

N° 340

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 1er juin 1990.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1), en application de l'article 22, alinéa premier, du Règlement, sur l'évolution de l'audiovisuel public,

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, vice-présidents ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; M. Roger Chinaud, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarín, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

**A TELEVISION PUBLIQUE
VERITES PUBLIQUES**

"J'envie Don Quichotte. Il n'avait à se battre, lui, que contre des moulins à vent. En France, nous apprenons chaque jour à nous battre contre des girouettes".

"Le Figaro" 27 février 1990

André ROUSSELET

REPRODUCTION AUTORISEE AVEC
INDICATION DE LA SOURCE

Rapport présenté le mercredi 30 mai 1990
à la Commission des Finances du Sénat, présidée par
M. Christian PONCELET, M. Roger CHINAUD étant
Rapporteur général du Budget

SOMMAIRE

	Pages
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT- PROPOS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE PREMIER - LE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC AUDIOVISUEL : PART DU MYTHE ET PART DE LA REALITE ?	23
A. EXISTE-T-IL UNE CRISE DU SECTEUR PUBLIC DE L'AUDIOVISUEL	23
1. La baisse de l'audience : un diagnostic quantitatif et qualitatif	26
2. Réponse à trois questions :	26
<i>a) Y a-t-il une chaîne de trop ?</i>	26
<i>b) Faut-il privatiser l'une des chaînes du secteur public ?</i>	27
<i>c) La publicité est-elle responsable de la perte d'audience des chaînes publique ?</i>	27
B. LE DECLIN DES CHAINES PUBLIQUES EST-IL IRREVERSIBLE	31
1. Analyser l'audience	32
2. Libérer la publicité	37
3. Supprimer ou diminuer la publicité	39
4. Analyser le marché publicitaire	41
<i>a) Une approche multiple</i>	41
<i>b) Des chiffres contestés</i>	42
<i>c) Une approche prospective à l'horizon 1992</i>	46
CHAPITRE II - LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE : UN ETAT DES LIEUX	53
A. VERS UNE MEILLEURE CONNAISSANCE STATISTIQUE ET COMPTABLE	53
1. Des difficultés statistiques en cours de solution	53

2. La mise en place d'une comptabilité analytique et d'un contrôle de gestion à A 2 et FR 3	60
B. LES STATISTIQUES DE LA PRODUCTION TELEVISUELLE	61
1. Les chiffres du C.N.C.	61
a) Les données statistiques	61
b) La fiction	65
c) L'animation	66
d) Documentaires de création et magazines	67
e) Le cas du 3ème guichet	68
C. LES COMPTES DES DIFFUSEURS	69
D - LA PRESTATION TECHNIQUE	77
E - LA S.F.P. PRODUCTEUR ET PRESTATAIRE	83
CHAPITRE III - LES OBSTACLES INSTITUTIONNELS	89
A. LE DESEQUILIBRE DE CONCURRENCE ENTRE ANTENNE 2 ET LES CHAINES COMMERCIALES	90
B. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONTRAINTES JURIDIQUES	94
C. LES CONTRAINTES PROPRES À FR 3	95
1. Les contraintes d'une télévision régionale	96
2. L'hébergement de la SEPT sur FR 3	98
3. La mission spécifique de FR 3 pour la jeunesse	101
D - UN TOILETTAGE NECESSAIRE DES CAHIERS DES CHARGES	101
1. Les obligations de programmation	101
2. Les obligations particulières	103
3. Les obligations de production	104
4. Les ressources	104
a) La publicité	105
b) Le parrainage	106
c) La communication d'entreprise ou institutionnelle	106
5. Les relations avec les autres organismes	107
E . TUTELLE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	107
1. La fixation des effectifs	107
2. Les autres contraintes sur la gestion du personnel	115
❖ . QUEL ROLE POUR LE C.S.A. ?	116
1. Un pouvoir réglementaire qui fait défaut	117
2. Un pouvoir contestable de nomination	119
4. Un pouvoir de modulation des règles	120

CHAPITRE IV - LES OBSTACLES PRATIQUES AU DEVELOPPEMENT D'UNE INDUSTRIE DE PROGRAMMES	123
A. LA CREATION D'UN SECOND MARCHÉ	123
1. Le marché intérieur des oeuvres audiovisuelles	123
<i>a) La durée des droits de diffusion</i>	123
<i>b) L'impact des quotas de production</i>	125
<i>c) Le dossier des ayants droit</i>	127
2. Le marché international des oeuvres audiovisuelles	131
<i>a) Une nouvelle définition de l'oeuvre audiovisuelle</i>	132
<i>b) Une définition affirmée de l'oeuvre d'expression originale française.</i>	132
<i>c) Une définition des oeuvres C.E.E.</i>	133
B. LES RAPPORTS ENTRE DIFFUSEURS ET PRODUCTEURS	135
1. Position du dossier	135
2. Effets pervers du protectionnisme législatif	138
3. Les décrets du 17 janvier 1990	140
C. DU PRE CARRE HEXAGONAL AU MARCHÉ MONDIAL ..	143
1. Les ateliers d'écriture	143
2. Le processus de sélection des projets	146
3. La question de la langue	146
4. L'adaptation nécessaire au marché international	149
5. Des formats peu adaptés au marché international	150
6. L'insuffisance des structures de commercialisation	150
CHAPITRE V - LES OBSTACLES FINANCIERS	153
A. L'INTERVENTION DE L'ETAT FINANCEUR	153
B. LE PARCOURS D'OBSTACLES D'UNE OEUVRE AUDIOVISUELLE	155
C. UN EXEMPLE CONCRET DE FINANCEMENT : LE SYSTEME NAVARRO	156
D. LES SOFICA (Sociétés de Financement des Industries Cinématographiques et Audiovisuelles)	159
E. LE COMPTE DE SOUTIEN	164
1. Structures et finalités du compte de soutien	164
2. Répartition des aides	165
3. Les solutions proposées en 1989	167
4. L'audit des comptes de soutien	169

F. L'I.F.C.I.C.	171
1. Fonctionnement de l'I.F.C.I.C.	171
2. Les moyens de financement	172
G. LES MÉCANISMES DE FINANCEMENT EUROPÉEN	175
1. Media	175
2. Eureka audiovisuel	177
3. Eurimages	178
CHAPITRE SIX - LES OBSTACLES TECHNIQUES	181
A. LA POLITIQUE FRANCAISE DU CABLE	181
1. L'économie du câble	181
2. Les tout petits "frémissements" du câble	183
3. L'importance de la gabegie financière	186
4. Un financement inadapté	189
5. Quels résultats d'un bilan affligeant	190
B. LA RELANCE DU PLAN CABLE	191
1. Le plan de relance doté "France-Télécom"	191
2. Le plan de relance côté "programmes"	193
3. Quel avenir pour le câble ?	194
C. LE PROGRAMME SATELLITE ET LA NORME D2 MAC ...	195
1. L'économie du satellite	197
2. Le coût budgétaire du satellite	199
3. L'utilisation du satellite	199
4. Les enjeux du programme TDF 1/TDF 2	201
5. L'avenir du satellite	202
6. L'avenir de la T.V.H.D. européenne	204
CHAPITRE VII - PROPOSITIONS	209
CONCLUSION	217

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a entendu, lors de sa réunion du 30 mai 1990, une communication de M. Jean CLUZEL, Rapporteur spécial des crédits de la Communication, sur la présentation du Rapport d'information relatif à la situation financière de l'audiovisuel public au printemps 90.

M. Jean CLUZEL, Rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que le Rapport qu'il présentait se situait dans le cadre du contrôle budgétaire qu'il exerce tout au long de l'année, et au nom de la Commission des Finances, sur l'audiovisuel public.

Il a ensuite souligné que si le débat sur le mode de financement du secteur public avait rebondi depuis le mois de mars 1990, les chiffres sur lesquels porte la controverse étaient parfaitement connus, ayant été cités à la tribune du Sénat lors du dernier débat budgétaire le 5 décembre 1989.

Le Rapporteur spécial a indiqué que la situation préoccupante dans laquelle se trouvait l'audiovisuel public tenait à deux causes principales :

- En premier lieu, depuis la fin des années 1970, l'Etat a procédé à des suppressions de recettes sans compensation. M. Jean CLUZEL Rapporteur spécial, a cité comme exemple l'extension des exonérations de redevance en 1982 et leur automaticité, la suppression en 1986 de la taxe sur les magnétoscopes, la baisse en 1987 du montant de la redevance suivie du gel de sa progression en 1988. Le Rapporteur a indiqué que ces mesures correspondaient à des pertes importantes de ressources pour le secteur public alors même que l'augmentation des heures d'antenne et l'irruption du secteur privé à partir de 1986 augmentaient les besoins et avivaient la concurrence.

- En second lieu, il a dénoncé le choix prioritaire fait en faveur des supports au détriment des programmes. Il a indiqué que le programme câble avait engagé 18,4 milliards de francs de recettes publiques tandis que le programme TDF 1-TDF 2 portait sur 3,2 milliards de francs.

Comparant la situation du câble en France et en Allemagne Fédérale, **M. Jean CLUZEL, Rapporteur spécial**, s'est interrogé sur la réalité et les perspectives ouvertes par les "frémissements" que certains déclarent constater depuis peu sur ce support.

Le Rapporteur spécial a présenté à la Commission les arguments de ceux qui rendent responsable des difficultés du secteur public le mode de financement mixte (commercial et public) tout en suggérant l'instauration d'une taxe sur l'ensemble des recettes publicitaires des supports permettant la suppression de la publicité commerciale sur les chaînes du secteur public.

Il a notamment dénoncé le paradoxe selon lequel le gain d'audience espéré par les thuriféraires de la suppression de la publicité entraînerait une diminution des recettes publicitaires du secteur commercial et, partant, une réduction de l'assiette sur laquelle la taxe serait assise. En définitive, le Rapporteur spécial a souligné que cette logique -ou plus exactement ce cercle vicieux- revenait à diminuer les recettes du secteur public.

Il a également insisté sur le rôle irremplaçable de thermomètre de l'audience que constituait le niveau des recettes publicitaires.

Il s'est affirmé partisan d'une télévision de qualité faite pour les téléspectateurs tout en se disant persuadé de la mission culturelle du service public.

Il a enfin indiqué que les propositions contenues dans le Rapport reposaient sur trois idées :

- En premier lieu, le rétablissement de l'égalité des règles du jeu entre secteur public et secteur commercial.
- En second lieu, le changement d'état d'esprit dans l'exercice de la tutelle. Il a souhaité qu'il soit mis fin à l'économie administrée que subit l'audiovisuel public tant en ce qui concerne le budget que la gestion du personnel et la régie publicitaire d'Antenne 2.
- Enfin, un certain élargissement des pouvoirs et du rôle de l'autorité de régulation lui est apparu comme nécessaire.

En conclusion, il s'est montré préoccupé quant aux résultats des régies publicitaires d'Antenne 2 et de FR 3 et a souligné le risque de voir en 1990 une aggravation sensible du déficit cumulé des chaînes publiques et de la S.F.P.

*

* *

Après avoir félicité le Rapporteur pour la qualité du travail de contrôle effectué, **M Christian PONCELET, Président**, a souhaité que les problèmes du financement de l'audiovisuel public soient abordés par le Rapporteur lors du débat d'orientation budgétaire qui doit avoir lieu au Sénat le 14 juin 1990.

*

* *

A la suite de cette présentation, un large débat s'est instauré auquel ont pris part : M. René MONORY, M. Emmanuel HAMEL, M. Geoffroy de MONTALEMBERT, M. Roger CHINAUD, Rapporteur général, M. Christian PONCELET, Président, M. Paul CARON et M. René REGNAULT.

*

* *

A M. René MONORY, qui avait abordé les insuffisances de la production et notamment l'adaptation des méthodes de production françaises au marché mondial, M. Jean CLUZEL, Rapporteur spécial, a répondu que le Rapport écrit traitait largement de ces problèmes. Il a indiqué que la production française avait fait l'objet d'une aide continue de l'Etat depuis 1985, quels que soient les gouvernements, et que l'amélioration des mécanismes de financement avait enfin contribué à l'émergence d'un secteur de la production en France. Il a souligné que cet effort devait être poursuivi en faveur d'un secteur qui demeure fragile en levant notamment un certain nombre d'obstacles financiers, pratiques ou techniques abordés dans le Rapport.

*

* *

A M. HAMEL, le Rapporteur spécial a indiqué que les engagements pris devant le Sénat par le Ministre de consacrer la majeure partie de l'accroissement des moyens du secteur public à la production semblaient être respectés au premier trimestre 1990, mais que, parallèlement, le déficit cumulé du secteur public s'accroissait, ce qui augmente les inquiétudes pour 1991 sous réserve de décisions financières souhaitées par lui.

*

* *

A M. de MONTALEMBERT, Vice-Président, qui s'interrogeait sur l'impéritie des pouvoirs publics, M. Jean CLUZEL, Rapporteur spécial, a démontré que cette fatalité apparente de l'échec reposait sur une constante absence d'analyse sérieuse des problèmes, sur le refus de prendre en compte les suggestions de la Commission des Finances du Sénat et sur le poids des corporatismes.

*

* *

M. Jean CLUZEL, Rapporteur spécial, s'est affirmé en plein accord avec les analyses du Rapporteur général qui s'interrogeait sur le lancement de filiales de production de la Caisse des Dépôts et Consignations, alors même qu'existait un risque de diminution des prêts aux communes et alors que la priorité devrait être donnée au logement social.

*

* *

A M. Christian PONCELET, Président, il a répondu qu'il convenait -pour les villes moyennes- d'adopter une position prudente quant au câblage, notamment dans l'attente de programmes qui ne soient pas uniquement de provenance étrangère et de qualité pour le moins médiocre.

*

* *

Il s'est déclaré totalement d'accord avec le Président pour affirmer le rôle de service public de l'Etat en matière culturelle en affirmant que c'était précisément ce rôle qui justifiait l'existence de la redevance et permettait la réalisation puis la diffusion -y compris en prime-time- d'émissions culturelles. Il a toutefois souligné que cette mission n'excluait nullement la programmation d'émissions de distractions s'adressant à tous les types de public et qu'il convenait, dans le cadre de missions de service public, de faire une télévision de qualité pour l'ensemble des téléspectateurs.

*

* * *

Après les interventions de MM. Paul CARON et René REGNAULT, la Commission des Finances a décidé d'approuver les conclusions du Rapport d'information présenté par M. Jean CLUZEL, Rapporteur spécial du budget de la Communication.

AVANT-PROPOS

Dans le secteur public de l'audiovisuel, le vrai problème n'est pas de savoir d'où vient l'argent mais quelle utilisation en est faite : combien pour le fonctionnement ? combien pour les supports ? combien pour les programmes ?

1 - Le dernier débat remonte à moins de cinq mois. Les chiffres annoncés maintenant étaient, alors, connus de tous : pas de fait nouveau sur le plan financier.

2 - Pourquoi le secteur public manque-t-il toujours d'argent ? Parce que l'Etat n'a jamais complètement voulu, ou su, jouer son rôle d'actionnaire unique des sociétés de l'audiovisuel public :

- en 1974, la S.F.P. a été créée en comptabilisant des éléments immobiliers pour l'essentiel de son capital social, sans trésorerie nécessaire

- en 1982 (le 17 novembre), le Gouvernement MAUROY a rendu automatique l'application des exonérations de redevance : le coût pour le secteur public dépasse 1,8 milliard de francs en 1990 ; chaque année, le montant de ces exonérations aurait dû être remboursé par l'Etat aux sociétés du secteur public : quelle énorme créance sur le Trésor !

- en 1986, le Gouvernement CHIRAC a supprimé la taxe sur les magnétoscopes ; en 1987, il a réduit le taux de la redevance et l'a gelé en 1988 ; le manque à gagner pour le secteur public a dépassé largement 1 milliard de francs pour les deux exercices.

3 - Dans le même temps (depuis 1982), l'Etat a consacré plus de 18,4 milliards de francs au câble, pour le piètre résultat que l'on connaît : 3 000 francs pour un abonné allemand, mais 60 000 francs pour un abonné français ! Cette comparaison se passe de commentaires ! A quoi s'ajoutent 3,2 milliards de francs pour les satellites dont l'un tourne pratiquement à vide depuis octobre 1988 alors que l'autre dort dans un hangar. Que de programmes avec une telle somme !

4 - Le cordon ombilical, dit-on, est coupé entre l'Etat et les sociétés de l'audiovisuel public. Oui -ou à peu près- pour les Présidents... Absolument pas pour la gestion des effectifs et pas davantage pour la

régie publicitaire d'A 2 ni pour le budget qui restent encadrés -c'est-à-dire administrés- par les deux ministères concernés. La récente grève de Radio-France a clairement montré où se trouvait le pouvoir de décision !

5 - Lorsque, en France ou ailleurs, survient la privatisation, le secteur public a toujours du mal à retrouver son souffle. Il n'est pas d'exemple contraire.

6 - La réponse à de tels problèmes ne saurait se trouver dans une fuite en arrière du type refus de la publicité ; de plus, personne ne voudrait d'une télévision d'Etat.

7 - Le Gouvernement actuel a hérité des erreurs et des fautes de ses prédécesseurs auxquelles s'ajoutent les siennes. A quoi se surajoutent, maintenant, des analyses erronées et des propositions dangereuses. Puisse-t-il n'y pas céder !

Dans cette affaire, c'est donc le Gouvernement qui est en première ligne. Il lui appartient, sous le contrôle du Parlement, de donner aux entreprises de l'audiovisuel la liberté -c'est-à-dire la responsabilité- de leur gestion et de leurs moyens. Hors de cette vérité, il n'est guère de salut !

INTRODUCTION

En ce printemps 1990, la télévision publique se trouve à nouveau vilipendée, remise en question par le monde politique qui cède à sa tentation audiovisuelle favorite. Mais une nouvelle réforme, moins d'un an après la précédente, serait-ce une bonne solution ?

A moins qu'il ne s'agisse de quelque remue-ménage prenant l'allure de règlements de compte ?

Déjà la loi du 2 août 1989, que le Gouvernement -faut-il le rappeler ?- a fait adopter par application de l'article 49-3 de la Constitution était, le 4 mai 1990 sur Europe 1, remise en question par Mme TASCA elle-même, le Ministre qui l'avait défendue...

Quelques jours plus tard (1), la disposition centrale de la loi : la nomination du Président commun d'Antenne 2 et de FR 3 par le C.S.A. était reconnue comme une "erreur d'appréciation", dénotant un "manque de courage politique". Ce manque de courage n'est d'ailleurs présenté que comme une concession nécessaire à "l'esprit libéral" qui animait alors les pouvoirs publics dans leur ensemble.

Ce retour en force de la tutelle demandé -exigé même par certains qui en appellent au Président de la République- se double d'une tentative de retour avant 1974, avant l'éclatement de l'O.R.T.F., voire en 1968, année au cours de laquelle fut introduite la publicité à la télévision.

La structure actuelle du financement du secteur public de la télévision (*redevance et publicité*) pourrait -aux yeux de certains- justifier le retour de la mainmise -officielle- de l'Etat. Mais ceux-ci ne tiennent pas compte que l'indépendance du secteur public ne dépend pas seulement de la qualité des hommes qui le dirigent mais aussi du degré de liberté -et de responsabilité- dans la gestion des budgets qui leur sont confiés et tels que ces budgets sont constitués. J'y reviendrai, souhaitant, dès le début de ce rapport, analyser les thèses en présence sans idées préconçues, sans esprit dogmatique avec, comme il convient à un Rapport parlementaire, le seul souci de l'intérêt de ce secteur public, des téléspectateurs mais aussi la présence audiovisuelle de la France dans le monde.

Il est vrai qu'un élément constant du débat est le financement mixte de la télévision publique, alors chargé de tous les maux et surtout de la baisse de la qualité des programmes.

1. Libération du 18 mai 1990.

Disons-le d'emblée, la proposition de supprimer les ressources publicitaires pour les chaînes publiques est critiquable au moins pour cinq raisons :

1. Elle repose sur un paradoxe selon lequel les ressources publiques dépendraient alors d'une taxe frappant les ressources des régies publicitaires des chaînes privées. Et par conséquent de leur dynamisme !

On n'ose imaginer ce qui se passerait si, d'aventure, les recettes publicitaires du privé venaient à baisser. Pourtant, le raisonnement des tenants de la suppression de la publicité dans le secteur public conduit à ce résultat, puisque la qualité prétendument retrouvée du public devrait se traduire par une audience accrue ~~et~~ donc une baisse, à *due concurrence*, de celle du privé, lequel percevrait donc moins de recettes publicitaires.

2. Elle aurait un effet économique totalement négatif.

- Quand bien même tous les supports participeraient au financement du secteur public par la voie d'une telle taxe, il est évident que le volume de publicité existant à l'heure actuelle sur A 2 et FR 3 ne se reporterait pas totalement sur TF 1, M 6 et La Cinq comme sur la presse ou l'affichage.

Il est en effet certain que la publicité continuera à être limitée à 12 minutes par heure. C'est pourquoi le nombre et la durée des écrans efficaces au moment du prime-time sont d'ores et déjà saturés. Le poids de la taxe conduirait donc à une augmentation des tarifs. Ce serait par conséquent un retour en arrière de l'efficacité de la publicité et une contraction vraisemblable de son volume.

3. Elle serait démobilisatrice pour les chaînes publiques

Le fait de dépendre pour partie des recettes publicitaires permet à la création des chaînes publiques de connaître la sanction de son public : il n'y a pas de télévision sans téléspectateurs et il y a corrélation entre les choix des annonceurs et les goûts du public. Il faut aller jusqu'au bout de l'évidence : la télévision, qu'elle soit du secteur public ou du secteur commercial, ce ne peut être l'Opéra ou la Comédie-Française durant 30 à 40 000 heures par an ! De plus, il faut conserver la compétition et la concurrence au sein de l'économie mixte sous peine d'aboutir à une économie administrée promise -en ce domaine- aux plus cuisants échecs : celui de l'insuffisance et celui de la fuite des téléspectateurs. En réalité, la concurrence stimule

l'imagination, la créativité et, en définitive, la qualité des programmes. Pourrait-on raisonnablement prétendre que les 2/3 des Français, qui suivent les émissions des télévisions commerciales, ne seraient attirés que par la vulgarité et la médiocrité ?

4. Elle correspondrait à un retour en force de la tutelle

La logique du marché concurrentiel a -au moins théoriquement- une contrepartie qui est l'allègement de la tutelle de l'Etat. Un financement public total correspondrait au retour en force de cette tutelle, véritable fléau français de l'audiovisuel. Et qui voudrait, maintenant, d'une télévision d'Etat ?

5. Elle est totalement irréaliste en termes budgétaires

- Enfin, quel responsable pourrait imaginer que l'Etat, qui n'a pas inscrit dans ses priorités pour 1990 la communication, irait fournir au secteur public les moyens nécessaires à la progression de l'effort de production et à la prise en charge de l'équivalent des recettes aujourd'hui reçues de la publicité.

- Quel responsable irait expliquer au téléspectateur qu'il convient d'augmenter brutalement la redevance d'au moins 30 % ?

Même dans cette hypothèse :

"Qui garantirait qu'à l'avenir la redevance resterait à la hauteur ? Les hommes politiques doivent comprendre que la télévision publique ne doit pas dépendre d'un choix politique. A 2 aura des programmes quand elle en aura les moyens financiers. Qu'on restaure d'abord les finances d'A 2 et de FR 3, ensuite on verra. Si les politiques font tout le contraire, A 2 se retrouvera sans défense".

(Bernard PIVOT -

"Le Nouvel Observateur" - 3-9 mai 1990)

Pour avoir dénoncé depuis des années et des années l'incurie de l'Etat actionnaire, je ne peux qu'approuver ces propos.

L'Etat n'a jamais, depuis la loi d'aout 1974, réellement fait honneur à ses responsabilités d'actionnaire unique des sociétés du secteur public audiovisuel.

L'exemple le plus probant en est fourni par la Société Française de Production dont le capital social était à l'origine (1974) constitué de biens immobiliers (énormes !), mais pratiquement sans trésorerie. Quelques mois après sa prise de fonction, en janvier 1975,

M. EDELINE -premier Président de la S.F.P.- devait du reste demander à l'Etat 900 millions de francs de fonds propres pour investir dans la production.

Ce n'est qu'un exemple parmi d'autres.

Plus près de nous, le Gouvernement, au printemps de 1986, a décidé de privatiser TF 1 ; dans le même temps, il a réduit considérablement les crédits du secteur public par la suppression de la taxe sur les magnétoscopes (sur la base du parc taxable en 1986, le manque à gagner en année pleine pourrait être évalué à 900 millions de francs) et l'année suivante, en 1987, par la réduction de la redevance (368 millions de francs), redevance dont le taux fut gelé pour 1988.

Plaçant délibérément le secteur public en situation concurrentielle dans une économie mixte, l'Etat n'a pas pris en compte les conséquences de cette nouvelle "donne". Au lieu de mettre les moyens nécessaires à la disposition du secteur public afin que celui-ci "reste dans la course", il les a réduits. D'où les conséquences dénoncées alors par la Commission des Finances du Sénat ; l'exacerbation de la concurrence et l'envolée des dépenses ont touché l'ensemble de la grille de programmes : les variétés et les jeux, les retransmissions sportives, les films, les séries et téléfilms importés. La croissance des droits de diffusion et rediffusion fut également un facteur essentiel d'augmentation des coûts.

Le Sénat a, par plusieurs rapports présentés au Gouvernement, et notamment par une Supplique adressée au Président de la République en juin 1988, puis lors des débats de juin 1989, précisé les besoins de financement du secteur public. Sans résultats hélas !

Il y était notamment indiqué que, pour assurer le strict maintien à niveau de l'effort de création tel qu'il était engagé, le besoin de financement du secteur public pour 1989 pouvait être évalué à un milliard de francs supplémentaires.

