conduite - en tout cas les pressions en ce sens seront nombreuses - à recourir aux moyens de production de FR3. Ce retour à l'autarcie du secteur public serait économiquement catastrophique pour les producteurs privés dont le taux d'activité**

connait enfin une croissance soutenue - 20% l'an - sous le triple effet des mécanismes du compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels, du système d'abri fiscal (SOFICA) institué par la loi du 11 juillet 1985 portant diverses mesures d'ordre économique et financier et de la suppression des commandes obligatoires à la Société française de production opérée par la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ; il serait aussi préjudiciable au pluralisme et à la créativité de l'expression télévisuelle ; il irait à l'encontre de la séparation que le Gouvernement souhaite installer entre les fonctions de diffusion et de production.

4) Il existe dans le texte soumis à notre examen un risque de reprise en main des chaînes publiques par le pouvoir politique. En effet, faire nommer les directeurs généraux d'Antenne 2 et de FR3 - qui auront un rôle plus important qu'aujourd'hui puisqu'ils assureront, sous l'autorité du Président commun, la direction des chaînes - par des conseils d'administration où l'Etat est représenté, constitue, même sur proposition du Président un recul pour l'indépendance de l'audiovisuel public.

Le présent projet de loi appelle, in fine, deux observations :

- la défense des sociétés nationales de programme ne doit pas se faire au détriment de l'équilibre souhaitable entre pôles privé et public. Or, il pourrait permettre au secteur public, en jouant sur ses deux réseaux, de diffuser un film pratiquement chaque soir autorisé de la semaine. On comprend que les chaînes privées y voient une source de concurrence déloyale ;

- on doit déplorer, sans qu'il y ait lieu d'épiloguer, qu'il revienne à mettre fin, vraisemblablement à quelque trois ou quatre mois seulement de leur terme, aux mandats des actuels présidents d'Antenne 2 et de FR3.

\*

\* \* \*

## **CHAPITRE II - EXAMEN DES ARTICLES**

### ***Article premier***

**(article 47 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986  
relative à la liberté de communication)**

### **Institution d'une présidence commune à Antenne 2 et FR 3**

#### **I - Commentaire du texte du projet de loi**

Cet article propose de remplacer par quatre nouveaux alinéas les troisième et quatrième alinéas de l'article 47 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dans le but unique de doter Antenne 2 et FR 3 d'un président commun.

Aux termes du premier alinéa, le président commun serait désigné par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel selon la procédure suivante : le CSA nommerait, au titre des personnalités qualifiées qu'il désigne pour siéger au conseil d'administration des sociétés nationales de programme, un administrateur commun à Antenne 2 et FR 3 pour remplir les fonctions de président.

Les trois autres alinéas reprennent, sans les modifier, les dispositions de la loi du 30 septembre 1986 qui règlent, d'une part, la nomination des présidents des autres sociétés nationales de programme et, d'autre part, les conditions de majorité requises au CSA pour procéder à la désignation de l'ensemble des présidents.

#### **II - Position de l'Assemblée nationale**

Cet article est considéré comme adopté sans modification par l'Assemblée nationale après que le Premier ministre a engagé sur le présent projet de loi la responsabilité de son Gouvernement sur le fondement de l'article 49.3 de la Constitution.

#### **III - Position de la Commission des Affaires Culturelles**

Parce qu'elle est convaincue, pour les raisons développées plus haut, que la présidence commune calquée sur des modèles étrangers qui ne sont pas toujours transposables, ne résoudrait en

rien la crise du secteur public, parce qu'elle est tout aussi persuadée que ses inconvénients, ses défauts, l'emporteront très vite et que les avantages que ses défenseurs lui prêtent aujourd'hui en pure théorie n'apparaîtront jamais, votre commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

## *Article 2*

### **Première désignation du président commun**

#### *I - Commentaire du texte du projet de loi*

Selon le dispositif proposé à cet article, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel désignerait, dans le mois qui suivra la publication de la loi, le président commun d'Antenne 2 et de FR 3 pour une durée de trois ans. Jusqu'à cette nomination, les présidents en exercice des deux chaînes resteraient en fonction et demeureraient membres des conseils d'administration.