*

* * *

Le débat budgétaire de décembre 1989 au Sénat

Les chiffres sur lesquels l'opinion est actuellement alertée ont alors été présentés -publiquement et avec la plus grande clarté- à la tribune du Sénat, en présence de M. Jack LANG et de Mme Catherine TASCA. Nul ne saurait donc honnêtement prétendre les découvrir au printemps 1990. Ce sont les suivants :

- déficit cumulé à fin 1989 de 350 millions de francs pour

- déficit alors prévu de 180 millions de francs pour la S.F.P. (en réalité sans doute proche de 400 millions)
- 18,4 milliards de francs consacrés au câble depuis 1982 pour le piètre résultat que l'on connaît (3 000 francs pour un abonné allemand et 60 000 francs pour un abonné français !)
- 3,2 milliards de francs pour TDF 1 et TDF 2 avec un satellite qui tourne depuis octobre 1988 mais qui demeure pratiquement muet, l'autre dormant dans un hangar.

Les conclusions de la Commission des Finances du Sénat sont, depuis plusieurs années, exactement les mêmes :

- l'Etat n'a pas su -ou voulu- faire honneur à ses responsabilités
- l'Etat a mal utilisé l'argent public en affectant des sommes considérables à la mise en place de "supports" sans résultats au détriment de la création d'une industrie française de programmes digne de ce nom.

Voici du reste la décision du Gouvernement annoncée le 5 décembre 1989 à la tribune du Sénat par Mme Catherine TASCIA :

"Comme je l'avais dit voilà déjà quelques mois, lorsque nous évoquions l'ensemble des problèmes du secteur audiovisuel public, on ne peut attendre de l'Etat qu'il résorbe en un seul exercice et a priori, c'est-à-dire sans condition, un déficit qui est le résultat non du hasard mais d'un certain nombre d'erreurs de gestion, notamment, il faut bien le dire, d'une mise en concurrence des chaînes publiques que le Gouvernement n'a certes pas souhaité et qu'il est obligé aujourd'hui d'assumer comme l'une des données -une donnée regrettable- du paysage audiovisuel et du développement des chaînes publiques". (J.O. du 6 décembre 1989 - page 4441)

*

* * *

Du social et de la générosité décidés par l'Etat mais à la charge du secteur public audiovisuel

En application de l'article 11 du décret n° 82-971 du 17 novembre 1982, sont exonérés de la redevance :

- d'une part, les personnes âgées de 60 ans ou invalides, non imposables à l'impôt sur le revenu ;
- d'autre part, sous réserve qu'ils ne soient pas assujettis à la T.V.A., les établissements habilités à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale et les établissements hospitaliers ou de soins.

Au premier semestre 1989, 3,9 millions de bénéficiaires étaient ainsi exonérés de la redevance, ce qui représente, en année pleine, un manque à gagner pour le secteur public de l'audiovisuel de 1,86 milliard de francs.

L'alignement des conditions d'exonération de la redevance sur celles applicables pour la taxe d'habitation, introduit par décret, joint à l'entrée en vigueur des exonérations liées à la décote de l'impôt sur le revenu, a entraîné une croissance rapide du nombre des exonérations. Celles-ci n'étaient que 7 % des comptes en 1982. Elles passaient à 20 % en 1988. Et cela a continué...

Depuis la loi de Finances pour 1990, le Budget Général prend cependant en charge le manque à gagner, résultant des nouvelles exonérations (des nouvelles ...). Celui-ci est estimé à 70 millions de francs en 1990. Mais il y a loin de cette somme aux conséquences d'une générosité d'Etat assurée par les téléspectateurs et passée par pertes et profits dans les comptes des sociétés du secteur public.

*
* *
*

Une gestion incohérente

En dépit des protestations de libéralisme, émanant des Gouvernements successifs (le cordon ombilical est coupé nous di-
on sans cesse !), l'audiovisuel public constitue bien un îlot d'économie très étroitement administrée au sein d'un secteur fonctionnant en économie mixte.

Le poids de la tutelle sur les décisions et les orientations stratégiques se marque en effet par une gestion financière quasi directe. (Notons par exemple la totale irréalité de la signature entre FR 3 et la station régionale Centre-Ile-de-France d'un contrat d'objectifs supposant 200 millions de francs de budget, là où la tutelle n'en attribue que 54 millions !).

Il en va de même pour l'hébergement de la SEPT par FR 3 dont le coût estimé à 89 millions de francs n'est pris en charge qu'à hauteur de 30 millions dont 21 de recettes publicitaires nouvelles que la chaîne devra trouver !

La récente grève de Radio-France a clairement montré où se trouvait le pouvoir de décision. Mais que dire d'un Conseil d'Administration qui s'aperçoit, moins de cinq mois après avoir voté son budget, que celui-ci était notoirement insuffisant ?

Mieux -ou pire- pour ce qui concerne la gestion de leur personnel, les responsables de l'audiovisuel public n'ont quasiment aucune latitude d'action.

Quel chef d'entreprise accepterait un tel type de responsabilités qui ravale les dirigeants au simple rôle d'exécutants ?

Le Sénat sera-t-il entendu aujourd'hui ?

En tant que Rapporteur Spécial de la Commission des Finances et chargé à ce titre de suivre l'exécution du budget de la Communication audiovisuelle, je me suis efforcé -une fois de plus- de rechercher les voies et moyens pour que le secteur public rende au public le service que celui-ci est en droit d'attendre.

Les propositions qui sont présentées en conclusion de ce rapport reposent sur quelques principes simples :

- La stabilité

stabilité de la loi, stabilité des hommes, stabilité des règles du jeu audiovisuel.

- L'arbitrage mais non l'intervention directe de l'Etat sauf pour la désignation des Présidents.

Le rôle de l'Etat actionnaire principal -et même actionnaire unique- est de définir les conditions générales favorables à l'épanouissement d'un audiovisuel de qualité dans le respect des règles de la concurrence, non de modifier la règle du jeu à chaque changement politique, voire à chaque pression partisane ou corporatiste.

- L'assurance pour le secteur public audiovisuel de disposer des moyens suffisants à l'exercice de ses missions

Pour cela, le recours à la subvention, à l'assistanat conduisant au repliement du secteur public sur lui-même doivent être rejetés. L'alignement des règles de la concurrence dans la limite des missions du service public et la prise en compte réelle des charges imposées par ces missions doivent suffire à permettre l'équilibre des chaînes publiques.

Si ces trois principes étaient correctement appliqués, le redressement financier du secteur public devrait pouvoir se faire rapidement puisque les possibilités d'exercice du talent seraient alors réunies.

CHAPITRE PREMIER

LE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC DE L'AUDIOVISUEL : LA PART DU MYTHE ET LA PART DE LA REALITE ?

A - EXISTE-T-IL UNE CRISE DU SECTEUR PUBLIC DE L'AUDIOVISUEL ?

A l'heure où les chaînes privées de télévision annoncent les bénéfices de l'exercice 1989 pour TF 1 et Canal Plus ainsi que l'équilibre prévu des comptes pour 1991 (pour La Cinq et M 6), l'audiovisuel public semble pris -une nouvelle fois- dans une tourmente plus politico-culturelle que réelle.

Certes, le départ du présentateur d'une grande émission de variétés, le changement d'un directeur des programmes sont les signes apparents d'un malaise qui touche d'ailleurs plus Antenne 2 que FR 3.

Les difficultés financières et les incertitudes sur la définition d'une stratégie claire ne sont évidemment pas niables, leurs effets non plus.

Ces difficultés apparentes constituent-elles une crise majeure ?

1. La baisse de l'audience : un diagnostic quantitatif et qualitatif

Selon les résultats cumulés des enquêtes effectuées par le Centre d'études des supports de publicité (C.E.S.P.) sur l'audience de la télévision, l'année 1989 fut essentiellement marquée par une baisse d'audience de plus de 4 % au détriment d'Antenne 2.

	PART DE MARCHE en terme d'audience	
	1988	1989
	----- %	----- %
Télévision en général	100,0	100,0
T.F.1	44,3	44,2
Antenne 2	26,2	22,0
F.R.3	9,0	9,1
Canal +	3,9	3,8
La Cinq	10,7	12,2
M6	4,3	6,6
Autres chaînes	1,7	2,0

On remarquera que la part de marché de T.F.1 et de F.R.3 est stable et que le grignotage de la part d'A 2 se fait, d'après ces chiffres, par M 6 et La Cinq.

Les conséquences de ces chiffres sont importantes pour le financement puisque les objectifs fixés par la loi de Finances pour 1990 et acceptés par la direction d'A 2 supposent 1,8 milliards de francs de recettes publicitaires, ce qui implique une part de marché de 24 à 25 %. On sait, d'ores et déjà, que cet objectif risque de ne pas être tenu et que le déficit cumulé d'A 2 devrait s'aggraver en 1990.

Pourtant, la stratégie arrêtée par la deuxième chaîne, qui ne sera définitivement fixée qu'avec la grille de septembre 1990, a commencé à porter ses fruits puisque, en février 1990, la part d'A 2 remontait à 23,4 % et celle de FR 3 à 11,3 %, selon Médiamétrie.

Puisqu'il ne s'agit pas, pour la Commission des Finances du Sénat, de succomber à la mode des "frémissements" ou des "manies", on se bornera à souligner deux faits évidents :

- comme cela s'est vérifié dans tous les pays européens ayant connu l'irruption d'un secteur privé, les chaînes publiques connaissent dans un premier temps un recul de leur audience et une difficulté certaine à trouver leur place dans un marché désormais inéluctablement concurrentiel.

Le secteur public est fragile, il n'est nullement moribond.

- la reconquête de parts d'audience est un effort de longue haleine qui suppose -dans cette guerre de position qu'est la détermination des grilles- de trouver le point faible de l'adversaire tout en le marquant dans ses autres domaines.

On ne peut cependant se contenter de prendre en compte le seul taux d'audience. Le secteur public comme le secteur privé se jugent également par le degré de satisfaction du téléspectateur, en définitive l'arbitre suprême.

Or, d'après un sondage du C.S.A., rapporté par le Reader's Digest d'avril 1990, il apparaît qu'à la question "Quelle est votre chaîne préférée, les Français interrogés répondent :

- TF 1	26 %
- A 2	22 %
- FR 3	6 %
- Canal Plus	8 %
- La Cinq	12 %
- M 6	2 %
- La SEPT	-
- Autres	1 %
- Ne se prononcent pas	23 %
Total	100 %

Cet indice de satisfaction montre une quasi égalité entre les grandes chaînes généralistes : 26 % pour TF 1, 28 % pour A 2 et FR 3 cumulées.

Dans ce contexte, les 23 % de Français interrogés qui ne se prononcent pas constituent le marché potentiel de téléspectateurs à gagner.

On voit donc que les angles d'appréciation de la crise du secteur public varient. L'audiovisuel public, comme commercial, manque d'un "qualimat" à côté de l'audimat.

Pourtant les rapports des Français -et singulièrement du monde politique- avec leur télévision font d'une crise d'adaptation dans un contexte concurrentiel qui ne doit pas être nié, une crise majeure pouvant déboucher sur une brutale et terrible aggravation des difficultés du secteur public de l'audiovisuel.

Chronique d'une mort annoncée, qui revient comme une antienne dans le paysage français labouré en tout sens depuis 15 ans.

Ces cassandres ont toutefois, aujourd'hui comme hier, une solution toute simple à la crise; cette solution est typiquement française : la réponse est la fuite en arrière.

D'un bout à l'autre de l'échiquier politique, les propositions fleurissent et se multiplient à propos desquelles il convient de dénoncer les analyses erronées et les propositions dangereuses.

2. Réponses à trois questions

a. Y a-t-il une chaîne de trop ?

Le débat existe depuis la création de M 6 et de La Cinq. Pendant longtemps, l'une de ces deux chaînes était considérée comme étant de trop et, jusqu'à une date récente, le petit monde audiovisuel bruissait des rumeurs de leur rapprochement ou de l'absorption de l'une des deux par une chaîne généraliste -en l'occurrence TF 1-, qui aurait entraîné la disparition inéluctable de l'autre.

Depuis que ces chaînes prévoient l'équilibre de leurs comptes pour 1991 et la perspective d'un début de retour sur investissement, elles ne semblent plus être de trop.

La question, loin d'avoir disparu, s'est reportée sur A 2 ou FR 3 puisque, manifestement, TF 1 n'est pas de trop.

Une idée circule maintenant, celle de la fusion entre les deux chaînes du secteur public qui n'aurait que des avantages, en tout cas pour les finances de l'Etat.

Tout ce débat est dominé par le fait qu'on a oublié de poser la question au principal intéressé : le téléspectateur. Tout en posant cette question, les mêmes thuriféraires de la sélection naturelle approuvent la création de la SEPT. Il est vrai que c'est une chaîne culturelle, idée à laquelle on ne saurait résister ! L'existence de la SEPT, son originalité éditoriale, montrent du reste qu'il y a une place -et un public- pour elle.

b. Faut-il privatiser l'une des chaînes du secteur public ?

Le syndrome de la privatisation correspond à l'autre volet des solutions à la crise prétendument mortelle du secteur public. L'affirmation péremptoire selon laquelle la privatisation totale ou partielle d'Antenne 2 ou de FR 3 permettrait la rentabilité de ces chaînes ne paraît pas plus convaincante que l'argumentation concernant la chaîne de trop.

D'une part, il n'est pas évident que la mission du service public soit de se concentrer sur une seule chaîne. Une telle démarche de privatisation conduirait logiquement à créer une chaîne siamoise de TF 1, alors que A 2 et FR 3 s'adressent à des publics différents et complémentaires et que ces deux chaînes sont, à ce titre, indispensables comme votre Rapporteur l'a toujours affirmé.

La privatisation ne donnerait donc satisfaction qu'à son repreneur potentiel. Encore faut-il noter que la rentabilité d'une chaîne commerciale (hors Canal Plus) ne paraît pas très importante et ne semble assurer qu'un retour sur investissement de 5 %. Compte tenu de la durée de concession et sans préjuger de la valorisation du fonds, il n'est pas évident, qu'à terme, l'investissement soit intéressant dans une optique exclusivement capitaliste.

Enfin, une privatisation de l'une des chaînes de service public affaiblirait la survivante condamnée alors à une marginalisation vraisemblablement mortelle.

c. La publicité est-elle responsable de la perte d'audience des chaînes publiques ?

La publicité, dit-on, est responsable de tous les maux !

La publicité, comme hier encore les producteurs indépendants, sont soupçonnés systématiquement d'être responsables de tous les maux du fait du caractère mercantiliste de leur action.

Le raisonnement est le suivant :

- la télévision publique, et notamment Antenne 2, dépend pour une part importante de ses ressources des recettes publicitaires ;
- pour atteindre l'objectif fixé par la loi de Finances en publicité, il faut convaincre les annonceurs et donc faire de l'audience, c'est-à-dire vendre des téléspectateurs aux annonceurs !

- pour attirer une clientèle potentielle, susceptible d'intéresser par leur nombre les publicitaires, il faut donc concurrencer les chaînes commerciales dans ce qu'elles ont de plus racoleur.

Ce raisonnement sous-entend, naturellement, que copier les chaînes commerciales entraîne automatiquement une baisse de la qualité des émissions, lesquelles se trouvent condamnées à la médiocrité pour respecter les desiderata des publicitaires.

D'après ces analystes, il existerait donc deux sortes de télévision : l'une propre -celle du secteur public, synonyme de qualité-, et l'autre qui soumet la Culture, l'information et les distractions à la seule loi de l'argent.

Une seule solution existerait alors : supprimer la part de la publicité dans les ressources des chaînes publiques qui, dès lors, ne proposeraient plus que des programmes de qualité.

Pour compenser les pertes de recettes correspondantes de plus de 2,4 milliards de francs en 1990, plusieurs solutions sont avancées qui vont de la création d'une taxe frappant les recettes publicitaires des autres supports au recours au financement public total.

Cette orientation, il faut le souligner, va à l'encontre de la décision, prise et maintenue quelle que soit la tendance politique des Gouvernements, de maintenir le secteur public dans un environnement concurrentiel, même si toutes les conséquences de cette décision n'ont pas été tirées par les Gouvernements successifs depuis fin 1985.

Le 5 décembre 1989, à la tribune du Sénat, Mme TASCA déclarait :

"La deuxième voie possible d'amélioration du financement du secteur public audiovisuel passe par le recours aux ressources publicitaires et au parrainage, recours qui est repensé, redéfini, recentré dans l'équilibre d'ensemble du financement du secteur public.

Les objectifs du Gouvernement dans ce domaine sont clairs. Il ne peut s'agir, aujourd'hui, de priver les entreprises publiques audiovisuelles du recours à la ressource commerciale pour deux séries de raisons.

Tout d'abord, cet appel aux ressources commerciales constitue un des moyens pour les gestionnaires des entreprises de bien mesurer l'impact de leur action auprès du public. Ils peuvent ainsi s'inscrire, de façon réaliste,

dans le schéma d'ensemble de l'audiovisuel, qui est aujourd'hui un schéma de concurrence, depuis la disparition du monopole et l'instauration d'un secteur privé audiovisuel.

Le second motif qui a présidé au maintien de l'appel aux ressources publicitaires se fonde sur un élément de sagesse. Quelles que soient les thèses invoquées, l'Etat, aujourd'hui, n'est pas en mesure de se substituer intégralement aux ressources publicitaires qui ont atteint, nous le savons tous, un niveau important".

Dans la mesure où la démarche consistant à supprimer les recettes publicitaires au secteur public recueille un écho favorable de ceux qui, pour des raisons corporatistes ou idéologiques, y ont intérêt, il convient d'en examiner avec précision les conséquences.

- Quand bien même l'ensemble des supports participeraient au financement du secteur public par la voie d'une telle taxe, il est évident que le volume de publicité existant à l'heure actuelle sur A 2 et FR 3 ne se reporterait pas totalement sur TF 1, M 6 et La Cinq.

Il est en effet certain que la publicité continuera à être limitée à 12 minutes par heure. C'est pourquoi le nombre et la durée des écrans efficaces au moment du prime time sont d'ores et déjà saturés.

Le poids de la taxe conduirait donc à une augmentation des tarifs et à l'imposition d'une logique commerciale qui privilégie le public global et non des publics ciblés. Ce serait par conséquent un retour en arrière de l'efficacité de la publicité et une contraction vraisemblable de son volume.

- Outre cette limitation importante, il faut dénoncer le paradoxe qui veut que les ressources publiques dépendent du dynamisme des régies publicitaires des chaînes commerciales.

On n'ose imaginer ce qui se passerait si d'aventure les recettes publicitaires du privé venaient à baisser. Pourtant, le raisonnement des tenants de la suppression de la publicité dans le secteur public amène à ce résultat, puisque la qualité prétendument retrouvée du public devrait se traduire par une audience accrue et donc une baisse de celle du privé, lequel aurait donc moins de recettes publicitaires.

Cette décélération du marché serait considérablement accentuée par la concentration sur

TF 1 des spots publicitaires. En effet, l'harmonisation horaire des spots garantit une certaine efficacité de la publicité puisqu'elle limite le phénomène du zapping.

- La logique du marché concurrentiel a -au moins théoriquement- une contrepartie qui est l'allègement de la tutelle de l'Etat. Un financement public total correspondrait au retour en force de cette tutelle, véritable fléau de notre audiovisuel.
- Le fait de dépendre pour partie des recettes publicitaires pour ses ressources permet à la création des chaînes publiques de connaître la sanction de son public.

L'harmonisation stimule l'imagination, la créativité et, en définitive, la qualité des programmes.

- Enfin, qui de responsable imagine que l'Etat, qui n'a inscrit la communication ni dans ses priorités pour 1990, ni dans ses priorités pour 1991, irait fournir au service public les moyens correspondant à la progression de l'effort de production et à la prise en charge de l'équivalent des recettes aujourd'hui issues de la publicité.

A vrai dire, on ne peut prétendre que la recherche de l'audience n'entraîne pas un certain nombre de choix éditoriaux dans l'élaboration des grilles de programmes. Encore faudrait-il pouvoir faire la part de ce qui est recherche de la satisfaction du public, de ce qui est influence directe de la publicité. Lier ce choix à une qualité plus ou moins grande n'a pas de sens. Quand Antenne 2 programme la série "Nuremberg" alors que TF 1 passe une émission de variétés, c'est la chaîne publique qui enregistre l'audience la plus forte. On pourrait multiplier les exemples en ce sens.

D'aucuns pourraient prétendre que la dépendance à l'égard du marché dépend du pourcentage de recettes publicitaires dans le total des ressources. Mais où fixer la barre ? A 10, 20, 30 ou 60 % ? Enfin, qui peut prétendre sérieusement que la qualité des émissions ou des productions de TF 1 soit moindre que celle d'A 2 ou de FR 3 ?

En conclusion, il est bon de rappeler un certain nombre d'évidences :

- le rôle de la loi est d'assurer le respect de la règle du jeu et de la concurrence,
- plutôt que de mettre en chantier une nouvelle réforme de l'audiovisuel, ne vaut-il pas mieux oeuvrer à donner aux chaînes publiques les moyens réels de leur

autonomie et les moyens -dans le respect des obligations de service public- d'être concurrentielles dans un marché concurrentiel ?

- la publicité entraîne-t-elle automatiquement la vulgarité et la médiocrité ?
- il n'y a pas de lien démontré entre importance de la publicité et baisse de la qualité de la production.

B - LE DÉCLIN DES CHAINES PUBLIQUES EST-IL IRRÉVERSIBLE ?

Le marché de l'audience télévisée se caractérise sur une courte période par une grande stabilité dans un contexte concurrentiel.

Gagner des parts de marché apparaît d'un coût prohibitif hors erreur de stratégie de la concurrence. Une politique gagnante consiste donc à faire porter l'effort sur une détermination de la grille de programmes qui permette de contourner son adversaire sur sa part de marché. La grande découverte des leaders des chaînes commerciales n'est pas celle de la télévision commerciale ; ils n'ont eu qu'à copier les Etats-Unis ; mais c'est d'avoir trouvé -et mis au point- dans un système audiovisuel d'économie mixte la pratique de la déprogrammation. Mais quand la France comprendra-t-elle ce qui se passe de son temps ? Et quand les "clercs" comprendront-ils qu'il n'est pas absolument nécessaire d'être systématiquement en retard d'une guerre ?

A contrario, une erreur de programmation profite immédiatement à la chaîne adverse, le retard alors pris étant extrêmement difficile à rattraper.

L'art de la programmation télévisuelle s'apparente parfaitement aux jeux de stratégies, au GO comme aux échecs.

Lorsque la direction de TF 1, encore chaîne publique, décida de remplacer l'émission qui précédait le journal de 13 heures, animée par Danielle Gilbert, par une émission présentée par Anne Sinclair, l'effet en fut immédiat pour le journal d'Antenne 2 qui stagnait et qui, sans modification aucune, fit plus que doubler son audience.

Dans un autre registre, les grèves de l'automne 1988 ont permis une évocation d'audience vers TF 1, M 6 et La Cinq, qui ne fut jamais rattrapée par le secteur public. Il risque malheureusement d'en être de même à Radio-France à la suite du récent conflit.

Le jour où TF 1 ne retransmet plus les actualités régionales de la troisième chaîne, un public non attiré par ce type d'informations, peut se reporter sur d'autres émissions faisant ainsi grimper l'audience de la première chaîne.

Le gain ou la perte d'audience est ainsi le fruit paradoxal d'une guerre de positions, condamnée à des mouvements limités dont l'adversaire peut profiter à tout moment.

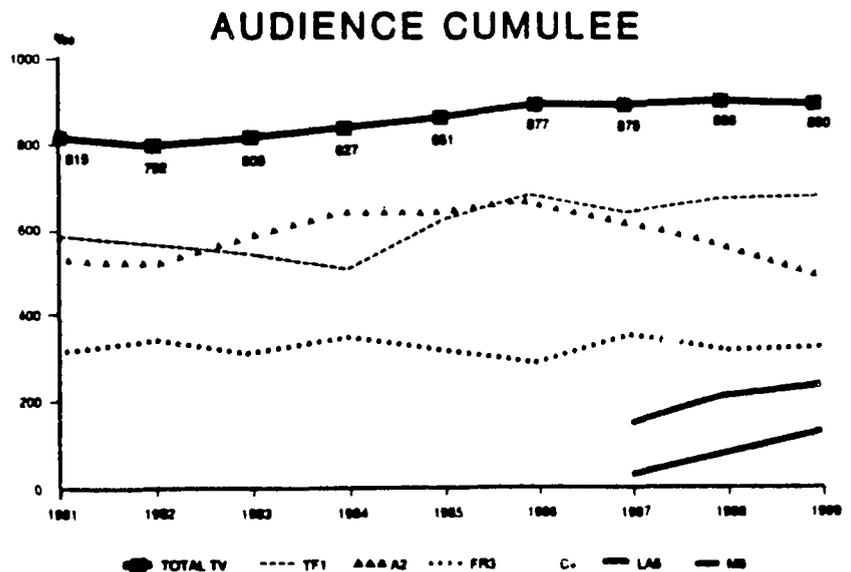
Une stratégie de contre-attaque consiste alors à rechercher les points faibles de l'adversaire, c'est-à-dire ceux pour lesquels son audience est inférieure à son audience moyenne.

Le secteur public a une carte à jouer pour affirmer sa différence plutôt que d'essayer de rechercher le choc frontal sur les points forts du secteur commercial. Cette stratégie suppose néanmoins une égalité de la règle du jeu concernant la publicité et le développement de services marketing.

1. Analyse globale de l'audience

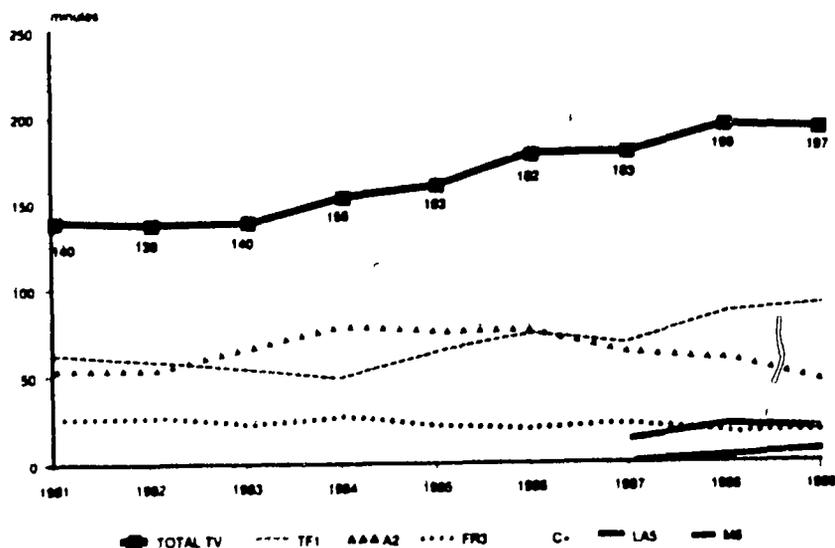
L'analyse de l'audience depuis 1989, tant en chiffres cumulés qu'en durée d'écoute par individu, montre une très intéressante inversion des courbes.

De 1981 à 1984, l'audience et la durée d'écoute de TF 1, alors chaîne publique, se dégrade régulièrement. A 2, au contraire, progresse durant la même période et devient leader au milieu de l'année 1982.



(Source Carat TV - octobre 1989)

DUREE D'ECOUTE PAR INDIVIDU



(Source Carat TV - octobre 1989)

Cette suprématie de la deuxième chaîne demeure jusqu'au troisième trimestre de 1985, date à laquelle TF 1 - qui avait redressé la courbe de son déclin début 1984 - la dépasse à nouveau.

Ce résultat - il est intéressant de le noter - s'est effectué avant la privatisation de TF 1.

A partir de 1986, la tendance se poursuit jusqu'en 1990 avec deux faits nouveaux :

- la privatisation de TF 1 s'accompagne d'une modification importante de la structure du financement global de l'audiovisuel avec la part de plus en plus importante qu'occupe la publicité dans les ressources du secteur public, notamment à Antenne 2,
- la création de M 6 et de La Cinq, dont les parts de marché progressent de façon significative au fur et à mesure de l'avancement de leur couverture du territoire national.

Il est donc évident que la mise en concurrence du secteur public à partir de 1986 a eu un impact sur sa part de marché.

On remarque toutefois que la dégradation de l'audience d'Antenne 2 est antérieure à l'irruption du privé sur le marché, même s'il est certain que cette dernière -du fait de l'exacerbation de la concurrence- a pratiquement empêché tout redressement.

Indiscutablement, les parts de marché gagnés par M 6 et par La Cinq ne l'ont pas été au détriment de TF 1 placé strictement dans les mêmes conditions, mais sur le secteur public et singulièrement sur la chaîne qui, placée dans les mêmes conditions de concurrence vis à vis du marché publicitaire, ne dispose pas de la même égalité pour les règles de diffusion et de programmation.

A contrario, la stabilité présente de la part de TF 1 montre que, à ce niveau, tout gain d'audience se traduit par un investissement hors de proportion avec l'espérance de croissance des ressources publicitaires. On peut donc raisonnablement penser qu'avec 40 % de l'audience et entre 45 et 50 % du marché publicitaire, TF 1 a atteint son équilibre. La stratégie de ses dirigeants est alors de s'y maintenir en position dominante.

Une analyse des recettes publicitaires affectées à la télévision depuis 1986 confirme cette tendance.

Les dépenses publicitaires à la télévision

REPARTITION DES INVESTISSEMENTS DANS LES GRANDS MEDIA							
	1986		1987		1988		ÉVOL. 86/87
	MF	%	MF	%	MF	%	
PRESSE	16 118	50,9 %	19 150	49,4 %	22 763	51,9 %	+ 8,9 %
RADIO	4 431	14,0 %	4 598	11,9 %	5 282	12,0 %	+ 4,9 %
TELEVISION	5 580	21,1 %	10 271	26,5 %	10 542	24,0 %	+ 2,6 %
dont TF1	2 423	36,3 %	4 234	41,2 %	5 401	51,2 %	+ 27,6 %
A2	2 352	35,2 %	2 544	24,8 %	2 210	21,0 %	- 13,1 %
FR3	647	9,7 %	601	5,9 %	541	5,1 %	- 10,0 %
FR3 REGIONS	192	2,9 %	214	2,1 %	186	1,8 %	- 13,1 %
C+	255	3,8 %	359	3,5 %	304	2,9 %	- 15,3 %
LA 5	597	8,9 %	1 845	18,0 %	1 394	13,2 %	- 24,4 %
M6	-	-	189	1,8 %	405	3,8 %	+ 114,3 %
RTL TV FRANCE	90	1,3 %	101	1,0 %	82	0,8 %	- 18,8 %
RTL TV BELGIQUE	57	0,9 %	41	0,4 %	n.d.	n.d.	n.d.
TMC	66	1,0 %	44	0,4 %	19	0,2 %	- 56,8 %
AFFICHAGE	3 829	12,1 %	4 238	10,9 %	4 873	11,1 %	+ 15,0 %
CINEMA	617	1,9 %	502	1,3 %	422	1,0 %	- 15,9 %
TOTAL	31 875	100,0 %	38 759	100,0 %	43 882	100,0 %	+ 13,2 %

Source : SECCOP

Une analyse plus fine de l'impact de la publicité sur les programmes permet, comme le démontre le graphique ci-après, de mieux appréhender le poids des contraintes qui pèsent sur le secteur public en matière publicitaire.

Une certaine dégradation des ressources en provenance de la publicité pour Antenne 2 se poursuit en 1989 et 1990. La cause principale, sinon exclusive, de cette baisse est due -comme le montre l'exemple d'une analyse plus fine de l'écoute sur une journée- à la trop grande concentration des publicités présentées sur la chaîne publique du fait de l'interdiction de coupure à laquelle est astreint le secteur public.

Avant d'aborder cette analyse, il faut souligner avec force que, dans un milieu comme celui des annonceurs -qui a besoin de stabilité et de sécurité-, les incertitudes qui affectent le secteur public découragent les publicitaires :

- Changement fréquent des règles du jeu,
- valse des présidents et des dirigeants,
- modifications des grilles,

sont des raisons qui viennent s'ajouter au handicap fondamental du secteur public : l'absence de coupure publicitaire (*ce qui n'est pas jugement de valeur mais simple constatation*).

Les graphiques, constitués à partir des données de Médiamétrie par la société CARAT-TV, illustrent parfaitement l'impact des restrictions à la coupure.

L'article 58 du cahier des missions et des charges d'A 2 et l'article 60 de celui de FR 3 n'autorisent la diffusion de spots publicitaires qu'à l'occasion d'interruptions normales du programme.

Les conséquences d'une application stricte de cette disposition apparaissent clairement dans l'exemple du vendredi 6 avril 1990.

- Là où TF 1 peut diffuser -entre 18 et 20 h 30- sept spots, A 2 n'en programme que cinq et FR 3 six. Encore faut-il remarquer que la structure de la grille de FR 3 n'est pas comparable à celles de A 2 et TF 1, centrées sur la préparation du 20 heures.
- En conséquence, apparaît un véritable effet tunnel pour A 2. Plus la durée de ces tunnels est importante, plus la publicité est concentrée et moins elle est efficace.

En effet, l'efficacité d'audience d'un spot publicitaire se mesure par le degré de mémorisation de celui-ci au bout d'un certain temps. Or, les études montrent que la mémorisation est inversement proportionnelle à la durée. Un annonceur sera donc prêt à payer un spot publicitaire inclus dans une courte

séquence plus cher que dans un tunnel du type de ceux offerts par A 2.

La comparaison des coûts au 1er septembre 1989 est la concrétisation directe de cet état de fait aggravé par le réflexe de zapping du téléspectateur.

LE PRIX DE LA TÉLÉVISION

LE PRIX MOYEN D'UN SPOT 30" AU 1 ^{er} SEMESTRE 89							
	TF1	A2	FR3	CANAL +	LA 5	M6	TOTAL TV
Ensemble Journée	123 000 F	67 000 F	48 000 F	33 000 F	34 000 F	35 000 F	63 000 F
Day Time	62 000 F	38 000 F	17 800 F	15 000 F	16 000 F	21 000 F	33 000 F
Prime Time	352 000 F	151 000 F	61 000 F	43 000 F	93 000 F	52 000 F	120 000 F
Night Time	72 000 F	33 000 F	31 000 F	-	28 000 F	24 000 F	41 000 F

TARIF 30" AU 1 ^{er} SEPTEMBRE 89						
LES ÉCRANS LES MOINS CHERS				LES ÉCRANS LES PLUS CHERS		
CHAÎNES	ÉCRANS	TARIFS	CHAÎNES	ÉCRANS	TARIFS	
TF1	7h00 J V S 24h00 L V 24h10 S V 24h40 V S	10 000 F 10 000 F 10 000 F 10 000 F	TF1	21h30 21h30 Ma D 21h40 V 21h10 V	470 000 F 460 000 F 450 000 F 440 000 F	
A2	9h00 L Ma J V 10h05 L Ma V 11h05 L Ma J	3 000 F 3 000 F 3 000 F	A2	20h35 J Ma 20h35 J Ma 20h25 J Ma	399 200 F 257 800 F 399 200 F 356 600 F	
FR3	17h00 J V S D 14h00 9h00 15h30 V	10 000 F 10 000 F 10 000 F 10 000 F	FR3	20h35 L J 20h20 L Ma Me J 20h00 L Ma	170 000 F 20 000 F 100 000 F 95 000 F	
Canal+	9h20 V J 9h10 S V J	8 000 F 8 000 F	Canal+	19h40 V L Me 19h50 V L Me 20h05 V L Me	48 000 F 48 000 F 48 000 F	
La Cinq	9h40 L V 10h05 Sem L V 10h30 Sem L J	4 000 F 4 000 F 4 000 F	La Cinq	21h35 D 21h35 L Ma Me J 20h45 S L Va	100 000 F 85 000 F 50 000 F	
M6	10h00 V J 9h00 Ma 9h30 L Ma Me 11h15 L Me	10 000 F 10 000 F 10 000 F 10 000 F	M6	21h15 L Me J D 20h30 Me L D 21h30 Ma	36 000 F 34 000 F 2 000 F	

(Source Carat TV)

Le téléspectateur, qui s'attend à une longue séquence de publicité, quitte l'antenne quelquefois même en anticipant l'arrivée de la publicité.

Au contraire, on remarque que, lorsque le spot intervient au cours d'une émission, il n'y a pas de baisse d'audience. C'est également vrai lorsque la météo, par exemple, est diffusée entre deux séquences de publicité.

Les conséquences à tirer de cet état de fait sont claires et permettent de poser clairement la question de la publicité sur les chaînes publiques. Il est indiscutable que l'effet tunnel "casse" la montée en puissance de l'audience de 18 à 20 heures remarquablement construite par TF 1.



MEDIAMAT

- Ve 6 avril 1990

France entiere - individus 15 ans et plus

TF1

Taux Moyen



Taux Moyen

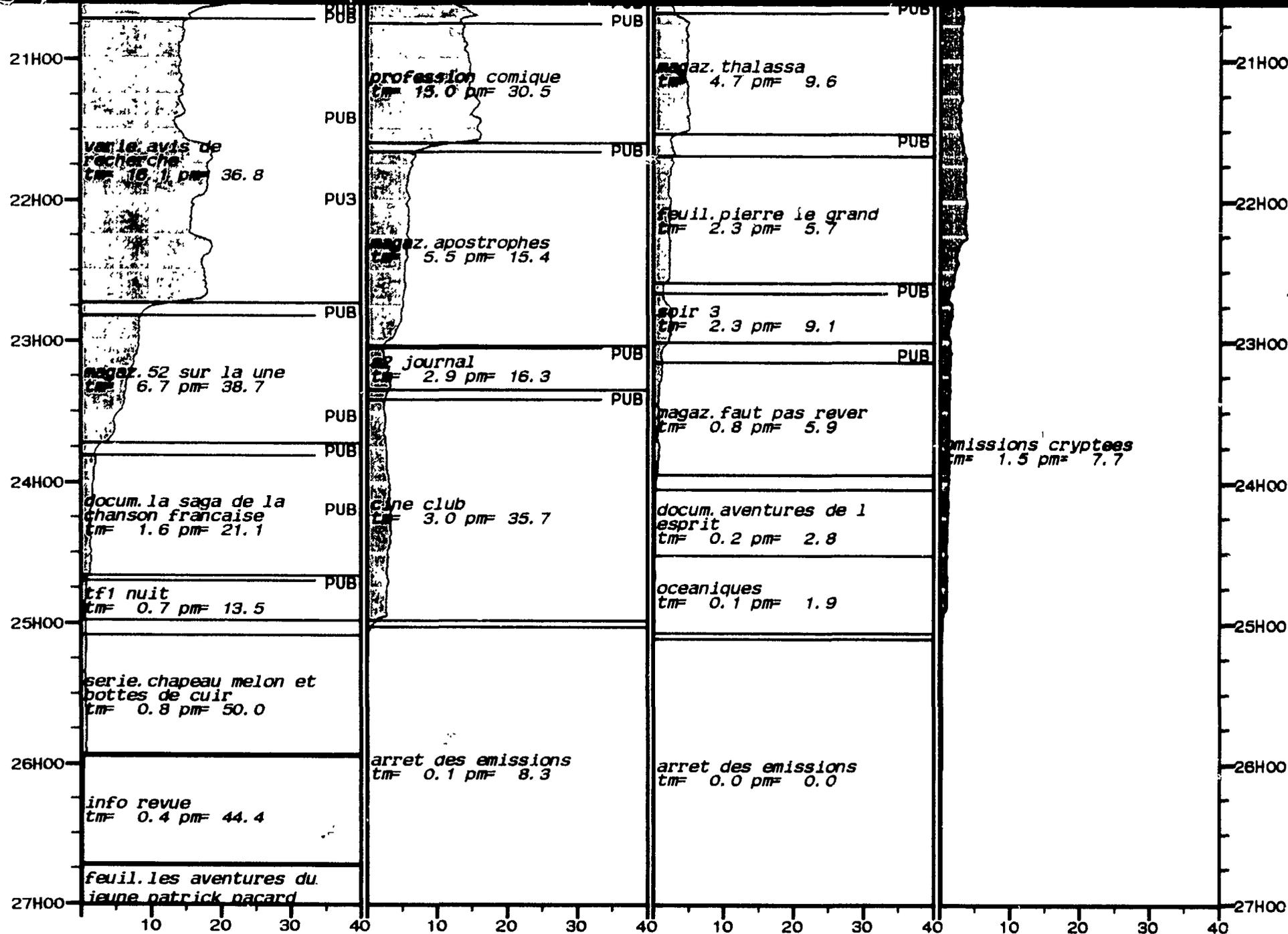
FR3

Taux Moyen

CANAL

Taux Moyen

Time	TF1 (Taux Moyen)	FR3 (Taux Moyen)	CANAL (Taux Moyen)
15H00	serie. la clinique de la forêt noire tm= 5.4 pm= 41.2	serie. les cinq dernieres minutes tm= 2.8 pm= 20.9	
	serie. tribunal tm= 4.1 pm= 38.3 PUB		
16H00	serie. la chance aux chansons tm= 2.7 pm= 30.0 PUB	apres midi show tm= 1.4 pm= 15.4	
	club dorothee tm= 2.1 pm= 23.1 PUB		
17H00	serie. 21 jumpstreet tm= 4.4 pm= 39.6 PUB	jeu. des chiffres et des lettres tm= 3.4 pm= 32.7	missions cryptees tm= 0.5 pm= 4.0
		magaz. tele caroline tm= 2.0 pm= 20.8 PUB	
18H00	serie. hawaii police d'etat tm= 8.0 pm= 44.7 PUB	diga tm= 2.7 pm= 21.8	
		magaz. c est pas juste tm= 1.8 pm= 11.8	ca cartoon tm= 0.5 pm= 3.1 PUB
19H00	avis de recherche PUB	serie. mac gyver tm= 4.9 pm= 21.0	jeu. questions pour un champion tm= 5.2 pm= 25.0 PUB
	feuille. santa barbara tm= 13.3 pm= 45.9 PUB		19-20 rendez-vous de 1 PUB
	jeu. la roue de la fortune tm= 17.1 pm= 51.2 PUB	jeu. dessinez c est gagne tm= 5.8 pm= 17.7	actualites regionales tm= 9.2 pm= 27.2 PUB
20H00	TF1 20 heures tm= 19.4 pm= 44.3	az journal tm= 9.5 pm= 21.8	19-20 rendez-vous de 1 information tm= 5.2 pm= 15.1 PUB
			jeu. la classe tm= 7.9 pm= 17.9
			jeu. la part ailleurs tm= 1.9 pm= 5.5 PUB
			foot-championnat de france tm= 1.7 pm= 3.8 PUB



Il n'existe donc que deux solutions : libérer ou limiter la publicité sur les chaînes du secteur public.

2. Libérer la publicité :

- il convient donc d'interpréter de façon plus souple la notion "d'interruption normale" et d'autoriser les chaînes publiques à couper des oeuvres ou des émissions dont la conception tient compte de ce fait. C'est le cas des jeux mais aussi de certaines séries étrangères.

Compte tenu des vœux du public et des professionnels, le principe de l'interdiction de la coupure des films, faite aux chaînes publiques par la loi de 1986 dans son article 73, doit être maintenu, tout en sachant bien qu'il s'agit-là d'un handicap et que cette décision doit s'inscrire au titre de sa mission de service public.

- Concernant FR 3, l'article 62 de son cahier des charges contingente à cinq et dix minutes le temps maximum de publicité par heure, alors que ces chiffres sont de six et douze pour l'ensemble des autres chaînes. Cette inégalité ne repose sur rien et devrait être abolie.
- La question des secteurs interdits de publicité par les chaînes de télévision que les articles 59 du cahier des charges et des missions d'A 2 et 61 de FR 3 doit être reposée dans le contexte de la directive télévision sans frontières et de la diffusion par satellite pour l'avenir.

Du reste, si l'on compare la réglementation de nos partenaires pour les règles de publicité sur sept secteurs considérés comme sensibles, on constate que c'est la France qui a la position la plus restrictive en la matière.

Les réglementations de la PUB TV sur sept secteurs sensibles dans les pays de la C.E.E.

	Distribution	Tabac	Alcool	Bières et vins	Médicaments	Jouets	Presse et édition
France (1)	Interdite	I	I	I (2)	A	A	A
Belgique Lux	Restriction	I	A	A	R	A	A
Danemark	Autorisée	I	R	R	I	A	A
Espagne	A	R	R	R	A	A	A
G.-B.	A	I	R	A	A	A	A
Grèce	A	I	R	A	A	I	A
Irlande	R	I	R	R	R	R	A
Italie	R	I	R	A	R	R	A
Pays-Bas	A	I	A	A	R	R	A
Portugal	A	R	R	R	R	R	A
RFA	R	I	A	A	A	A	R

(1) Les autres secteurs interdits de pub en France seulement le logement et le tourisme

(2) Pub TV interdite au-dessus de 1 degré d'alcool

Source : Fédération mondiale des annonceurs.

Mais il faudra tenir compte de l'article 2-2 de la directive adoptée le 3 octobre 1989, selon laquelle les Etats membres ne peuvent s'opposer à la retransmission sur leur territoire d'une émission ou d'un programme qui est en conformité avec la directive.

D'autres secteurs pourraient voir les écrans publicitaires de la télévision s'ouvrir. Il paraît anormal d'interdire la publicité pour les films à la télévision, alors que celle-ci serait de nature à attirer des spectateurs supplémentaires en salle.

La culture n'est certes pas un bien comme un autre, mais l'ouverture de la publicité au spectacle pourrait avoir un effet bénéfique sous réserve d'un contrôle par le C.S.A. de la nature et du contenu des projets.

Un certain rétablissement de l'égalité des règles de la publicité sur les chaînes publiques ne devrait pas avoir d'incidence sur le financement des chaînes commerciales à un moment où il est question de revenir sur la règle limitant à une seule coupure

publicitaire au sein des films et téléfilms présentés par le secteur commercial.

L'auteur de l'amendement lui-même, M. SCHREINER, Député, envisageait la suppression de cette disposition dans un interview donné au "Monde" du 24 mars 1990 :

"Remettons les choses dans leur contexte. Lors de son adoption, le Gouvernement procédait au remplacement de la C.N.C.L. par le C.S.A. Les chaînes privées ne respectaient pas leur cahier des charges, s'en félicitaient même, se voulaient en avance d'une loi. Mon objectif était alors d'offrir au futur Conseil Supérieur de l'Audiovisuel une arme supplémentaire lui permettant de faire rentrer tout le monde dans le cadre de la loi. Aujourd'hui le C.S.A. est installé et les chaînes se déclarent plus soucieuses de leurs engagements. Au Conseil donc de dire maintenant au Parlement, dans son prochain rapport annuel, s'il souhaite ou non la disparition de cette disposition. Je suis prêt à en rediscuter et, si mon groupe parlementaire en est d'accord, à voter sa suppression".

Rappelons que l'amendement Schreiner devrait coûter 416 millions de francs en année pleine à La Cinq et 150 millions de francs en année pleine à M 6.

Dans la mesure où les études les plus récentes montrent qu'une campagne de longue durée sur les chaînes publiques permet de toucher un nombre plus important de téléspectateurs et mieux ciblé que sur les chaînes commerciales, l'amélioration ainsi donnée au secteur public pourrait conduire à un rééquilibrage sensible des investissements.

Ce rétablissement de l'égalité ne traite cependant pas du problème de l'audience, lequel est dépendant d'une stratégie de programmation.

3. Supprimer ou diminuer la publicité

Cette autre logique conduirait, au nom d'une mission de service public d'ordre quasiment "moral", à ne pas accepter la publicité sur les chaînes publiques.

On a montré l'absence de lien entre qualité et publicité. Indiscutablement, l'analyse des souhaits des téléspectateurs, qu'ils s'expriment sous forme déclarative ou constatée à travers les résultats d'audience, ne permet pas de trancher le débat. Tel sujet d'actualité, tel documentaire, telle émission politique peuvent

concurrer et même dépasser le taux d'audience d'un film ou d'une émission de variétés.

Mais on ne voit pas au nom de quels critères intellectuels on jugerait qu'une émission de variétés est de moindre qualité qu'un documentaire ou qu'une série originale ?

Encore une fois, il faut faire une télévision pour ceux qui la regardent, ce qui n'exclut nullement une préoccupation culturelle et éducative, tout au contraire. Affirmer le contraire serait avoir une piètre opinion du téléspectateur et une conception élitiste et marginalisée de la télévision .

Le rétablissement de l'égalité des règles de diffusion publicitaire ne suffit évidemment pas. Il convient également de remonter le taux d'audience des émissions des chaînes publiques par une stratégie adéquate de programmation.

Cette tâche est uniquement de la responsabilité des professionnels. Le juste choix éditorial, la bonne exploitation des faiblesses de la concurrence, la construction pertinente d'une grille, l'élaboration judicieuse de produits d'appel sont affaire de professionnalisme et de talent. Il ne semble pas que le secteur public manque de l'un ou de l'autre.

On peut néanmoins souhaiter que le secteur public se dote de services d'études et de marketing efficaces et d'instruments de mesures d'audience plus qualitatifs.

S'affranchir de la fameuse dictature de l'audimat, c'est avant tout montrer aux intéressés, et en premier lieu aux annonceurs, qu'une approche plus qualitative, une meilleure connaissance des publics, permettent une efficacité plus grande.

Le financement de la télévision publique ou privée peut-il pour autant reposer uniquement sur le marché publicitaire ?

Avec la création de Canal Plus, puis celles de M6 et de La Cinq, avec, enfin, la privatisation de TF1, les gouvernements successifs ont pris une série de décisions fondamentales : celle de financer majoritairement l'audiovisuel français par les ressources publicitaires.

Cette orientation est si forte qu'elle ne se limite pas au seul secteur commercial, mais qu'elle inclut également les chaînes publiques et notamment Antenne 2 dont près de 60 % des ressources proviennent de la publicité.

La question est alors de savoir si la publicité peut assumer cet objectif et si les perspectives du marché publicitaire peuvent faire espérer un financement satisfaisant de l'audiovisuel public et privé.

4. Analyse du marché publicitaire

a) Une approche multiple

Le marché de la publicité fait l'objet d'une transparence apparente avec de nombreuses publications mais d'une certaine opacité puisque ces chiffres varient dans des proportions importantes. Les derniers chiffres de 1989 illustrent cette constatation.

En 1989, dans un marché global estimé par SECODIP à 50,8 milliards de francs, la publicité télévisée en représente 12,49 milliards, soit 25 %. Par rapport à 1988, la progression est de 18 % pour la télévision.

Pour l'IREP (Institut de recherches et d'études publicitaires), le marché global s'est élevé à 65 milliards de francs et a connu, par rapport à 1988, une croissance de 11,5 %. Sur ce total, la télévision représente 25 % et a progressé de 13,5 % en 1989.

On remarque qu'à partir de 1986, la discordance entre les deux estimations s'accroît. Ces divergences tiennent à la différence des modes d'évaluation, et à la non concordance des champs. La SECODIP valorise les volumes d'espace qu'elle comptabilise, par les tarifs. Le décompte des avantages commerciaux accordés aux clients n'est donc pas réalisé, ni celui des commissions d'agence qui demeurent incluses dans les tarifs affichés. L'évaluation qu'elle propose s'avère très proche des données brutes disponibles pour TF 1 et A 2, particulièrement en 1987 et 1988.

L'IREP travaille sur déclarations et enquêtes effectuées auprès des annonceurs, des agences et des différents médias. Les montants qu'il estime comprennent aussi les commissions d'agence, mais ils en excluent les dégressifs (et, normalement, les autres conditions commerciales). En outre, il inclut le parrainage dans ses montants.

b) Des chiffres contestés**Les estimations de l'IREP et de SECODIP (en millions de francs)**

	1984	1985		1986		1987		1988	
Irep	3 965	4 620	+ 16,6 %	5 865	+ 27,0 %	7 980	+ 36,0 %	10 130	+ 27,0 %
Secodip réseaux nationaux	3 954	4 562	+ 15,4 %	6 274	+ 37,5 %	9 872	+ 57,3 %	10 255	+ 3,9 %
Secodip y compris réseaux régionaux	NC	4 868	-	6 679	+ 37,2 %	10 230	+ 53,2 %	10 541	+ 3,0 %
Rappel : montants facturés	3 291	3 793	+ 15,2 %	4 923	+ 29,8 %	6 686,3	+ 35,8 %	7 602,7	+ 13,7 %

Les chiffres avancés par ces deux instituts sont totalement remis en cause par une étude de M. Louis POULHES, parue dans le Journal des Medias du 19 février 1990, selon laquelle -pour 1988- les investissements publicitaires à la télévision estimés par l'IREP à 10,13 milliards et par SECODIP à 10,54 milliards, n'auraient été en réalité que de 7,6 milliards de francs.