#### *II - Position de l'Assemblée nationale*

Comme le précédent et pour la même raison, cet article est considéré comme adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

#### *III - Position de la commission des Affaires Culturelles*

A la suite logique de celui qu'elle a voté à l'article premier, votre commission a adopté un amendement de suppression de l'article 2.

## EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires culturelles a examiné le projet de loi n° 409 (1988-1989) modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, et considéré comme adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, lors de sa séance du jeudi 22 juin 1989.

Un très large débat a suivi l'exposé du rapporteur.

- M. Roger Quilliot a indiqué, qu'à titre personnel, il "s'interrogeait sur la vertu de la solution proposée" par le Gouvernement pour résoudre la crise du secteur public de l'audiovisuel, mais qu'il n'en voyait pas d'autres.

- M. Michel Miroudot a insisté, après avoir souligné la qualité de ses émissions, sur la nécessité de redéfinir les missions de FR3 et déploré la fusion, à terme inéluctable, de ses centres de production lourde avec la Société française de production ; il a estimé que le projet de loi entraînerait, par la mise en place de structures communes aux deux chaînes publiques, des réductions d'effectifs et redouté qu'il conduise à un rééquilibrage financier d'Antenne 2 au détriment de FR3 dont la situation, a-t-il indiqué, est à ce jour parfaitement saine.

- M. Jacques Carat a déclaré qu'on ne pouvait être défavorable à la réévaluation des salaires de FR3 par rapport à ceux d'Antenne 2 et estimé qu'il n'y avait guère d'autres solutions pour assurer la complémentarité d'Antenne 2 et de FR3 que de désigner "un président du secteur public" qui disposerait de "deux instruments différents".

- M. François Autain a rappelé que le projet de loi visait à instituer une présidence commune et non une présidence unique et que chaque chaîne conserverait son autonomie ; la coordination d'Antenne 2 et de FR3 s'imposait, a-t-il estimé, et la solution retenue par le Gouvernement permettra au secteur public de mieux affronter la concurrence du secteur privé.

- M. Pierre Laffitte, pour qui le problème posé est "un problème industriel pour lequel il faut de la volonté, de la fermeté et du temps", a déclaré que loin de résoudre la crise du secteur public, le projet de loi l'aggraverait.

- M. Roger Boileau a redouté que, dans un souci d'efficacité, la présidence commune conduise, à moyen terme, à la disparition de FR3 ; il a insisté sur la nécessaire révision des

programmes de cette chaîne qui ne prennent pas assez en compte, à l'heure actuelle, l'intérêt du public.

- M. Hubert Martin a déploré que la station de FR3-Lorraine concentre son attention sur certaines parties de la région.

- M. Jean Delaneau a souligné, à son tour, que le projet de loi ne résoudrait pas la crise du secteur public mais l'aggraverait.

- M. le Président Maurice Schumann a rappelé que le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel s'était interrogé sur l'opportunité du projet de loi et que son président avait regretté qu'une réforme de FR3 - qui aurait, notamment, accentué l'ancrage régional de la chaîne - n'ait pas précédé l'institution de la présidence commune ; il s'est interrogé sur la constitutionnalité du projet de loi en évoquant la décision du Conseil Constitutionnel des 25 et 26 juin 1986 qui, par un raisonnement a contrario, interdit au législateur, sauf à méconnaître un principe de valeur constitutionnelle, d'ouvrir la possibilité de changement dans l'administration d'entreprises dont l'activité touche à l'exercice des libertés publiques ; il a fait part des inquiétudes suscitées par le texte à l'égard de l'avenir de l'industrie de production et du pluralisme de la création ; évoquant, enfin, des propos tenus par M. Bernard Schreiner à la tribune de l'Assemblée nationale, il a indiqué qu'une révision du régime des coupures publicitaires des oeuvres audiovisuelles sur les chaînes privées ne serait acceptable qu'à la condition d'être accompagnée de contreparties pour la production. M. Jacques Carat a déclaré qu'il considérerait pour sa part une telle révision totalement injustifiée.