Dépenses publicitaires à la télévision (en millions de francs)

	1986		1987		1988		Evolution 1988/1987
	MF	%	MF	%	MF	%	
TELEVISION	6 680	21,1	10 271	26,5	10 542	24,0	2,6
dont :							
- TF 1	2 423	36,3	4 234	41,2	5 401	51,2	27,6
- A 2	2 352	35,2	2 544	24,8	2 210	21,0	- 13,1
- FR 3	647	9,7	601	5,9	541	5,1	- 10,0
- FR 3 Régions	192	2,9	214	2,1	186	1,8	- 13,1
- Canal Plus	255	3,8	359	3,5	304	2,9	- 15,3
- La Cinq	597	8,9	1 845	18,0	1 394	13,2	- 24,4
- M 6	-	-	189	1,8	405	3,8	114,3

Source SECODIP

Montants effectifs des ventes d'espace télévisé (en millions de francs) (1)

	1986		1987		1988	
	MF	%	MF	%	MF	%
Total	4 923,0	+ 29,8	6 686,3	+ 35,8	7 602,7	+ 13,7
TF 1	1 986,8	+ 20,4	3 280,0	+ 65,0	4 130,0	+ 25,9
A 2	1 923,6	+ 25,8	2 125,5	+ 10,5	1 838,4	- 13,5
FR 3	642,6	+ 10,6	596,3	- 7,2	543,3	- 8,9
Canal Plus	154,0	+ 381,0	242,3	+ 57,3	205,0	- 15,3
5ème chaîne (2)	189,0	NS	378,4	+ 100,0	692,8	+ 83,1
6ème chaîne (3)	6,0	NS	46,6	NS	183,9	+ 293,0

(1) Montants nets des commissions d'agence, remises, dégressifs et autres conditions commerciales facturés aux clients.

(2) France 5 du 20 février 1986 au 25 février 1987 ; puis La Cinq janvier-février 1987 (France 5) : 59,5 ; mars décembre 1987 (La Cinq) : 318,9.

(3) TV 6 du 1er mars 1986 au 26 février 1987, puis M 6 janvier -février 1987 (TV 6 : 2,5 MF : mars-décembre 1987 (M 6) : 44,1 MF.

Pour obtenir ces données, M. POULHES a simplement additionné les montants (hors taxe) des recettes de publicité des chaînes, nets des commissions d'agence et des différentes conditions commerciales (les divers et multiples rabais et ristournes), facturés aux clients, les acheteurs d'espaces. Pour les chaînes commerciales, il s'agit des montants publiés dans les comptes de résultats. Pour les chaînes publiques, il s'agit de montants supérieurs aux montants publiés en comptes de résultats, mais qui répondent à la même définition que pour les chaînes commerciales.

L'intérêt principal de l'étude de M. POULHES est de montrer l'importance du phénomène des ristournes au sein des différentes chaînes.

"Les pratiques commerciales assimilables à des rabais ou à des remises apparaissent avec clarté. Les chaînes les plus récentes ont eu tendance à accorder les remises les plus importantes à leur entrée sur le marché, puis à les réduire progressivement. Notons trois cas particuliers :

- *TF 1 accorde des remises réduites, en pourcentage. Sa position de leader le lui permet.*
- *La Cinq et M 6 ont accordé en 1987 des remises considérables, puisque les prix se sont établis à un cinquième des tarifs pour La Cinq, à près d'un quart pour M 6. En 1988, les prix restent encore à près de la moitié des tarifs.*
- *A 2 a pratiqué en 1988 une politique de prix moins agressive que ses concurrents, en augmentant son taux de respect des tarifs, seule de toutes les chaînes. Ce respect de l'interdiction des rabais imposée par la tutelle a sans doute contribué pour partie à la réduction de son chiffre d'affaires publicitaire cette dernière année.*

Ces pratiques tendent donc à se rapprocher des ristournes et des rabais effectués dans d'autres secteurs, qui constituent un aspect habituel des relations entre fournisseurs et clients. Elles s'avèrent cependant être un élément d'opacité".

Rapport entre le prix et le tarif par chaîne de télévision (en %)

	1984	1985	1986	1987	1988
TF 1	82,2	82,0	81,8	77,9	76,5
A 2	82,3	82,0	81,8	80,4	83,2
FR 3 national	82,1	82,9	82,7	81,3	76,0
Canal Plus	-	43,2	60,4	66,8	67,4
5ème chaîne	-	-	31,7	20,5	49,7
6ème chaîne	-	-	-	24,6	45,4

Prix pratiqués/tarifs, soit : montants effectifs des ventes d'espace, sur brut Sécodip. Le tableau se lit comme suit : en 1984, les prix à TF 1 s'élèvent à 82,2 % des tarifs enregistrés par la Sécodip, ou encore, la décote par rapport au tarif est de 17,8 %. Source : article de M. Louis POULHES précité.

Cette approche qui met l'accent sur un phénomène réel, mais par définition opaque, est contesté par les responsables de certaines régies publicitaires, et notamment celle de TF 1, qui affirment appliquer strictement les tarifs présentés dans leurs conditions générales de vente. Ainsi, pour TF 1, sur 100 francs de publicité, 75,60 francs rentrent dans les caisses de la chaîne, 15 % rémunèrent l'agence, 4 % le taux de régie, 1 % de taux d'escompte, le reste étant expliqué par les remises et dégressifs consentis aux clients mais expressément prévus dans les conditions de vente.

On remarquera néanmoins que l'opacité du secteur pose problème puisque le Conseil de la Concurrence a pris la décision de se saisir de la possible existence de pratiques anticoncurrentielles dans le secteur de la publicité, et notamment dans celui des centrales d'achat qui gèrent environ les deux tiers des investissements publicitaires réalisés en France.

Ces préoccupations du Conseil de la Concurrence rejoignent celles des pouvoirs publics et de la Commission des Communautés Européennes pour lesquels le respect de la concurrence, la lutte contre une concentration excessive et l'abus de positions dominantes constituent des objectifs importants.

Par rapport à son taux d'audience, TF 1 voit sa part de marché publicitaire dépasser son taux d'audience, marquant ainsi une prime de position dominante. Cette part a connu, en 1989, un léger fléchissement mais reste supérieure à 50 % du marché.

A l'inverse, les chaînes du secteur public ont une part des investissements publicitaires inférieure à leur part d'audience, cette tendance s'étant accentuée en 1989.

La Cinq et M 6, chaînes dont l'audience se constitue, ont logiquement une part de marché inférieure à celle de leur audience, encore faut-il noter la percée de La Cinq en 1989.

L'importante croissance du marché du fait de la privatisation de TF 1 et de l'apparition de La Cinq et de M 6 devrait - de l'avis unanime des spécialistes - s'essouffler dès 1990 pour revenir à des taux de développement voisins de ceux que connaissait la publicité avant 1986.

Certes, la montée en puissance des chaînes câblées ou transmises par satellite, le développement des télévisions locales, l'arrivée à partir de 1992 des annonceurs d'autres pays, devraient cependant permettre un accroissement de l'investissement publicitaire.

Il n'en reste pas moins qu'il faut attendre 1992 !

c) Une approche prospective à l'horizon 1992

Dans un mouvement général, la part de la télévision devrait continuer à progresser pour passer de 25 à 30 % du marché et connaître un pourcentage de progression toujours supérieur à celui de l'ensemble.

On estime à l'IREP que le chiffre d'affaires brut en francs courants pourrait atteindre 18 milliards de francs en 1992, soit une progression cumulée de 52 % sur trois ans.

LE MARCHÉ PUBLICITAIRE A L'ÉCHÉANCE 1992

(CA brut en millions de francs courants)

	1988	1989	1990	1991	1992
Recettes publicitaires grands médias (millions F)					
Presse écrite (dont publicité commerciale) (dont PA)	22 970 (18 670) (4 300)	25 350 (20 330) (5 020)			
Télévision	10 130	12 000	13 800	16 000	18 200
Affichage	4 860	5 310			
Radio	2 950	3 230			
Cinéma	360	330			
TOTAL grands médias	41 270	46 220	50 840	55 420	59 850
Évolution par rapport à l'année précédente (en %)					
Presse écrite (dont publicité commerciale) (dont PA)	+ 13,0 % (+ 11,6 %) (+ 19,5 %)	+ 10,5 % (+ 9,0 %) (+ 17,0 %)			
Télévision	+ 27,0 %	+ 18,5 %	+ 15,0 %	+ 16,0 %	+ 14,0 %
Affichage	+ 11,0 %	+ 9,5 %			
Radio	+ 11,5 %	+ 9,5 %			
Cinéma	- 6,0 %	- 8,0 %			
TOTAL grands médias	+ 15,5 %	+ 12,0 %	+ 10,0 %	+ 9,0 %	+ 8,0 %
Parts de marché (en %)					
Presse écrite	55,7 %	54,8 %			
Télévision	24,5 %	26,0 %	27,1 %	28,9 %	30,4 %
Affichage	11,8 %	11,5 %			
Radio	7,1 %	7,0 %			
Cinéma	0,9 %	0,7 %			
TOTAL grands médias	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

(Source IREP)

Comment cette manne publicitaire pourra-t-elle se répartir entre les différentes chaînes ?

Il est vraisemblable que la part de marché de TF 1 devrait continuer à excéder son audience. La position dominante qu'occupe TF 1 devrait logiquement aboutir à une stratégie de conservation des avantages durement acquis.

De même, il faut exclure Canal Plus d'une analyse prospective dans la mesure où sa politique consiste à limiter au maximum la part de ses ressources issues de la publicité. Du reste, le fait qu'elle ne puisse la diffuser que lors de la retransmission en clair en limite l'intérêt.

Restent donc le secteur public, M 6 et La Cinq. Le marché de l'audiovisuel est ainsi fait que pour Antenne 2, l'adversaire apparent semble être TF 1, autre grande chaîne généraliste au même type d'audience.

Pourtant, il est clair que la progression remarquable de TF 1, de 1986 à 1989, ne doit pas masquer que les pertes d'audience et de marché publicitaire d'Antenne 2 en 1989 l'ont été au profit de M 6 et de La Cinq.

Dans un tel contexte concurrentiel, toute décision concernant le financement du secteur public doit, pour éviter deux écueils, choisir entre deux logiques :

- la logique concurrentielle appliquée au secteur public voudrait que l'on pousse le libéralisme jusqu'au bout et que l'on octroie au public les moyens de liberté nécessaires à une totale insertion dans la compétition ;**
- la logique concurrentielle appliquée à l'ensemble du secteur audiovisuel voudrait que le secteur public ne soit pas une gêne au développement de M 6 et de La Cinq.**

Or, il est clair que, donner au secteur public des moyens accrus en optimisant son recours à la télévision commerciale, se fera -s'il n'y a pas de modifications du champ du marché publicitaire sur les chaînes commerciales- au détriment de l'équilibre financier de ces deux chaînes.

La démonstration de ces mécanismes -au demeurant simples- a été effectuée par M. Christophe VerynForer, directeur du marketing des éditions Amaury.

SIMULATION DES RECETTES PUBLICITAIRES DES CHÂÎNES À L'ÉCHÉANCE 1992

(CA brut en millions de francs courants)

	1987	1988	Prévision 1989	Scénario 1 1992	Scénario 2 1992	Scénario 3 1992
Part d'audience (en %)						
TF1	43,0	44,9	44,0	44,0	42,0	38,0
A2	32,9	27,2	26,0	27,0	24,5	24,0
FR3	9,6	8,5	8,0	6,5	6,0	5,0
C+	4,2	4,3	4,0	4,0	4,0	4,0
La 5	7,4	10,3	11,5	11,0	14,5	18,0
M6	1,2	3,4	5,0	5,0	7,0	9,0
Autres	1,7	1,4	1,5	2,5	2,0	2,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Répartition des recettes public. (en %)						
TF1	50,1	53,3	53,8	51,1	49,5	44,0
A2	30,0	24,7	22,1	28,0	19,2	16,2
FR3	8,2	5,9	5,0	5,5	4,4	3,8
C+	3,4	2,9	2,9	3,0	3,0	2,5
La 5	6,3	9,4	10,8	7,4	15,4	22,0
M6	0,8	2,8	4,6	3,0	7,1	9,9
Autres	1,2	1,0	0,8	2,0	1,4	1,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Recettes publicitaires (en millions F)						
TF1	4 000	5 400	6 450	9 300	9 000	8 000
A2	2 400	2 500	2 650	5 100	3 500	3 000
FR3	650	600	600	1 000	800	700
C+	270	300	350	550	550	450
La 5	500	950	1 300	1 350	2 800	4 000
M6	60	280	550	550	1 300	1 800
Autres	100	100	100	350	250	250
TOTAL	7 980	10 130	12 000	18 200	18 200	18 200

- Le premier scénario est le plus défavorable aux nouvelles chaînes.

Dans cette hypothèse, les limitations de l'accès au marché imposées au secteur public n'existent plus ; de ce fait, le public stabilise son audience globale et stoppe sa régression.

Ce scénario aboutit à une condamnation financière de M 6 et de La Cinq dont le développement est bloqué et qui se voient interdire de remonter leurs recettes en pourcentage à hauteur de leur audience.

- Le second scénario est intermédiaire : les parts d'audience restent ce qu'elles étaient en 1989. Le secteur public stagne.

M 6 et La Cinq connaissent un certain développement mais assez lent. Elles arrivent vers 1991 à l'équilibre financier, mais elles se voient écarter l'espoir d'une rentabilité avant la fin de l'autorisation de leur investissement.

- Enfin, le troisième scénario est le plus favorable aux petites chaînes. Il repose sur une baisse de l'audience de TF 1 au-dessous de 40 % et sur la poursuite de l'érosion du secteur public tant pour A 2 que pour FR 3.

Si l'on ajoute à cela l'absence de décollage du câble et du satellite, on comprend que la part de M 6 et de La Cinq s'accroisse avec les conséquences financières qui s'ensuivent, même si la rentabilité du projet, compte tenu de l'importance des investissements, demeure aléatoire.

Ces trois scénarios ne sont évidemment qu'hypothèses et on aurait pu en imaginer d'autres. On remarquera surtout que les chiffres de l'audience d'Antenne 2 sont surestimés par rapport à la réalité et, qu'à l'inverse, la part de FR 3 diminue fortement dans l'hypothèse d'une transformation de cette chaîne en chaîne culturelle confidentielle, ce qui -heureusement- ne semble pas devoir être le cas. Le grand intérêt de cette démonstration est de souligner deux points :

- le lien entre le secteur public d'une part, M 6 et La Cinq de l'autre, qui se battent sur la même part de marché publicitaire. Toute avancée de l'un se fait au détriment de l'autre à règle du jeu égale.

- Ce sont les pouvoirs publics qui sont maîtres du jeu et peuvent, en fonction des décisions prises, peser dans un sens ou dans l'autre.

L'objectif doit donc être de rechercher les voies et moyens qui permettent à l'ensemble du secteur publicitaire de se développer. La bonne santé de l'audiovisuel doit alors avoir une conséquence directe sur le niveau de la production.

L'interaction entre le secteur public et les deux chaînes privées, M 6 et La Cinq, partent, pour les deux premiers scénarios, de l'intangibilité de la position dominante de TF 1.

Comme on l'a signalé, la stratégie de l'audiovisuel tient du Go ou des échecs. Une chaîne, en dépit de la qualité de ses dirigeants, n'est jamais à l'abri d'une erreur, immédiatement mise à profit par les autres et difficile à rattraper. L'impact des grilles d'Antenne 2 et de FR 3 en septembre 1990 sera un bon test de cette bataille de position.

Le grand enseignement de cette démonstration est que le marché publicitaire n'est pas suffisant pour assurer en totalité le financement de l'ensemble.

- Le financement mixte de l'audiovisuel public ne paraît donc pas devoir être remis en cause.

La redevance française, l'une des plus basses d'Europe, devra être absolument augmentée si le Gouvernement ne souhaite pas s'orienter en deux ou trois ans vers la budgétisation des exonérations de redevance.

Cette augmentation, pour qu'elle reste acceptable, devra s'accompagner d'un alignement au moins partiel des conditions d'accès au marché publicitaire.

- Parallèlement, les pouvoirs publics ont un rôle **fondamental à jouer** puisque c'est de leurs décisions sur l'ouverture plus ou moins grande de ces médias à la publicité que dépend la santé financière de l'ensemble du secteur.

C'est pourquoi votre Rapporteur suggère que la détermination de l'allègement temporaire des obligations imposées par les cahiers des charges ou par les décrets récemment publiés du 17 janvier 1990 soit confié au C.S.A. auquel il reviendrait d'adapter les contraintes aux possibilités et aux spécificités de chaque chaîne.

- **Une telle prise en compte des réalités suppose cependant une nouvelle définition des rôles respectifs du C.S.A. et de la tutelle (ce qui sera proposé à la fin du Rapport).**

CHAPITRE II

LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE : UN ETAT DES LIEUX

A - VERS UNE MEILLEURE CONNAISSANCE STATISTIQUE ET COMPTABLE

1. Des difficultés statistiques en cours de solution

Dans les rapports sur les crédits de la Communication lors de l'examen de la loi de Finances pour 1990, votre Rapporteur soulignait combien l'existence d'un outil statistique fiable et précis serait indispensable à la qualité et à l'efficacité de l'information.

La réflexion annoncée par le Gouvernement est maintenant bien avancée et le Bureau d'Information et de Prévision Economiques (le B.I.P.E.) a poursuivi en mars 1990 et pour le compte du Service Juridique et Technique de l'Information (S.J.T.I.), une "contribution à la définition d'un système d'information statistique de l'audiovisuel".

Ce rapport constate en introduction qu'aujourd'hui encore :

"Les données relatives à l'audiovisuel sont peu nombreuses, incomplètes, disparates et difficiles d'accès. On aurait besoin de pouvoir disposer d'un "système statistique", c'est-à-dire d'un ensemble d'enquêtes fournissant une description "complète" et "cohérente" des objets, enquêtes directes ou exploitation de données d'origine administrative pouvant se prêter à l'analyse".

Le système statistique à bâtir devrait être capable de répondre aux cinq questions suivantes :

- Que représente l'audiovisuel, quel est son poids global ?
- Que représente le sous-secteur de la production, quelle est son évolution ?
- Quelle est la place de la production française par rapport à la production étrangère ?
- Quelle est l'évolution de la demande de programmes audiovisuels ?
- Qui paye la production, qui assume son financement et les risques financiers correspondants ?

Répondre à ces questions et identifier les indicateurs qui découlent de cette énumération constituent l'exercice de construction d'un compte satellite de l'audiovisuel comparable à ce que l'I.N.S.E.E. a élaboré pour la recherche ou la santé.

Le B.I.P.E. constate que, pour que cet instrument devienne un outil de référence, capable de modéliser le secteur de l'audiovisuel, d'effectuer des simulations et des évaluations, les données constantes sont insuffisantes. Elles devront donc être complétées par des enquêtes nouvelles ou par des données nouvelles d'origine administrative.

L'étude du B.I.P.E. se présente en deux parties :

- la première partie (tome 1) fournit une description de la conception générale du compte satellite, une proposition de structuration du champ (nomenclature d'activités...), la présentation des informations que le compte livrera et les principaux chapitres autour desquels devront s'organiser les travaux ultérieurs ;
- la deuxième partie (tome 2) décrit les différentes composantes du secteur, les flux entre celles-ci et les relations avec l'extérieur du secteur. Elle présente les indicateurs et cadres comptables décrivant l'activité. Sont également évoquées dans cette partie les données statistiques existantes et celles à créer.

Ce travail a nécessité une mise à plat (au moyen de représentations graphiques) des étapes techniques, qui concourent à l'activité du secteur, des relations entre elles et des structures juridiques correspondantes.

Le très remarquable travail effectué par le B.I.P.E. est une contribution importante à une meilleure connaissance de l'économie de l'audiovisuel.

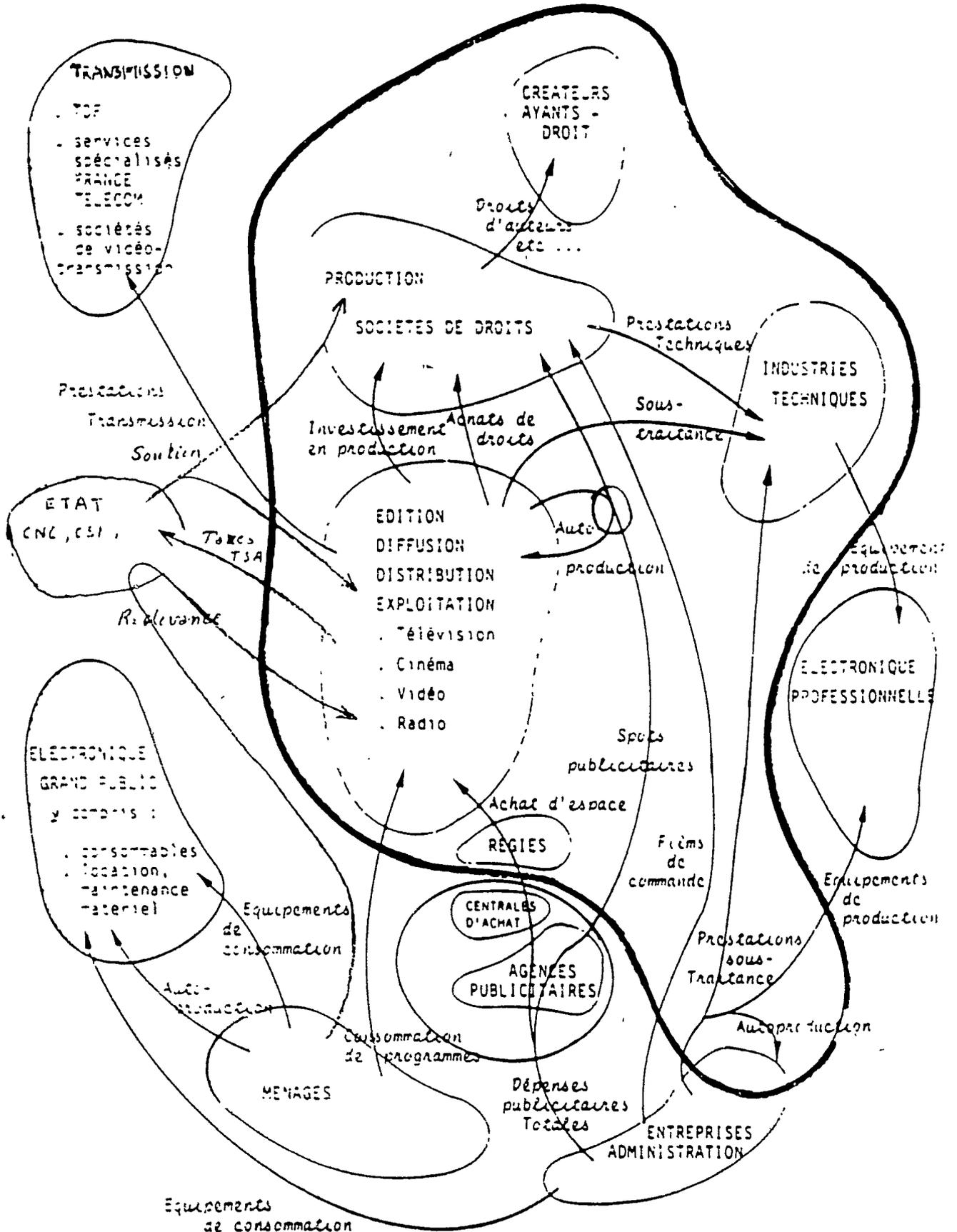
Il ne constitue néanmoins qu'une première étape devant donner lieu à débat tant sur ce qui a été clarifié par ces analyses que par les zones d'ombres qu'il a contribué à mettre en valeur.

Votre Rapporteur se doit de souligner le pas important effectué, condition indispensable à une modernisation du secteur de l'audiovisuel dont le préalable ne peut être qu'une meilleure compréhension de son fonctionnement.

La démarche suivie par le B.I.P.E. est résumée dans l'étude de la façon suivante :

Le schéma ci-dessous représente le champ des services audiovisuels et symbolise les flux monétaires.

Champ : les services audiovisuels
Flux monétaires



"Les activités productives du secteur sont entourées d'un trait fort à l'extérieur duquel figurent les agents économiques qui utilisent ou financent l'audiovisuel. Un certain nombre d'activités productives connexes y sont également représentées (matériel électronique, transmission par voie hertzienne...).

La finalité de l'audiovisuel est diverse. La plus connue est la fourniture aux téléspectateurs d'un service de loisirs : projection de films, location de cassettes vidéo, diffusion de programmes TV. Une autre finalité, celle qui assure, en réalité, près de la moitié du financement du secteur, consiste en la fourniture d'une "audience" de spectateurs en échange de laquelle les annonceurs, les entreprises, achètent des espaces où projeter leurs programmes publicitaires. Autres finalités : la vente de programmes dits institutionnels (à but principal de formation ou d'information) aux entreprises et aux administrations (rassemblées sous le vocable "organisations") et la vente de programmes publicitaires.

Le graphique est simplifié : il ignore les intermédiaires financiers et un agent omniprésent, car à fonctions multiples, l'Etranger, à la fois producteur, consommateur de programmes et intermédiaires financiers.

Cette représentation dessine une manière de structurer le secteur.

A un premier niveau, de façon assez évidente, le secteur est structuré, par fonction, en unités de production et unité de financement.

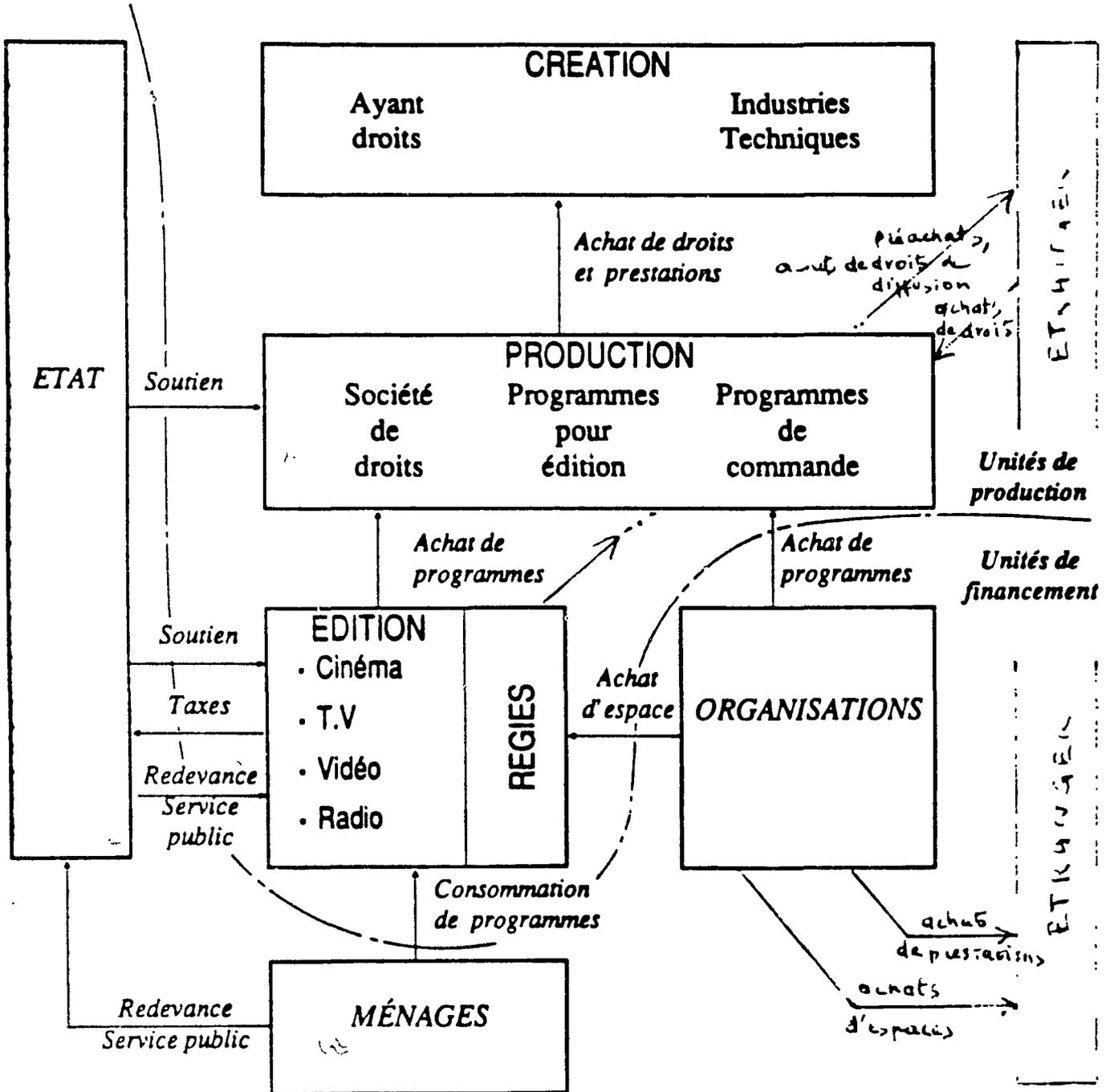
Les unités de production regroupent l'ensemble des unités qui produisent des programmes, un service de loisirs, de l'audience...

Les unités de financement regroupent l'ensemble des unités qui bénéficient de ces produits et les financent.

Les unités de production sont, elles-mêmes, structurées à un deuxième niveau successivement en édition, production et sociétés de droits, création (ayants droit et prestations techniques), l'édition étant elle-même subdivisée en ses quatre filières, radio, TV, vidéo, cinéma".

Le graphique ci-après présente un nouveau schéma simplifié de l'audiovisuel où figure une première structuration du secteur.

Schéma simplifié de la structure de l'audiovisuel



Le compte satellite sera l'ensemble des indicateurs et cadres comptables utiles pour décrire et expliquer l'évolution de chacune des activités qui composent l'ensemble des unités de production du secteur et les comportements des agents.

Ces représentations montrent clairement ce que peut être un compte satellite de l'audiovisuel et soulignent clairement les difficultés de son élaboration à venir.

La délimitation du champ et sa structuration posent une multitude de problèmes et de solutions alternatives.

Le choix représenté dans les graphiques ci-dessus repose sur le suivi en flux physiques d'un programme allant du stade de l'idée à celui de la diffusion.

A titre d'exemple, le B.I.P.E. souligne que la logique de cette présentation, poussée à son terme, voudrait que les chaînes soient éclatées entre les activités d'édition, de production et de gestion des droits.

Dans cette logique, certains flux ne sont pas mesurables : l'épargne, la capacité de financement ou des variables de bilan ne peuvent être calculées qu'au niveau de l'entreprise ou du groupe mais pas d'une partie isolée de celle-ci.

De même, comment -par exemple- traiter l'autoproduction de FR 3 ? Avec l'édition, avec la production ou avec les prestations techniques ?

On le voit, l'établissement de nomenclatures est un "détour" qui n'est pas anodin : il exprimera un compromis entre, tout à la fois, les besoins d'information, le procès technique de production du secteur, sa structure juridique et financière et l'organisation des sources d'information. S'il est préférable à l'établissement des indicateurs et cadres comptables du compte satellite, ce compromis -exposé au paragraphe suivant- devra certainement être révisé, précisé tout au long de la démarche.

Le B.I.P.E. a également délimité le champ du compte (1) et établi une nomenclature de travail des agents qui correspond à la structuration du champ (2) et permet de reconstituer les différentes filières de l'audiovisuel (3) qui serviront de cadre à l'inventaire des flux monétaires générés par le système.

Enfin, le B.I.P.E. propose des indicateurs pour les différentes catégories d'unités de financement et d'unités de production.

Votre Rapporteur se félicite de l'avancée que représente cette étude. Il souligne néanmoins les importantes difficultés méthodologiques, révélatrices d'obstacles ou de choix conceptuels mais aussi lourdes de conflits d'intérêt. Aussi, la poursuite rapide des travaux entamés et leur discussion doit-elle se faire sans tarder afin que le secteur de l'audiovisuel soit mieux et plus objectivement connu.

Enfin, on soulignera qu'à la suite des Assises audiovisuelles européennes, tenues du 30 septembre au 2 octobre 1989 à Paris, un projet de compte européen existe également qui doit être développé par la Communauté avec les différents pays membres.

L'évaluation permanente de l'impact et de la pertinence des actions communautaires implique l'existence de mécanismes adéquats d'analyse et du suivi de l'évolution du marché de l'audiovisuel. Dans ce contexte, la Commission continuera à participer, dans le cadre Eureka-Audiovisuel, à la mise en place de l'Observatoire européen de l'Audiovisuel, souhaité -au cours de ces Assises- par la quasi totalité des professionnels. Cette nouvelle structure répond à la nécessité ressentie par l'ensemble des opérateurs privés et publics de pouvoir disposer d'une information fiable, neutre, transparente et accessible sur le secteur audiovisuel.

1. Font partie du champ de l'audiovisuel (radio incluse) les agents dont l'activité principale consiste à produire (créer, fabriquer, gérer, distribuer, diffuser) des oeuvres ou des programmes audiovisuels ; ainsi que les agents qui les financent ou qui en bénéficient.

2. Le B.I.P.E. détermine trois types d'agents qui interviennent dans le champ :

- les unités de production caractéristiques*
- les unités de production connexes*
- les unités de financement et les bénéficiaires.*

3. Les cinq grandes filières de l'audiovisuel sont : la radio, l'audiovisuel de commande, la vidéo, le cinéma, la télévision.

Le Comité des Coordonnateurs Eureka-Audiovisuel a chargé une équipe d'experts d'examiner les modalités pratiques du fonctionnement de l'Observatoire. Ces experts présenteront leurs recommandations dans le courant du troisième trimestre de 1990 en vue de la mise en place de l'Observatoire avant la fin de l'année. Espérons !

2. La mise en place d'une comptabilité analytique et d'un contrôle de gestion à A 2 et FR 3

La mise en place d'une comptabilité analytique et d'un contrôle de gestion devra permettre une clarification financière et une meilleure connaissance du fonctionnement et des engagements des chaînes publiques dont votre Rapporteur se félicite.

Pour prendre le cas d'Antenne 2, la mise en place de nouvelles méthodes de travail répond à quatre objectifs :

- la modernisation des méthodes,
- le renforcement de la coordination,
- l'amélioration et la globalisation du suivi budgétaire,
- le traitement d'anomalies considérées comme les plus criantes.

La poursuite de ces objectifs s'appuie sur :

- la création d'une direction de l'informatique dont la première tâche est la mise à plat -avant refonte- des applications existantes pour tenir compte des objectifs ;
- la coordination par le Secrétariat Général qui organise des rencontres régulières et systématiques visant à mettre en contact les divers responsables de service ;
- la mise en oeuvre en 1990 de conférences du suivi budgétaire ;
- le renforcement des liaisons entre les Administrateurs et le Secrétariat Général ;
- l'élaboration d'un plan d'action du contrôle de gestion.

Ce plan s'est d'ores et déjà fixé des actions à court, moyen et long terme.

- Actions à court terme :

- mise à jour des délégations de signatures,
- contrôle des dépenses téléphoniques,
- audit des dépenses de représentation et de réception,
- audit des procédures de gestion,
- procédures cartes de crédit
- audit du service télématique.

- Les actions à moyen-long terme concernent le secteur information et le secteur technique. Elles visent à mettre en place les tableaux de bord permettant de mieux suivre les résultats et de mieux gérer effectifs et moyens.

Enfin, le contrôle de gestion doit déboucher sur la mise en place progressive d'une comptabilité analytique.

Votre Rapporteur, s'il se félicite de la direction prise, souhaite qu'avant la fin de l'année un bilan exhaustif de ces actions puisse être présenté et qu'un échancier de l'application progressive d'une comptabilité analytique complète soit présenté au Parlement. Il le demandera dans ses questions budgétaires de l'automne prochain.

B - LES STATISTIQUES DE LA PRODUCTION TELEVISUELLE

1. Les chiffres du Centre National de la Cinématographie

En l'absence des statistiques qui seront issues du compte satellite, les chiffres les plus complets sur la production audiovisuelle émanent du C.N.C. (Centre National de la Cinématographie).

En effet, les mécanismes de soutien à l'industrie des programmes constituent un bon indicateur de l'évolution de la production audiovisuelle en France, hors production interne aux différentes chaînes.

a) Les données statistiques

En 1988 et 1989, près de 2 500 heures de programmes éligibles au compte de soutien financier de l'Etat ont été produites.

En 1988, 1 088 heures ont été recensées : 679 heures de fiction, 61 heures d'animation, 348 heures de documentaires et de magazines.

En 1989, la répartition est la suivante :

- fiction : 802 heures
- animation : 97,5 heures
- documentaires et magazines : 284 heures,

soit un total de 1 183 heures qui traduit une progression de 8,7 % par rapport à 1988. A ce chiffre, il convient d'ajouter les 216 heures de programmes aidées au titre du mécanisme institué en 1989 et reconduit en 1990, destiné à favoriser la production d'oeuvres pour la jeunesse et diffusées par les chaînes du secteur public.

Au total, ce sont donc 1 399 heures qui ont été produites en France en 1989 : 858 heures de fiction (+ 26,4 % par rapport à 1988), 196,5 heures d'animation (+ 222 % par rapport à 1988) et 345 heures de documentaires de création et de magazines (- 0,90 % par rapport à 1988).

Pour ce qui concerne les investissements, plus de 4 milliards de francs ont été investis dans la production audiovisuelle en 1989 contre 2 980,8 MF en 1988, soit une progression de 35,1 %.

Cette production s'est répartie en 2,8 milliards de francs affectés à la fiction, 732 millions à l'animation et 489 millions aux documentaires et magazines.

L'apport global des diffuseurs au financement des oeuvres de fiction et d'animation s'est élevé à 1 241,3 MF, soit 34,3 % du financement total.

A ce chiffre, il convient d'ajouter les apports des chaînes à la production de documentaires de création dont les résultats ne sont pas encore connus à ce jour.

Pour ce qui concerne les mécanismes mis en place par l'Etat en faveur de la production audiovisuelle, plus de 525 MF ont été investis dans la production en 1989 :

- 437,976 MF au titre du compte de soutien aux industries de programmes, soit 13,4 % du financement total ;
- 87,075 MF au titre de l'aide destinée à favoriser la production d'émissions pour la jeunesse, soit 11,6 % du coût des oeuvres aidées à ce titre.

Il convient de signaler que, tant en 1988 qu'en 1989, le compte de soutien a parfaitement relayé l'effort de commandes des chaînes qui, en 1986 et 1987, n'avaient commandé que 1 171 heures de programmes (mobilisation de soutien : 438,4 MF), contre 2 487 heures en 1988 et 1989 (mobilisation de soutien : 960,851 MF).

On constate donc une augmentation de la production en ces différents genres en 1989. Cette progression se vérifie depuis 1986, année de création du mécanisme du compte de soutien, et marque, pour une fois, une intéressante continuité dans l'action des pouvoirs publics sous les gouvernements successifs de MM. FABIUS, CHIRAC et ROCARD.

La production audiovisuelle de 1986 à 1989 (en MF)

Année	Genre	Durée (en h)	Devis (en MF)	Diffuseur	Compte de soutien et subvention jeunesse
1986	Fiction	347	1 029,6	459,3	116,448
	Animation	70	181,4	32,7	25,4
	Documentaires/ Magazines	109	138,3	50,65	21,8
	Total	526	1 349,3	542,65	213,7
1987	Fiction	325	1 216,8	570,4	143,37
	Animation	64	175,7	25,6	40,647
	Documentaires/ Magazines	256	263,68	71,7	40,7
	Total	645	1 656,2	667,7	224,7
1988	Fiction	679	2 351	1 092,6	345,263
	Animation	61	164,9	28,9	33,189
	Documentaires/ Magazines	348	464,8	168,7	57,415
	Total	1 088	2 980,8	1 290,2	435,8
1989	1) COSIP				
	Fiction	802	2 553,8	1 005,2	343,214
	Animation	97,5	321,4	65,2	51,827
	Documentaires/ Magazines	284	401	(*)	42,935
Total	1 183	3 276,2	1 065,2(**)	437,976	
1989	2) Jeunesse				
	Fiction	56	249,5	69,9	29,2
	Animation	99	411,3	76,1	45,420
	Documentaires/ Magazines	61	88	30,3	12,455
	Total	216	748,8	176,3	87,075
Total 1989	1 399	4 025	1 241,5	525,051	

(*) Données non disponibles à ce jour.

(**) Hors apports du diffuseur à la production de documentaires.

Cette forte corrélation entre l'émergence d'un secteur de production indépendant et le compte de soutien conduit à porter un jugement positif sur ce mécanisme bien que d'autres causes que l'intervention de l'Etat soient intervenues pour expliquer en totalité ces développements.

b) La fiction

Si l'on tient compte des productions aidées par le "troisième guichet" ouvert exclusivement sur fonds budgétaires par la Loi de Finances pour 1989 et destiné à la production d'oeuvres pour la jeunesse diffusées par les chaînes publiques, ce sont 858 heures de fiction qui ont été produites en 1989, soit une progression de 26,4 % par rapport à 1988.

Les investissements qui se sont montés à 2 803,3 millions de francs, ne s'accroissent toutefois que de 19,2 %, les diffuseurs intervenant à hauteur de 1 075,1 millions de francs soit 38,4 % du coût total des oeuvres.

De ce point de vue, on peut noter un certain retrait de la part des diffuseurs qui apportaient en moyenne 1,6 millions de francs pour une heure en 1988 et seulement 1,25 millions de francs en 1989. Le C.N.C. constate que les diffuseurs interviennent moins alors que le volume des heures produites augmente de façon significative.

Ce retrait des diffuseurs pose, comme on le verra, la question de la modernisation du financement de la production et de la substitution d'autres apporteurs de capitaux en lieu et place des diffuseurs.

Fiction 1989 : bilan par diffuseur (en millions de francs)

Diffuseur	Nombre de projets	Volume horaire	Coût des devis	Apport 1er diffuseur	Subvention	
TF 1	30	362 h 30'	770,3	344,9	134,438	
A 2	COSIP	30	117 h	740,5	288,5	103,397
	3ème guichet	11	30 h	138,4	40,65	19,5
	Total	41	147 h	878,9	329,15	122,897
FR 3	COSIP	30	91 h	329,9	129,99	45,388
	3ème guichet	5	26 h	110,1	28,8	9,4
	Total	35	117 h	440,0	158,79	54,788
Canal +	17	20 h	135,7	33,5	10,675	
La Cinq	5	137 h *	223,3	78,7	15,8	
M 6	4	42 h	186,3	40,5	13,4	
LA SEPT	COSIP	11	21 h	329,9	129,99	45,388
	3ème guichet	1	0 h 26'	1	0,5	0,3
	Total	12	21 h 26'	119,6	23,8	15,039
Câbles	5	11 h	48,7	0,038	5,21	
TLT	1	0 h 18'	0,3	0,015	0,122	
Total	150	858 h 30'	2803,1	1009,40	372,4	

* *Tendresse et passion* : 107 h.

La répartition de la fiction par tranches de coût horaire permet de montrer que les oeuvres, dont le coût est supérieur à 4,5 millions de francs/heure, représentent 64 % du financement et 29,51 % de la durée produite tandis que les fictions, dont le coût est inférieur à 2 millions de francs, ne comptent que pour 18,8 % du coût total mais 54,5 % des durées.

c) L'animation

Pour l'animation, on peut mesurer les effets du troisième guichet par la progression de 222 % du volume de production en 1989 par rapport à 1988.

L'intervention de l'Etat porte sur 13 % du coût des devis, soit 97,22 millions de francs en 1989 tandis que le volume des investissements est de 732,8 millions de francs (164,9 millions de francs en 1988).

Animation 1989 : bilan par diffuseur (en millions de francs)

Diffuseur	Nombre de projets	Volume horaire	Coût des devis	Apport 1er diffuseur	Subvention	
TF 1	1	8 h	25,7	6,187	4,5	
A 2	COSIP	1	5 h 30'	16	1,69	6,5 *
	3ème guichet	4	34 h	120,488	18,775	18,5
	Total	5	39 h 30'	136,488	20,465	25
FR 3	COSIP	8	41 h 30'	139,8	17,88	18,185
	3ème guichet	12	64 h 30'	287,930	51,236	26,65
	Total	20	105 h 30'	427,730	69,116	44,835
Canal +	8	13 h 40'	53,25	3,426	16,249	
La Cinq	4	26 h	84,4	28	5,815	
Câbles	3	1 h	1,29	0,003	0,363	
LA SEPT	COSIP	1	1 h	0,8	0,4	0,215
	3ème guichet	2	1 h	2,9	0,27	0,270
	Total	2	2 h	3,7	0,670	0,485
Total	44	196 h	732,7	127,86	97,22	

* Dont 5,5 MF engagement 88.

L'investissement des diffuseurs est en forte progression passant de 28,9 MF en 1988 à 144,3 MF en 1989. Le pourcentage par rapport au coût total passe de 17,5 % du coût de l'oeuvre en 1988 à 19,7 % en 1989.

d) Documentaires de création et magazines

Concernant les documentaires de création et magazines, 284 heures ont été aidées en 1989 au titre du COSIP et 61 heures au titre du troisième guichet.

Paradoxalement, comparée à la tendance générale, on assiste à une très légère régression (- 0,9 %) du volume produit tandis que les coûts de production augmentent d'un peu plus de 5 % passant de 1,3 MF en 1988 à 1,4 MF en 1989.

e) Le cas du "troisième guichet"

Par rapport à 1988, il faut faire un sort particulier au troisième guichet, ouvert par la loi de Finances pour 1989, qui a créé une aide spécifique destinée -exclusivement pour les chaînes publiques puisque sur fonds budgétaires- à la production de programmes pour la jeunesse.

Ce nouveau mécanisme ne s'est pas substitué aux anciens. Les 87 millions de francs ouverts par la loi de Finances se sont ajoutés aux 60 millions de francs de ressources issues du compte de soutien (58 millions en 1988). Cette aide, attribuée par une commission de répartition présidée par le président du C.N.C., disposera en 1990 de 103 millions de francs.

**Bilan de la production de programmes pour la jeunesse
(en millions de francs)**

1988				1989		
Chiffres en MF	Heures	Apports diffuseurs	Compte de soutien	Heures	Apports diffuseurs	Compte de soutien
Fictions Jeun. famille dont "3ème guichet"	54 h	50 (0,925)	25 (0,463)	84 h	90 (1,1)	37 (0,440)
				56 h	70 (1,25)	29 (0,518)
Dessins animés dont "3ème guichet"	61 h	29 (0,475)	33 (0,541)	197 h	141 (0,716)	97 (0,492)
				99 h	76 (0,768)	45 (0,454)
Documentaires jeun. dont "3ème guichet"				61 h	30 (0,492)	12,5 (0,205)
				61 h	30 (0,492)	12,5 (0,205)
Total	115 h	79 (0,687)	58 (0,504)	342 h 216 h	261 (0,763) 176 (0,814)	86,5 (0,400) 86,5 (0,400)

Source : C.N.C.

Les chiffres entre parenthèses représentent une moyenne en millions de francs par heure.

C - LES COMPTES DES DIFFUSEURS

D'importantes modifications ont eu lieu depuis 1986 qui mettent en valeur, selon une étude effectuée par M. Louis POULHES, une forte croissance du chiffre d'affaires et un changement sensible de la structure des recettes.

Le chiffre d'affaires s'est accru de 50 % en deux ans, passant de 10,6 milliards de francs pour les six chaînes diffusées par voie hertzienne en 1986 (TF 1, A 2, FR 3, M 6, La Cinq, Canal Plus), à 16 milliards de francs en 1988. Ce chiffre se verrait légèrement alourdi par le budget de la SEPT, mais l'auteur de cette étude n'a traité que les chaînes hertziennes, ce qui exclut la SEPT reçue par voie satellitaire ou sur le câble.

**Chiffre d'affaires par chaîne 1986-1988
(en millions de francs)**

	1986		1987		1988	
	MF	%	MF	%	MF	%
TF 1	2 872,9	+ 12,8	3 490	+ 21,5	4 824	+ 38,2
Canal Plus	1 887,1	+ 238	3 402	+ 80,3	4 340	+ 27,6
FR 3	2 790,6	+ 14,3	3 044,4	+ 9,1	3 121,7	+ 2,6
A 2	2 842,4	+ 11,1	3 020,1	+ 6,2	2 904	- 3,8
La Cinq	199*	-	406,8*	+ 104,4	783	+ 92,5
M 6	6,3*	-	53,2*	-	206,4	+ 289,6
TOTAL	10 598,3	+ 30,7	13 416	+ 26,6	16 179	+ 20,6

Janvier-février, France 5 : 62,6 MF et TV 6 : 2,7 MF
Mars-décembre, La Cinq : 344,2 MF et M 6 : 50,5 MF.

(Source : Louis POULHES "Le Journal des Médias" - 5 mars 1990)

La modification de la structure des recettes provient surtout du développement de Canal Plus dont la part d'abonnement passe de 1 699,5 MF en 1986 à 3 989 MF EN 1988.

Si Canal Plus intervient dans l'explication de la hausse des recettes à hauteur de 44 %, le reste des augmentations provient de l'assouplissement des contraintes réglementaires pesant sur la collecte des ressources publicitaires. TF 1 a contribué à 35 % de la croissance, La Cinq et M 6 à 18 %, les deux chaînes publiques n'intervenant que pour 7 %.

Chiffre d'affaires par type de recettes 1986-1988
(en millions de francs)

	1986	1987		1988		1988/1987
	MF	MF	%	MF	%	%
Publicité	4 902,3	6 669,1	+ 36	7 593,5	+ 13,9	+ 55
Parrainage	57,4	182,4	+ 218	500	+ 174	+ 771
Redevance	3 617,2	3 038,2	- 16	3 241,9	+ 6,7	- 10,4
Abonnements	1 669,5	3 076,1	+ 81	3 989	+ 29,7	+ 135
Autres	325,8	451,3	+ 38,5	854,5	+ 89,3	+ 162
TOTAL	10 598,3	13 416	+ 26,6	16 179	+ 20,6	+ 52,6

Structure des recettes (en pourcentage)

	1986	1987	1988
Publicité	46,2	49,7	46,9
Parrainage	0,5	1,4	3,1
Redevance	34,1	22,6	20,0
Abonnements	16,0	22,9	24,7
Autres	3,1	3,4	5,3

L'explosion des recettes de parrainage (+ 771 % en deux ans) doit être nuancée par le fait qu'elles ne représentent que 3,1 % des recettes en 1988.

La structure du chiffre d'affaires selon les différentes ressources fait apparaître nettement deux secteurs (hors Canal Plus qui constitue une catégorie à part). D'une part, le secteur commercial exclusivement financé par la publicité et, d'autre part, le secteur public pour lequel la part de la redevance intervient globalement en 1989 pour 41 % pour A 2 et 82,6 % pour FR 3.

De ce point de vue, le fait que A 2 se situe très largement dans un environnement comparable aux chaînes commerciales ne fait que souligner davantage sa mauvaise santé économique, sans pourtant qu'il y ait de lien entre celle-ci et la structure de son financement.