La commission a ensuite adopté les deux amendements de suppression que lui proposait son rapporteur.

## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<b>Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication</b> ..... <b>Titre III</b> <b>Du secteur public de la communication audiovisuelle</b>	<b>Article premier.</b>  <b>Les troisième et quatrième alinéas de l'article 47 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 sont remplacés par les dispositions suivantes :</b>	<b>Article premier.</b>  <b>Sans modification.</b>	<b>Article premier.</b>  <b>Supprimé.</b>
<b>Art. 47.- L'Etat détient la totalité du capital des sociétés mentionnées à l'article 44. Leurs statuts sont approuvés par décret.</b>			
<b>Le conseil d'administration de chacune de ces sociétés comprend douze membres, dont le mandat est de trois ans :</b>			
<b>1° Deux parlementaires désignés respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat ;</b>			
<b>2° Quatre représentants de l'Etat nommés par décret ;</b>			
<b>3° Quatre personnalités qualifiées nommées par la Commission nationale de la Communication et des libertés ;</b>			
<b>4° Deux représentants du personnel élus.</b>			

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les présidents des sociétés visées aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article 44 sont nommés par la Commission nationale de la communication et des libertés parmi les personnalités qu'elle a désignées. Le président de la société mentionnée au 5° de l'article 44 est nommé par la Commission nationale de la communication et des libertés parmi les représentants de l'Etat.</p>	<p>«Les sociétés mentionnées aux 2° et 3° de l'article 44 ont un président commun. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel nomme au titre des personnalités qualifiées mentionnées au 3° ci-dessus un administrateur commun à ces deux sociétés pour remplir les fonctions de président.</p>		
<p>Par dérogation à l'article 4, ils sont nommés à la majorité des membres de la Commission nationale de la communication et des libertés.</p>	<p>«Les présidents des sociétés mentionnées aux 1° et 4° de l'article 44 sont nommés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel parmi les personnalités qu'il a désignées.</p>		
<p>Leur mandat peut être retiré dans les mêmes conditions.</p>	<p>«Le président de la société mentionnée au 5° de l'article 44 est nommé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel parmi les représentants de l'Etat</p>		
<p>En cas de partage égal des voix au sein d'un conseil d'administration, celle du président est prépondérante.</p>	<p>«Par dérogation aux dispositions de l'article 4, les présidents des sociétés mentionnées aux 1° à 5° de l'article 44 sont nommés à la majorité des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel.»</p>		
<p>Art. 44 (six premiers alinéas).- Sont chargées de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision :</p>	<p>Art. 2.  Le Conseil supérieur de l'audiovisuel désigne, dans le mois suivant la publication de la présente loi, et pour une durée de trois ans, la personnalité appelée à siéger aux conseils d'administration des sociétés visées au 2° et 3° de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 susmentionnée et à présider les deux sociétés.</p>	<p>Art. 2.  Sans modification.</p>	<p>Art. 2.  Supprimé.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>1° Une société nationale de programme chargée de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore, dont elle fait assurer la diffusion ;</p>	<p>Jusqu'à sa désignation, les présidents en exercice des sociétés conservent leur qualité de membres des conseils d'administration de ces sociétés et continuent d'en assurer la présidence</p>		
<p>2° Une société nationale de programme chargée de la conception et de la programmation d'émissions de télévision dont elle fait assurer la diffusion sur l'ensemble du territoire métropolitain ;</p>			
<p>3° Une société nationale de programme chargée de la conception et de la programmation d'émissions de télévision à caractère national et régional dont elle fait assurer la diffusion sur l'ensemble du territoire métropolitain ;</p>			
<p>4° Une société nationale de programme chargée de la conception et de la programmation d'émissions de télévision et de radiodiffusion sonore destinées à être diffusées dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer ;</p>			
<p>5° Une société nationale de programme chargée de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore destinées à la diffusion internationale, ainsi que de la production des oeuvres et documents radiophoniques destinés à la distribution internationale. Elle inclut dans ses programmes des émissions à destination des Français de l'étranger. Son financement peut être assuré notamment par des ressources budgétaires.</p>			