Structure du chiffre d'affaires 1986-1988 (en MF)

	CA total			Publicité			Parrainage		
	1986	1987	1988	1986	1987	1988	1986	1987	1988
TF1	2 872,9	3 490,0	4 824	1 986,8	3 280	4 130	20	90,3	289
Canal Plus	1 887,1	3 402	4 340	154	242,3	205	23	26	30
FR3	2 790,6	3 044,4	3 121,7	642,6	596,3	543,4	—	8,7	33
A2	2 842,4	3 020,1	2 904	1 923,6	2 125,5	1 838,4	4,4	25,4	86,9
La 5	199	406,8	783	189	378,4	692,8	10	26,9	54,5
M6	6,3	53,2	206,4	6	46,6	183,9	—	5,1	16,6
TOTAL	10 598,2	13 417,1	16 178,6	4 902,3	6 669,1	7 593,5	57,4	182,4	500
	Redevance			Abonnements			Autres recettes		
	1986	1987	1988	1986	1987	1988	1986	1987	1988
TF1	790,3	—	—	—	—	—	75,8	120,1	405
Canal Plus	—	—	—	1 699,5	3 076,1	3 989	10,4	57,8	116
FR3	1 985,8	2 261,7	2 361,3	—	—	—	162,3	177,7	194
A2	849,1	776,5	880,6	—	—	—	73,3	92,7	98
La 5	—	—	—	—	—	—	—	1,5	35,3
M6	—	—	—	—	—	—	—	1,5	5,9
TOTAL	3 617,2	3 038,2	3 241,9	1 699,5	3 076,1	3 989	321,8	451,3	854,2

Source article Louis POULHES précité.

Cette diversité de la structure financière des diffuseurs ne doit pas masquer le déficit global auquel ce secteur doit faire face.

Si l'on excepte le cas de Canal Plus, qui a réalisé un résultat net de 761 millions de francs en 1989 (+ 22,9 %) et dégage un taux de marge de 13 %, la situation des chaînes en clair fait apparaître un déficit global de 950 millions de francs en 1989. Ce déficit consacre un léger redressement puisqu'il était de 1,1 milliard de francs en 1988. Cette amélioration tient à la réduction des pertes avant frais financiers de M 6 et de La Cinq dont l'embellie des comptes fait espérer à ses dirigeants l'équilibre pour 1991.

A l'inverse, le déficit d'A 2 passe de 100 millions en 1988 à 300 millions de francs en 1989, tandis que FR 3 équilibre ses comptes en 1989 après un léger bénéfice de 23 millions de francs en 1988. Cette évolution semble devoir se poursuivre avec l'aggravation vraisemblable en 1990 du déficit cumulé d'A 2. Le président commun d'A 2 et de FR 3 annonçait dès avril que les prévisions de recettes publicitaires de la Loi de Finances pour 1990 ne pourront être atteintes.

Face à cette dégradation financière du secteur public, TF 1 a réalisé un bénéfice net de 220 millions de francs en 1989, après 161 millions de francs en 1988, pour un chiffre d'affaires consolidé de 5,3 milliards de francs en 1989.

Les conséquences de ces mauvais résultats financiers se retrouvent dans les stratégies de production telles qu'elles ont été présentées en 1989 d'après les chiffres du C.N.C. et telles qu'elles ressortent des décisions prises en 1990.

On l'a maintes fois souligné: c'est par le diffuseur que s'effectue l'essentiel de la collecte des recettes qu'il s'agisse de redevance, de publicité ou d'abonnements.

Aucune production, commande ou proposition d'un producteur, ne peut se faire sans son accord, sans financement de sa part.

Or, il ne peut contribuer efficacement à la production originale que s'il dispose de ressources substantielles ou s'il espère à court terme le début de son retour sur investissement.

Cette situation est celle que connaît TF 1 dont les bénéfices lui permettent une politique très agressive qui s'impose, du fait de sa position dominante, à l'ensemble du secteur. Cette politique passe notamment par le maintien en 1990 de ses tarifs publicitaires qui empêche ses concurrents

d'augmenter les leurs et donc de disposer de ressources supplémentaires.

En contrepartie, TF 1 s'est engagé dans un important programme de production audiovisuelle. La première chaîne a consacré 650 millions de francs à la fiction en 1989.

TF 1 vient, également, de créer une société de production -Starcom- et de décentraliser sa direction de la production.

Un même effort est fait par M 6 qui consacrera 90 millions de francs à la production en 1990. Cette évolution est remarquable et montre les limites d'une réglementation théorique qui ne tient compte ni des spécificités propres à chaque chaîne ni de ses contraintes financières.

Le fait que M 6 envisage l'équilibre financier pour 1991 et un retour sur investissement dès 1992 lui permet de s'engager dans la voie de productions originales alors que, jusqu'à présent, elle ne pouvait qu'acheter des séries. Le respect des normes édictées par les décrets quant à la production commence désormais à être envisageable, une fois la santé financière recouvrée.

A l'inverse, la politique suivie par A 2 est celle de la pause. La deuxième chaîne a décidé de recourir en 1990 au destockage. Cette stratégie responsable des dirigeants d'A 2, compte tenu de la nécessité du redressement financier, ne peut s'inverser que si les objectifs de recettes publicitaires sont atteints. Si tel était le cas, un volume suffisant serait disponible pour la création. Mais, dans la mesure où cet objectif ne semble pas pouvoir être atteint en 1990, on peut s'interroger sur la reprise de la production autonome d'A 2 en 1991.

Encore cette appréciation doit-elle être nuancée au vu des réalisations du secteur public en 1989 et des prévisions pour 1990.

ANTENNE 2
Production et achats de programmes
(en millions de francs)

	1989	1990	
	Réalisation (estimation)	Projet du C.A. du 26.10.89	Projet actuel
CREATION			
Fiction (dont animation)	500.4 (8.9)		505.4 (25.0)
Documentaires	52.0		52.0
Sous-total création	552.4		557.0
AUTRES PROGRAMMES			
Autres programmes jeunesse	44.1		60.0
Théâtre et musique	54.2		47.1
Magazines	99.0		115.5
Divertissements et jeux	280.9		294.5
Eté - fin d'année	53.7		58.0
Opérations exceptionnelles pilotes	36.6		25.0
Achats de droits	230.0		238.4
Provisions centralisées	32.5		28.2
Bandes annonces	9.0		9.0
TOTAL GENERAL	1 392.4	1 493.2	1 432.7

Le maintien du niveau de production de fiction pour Antenne 2 à 505 millions de francs montre l'effort du secteur public dans ce domaine qui doit être comparé, compte tenu du niveau différent des ressources, avec les 650 millions réalisés par TF 1 en 1989.

Encore faut-il préciser que -compte tenu de l'effet de destockage- la place de la fiction dans la grille d'A 2 augmente nettement en 1990, ce qui ne devrait pas manquer de se répercuter sur le niveau des créations de fiction en 1991 et 1992.

D'ores et déjà, les chiffres les plus récents transmis à votre Rapporteur montrent qu'alors que le budget annuel prévoyait d'engager 238 heures de fiction, les engagements à fin avril atteignent 246 heures pour un montant de 468 millions de francs.

Il est à remarquer qu'il s'agit presque uniquement de fiction lourde puisque ce chiffre n'inclut qu'une vingtaine d'heures de sitcoms (6ème série de "Maguy" 42 X 26 minutes). Si l'on enlève de ce chiffre une vingtaine d'heures produites par le Groupement Européen de Production, ce sont donc 206 heures de fiction lourde qui sont en cours de production à comparer aux 163 heures de 1989.

Pour développer sa production, Antenne 2 a innové dans ses méthodes d'intervention en raccourcissant les durées d'exclusivité pour permettre la vie des productions et en diminuant les parts coproducteurs.

En ce qui concerne les documentaires, les trois collections lancées en 1990 : histoire - société - découverte, représentent déjà une trentaine d'heures auxquelles viendront s'ajouter, d'ici fin 1990, 37 heures provenant de commandes ultérieures. Près de 50 millions de francs seront ainsi injectés dans ce circuit.

La projection des programmes d'Antenne 2, de 1989 à 1992, est en effet la suivante :

**Programmes de l'antenne
(en millions de francs)**

	Rappel budget 1989	budget 1990	1990/ 1989	Besoins 1991 (1)	1991/ 1990	Besoins 1992 (1)	1992/ 1991
INFORMATION	139.6	139.6	+ 23.2	172.8	+ 10.0	182.8	+ 10.0
SPORTS	104.5	138.2	+ 33.7	178.2	+ 40.0	218.2	+ 40.0
PRODUCTION ET ACHATS							
Création :							
Fiction	485.0	505.0	+ 20.0	825.0	+ 320.0	970.0	+ 145.0
(dont animation)	(14.0)	(25.0)	(+ 11.0)	(30.0)	(+ 5)	(35.0)	(+ 5)
Documentaires	52.0	52.0		69.0	+ 17.0	70.0	+ 1.0
Sous-total	537.0	557.0	+ 20.0	894.0	+ 337.0	1 040.0	+ 146.0
Autres programmes :							
Jeunesse (hors animation)	36.0	60.0	+ 24.0	80.0	+ 20.0	100.0	+ 20.0
Théâtre et musique	54.5	47.1	- 7.4	51.1	+ 4.0	52.1	+ 1.0
Magazines							
Divertissements et jeux	438.6	438.2	- 0.4	478.2	+ 18.0	485.0	+ 3.0
Provisions centralisées							
Eté, fin d'année	47.5	58.0	+ 10.5	78.0	+ 20.0	98.0	+ 20.0
Opérations exceptionnelles + pilotes	25.0	25.0		32.5	+ 7.5	40.0	+ 7.5
Achats de droits	230.0	238.4	+ 8.4	375.4	+ 137.0	450.4	+ 75.0
Présentation Antenne	9.0	9.0		9.0		9.0	
Total	1 377.6	1 432.7	+ 55.1	1 998.2	+ 565.5	2 274.5	+ 276.3
TOTAL GENERAL	1 621.7	1 733.7	+ 112.0	2 349.2	+ 615.5	2 675.5	+ 326.3

(1) en francs constants 1990.

On constate ainsi qu'en création, on passe globalement de 537 millions de francs en 1989 à 1 040 millions en 1992. La fiction progresse dans le même temps de 485 à 970 millions de francs.

Par rapport à ces chiffres, les achats de droits suivent en pourcentage une même progression, enregistrant de 1989 à 1992 un quasi doublement (230 à 450,4 millions de francs).

De plus, on peut remarquer que l'effort des programmes porte sur les émissions pour la jeunesse qui, animation comprise, passent de 50 à 135 millions de francs de 1989 à 1990.

Enfin, un effort particulier est fait pour assurer une meilleure couverture de la période estivale, traditionnellement délaissée, et de celle de fin d'année pour laquelle les crédits passent de 47,5 à 98 millions de francs.

Fiction, jeunesse et période estivale, les mêmes constatations révélatrices d'une orientation voulue par les responsables politiques marquent le budget de FR 3.

Comparée au secteur commercial, il ne semble pas que la crise du secteur public se marque par une dégradation de la qualité des productions et l'abandon des missions qui sont les siennes.

Pour autant, la poursuite d'un déficit cumulé ne peut s'admettre. Il est, pour l'instant, le prix à payer par la collectivité de blocages artificiellement imposés et d'insuffisances de financement depuis 1986.

Le développement de la production et de la création passe donc par une augmentation des ressources de l'ensemble du système : ressources publiques et ressources commerciales, mais aussi développement des chaînes thématiques sur le câble ou le satellite afin que puisse se créer véritablement un second marché.

D - LA PRESTATION TECHNIQUE

Si le secteur de la production audiovisuelle semble en voie de convalescence et donner des signes de reprise en dépit de sa grande fragilité, celui de la prestation technique apparaît comme véritablement sinistré.

Il est toutefois difficile de porter une appréciation objective sur un secteur aux contours mal définis pratiquement

ignoré par les statistiques de l'I.N.S.E.E. Des estimations existent cependant grâce aux études menées par Sonovision et Telescoop.

Le regroupement de ces sources permet de souligner l'existence de 750 sociétés de prestations audiovisuelles en France. Ce nombre, rapporté à celui des producteurs (environ 120 mais seulement une quarantaine réalisant plus de 20 millions de francs de chiffres d'affaires) et à celui des diffuseurs, met en valeur l'extrême concurrence qui règne sur ce marché dont la maturation et la restructuration ne semblent pas pouvoir se faire sans une concentration importante.

Une étude, réalisée par "Telescoop documentation financière" et portant sur 18 sociétés privées, ayant eu des exercices pleins de 12 mois chacun de 1986 à 1988, permet de prendre la mesure des difficultés rencontrées.

De 1986 à 1987, le chiffre d'affaires cumulé de ces sociétés est passé de 700 à 920 millions de francs, soit une augmentation de 31 %. Mais, en 1988, la progression n'est plus que de 3 %.

Si l'on prend en compte le résultat d'exploitation cumulé, on constate qu'il est passé de 34 millions de francs en 1986 à 60 en 1987, ce qui représente une progression de 72 %. Mais, en 1988, il a chuté de 54 %, pour tomber à 27 millions de francs. Dans ces conditions, le ratio résultat d'exploitation/chiffre d'affaires, qui était de 5 % en 1986, est monté à 6 % en 1987 et tombe à 3 % en 1988.

Cette évolution est d'autant plus inquiétante que les investissements (hors leasing) de ces sociétés sont passés de 83 millions de francs en 1987 à 119 en 1988, soit une progression de 43 %.

Ainsi, en 1988, le chiffre d'affaires a peu augmenté (3 %) tandis que les investissements bondissaient et que les marges se réduisaient. Si on prenait en compte la S.F.P., le chiffre d'affaires aurait baissé et le résultat d'exploitation cumulé serait négatif.

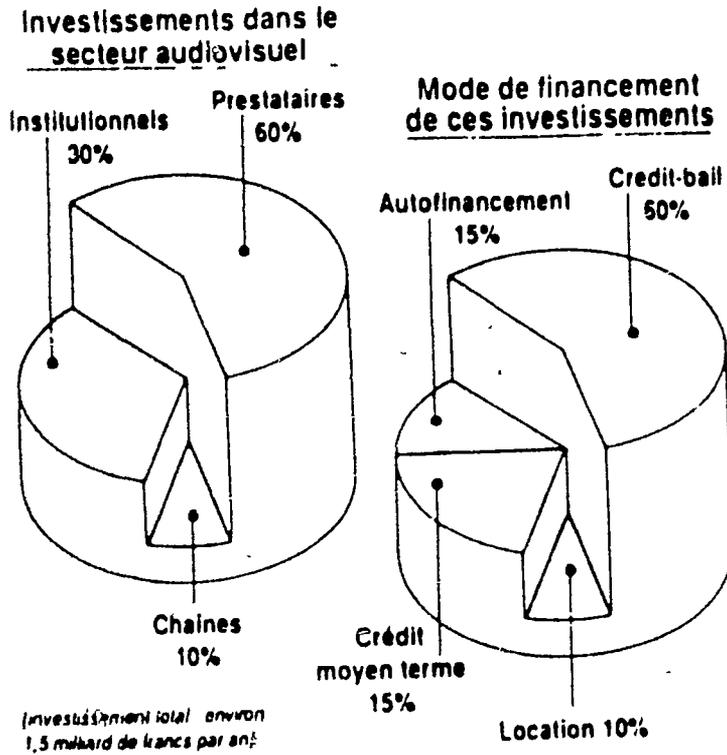
En 1989, les résultats d'ensemble du secteur devraient être encore moins brillants que ceux de 1988.

Cette course à l'équipement explique l'existence d'un cercle vicieux consistant pour des prestataires trop nombreux à tenter de séduire par leur équipement une clientèle très restreinte et qui s'organise.

Selon le principe d'équilibre de la bicyclette, les prestataires investissent et dont s'endettent pour répondre aux besoins d'une clientèle potentielle; ils cherchent ensuite à élargir leur clientèle pour amortir leurs investissements mais se livrent pour cela à une guerre des prix et continuent à investir

pour conserver une clientèle aux exigences encore plus importantes.

Pour un investissement total estimé à 1,5 milliard de francs par an, la structure de ceux-ci et de leur mode de financement est la suivante :



(Source : Sonovision n° 335/mars 1990)

L'année 1990 ne s'annonce pas plus facile pour les entreprises de prestations sous le double effet d'un sur-équipement et des intégrations verticales qui réduisent leur part de marché.

Intégration verticale des chaînes tout d'abord. La logique de la présidence commune voudrait que A2 utilise les moyens de production de FR 3 même si ce recours est volontairement limité dans les contrats d'objectifs au profit de la S.F.P. Concernant FR 3, la direction de la chaîne, en organisant l'autonomie des régions, conduit à proposer ses services en concurrence avec le privé. TF 1, de son côté, construit de nouveaux studios.

Intégration de certains producteurs ensuite, qui se dotent de nouveaux studios. De ce point de vue, l'inflation de studios est révélatrice de l'installation en France de producteurs d'outre-Atlantique.

Intégration des promoteurs d'événements enfin, comme le Groupement technique des hippodromes ou le Centre des Industries Techniques (C.N.I.T.), devenu le Centre d'Echanges et de Communication (C.E.C.).

Ce double mouvement ne peut aboutir qu'à une série de rapprochements entre les entreprises viables et à la disparition des autres. L'une des conséquences de l'endettement et de la disparition des entreprises étant le rôle, de plus en plus important, des banques et établissements financiers prêteurs qui se retrouvent propriétaires de ces équipements.

Les laboratoires, quant à eux, ont connu une double évolution due à la concurrence nationale et internationale.

D'une part, s'est développé un crédit laboratoire qui est accordé par les laboratoires à leurs clients. Ces derniers reportent ainsi leurs difficultés de trésorerie sur les laboratoires contraints alors d'emprunter et de se transformer en intermédiaires financiers.

D'autre part, l'évolution des techniques et la concurrence, notamment en la Grande-Bretagne et en l'Italie, ont conduit à une baisse des prix et à un endettement accru pour suivre les progrès techniques.

En 1990, il ne semble pas que le marché de la prestation technique puisse repartir. En effet, TF 1 se voit obligé par le C.S.A. de respecter les obligations contenues dans son cahier des charges vis à vis de la S.F.P. La première chaîne ne pourra le faire qu'en reportant une part importante de ses commandes sur la S.F.P., tandis que le secteur public semble adopter par nécessité un certain repliement sur ses propres moyens.

Le secteur semble donc condamné à ce que Sonovision a appelé les équations de l'échec.

Baisse des marges, concurrence sauvage, course à l'équipement, endettement démesuré : les prestataires techniques constituent, à coup sûr, le maillon faible de la chaîne audiovisuelle. Cela rend leur situation particulièrement inconfortable et précaire.

EQUATION 1. Le marché haut de gamme de la télévision met en rapport une demande oligopolistique (sept diffuseurs) qui s'organise, et une offre de prestation éclatée, désorganisée : dès lors, c'est la demande qui a la maîtrise de ce marché. Du côté de l'institutionnel, la concurrence sauvage qui règne entre les prestataires entraîne une forte pression à la baisse sur les prix, notamment sur le bas de gamme :

Pression des diffuseurs sur les prix
+
saturation du marché de l'offre
=
baisse des marges

Ce point est fondamental. Entre 1985 et 1989, le chiffre d'affaires du marché a été multiplié par trois. Dans le même temps, les marges des prestataires sont passées de 40 % à 18 % !...

EQUATION 2. Il résulte aussi de ce déséquilibre offre/demande, une tendance à investir toujours plus, dans du matériel toujours plus nouveau, dans l'espoir de faire la différence avec la concurrence : les conséquences de cette tentation sont le suréquipement et la saturation du marché, avec leurs corollaires, obsolescence accélérée des machines et baisse tendancielle des prix :

Baisse des marges
+
obsolescence rapide
=
baisse de rentabilité du capital

EQUATION 3. Les prestataires se retrouvent ainsi dans une situation de plus en plus périlleuse. Ils sont lancés dans une course à l'investissement lourd, alors même que la rentabilité du capital est déclinante. Leur situation est d'autant plus délicate que leurs investissements sont réalisés sur une base malsaine, l'absence de fonds propres.

Absence de fonds propres
+
nécessité d'investir
=
crédit massif
=
coefficient d'indépendance financière faible

EQUATION 4. Fragilisés et lancés dans une gigantesque fuite en avant, les prestataires sont à la merci des moindres aléas du marché. Or, ceux-ci ne sont pas rares. Il n'est besoin pour s'en convaincre que de considérer l'année 1989, qui a été particulièrement difficile, sans qu'il soit aisé d'en fournir une explication.

Endettement massif à court terme
=
soumission aux aléas = danger

Source Sonovision.

E - LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE PRODUCTION (S.F.P.)

Votre Rapporteur soulignait dans le rapport sur les crédits de la Communication du projet de loi de Finances pour 1990 la gravité de la situation financière de la S.F.P.

Cette situation est très préoccupante puisque le déficit de l'année 1989 connaît un quasi triplement par rapport à 1988, passant de 130 à près de 400 millions de francs (les chiffres définitifs seront connus courant juin 1990).

Les chiffres cités incluent néanmoins près de 100 millions de francs d'un plan de préretraite concernant 182 personnes en 1990.

L'analyse faite dans l'introduction du plan d'entreprise, adopté par le Conseil d'Administration de la S.F.P. le 11 janvier 1990, dresse un constat dramatique de l'impéritie des pouvoirs publics, principal actionnaire de la S.F.P., laissée dès 1974 dans une situation économique précaire avec des immobilisations immobilières disproportionnées inscrites au capital et une trésorerie insuffisante.

"Livrée sans préparation au jeu du marché, cessant soudainement de bénéficier de commandes garanties et de recettes provenant de la redevance, la S.F.P. a connu, depuis 1986, une situation financière très difficile.

Reléguée à l'extrémité de la chaîne des industries audiovisuelles, sa position la met, de fait, hors de portée du processus de création du profit, lui faisant subir la pression concurrentielle avec une très faible capacité de réponse.

Les marges se font de plus en plus en amont des processus décisionnels et financiers (diffuseurs et acheteurs d'espaces) et/ou sont captées par des intermédiaires (producteurs artistiques organisés autour de stars, organisateurs d'événements).

Ainsi, la S.F.P., dont la fonction traditionnelle est d'assurer, au profit des diffuseurs et sans intermédiaires, la responsabilité globale de fabrication des programmes, s'est trouvée profondément destabilisée sur les plans économique et organisationnel.

Simultanément, l'évolution du marché s'est traduite par la multiplication d'une concurrence multiforme (tant en production qu'en prestations) qui a déséquilibré le rapport offre/demande. Ainsi les prix de marché réels dans le secteur de la prestation sont en 1989 le plus souvent inférieurs, en francs courants, à leur niveau de 1986 (ce qui

explique, pour une part, la chute du chiffre d'affaires de la S.F.P. de 30 % en quatre ans).

Sur la même période, les décisions des Pouvoirs Publics, relatives à l'organisation du paysage audiovisuel, ont généralement eu pour conséquence de favoriser ce processus de dérégulation du marché.

Face à cette évolution, les efforts de gestion entrepris depuis 1986 n'ont pu que partiellement corriger la situation".

Certes, les responsabilités indéniables de l'Etat et des sociétés de diffusion publiques ne sont pas les seules. Le poids des corporatismes a également contribué à la situation catastrophique d'une S.F.P. livrée depuis 1986 à la concurrence.

Le Plan d'entreprise, portant sur la période 1990-91-92 a pour ambition le redressement de la S.F.P.

Le Plan d'entreprise

L'objectif de la S.F.P. est de devenir "une force de proposition pour créer et développer une véritable industrie de programmes, d'origine française, à vocation "internationale".

La S.F.P. pourra devenir un pôle financier et technique qui permettra de développer les relations avec les producteurs indépendants qui le souhaiteront.

Pour devenir une véritable industrie, l'activité de production doit reposer sur une approche marketing très poussée des attentes des principaux acteurs (consommateurs, agences de publicité, annonceurs et diffuseurs), la capacité à mobiliser des ressources financières }ongues (fonds propres et quasi-fonds propres) et être complétée par une activité d'ingénierie financière susceptible d'inventer de nouveaux modes de financement de la production".

Cette volonté de la S.F.P. traduit en fait une mutation fondamentale des méthodes et des esprits qui suppose un excellent climat social -indispensable- pour sauver l'entreprise.

L'effort demandé au personnel doit s'accompagner d'un important effort de l'Etat actionnaire devant aboutir à une recapitalisation de la S.F.P.

Le développement suppose en effet une mobilisation importante de capitaux propres. Outre l'Etat, la question du suivi de

l'augmentation de capital se pose à Antenne 2, TF 1, FR 3 et la Caisse des Dépôts et Consignations.

Mais l'effort de l'Etat ne saurait se limiter à cette recapitalisation. Dans son rapport pour le budget de 1990, votre Rapporteur avait estimé *"indispensable que, dans le cadre d'une meilleure complémentarité entre les différentes composantes du secteur public de l'audiovisuel, les chaînes publiques, qui devraient être les meilleurs clients de la S.F.P., accroissent de façon significative leurs commandes"*.

Cette volonté est affirmée comme un principe que l'on s'efforcera de satisfaire dans les contrats d'objectifs actuellement en cours d'élaboration entre les chaînes et l'Etat.

Cette affirmation de principe repose toutefois sur un postulat : que la S.F.P. offre des services concurrentiels au sein d'un marché concurrentiel ; la S.F.P., c'est-à-dire tout son personnel, du plus important de ses membres au plus modeste.

On ne saurait - dans la logique de marché national et international - imposer des commandes à perte aux chaînes elles-mêmes en situation financière difficile. L'affirmation des contrats d'objectifs est donc une présomption de clause de la société la plus favorisée à prestations et à devis égaux.

Se posent néanmoins deux problèmes sur lesquels les pouvoirs publics doivent se prononcer et éventuellement tirer les conséquences financières pour les partenaires publics :

- le recours pour FR 3 à son outil de production : l'élaboration d'une comptabilité analytique à FR 3 permettra une mise en concurrence exacte et claire.
- l'application de la réglementation de janvier 1990 : le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990, relatif aux obligations de production, limite la tentation technocratique de reconstitution de l'ancienne O.R.T.F. et du retour aux commandes obligatoires en imposant que 10 % du chiffre d'affaires net de l'exercice précédent soit consacré à des commandes à des producteurs indépendants dont la définition exclut de facto la S.F.P.

A contrario, cette disposition permet aux chaînes de recourir à leurs moyens propres (tel que le recours en est organisé dans les cahiers de charges) ou à des filiales pour 33 % de leur effort obligatoire de production (15 % du chiffre d'affaires net de l'exercice précédent).

Des réponses claires des pouvoirs publics doivent être apportées sur ces deux points et les conséquences pour la S.F.P. en être tirées.

Le respect des règles de la concurrence suppose que certaines règles soient appliquées strictement et que les pratiques tarifaires et commerciales soient contrôlées pour l'ensemble du secteur.

Les voies et moyens pour atteindre l'objectif fixé par le Plan d'entreprise passent par l'exercice de ses deux métiers, prestations de services et production, avec un accent particulier mis sur le second.

En effet, comme le souligne le Plan d'entreprise de la S.F.P., *"l'examen des marchés de prestations montre que ni le redressement financier de la société, ni a fortiori son développement, ne peuvent être sérieusement fondés sur ce seul mode d'intervention économique.*

Le développement de la fonction de producteur permettra seul à la S.F.P. :

1. *d'accéder aux centres de profits qui se formeront dans le rapport diffuseurs/financeurs/producteurs.*
2. *de nouer les alliances stratégiques nécessaires tant en France qu'en Europe : l'analyse de la demande de fiction montre que celle-ci porte essentiellement sur des produits dont la rentabilisation ne peut être assurée sur le seul marché national.*
3. *de réorienter vers ses moyens de prestations une part importante des marchés perdus depuis 1986 dans le domaine de la fiction.*
4. *de retrouver une capacité d'organisation et de planification de ses moyens techniques et humains".*

Sous réserve toutefois qu'un certain nombre de conditions soient satisfaites :

- analyser les besoins à partir d'un observatoire de programmes,
- développer l'accueil des projets (bureaux de lecture, ateliers d'écriture...),
- mettre en place les moyens d'ingénierie financière et juridique,

- moderniser la comptabilité notamment en séparant prestations de production,
- réduire la dépendance du producteur S.F.P. vis-à-vis du prestataire S.F.P.,
- moderniser la gestion de production au niveau des procédures comptables mais aussi de la gestion du personnel,
- développer un véritable appareil de marketing commercial.

En conclusion, on soulignera que, *"dans cet apprentissage, la S.F.P. ne doit pas compter sur ses seules ressources internes. Elle devra s'efforcer, à côté du développement de ses échelons propres de production (producteurs internes, service d'ingénierie juridique et financière), de constituer sur une base contractuelle un réseau avec des producteurs indépendants nationaux dont l'autonomie sera préservée et nouer des alliances stratégiques avec des producteurs européens de taille comparable à la sienne. Des initiatives seront prises en ce sens dès 1990.*

La nécessité économique de capter au profit de la production des ressources longues devrait conduire les producteurs et singulièrement la S.F.P. à privilégier un partenariat stable avec les financeurs".

Sous cette dernière appellation, nous regroupons indistinctement les financeurs directs de la production (investisseurs institutionnels ou spéculatifs) et les financeurs des diffuseurs (agences publicitaires, marchands d'espace et annonceurs).

On ne peut qu'être frappé par la pertinence du diagnostic effectué par la S.F.P. L'annonce des accords de coproductions tant avec les producteurs indépendants qu'au niveau international au dernier MIP-TV de Cannes va dans le sens indiqué par le Plan d'entreprise.

Votre Rapporteur souhaite que cette volonté soit relayée par des pouvoirs publics en assurant une recapitalisation de la S.F.P. qui lui permette d'assumer ses ambitions mais aussi que celle-ci fasse effort pour ne pas connaître de drame social qui pourrait sans doute remettre définitivement en question cet outil de travail avec ses richesses humaines.

CHAPITRE III

LES OBSTACLES INSTITUTIONNELS

La télévision a ceci de particulier qu'étant un média culturel, une source devenue principale de l'information, un élément de distraction et de loisir important, son impact politique excède de loin son poids économique.

Dans beaucoup de pays, l'accent a été mis sur l'enjeu culturel de la télévision, la loi se bornant alors à préserver l'indépendance du média par rapport au pouvoir politique et à définir ses règles de fonctionnement.

L'histoire française de la télévision n'a pas fait preuve d'une aussi grande sagesse ! La télévision est vite devenue un enjeu politique avant d'être un enjeu culturel sous l'effet de deux événements majeurs de notre vie politique.

- Le 22 avril 1961, les généraux de l'armée française en Algérie, menés par le Général SALAN, prennent le pouvoir. Le lendemain, le Général de GAULLE apparaît à la télévision, fustige l'action de ce "quarteron de généraux à la retraite" et fait -en quelques minutes- s'effondrer le putsch d'Alger.
- Le 5 décembre 1965, M. Jean LECANUET, candidat à la présidence de la République met le Général de GAULLE en ballottage en partie grâce à l'utilisation "à l'américaine" de la télévision dans sa campagne électorale.

De cette époque, date la tutelle étroite du pouvoir politique sur la télévision et particulièrement sur ses journaux télévisés.

La publication récente des carnets du Général de GAULLE montre à quel point cette tutelle et ces interventions étaient importantes.

Le fait que le débat politique, évacué des enceintes parlementaires, soit absorbé par les médias, explique comment et pourquoi la sélection des idées comme celle des hommes se fait à et par la télévision. Il n'est plus de vérité que médiatique.

Ce bouleversement, en même temps qu'il déplace les lieux du pouvoir, en affecte la nature.

François-Henri de VIRIEU vient d'analyser finement l'aboutissement de ce phénomène dans son livre "La Médiacratie", en montrant le transfert préoccupant de l'expression politique des structures démocratiques traditionnelles vers les médias.

Pourtant, le poids de l'Etat sur les médias, et notamment les télévisions, s'est considérablement allégé non seulement du fait de la création d'un important secteur commercial, mais aussi par la libéralisation notamment à travers les différentes lois intervenues depuis 1986.

Cette modification des rapports entre l'Etat et la télévision ne va cependant pas de soi tant la tutelle a du mal à se détacher d'un exercice tatillon et pesant de ses prérogatives. C'est pourquoi votre Rapporteur estime qu'un secteur public de l'audiovisuel fort et dynamique suppose une modification radicale de l'esprit dans lequel est exercée la tutelle de l'Etat.

A - LE DÉSÉQUILIBRE DE CONCURRENCE ENTRE ANTENNE 2 ET LES CHAINES COMMERCIALES

En situation de concurrence, les obligations pesant de droit ou de fait sur l'entreprise publique constituent un handicap qu'il convient d'assumer le mieux possible, voire de réduire. De toute évidence, elles représentent un poids budgétaire, des moins-values de ressources et une viscosité de fonctionnement qu'il faut analyser avec lucidité.

Cette situation résulte pour partie de l'ambiguïté de l'attitude de l'Etat à l'égard du secteur public. Actionnaire unique -ou majoritaire-, l'Etat l'incite à maintenir son équilibre financier. Régulateur, il lui confie des missions et des charges supplémentaires sans toujours prévoir une compensation judiciaire.

Ces charges sont d'autant plus lourdes de conséquences que la concurrence s'intensifie et constitue un élément décisif de rupture de l'équilibre entre les diffuseurs sur le marché publicitaire.

La recherche d'une plus grande cohérence entre l'Etat régulateur et l'Etat garant de la concurrence d'une part, l'Etat actionnaire d'autre part, doit devenir une constante préoccupation. Pour mémoire, on mentionnera également le

manque à gagner que représente pour l'ensemble du secteur public les exonérations de redevance (1).

Les missions de service public à la charge d'Antenne 2 peuvent être classées en deux catégories :

- des obligations éparses dont le coût financier, sans être négligeable, demeure relativement limité ;
- trois contraintes particulières qui contribuent fortement à la spécificité du secteur public et dont le coût s'avère très élevé.

Au sens strict, les missions de service public confiées à Antenne 2 se limitent à la programmation de certaines émissions particulières -telles que les émissions religieuses, les émissions d'information des consommateurs, les émissions d'expression directe, les messages de la délégation à la sécurité routière et à des obligations aussi diverses que :

- la programmation de 15 heures de concerts donnés par des orchestres français, nationaux et régionaux ;
- le sous-titrage d'émissions afin de les rendre accessibles au public des sourds et malentendants ;
- l'information sur la météorologie des DOM-TOM ;
- la réalisation d'émissions d'initiation sportive qui comportent notamment une information régulière sur les sports de faible audience ;
- les communications du Gouvernement et le droit de réplique des formations de l'opposition ;
- les émissions des campagnes électorales nationales ou référendaires.

Le coût direct de l'ensemble de ces obligations est relativement limité puisqu'il peut être estimé à environ 60 millions de francs, soit 2 % du budget de la société, certaines dépenses étant couvertes en tout ou en partie par des contributions particulières.

1 Le manque à gagner total des exonérations de redevance était estimé fin 1989 à 1,9 milliard de francs, soit une multiplication par six par rapport à 1981

Le coût indirect, en revanche, bien que n'ayant pas fait l'objet d'une étude précise s'avère élevé ; il réside en effet dans la perte d'audience qu'entraîne la programmation d'émissions auxquelles le public n'accorde qu'un intérêt limité - voire nul - en face d'émissions beaucoup plus attrayantes que proposent les chaînes commerciales (1) et des conséquences de cette programmation sur l'audience des émissions qui suivent dans la grille de programme. Ces pertes d'audience, très sensibles, ont des répercussions sur la collecte de ressources publicitaires (2).

Mais les coûts les plus importants de l'appartenance au secteur public résultent de trois contraintes particulières qui contribuent fortement à la spécificité du secteur public :

- l'extension du réseau de diffusion se traduit chaque année par la résorption de zones d'ombre dans des conditions techniques de plus en plus coûteuses. Il y aurait donc lieu de s'interroger sur l'opportunité d'utiliser le satellite Télécom 1C pour la couverture de ces zones ;
- l'interdiction d'interrompre les émissions par des écrans publicitaires constitue un handicap majeur pour la collecte des ressources dont l'effet a largement été démontré par ailleurs. Le manque à gagner de cette disposition peut être estimé, compte tenu de la valorisation des spots diffusés lors des coupures d'émissions, entre 350 et 400 millions de francs par an ;

Bien entendu, votre Rapporteur estime que l'interdiction de coupure des films doit être maintenue. Mais, parce qu'elle est une mission de service public clairement identifiée, elle doit trouver une compensation budgétaire.

- l'obligation de diffuser, aux heures de grande écoute, un quota de 50 % d'oeuvres d'expression française parmi les émissions de fiction pose un autre problème. Elle implique - afin de limiter le recours aux rediffusions et d'assurer une audience importante dans cette tranche horaire stratégique - des commandes de productions originales dont le coût est sensiblement plus élevé (de huit à douze fois) que celui des séries étrangères. Il est donc nécessaire

1. A titre d'exemple, au premier semestre 1989 face aux émissions religieuses du dimanche qui ont réalisé entre 5 et 18 % de la part d'audience selon les émissions, TF1 réalise des parts d'audience de 38 à 51 %. face aux émissions d'expression directe qui réalisent 10 % de part d'audience, TF1 réalise 53 % le samedi matin.

2 A titre d'exemple, les campagnes présidentielles et législatives de 1988 ont occasionné une perte directe estimée à 15 millions de francs de ressources publicitaires

d'augmenter le budget de productions d'environ 300 à 350 millions de francs de plus qu'il faudrait pour assurer une programmation de type commercial.

Au total, bien que ne pouvant encore faire l'objet d'un chiffrage rigoureux, les missions résultant de l'appartenance au secteur public représentent pour Antenne 2 un coût direct dont on peut estimer le montant à 800 millions de francs en 1989.

Enfin, en tant qu'entreprise publique, Antenne 2 doit accepter un certain nombre de contraintes de droit ou de fait qui alourdissent sa gestion, rigidifient son fonctionnement et créent une certaine distorsion par rapport à la concurrence :

- relations obligatoires de nature plus administrative que commerciale, avec T.D.F. et l'I.N.A. qui empêchent toutes négociations sérieuses du rapport qualité/prix des prestations fournies ;
- contrôle a priori exercé par les autorités de tutelle en cas de recours à l'emprunt ou de prises de participation extérieures, qui allonge les procédures et introduit des préoccupations parfois extérieures aux objectifs de l'entreprise, ce qui freine son développement et sa capacité de réaction, tout en réduisant singulièrement son autonomie de gestion ;
- absence de maîtrise de la politique commerciale de sa régie publicitaire, alors que celles des chaînes concurrentes sont très proches de centres de décision quand elles ne sont pas intégrées.

La différence de statut juridique entre FR 3 (laquelle est majoritaire dans sa régie) et Antenne 2 (où l'Etat est majoritaire) rend encore plus compliquée la tâche déjà lourde et contestée de la présidence commune des régies des deux chaînes publiques.

Il conviendrait en conséquence d'engager une réflexion profonde sur l'utilité de l'ensemble de ces missions et contraintes, sur leurs modalités de mise en oeuvre (Antenne 2 devant -aux yeux de votre Rapporteur- normalement disposer de sa totale autonomie éditoriale, commerciale et de gestion) et sur leurs coûts directs et indirects.

Il conviendrait également, dans l'avenir, de ne pas ajouter de nouvelles contraintes sans compensations

financières ou suppression d'autres charges qui allègeraient leur conséquence sur les ressources de l'entreprise.

B - L'ASSOUPLISSEMENT DES CONTRAINTES JURIDIQUES

Dotée du statut de "société nationale", Antenne 2 bénéficie certes d'un cadre juridique beaucoup plus souple que celui des organismes constitués en établissements publics.

Cela étant, l'article 2 (3ème alinéa) de ses statuts précise que "la société est soumise au contrôle économique et financier de l'Etat dans les formes et selon les conditions de la réglementation en vigueur".

Il faut savoir, à cet égard, que l'Etat a conservé, au moyen d'un réseau relativement dense de textes réglementaires, une tutelle étroite sur A 2. Non seulement cette tutelle ne dispense pas A 2 des contrôles prévus par le droit commun des sociétés commerciales (Commissaires aux Comptes, Assemblée Générale des Actionnaires, Conseil d'Administration), mais celle-ci est plus pesante pour les Sociétés Nationales de télévision que pour nombre de "nationalisées".

Deux exemples sont à cet égard éclairants :

- un arrêté du 3 mars 1982 (J.O. du 17 mars 1982 - page 2742) prévoit que "sont soumises au visa préalable du contrôleur d'Etat auprès des sociétés nationales de programme toutes les décisions fixant ou portant une rémunération ou une indemnité de licenciement ou de départ à la retraite à un niveau supérieur à un chiffre fixé par le contrôleur d'Etat" (ce chiffre est actuellement de 300 000 francs).

Il est clair que, même si ce texte peut, en certains cas, constituer un alibi bien commode pour certains gestionnaires, il n'en révèle pas moins une défiance difficilement admissible des pouvoirs publics à l'égard des instances dirigeantes des sociétés nationales de programme et un manque de souplesse évident dans la gestion.

- Un décret n° 82-1027 du 2 décembre 1982 (J.O. du 4 décembre 1982 - page 3666) dispense les "nouvelles sociétés nationalisées" de certaines des modalités du contrôle de l'Etat pesant généralement sur le secteur public, en les faisant échapper à :

- l'approbation, par leur autorité de tutelle, de leurs budgets d'exploitation et d'investissements,
- la fixation des règles concernant la tenue des comptes, l'évaluation des immobilisations et l'amortissement.

Or, pour ce qui est d'Antenne 2, ce type de contraintes demeure. En effet, malgré une proposition contenue dans le "Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'avenir du secteur public audiovisuel", en date du 27 juin 1989, les principes posés par le décret du 17 juillet 1984 "relatif aux dispositions financières concernant les organismes du secteur public de la commission audiovisuelle" (1) n'ont pas été remis en cause (même si, formellement, ce décret - pris en application de la loi de 1982- est caduc).

C - LES CONTRAINTES PROPRES À FR 3

Le contrat d'objectifs pluriannuel souligne à juste titre que "FR 3 est la chaîne de l'alternative offerte aux téléspectateurs tant par sa dimension régionale que parce qu'elle cultive la différence et la nouveauté".

Du fait de sa structure régionale, la caractéristique principale de FR 3 tient à l'importance de son personnel (3 500 salariés) et à l'existence d'un appareil de production autonome important.

Concernant le personnel, son nombre résulte directement des nécessités de la télévision de proximité qui implique des effectifs nombreux. FR 3 s'oriente vers une adaptation qualitative et une amélioration des conditions d'emploi de son personnel. Une meilleure utilisation notamment des bureaux d'information de FR 3 conduira à une meilleure qualité de l'information. La complémentarité sur les sujets locaux avec Antenne 2 devrait également contribuer à cet objectif.

De même, le rapprochement des moyens techniques en grande région, la mobilité accrue du personnel et l'ouverture de l'appareil de production à des opérations avec ou pour des producteurs indépendants vont dans le même sens.

1. Le décret n° 84-705 du 17 juillet 1984, pris en application de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1986 sur la communication audiovisuelle, pose les règles concernant la préparation des budgets et la répartition des ressources spécifiques des organismes du secteur public, définit le produit de la redevance et la répartition des encaissements, prévoit l'emploi des ressources issues de la publicité de marque et rappelle les règles sur le contrôle de gestion et la tutelle financière.

Enfin, l'annonce d'un plan de préretraite négocié avec les pouvoirs publics et les syndicats devrait permettre un rajeunissement et une requalification d'un dixième de l'effectif.

1. Les contraintes d'une télévision régionale

Elles mettent particulièrement en valeur le poids de la tutelle et l'ambiguïté du rôle de l'Etat actionnaire.

FR 3 a donc décidé de signer avec ses différentes stations régionales des contrats d'objectifs. Elaborés dans un but de régionalisation des activités et des programmes, ces contrats devraient normalement renforcer l'autonomie et les responsabilités des stations régionales. Ils comportent un plan de charges pour l'année et des opérations pilotes pour l'amélioration de l'information de proximité, d'organisation de la production et le développement du partenariat régional, national ou européen.

La télévision de proximité "est la priorité de la chaîne aujourd'hui. Cette logique de développement est d'ailleurs inscrite très précisément dans tous les contrats d'objectifs signés entre le directeur général et les directeurs régionaux. Logique de fédération de stations régionales ou de syndication de stations métropolitaines locales ou régionales. A terme, FR 3 sera une banque de programmes et d'informations pour des stations régionales de télévision et syndication".

*Christian DAURIAC
Directeur régional des stations Ile-de-France et Centre*

Stratégies n° 102 - 28 mai-3 juin 1990

Ont donc été signés les contrats FR 3 Limousin-Poitou-Charentes, FR 3 Aquitaine, FR 3 Bretagne-Pays de Loire, FR 3 Alsace, FR 3 Ile-de-France-Centre, etc... Au total, douze contrats signés avec les stations régionales. L'exemple de la région Ile-de-France-Centre est frappant en ce qu'il réaffirme les grands axes de la politique régionale de FR 3 : renforcer l'information régionale et de proximité, en partenariat avec les collectivités publiques territoriales, la presse écrite régionale, les réseaux câblés et des partenaires étrangers pour les stations frontalières et qu'il s'applique à une métropole.

Le contrat d'objectifs de FR 3 Ile-de-France-Centre prévoit pour la région Paris Ile-de-France, la création d'une télévision de métropole comparable à celles existant déjà dans d'autres capitales. C'est ainsi que, dès janvier 1991, trois ou quatre heures de

programmes d'informations et de services consacrés à Paris et à son agglomération, en décrochage du programme national seront mis en place pour la région Centre, le développement d'un "réseau d'informations multivilles" qui s'appuiera en priorité sur des agglomérations moyennes, comme Orléans, Blois ou Tours.

La grille de programme régional de FR 3 Paris Ile-de-France-Centre commencera à être renouvelée dès septembre 1990, avec un développement de l'information régionale et de proximité et de l'information de service, dimanches et jours fériés y compris, et l'extension des capacités de programmation de la télévision régionale au-delà des seules informations événementielles.

Mais le problème pour une station régionale n'est pas tant d'avoir défini et accepté des objectifs ambitieux que de savoir s'ils seront financés.

En effet, son directeur régional évalue à 200 millions de francs le budget annuel nécessaire à cette nouvelle forme de télévision locale alors que le budget de la station pour 1990 n'est que de 54 millions de francs.

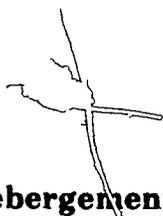
Le rôle de la tutelle s'exerce donc à deux niveaux :

- **en premier lieu, il est évident que ces contrats entre FR 3 et ses stations régionales devront s'intégrer dans le contrat d'objectifs pluriannuel.**

Or, la quasi intégralité de ces contrats régionaux sont signés tandis que le contrat d'objectifs (national) ne l'est pas encore. En termes populaires, cela s'appelle "mettre la charrue avant les boeufs".

Le poids de la tutelle est donc fort au moment de la négociation finale du contrat d'objectifs.

- **Surtout, on peut s'interroger sur le fait de savoir si les moyens financiers de ses ambitions, qui répondent à des notions pourtant claires de service public, suivront. FR 3 se trouve dans la situation d'une entreprise qui définit des objectifs, des projets et une stratégie de développement et de service tout en laissant à un autre le soin de définir l'enveloppe budgétaire nécessaire à la réalisation de ces ambitions. En fait, qui dirige FR 3 : de son Directeur général ou du Ministre de la Communication ; car telle est bien -à la suite de cette analyse- la question qu'il faut poser.**



2. L'hébergement de la Sept sur FR 3

l'hébergement de la Sept sur FR 3 est à l'heure actuelle une question délicate à nouveau débattue entre les intéressés qui ne se sont engagés que jusqu'au 31 décembre 1990.

Les retards du satellite et du câble ne donnaient à la Sept qu'une diffusion confidentielle.

Il s'agissait donc, afin de créer une identification claire de la Sept -déjà diffusée partiellement par FR 3 au long de la semaine-, d'obtenir une fenêtre indépendante dans le programme de la troisième chaîne.

Une diffusion sur un canal hertzien en clair, éventuellement partagée avec d'autres diffuseurs, a été écartée du fait que les coproductions réalisées par la Sept réservent le droit de diffusion hertzienne en clair à d'autres et notamment FR 3 ou A 2 (de façon réduite pour cette dernière). Une diffusion en clair se heurte donc au problème financier du rachat des droits de diffusion.

Une fenêtre sur FR 3 permettait, pensait-on, de juger en grandeur réelle de l'impact de la chaîne, de mieux rééquilibrer la balance de nos accords avec nos partenaires allemands, enfin, de créer l'intérêt pour un public désireux de profiter d'une meilleure qualité d'image sur le satellite.

Il y a un certain paradoxe -bien que la Sept ait une vocation européenne- à ce que cette chaîne, entièrement financée sur fonds publics, soit principalement reçue pour des raisons techniques par le Luxembourg, la Belgique, le Danemark, la Suisse, les six millions de foyers câblés de R.F.A. puis la Pologne !!!

Le respect de nos engagements internationaux vis-à-vis de l'Allemagne rendait l'hébergement de la Sept quelque part absolument indispensable.

C'est sur les conditions et les effets de cet hébergement que porte le débat.

En effet, dès l'annonce de l'accord, un contentieux s'est créé entre l'Etat et FR 3 concernant le montant de la "juste" indemnisation réclamée, qui tient compte des frais de diffusion, du reclassement d'émissions, de la perte de recettes publicitaires et de la défidélisation des téléspectateurs de FR 3 le samedi.

Concernant l'indemnisation du "préjudice", l'intervention de la tutelle a été lourde de conséquences.

FR 3 a estimé à 89 millions de francs le manque à gagner issu de "l'hébergement" de la Sept sur son antenne. Le Ministre de la Communication a accordé 30 millions de francs, dont 9 millions de redevance supplémentaires et 21 millions de recettes publicitaires... à trouver.

FR 3 -comme il est logique- dénonce ces chiffres et l'absurdité qu'il y a à compenser par des recettes publicitaires nouvelles une perte due en large partie à la baisse des recettes publicitaires de la chaîne le samedi. Quelle cynique conséquence !

On peut souligner l'opportunisme de la tutelle prête à s'orienter vers une baisse des recettes publicitaires (1) mais qui encourage, à court d'expédient, à la recherche de recettes publicitaires nouvelles !

Il appartient évidemment à votre Rapporteur de souligner les incohérences d'une telle attitude.

Le C.S.A., lui-même, a soulevé un certain nombre d'incompatibilités juridiques à cet hébergement et notamment le fait que la liberté éditoriale de FR 3 est, de ce fait, remise en cause.

Quoiqu'il en soit, une fois le principe de l'existence de la Sept décidé, il a bien fallu lui donner les moyens d'être vue, sauf à considérer que les sommes importantes investies dans la Sept par le contribuable n'auraient été d'aucun effet pour le téléspectateur français !

Le Gouvernement s'est donc piégé lui-même . D'une part, la nécessité de diffuser la Sept, d'autre part le refus de FR 3 d'un hébergement permanent dont les conséquences financières n'étaient manifestement pas tirées et qui contribue aux difficultés globales du secteur public.

Si l'on écarte le retour ex-ante, plusieurs solutions sont envisageables :

- le maintien en 1991 de l'hébergement le samedi sur FR 3 avec une compensation financière équitable ;

1. "Je crois surtout qu'il faut réduire et réduire sensiblement la part de l'appel à la publicité pour le financement des chaînes publiques" (Mme TASCA - 4 MAI 1990 - EUROPE 1.

- la fusion pure et simple avec FR 3 au prix d'une modification radicale des missions de l'une et de l'autre ;
- l'attribution d'un canal de diffusion en clair, ce qui suppose un coût important pour le rachat des droits ; en effet, les accords passés entre la SEPT et les chaînes hertziennes, diffusant en clair, accordent à ces dernières les droits de diffusion pour la France hors satellite ou câble. Pour ne pas stériliser une partie importante des programmes, la SEPT dans l'hypothèse d'une diffusion en clair devrait donc racheter ces droits.
- l'attribution d'une fréquence cryptée pour la Sept.

Cette dernière solution présenterait de nombreux avantages mais choque quelque peu concernant une chaîne déjà entièrement financée par le budget de l'Etat et donc par le contribuable.

On avance néanmoins plusieurs arguments en faveur de cette solution :

- d'une part, l'abonnement pourrait être financièrement limité (de l'ordre d'une cinquantaine de francs par mois) alors que le seul abonnement en câble -il est vrai avec d'autres programmes- coûte plus cher ;
- ce coût serait faible par rapport à l'accès satellite dont l'équipement (décodeur et parabole) est encore onéreux ;
- enfin, on pourrait arguer du fait que la vocation culturelle de la chaîne pourrait permettre une contribution financière d'un public désireux de la regarder.

En tout état de cause, l'affrontement sur la question de l'hébergement est révélatrice du poids de la tutelle financière de l'Etat sur les chaînes publiques.

Paradoxalement, la logique internationale de la Sept voudrait au contraire que la tutelle et le contrôle soient moins importants sur une chaîne entièrement financée sur fonds publics que sur les autres. En effet, le fait d'être régi par un traité autonomise la Sept. M. Jérôme CLEMENT, son Président, en tire déjà un certain nombre de conséquences en soulignant l'inaptitude du C.S.A. à réguler une institution franco-allemande.

3. La mission spécifique de FR 3 pour la jeunesse

Parmi les missions de service public inscrites au cahier des charges de FR 3, ou imposées par les nécessités du moment, on ne peut manquer de souligner une certaine opposition des objectifs.

Le fait de privilégier la jeunesse et de songer à lui offrir des programmes de qualité, qui excluent la violence avec un contenu éducatif, est une mission prioritaire de service public.

Pour toucher les différentes classes d'âge, deux moments privilégiés peuvent être dégagés dans la semaine :

- le mercredi et notamment son après-midi ;
- le samedi.

Or, dans le premier cas, FR 3 se doit de retransmettre le mercredi après-midi les débats parlementaires, autre mission de service public, et, dans le second, a dû renoncer à son émission jeunesse du samedi soir du fait de l'hébergement de la Sept.

Il paraît évident que ce type de blocage entre objectifs antagonistes devrait disparaître en laissant à FR 3 la responsabilité totale de sa grille de programme.

D - UN TOILETTAGE NÉCESSAIRE DES CAHIERS DES MISSIONS ET DES CHARGES D'A 2 ET DE FR 3

1. Les obligations de programmation

Peu de modifications semblent nécessaires dans cette partie qui définit les missions générales de service public.

Du reste, les contrats d'objectifs prévoient un certain nombre d'améliorations.

Il en va ainsi du principe de participation à la communication locale pour FR 3, aux activités de diversification ou aux obligations concernant les malentendants.

Mais il existe un vide juridique : c'est celui qui concerne, depuis la loi de 1986, l'organisation de la "continuité du service" en cas de grève : l'absence de décret d'application de l'article 57 de cette loi interdit pratiquement toute réquisition ; et tel fut le cas lors de la grève de Radio-France du 22 mars au 3 avril 1990.

Renvoyer, dans le cahier des charges, au décret du 29 décembre 1982, qui organisait "le service minimum" (en application de la loi précédente), serait juridiquement précaire et inadapté :

- s'agissant d'apprécier d'éventuelles restrictions à une liberté publique, un décret en Conseil d'Etat pris spécialement en application de la loi en vigueur serait donc nécessaire ;
- la loi de 1982 et son décret d'application organisent le "service minimum", notion remplacée, dans le cadre de la loi de 1986, par celle de "continuité du service" : même si le Conseil Constitutionnel a précisé que cette expression ne signifiait pas "service normal", elle ne peut être pour autant assimilée à celle de "service minimum".

Au sein de chaque chaîne, le droit de requérir les agents devrait pouvoir s'exercer pour :

- le fonctionnement du Bloc Programme et de la régie de diffusion ;
- la réalisation et la diffusion en direct de deux éditions quotidiennes d'information (dont une édition régionale pour FR 3), le reste du programme étant composé d'émissions enregistrées ;
- les communications du Gouvernement.

Votre Rapporteur doit souligner l'urgence d'une solution juridique claire. L'exemple de la grève de Radio-France a créé un précédent regrettable et inacceptable compte tenu du fait qu'il s'agit d'un service public.

Le vide de programme (hors retransmission pathétique du programme HECTOR) (1) est révélateur du poids de la tutelle sur le secteur public. L'exemple de mouvements sociaux précédents démontre, à l'évidence, qu'une direction affaiblie par les décisions directes de la tutelle sur la gestion de l'entreprise et les abus des corporatismes aboutissait à la négation des missions dont le service public est normalement chargé. **La direction d'une chaîne devient impossible lorsqu'il y a connivence -explicite ou tacite- entre le pouvoir politique et le pouvoir corporatiste.** La continuité du service public ne saurait se limiter à une information minimum. Il convient de rappeler que la radio est l'un des moyens fondamentaux de répondre à une catastrophe naturelle, à des événements exceptionnels (comme les inondations de Nîmes par exemple) ou à des

1. HECTOR : programme de musique classique de Radio-France, diffusé par le satellite TDF 1.

communications du Gouvernement. Elle est un instrument de sécurité nationale qui a été pris en otage pendant dix jours. Il ne faut pas qu'une telle situation puisse se reproduire.

2. Les obligations particulières

Les articles 26 à 44 pour A 2 et 28 à 46 pour FR 3 sont relatifs aux obligations de diffusion. Dans la mesure où les décrets du 17 janvier 1990 élargissent expressément aux chaînes publiques les obligations de production et de diffusion, les cahiers des charges doivent, par souci de simplification, être adaptés.

Concernant le décret 90-66, l'article 13 de son titre II prévoit la modification des articles 27 pour A 2 et 29 pour FR 3 des cahiers des charges intégrant les définitions nouvelles des oeuvres cinématographiques et des oeuvres audiovisuelles de courte ou de longue durée, d'expression originale française ou originaires de la Communauté Economique Européenne.

Cette harmonisation n'exclut pas -dans le cadre de mission de service public- de négocier avec les chaînes, dans leurs contrats d'objectifs, des obligations plus contraignantes pour peu qu'en soient tirées les conséquences financières.

C'est ainsi qu'est affirmé dans le projet de contrat d'objectifs d'A 2 que cette chaîne "a vocation de soutenir l'existence et le développement d'un pôle de création télévisuelle".

Il y est affirmé que "l'appartenance au secteur public confère à A 2 une mission particulière pour certains genres" et notamment la fiction française et européenne, les documentaires et magazines et les émissions pour la jeunesse.

Concernant les autres obligations, certaines améliorations pourraient être apportées de façon à rendre plus "télévisuelles" certaines émissions de service public en concertation avec les intéressés.

Il en va ainsi de la retransmission des débats parlementaires, des émissions d'expression des partis politiques et organisations syndicales, des émissions religieuses, etc... Pour ces dernières, une concertation avec les représentants des différentes confessions permettraient peut-être d'envisager d'aménager une partie de la matinée du dimanche qui est jour de culte seulement pour les religions chrétiennes.

3. Les obligations de production

La même mise à jour des dispositions des articles 45 à 49 pour A 2 et 47 à 51 pour FR 3 doit se faire en fonction de la publication du décret n° 90-67 du 17 février 1990 sur les obligations de production.

Les dispositions relatives à l'effort financier consacré aux coproductions cinématographiques seront caduques au 1er janvier 1991 et remplacées par les dispositions du titre II du décret n° 90-67.

Pour la production audiovisuelle, un certain nombre de dispositions du cahier des charges demanderaient à être harmonisées tant avec le décret qu'avec les contrats d'objectifs.

A titre d'exemple, les limitations selon les genres du recours aux moyens propres de production devraient être revues avec l'obligation pour les diffuseurs de consacrer 10 % de leur chiffre annuel net de l'exercice précédent à des opérations commandées à des producteurs indépendants.

Les contrats d'objectifs viendraient alors compléter ces dispositions.

Pour la production, Antenne 2 s'engage dans le projet de contrat d'objectifs à renforcer son niveau d'investissement, à privilégier les préachats plutôt que les apports en coproduction, à développer une stratégie d'alliance et de partenariat en priorité au sein du service public et notamment en direction de la S.F.P. et de l'I.N.A.

L'effort demandé à A 2 tant en programmation qu'en production suppose une augmentation d'environ 60 % sur trois ans de l'enveloppe financière allouée à l'alimentation de la grille de programmes.

4. Les ressources

C'est le point le plus délicat et le plus contesté à l'heure actuelle.

Deux principes fondamentaux doivent guider la réflexion.

Si le plafonnement normatif des recettes publicitaires des organismes publics n'est pas admissible, la couverture, par des ressources publiques (redevance et apports du budget général), d'un manque à gagner en termes de recettes publicitaires, réalisé du fait de la compétitivité insuffisante du

secteur public dans un domaine de nature concurrentielle, ne l'est pas non plus.

La redevance ne peut suppléer un manque de recettes publicitaires que si celui-ci est lié à une audience faible parce que spécifique. La notion d'"émission de service public" prend alors son sens. Et la redevance est alors justifiée parce qu'elle finance les "coûts" liés aux obligations du service public.

Il ne s'agit pas d'adopter la démarche extrême, mais facile, voire démagogique, qui consiste à dire "à secteur public, financement public ; à secteur privé, financement privé". Mais plutôt de dire, "à service public, financement public ; à fonctionnement commercial, financement commercial".

C'est dans cette optique qu'une refonte des dispositions des cahiers des charges pourrait être envisagée d'autant que le dispositif applicable à l'exploitation commerciale des espaces de diffusion (publicité, parrainage, "Régie Française des Espaces" -R.F.E.-) est souvent une survivance de la réglementation conçue avant 1986 pour un marché de répartition (que la télévision publique contrôlait à plus de 90 %) : il doit être adapté, en tenant compte de la particularité des deux chaînes publiques, désormais minoritaires sur un marché de forte concurrence.

a) La publicité

Diffusion "à l'occasion d'interruptions normales du programme" : sans mettre en cause la non-coupe des films (spécificité des chaînes publiques fixée par la loi de 1986 -art. 73), la notion d'"interruption normale" ne devrait-elle pas être étendue aux oeuvres ou émissions dont le contenu et la réalisation ont été conçus en conséquence : jeux, séries étrangères... ? La rigidité actuelle concentre sur des "tunnels" nécessairement longs l'impact publicitaire, au préjudice de leur valeur marchande et de l'intérêt même du téléspectateur.

Secteurs interdits :

- Est-il justifié d'interdire presse, cinéma, édition littéraire de toute forme de publicité télévisée (alors que ces secteurs exploitent les autres supports, l'affichage en particulier ?) ; la publicité collective devrait au moins leur être accessible.
- **Temps maximum** : il faudrait impérativement corriger l'anomalie qui contingente FR 3 à 5 minutes et 10 minutes par heure, alors que toutes les autres chaînes diffusent 6

et 12 minutes : la décision du C.S.A. du 18 juillet 1989 accordant ces quotas à la Cinq et M 6 rend la situation de FR 3 encore plus discriminatoire.

- **Tarifs** : l'approbation par les tutelles des **abattements** applicables à la **publicité collective** est d'autant plus aberrante que les "clients" (SID, etc...) sont loin de favoriser les chaînes publiques dans leurs investissements, sollicités par des télévisions commerciales libres de négocier leurs conditions : ne devrait être maintenu que le principe d'un système d'abattement.

b) Le parrainage

Sauf à envisager une révision de la loi de 1986 (art. 48 modifié par la loi du 17 janvier 1990), il n'est pas possible d'élargir le champ du parrainage, limité aux "émissions qui correspondent à la mission éducative, culturelle et sociale... assignée par la loi". En revanche, les modalités de contrôle par le C.S.A. devraient être revues dans un sens plus égalitaire entre chaînes publiques et chaînes privées.

Votre Rapporteur se félicite de l'action menée en ce sens par le C.S.A. qui vise à freiner les excès du sponsoring que le Conseil a pu constater.

c) La communication d'entreprise ou institutionnelle (RFE)

Le dispositif arrêté par l'ancienne "Régie Française des Espaces", complètement inadapté à l'évolution du marché, place là aussi les chaînes publiques en situation d'infériorité par rapport à leurs concurrentes :

- Quant au but visé : c'est moins "l'activité de l'entreprise ou de l'institution que son "image" (notion plus large, qui ne doit pas interdire de citer les produits).
- Quant aux tarifs : négociation commerciale (et non plus approbation nécessaire par la tutelle).
- Quant au contrôle : comme pour le parrainage, seules les télévisions publiques sont soumises en fait au contrôle du C.S.A. : soit chaque chaîne assure elle-même son auto-contrôle, soit on contraint les chaînes commerciales à être soumises au même dispositif.

5. Les relations avec les autres organismes

La logique du secteur commercial et concurrentiel dans lequel le législateur a voulu mettre T.D.F. et l'I.N.A. devrait être prise en compte dans les cahiers des missions et des charges d'Antenne 2 et de FR 3.

On voit que le toilettage des cahiers des missions et des charges suppose un certain nombre de modifications importantes pourtant nécessaires pour permettre une meilleure adaptation du secteur public aux conditions existant dans le paysage audiovisuel français depuis 1986.

E - TUTELLE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1. La fixation des effectifs

Le budget pour 1990 a été marqué par l'abandon de la procédure administrative de fixation des effectifs permanents.

Votre Rapporteur avait déploré, depuis de nombreuses années, une excessive rigidité dans la gestion des entreprises du secteur public de l'audiovisuel.

Pour autant, la contrainte ne disparaît pas totalement puisque la masse salariale des effectifs permanents figurant dans le "bleu budgétaire" 1990 a été calculée non par simple glissement des chiffres de l'année 1989, à caractère purement prévisionnel, mais par actualisation des comptes arrêtés de l'exercice 1988. Le montant ainsi obtenu correspond en principe à la réalité de la gestion des sociétés.

Il conserve, toutefois, un caractère contraignant qui obligera les sociétés à jouer soit sur les effectifs, soit sur les rémunérations, mais dans le cadre d'une masse prédéterminée.

En outre, les termes du "bleu" -qui font preuve d'une relative complexité et d'une certaine abstraction- restent d'une interprétation difficile, que votre Commission souhaiterait voir éclaircie.

"Pour contrôler et orienter la politique de chaque organisme, dans le cadre des règles fixées pour l'évolution du niveau des rémunérations de l'ensemble des entreprises publiques, la tutelle disposera désormais, outre de ses pouvoirs d'actionnaire, des objectifs de gestion contenus dans les contrats d'objectifs et des procédures de suivi mises en oeuvre dans ce cadre".

Votre Commission des Finances s'était alors inquiétée d'un risque de détournement consistant en ce que la fixation normative des effectifs disparaisse du bleu budgétaire et donc échappe au contrôle du Parlement mais réapparaisse par circulaire ou dans les contrats d'objectifs.

Le projet du contrat d'objectifs se borne à prévoir une politique de gestion prévisionnelle du personnel autour de deux lignes directrices (communication interne et plans de carrière pour le personnel) et des conclusions d'une mission d'information, d'observation et de proposition dont "les premiers enseignements seront connus à la fin du premier trimestre 1990".

Il y est souligné que "cette politique visera, à terme, à rapprocher Antenne 2 de l'effectif optimal dont la société a besoin pour fonctionner au mieux de son efficacité".

Parallèlement à ces objectifs très généraux, qui demanderont à être précisés, une procédure de contrôle de la masse salariale a été décidée et définie en collaboration avec le contrôleur d'Etat.

Cette procédure fait l'objet d'une note du Service juridique et technique de l'information, relative aux nouvelles modalités de contrôle de la masse salariale des entreprises du secteur public audiovisuel, en date du 2 mars 1990.

Cette note est suffisamment caractéristique de la décision de ne plus fixer administrativement les effectifs pour que votre Rapporteur ait jugé bon de la reproduire in extenso :

"NOTE

relative aux nouvelles modalités de contrôle de la masse salariale des entreprises du secteur public audiovisuel

La fixation administrative des effectifs permanents des entreprises publiques de l'audiovisuel a été abandonnée au profit de nouvelles modalités de contrôle de l'ensemble des composantes de la masse salariale.

Cette réforme répond à la volonté gouvernementale de donner aux dirigeants des entreprises publiques une plus grande autonomie de gestion, avec sa contre-partie de responsabilité.

1) Description du dispositif proposé

1.1 Les prévisions

1.1.1 Prévisions à moyen terme : les contrats d'objectifs.

C'est là qu'est réalisée l'analyse de la situation actuelle et des perspectives d'activité des entreprises. C'est également là que doivent être évalués les gains de productivité que se propose de réaliser l'entreprise.

La stratégie à moyen terme ainsi élaborée devrait permettre de définir les besoins en termes de postes de travail et, partant, de profil optimal du personnel par qualifications, et servir ainsi de base à l'application de la norme annuelle d'évolution de la masse salariale.

Enfin, c'est sur la base des contrats d'objectifs que devraient être élaborés les accords d'intéressement qui, rappelons-le, sont conclus pour une durée de trois ans.

1.1.2 Prévisions annuelles : l'annexe au projet de loi de finances concernant les entreprises du secteur public de l'audiovisuel.

Les prévisions budgétaires des entreprises, prises en compte lors de l'élaboration du projet d'annexe à la loi de finances initiale devront traduire de manière réaliste les prévisions d'activité de ces entreprises.

Ces montants auront un caractère limitatif pour la masse salariale des permanents et celle des occasionnels, et un caractère évaluatif pour la masse salariale des intermittents, celle des cachets, celle des piges et des suppléments de cachets qui fluctuent en fonction de la programmation et des choix de production.

1.2 Suivi de l'exécution annuelle.

1.2.1 Les modalités du contrôle

Les entreprises adressent au Contrôle d'Etat et au Service Juridique et Technique de l'Information un état au moins trimestriel, des réalisations des dépenses de personnel sous forme de tableau de bord.

Pour réaliser le document de suivi, les entreprises reprennent en les regroupant les données comptables fournies par le compte 64.

Ces chiffres seront rapprochés des prévisions communiquées avant chaque exercice budgétaire.

Les écarts constatés entre prévisions et réalisations donneront lieu en cas de dérive, à l'initiative du Contrôle d'Etat ou du S.J.T.I., à des réunions réunissant des représentants de ces deux instances et de l'entreprise concernée.

Parallèlement et pour simple information, les entreprises continueront à transmettre au Contrôle d'Etat l'état mensuel des effectifs réels dotés de contrats à durée indéterminée.

1.2.2 La commission interministérielle de coordination des salaires.

Sans préjuger de son pouvoir de saisine permanent, il sera demandé à la commission interministérielle de coordination des salaires de traiter de l'évolution des masses salariales de l'année N-1 des entreprises du secteur public audiovisuel au cours du second trimestre de l'année N. Ses analyses pourront ainsi être intégrées lors des travaux d'élaboration du budget de l'année N + 1 de l'audiovisuel public.

II) Le document de suivi des masses salariales comptables (cf. annexe).

2.1 Les modalités d'établissement du document.

2.1.1 Les rubriques concernant les personnels permanents et assimilés.

a) Personnels concernés.

- *les titulaires de contrats à durée indéterminée ;*
- *les personnels relevant du protocole 5 de l'annexe 2 de la convention collective de la communication et de la production audiovisuelles ;*
- *éventuellement et sous réserve de précision de la part des entreprises, les personnels dotés d'un contrat à durée déterminée remplaçant les personnels dotés d'un contrat à durée indéterminée en position d'absence non rémunérée (CSS, congé parental...);*
- *sont exclus les personnels en position de pré-retraite.*

b) *Les rubriques.*

Leur contenu est défini par le compte 64 de la Comptabilité Générale.

- *les rémunérations principales comprennent : salaire, prime d'ancienneté et 13ème mois des journalistes ;*
- *les heures supplémentaires comprennent les forfaits pour heures supplémentaires mais excluent les heures pour travail décalé, pour travail de nuit, pour travail le dimanche ainsi que les jours fériés ;*
- *les indemnités de départ comprennent l'ensemble des indemnités versées à l'occasion d'un départ et quelque soit le motif de ce départ (retraite, licenciement...);*
- *les variations de provisions peuvent être indiquées dès leur prise en compte en gestion sans attendre la régularisation comptable de fin d'exercice.*

c) *L'effectif moyen rémunéré.*

Ce sont les effectifs rémunérés comptabilisés "prorata temporis" c'est-à-dire en fonction :

- *du nombre de jours de présence (ex. : salariés recrutés ou partis en cours de mois, salariés en position d'absence non rémunérée) ;*
- *de la durée de travail (ex. : salariés à temps partiel) ou de leur taux de traitement (ex. : salariés en congé de longue maladie rémunérés à demi-traitement).*

Les jours de grève sont comptabilisés comme jours de travail.

2.1.2 Les rubriques concernant les occasionnels/intermittents.

a) *Personnels concernés.*

- *les titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée à l'exclusion des salariés comptabilisés dans les personnels permanents ;*
- *les intermittents sont les salariés relevant de l'annexe 1 de la convention collective de la communication et de la production audiovisuelles (intermittents techniques).*

b) *Les rubriques.*

Les rubriques peuvent être distinguées entre les deux catégories.

c) *Le nombre de jours travaillés.*

Seront comptabilisés les jours de travail.

Ils sont proratisés en fonction de la durée du travail (salariés à temps partiel).

2.1.3 Les rubriques concernant les cachetiers et les pigistes.

La distinction faite dans le document de suivi ne sera pas maintenue au niveau de l'annexe au projet de loi de finances concernant les entreprises du secteur public de l'audiovisuel.

Seront comptabilisés les jours de travail.

Les cachetiers payés sur régie pour lesquels aucun nombre de jours travaillés ne peut être décompté et pour lesquels aucune charge n'est versée seront isolés.

2.1.4 Les suppléments de cachets et autres rémunérations.

Les suppléments de cachets seront désormais isolés dans l'annexe au projet de loi de finances concernant les entreprises du secteur public de l'audiovisuel.

Les charges afférentes sont incluses.

Les stagiaires, les intervenants extérieurs, etc. dont les dépenses sont inscrites dans le compte de charges 648 seront isolés.

2.1.5 Les oeuvres sociales.

Dans l'annexe au projet de loi de finances concernant les entreprises du secteur public de l'audiovisuel, les oeuvres sociales sont réparties dans les différentes masses en fonction de leur poids respectif.

Les autres dépenses sociales ne figurant pas dans le compte 64 mais ayant pour assiette les masses salariales seront indiquées.

2.2 Considérations générales.

2.2.1 Périodicité.

Elle est au minimum trimestrielle.

2.2.2 Prévisions

Avant chaque exercice budgétaire, dès l'élaboration du budget, des prévisions de dépenses seront communiquées pour chaque catégorie de masse salariale.

2.2.3 Comptabilisation des dépenses.

Les entreprises, sous réserve de le préciser, peuvent privilégier la date d'effet à la date de paye pour la comptabilisation des dépenses salariales réalisées".

	Janvier	février	mars	Décembre	Variations	TOTAL
PERSONNEL PERMANENT							
Rémunérations principales							
Heures supplémentaires							
Indemnités de départ							
Primes et indemnités							
Charges patronales							
TOTAL							
Effectif moyen rémunéré							
Rappel exercice n-1							
Total n-1							
Effectif moyen rémunéré							
OCCASIONNELS/INTERMITTENTS							
Rémunérations principales							
Heures supplémentaires							
Primes							
Charges patronales							
TOTAL							
Nombre de jours travaillés							
Rappel exercice n-1							
Total n-1							
Nombre de jours travaillés							
PIGISTES							
Piges							
Primes et indemnités							
Charges patronales							
TOTAL							
Nombre de jours travaillés							
Rappel exercice n-1							
Total n-1							
Nombre de jours travaillés							
CACHETS							
Cachets							
Primes et indemnités							
Charges patronales							
TOTAL							
Nombre de jours travaillés							
Rappel exercice n-1							
Total n-1							
Nombre de jours travaillés							
SUPPLEMENTS DE CACHETS							
DEPENSES OEUVRES SOCIALES							
TOTAL CHARGES DE PERSONNEL							
Référence compte 64							
RAPPEL EXERCICE N-1							
Charges fiscales assises sur la masse salariale							

On ne peut prétendre, dans ces conditions, qu'un allègement des contraintes -sauf à manier l'euphémisme- ait été réalisé.

Le principal effet est, comme votre Rapporteur le craignait, de faire échapper à la connaissance du Parlement la fixation des effectifs.

2. Les autres contraintes sur la gestion du personnel

Le secteur public est -de par la volonté du législateur et du Gouvernement- placé depuis début 1986 (Gouvernement Fabius puis Gouvernement Chirac) en situation concurrentielle (création de La Cinq, puis privatisation de TF 1 et création de M 6).

Dans ce contexte, l'affrontement entre les entreprises de l'audiovisuel public et de l'audiovisuel commercial concerne :

- les programmes**
- les ressources publicitaires**
- le personnel.**

Pour ce dernier point, une certaine tendance au vedettariat conduit à une surenchère qui ne se limite pas aux présentateurs des émissions de variétés ou d'information, mais s'élargit à toute la gamme des professionnels.

Il est caractéristique que le départ d'un présentateur-vedette d'une chaîne publique soit interprété en termes de crise pour le secteur public et de gain pour le secteur commercial plutôt qu'en simples termes financiers.

Comme en matière d'achat de programmes ou de droits des retransmissions sportives, les chaînes publiques ne disposent pas des moyens financiers nécessaires dans un contexte concurrentiel pas plus que de leur liberté de gestion et de rémunération de leur personnel.

Quel chef d'entreprise accepterait une direction dans laquelle il ne disposerait ni de la gestion des moyens financiers globaux, ni de celle des effectifs ?

Les exemples de Renault d'une part et de l'Opéra de l'autre illustrent parfaitement ce propos. Une fois la direction de la Régie libre de sa gestion et responsable de ses résultats, le redressement s'est opéré et l'entreprise peut aligner en 1989 des profits égaux à ceux de son concurrent privé. A l'inverse, à l'Opéra, le poids des

corporatismes, conjugué avec ce que l'ancien directeur général du Théâtre National de l'Opéra de Paris appelle "l'acharnement des autorités de tutelle ministérielles à s'enliser dans des stratégies de vindicte personnelle à l'égard de certains acteurs du dossier", aboutissent à des ouvertures anticipées vite suivies de fermeture et à l'annulation brutale de certaines représentations (à l'Opéra-Bastille).

Il y a donc indiscutablement deux méthodes qui, l'une et l'autre, donnent des résultats cohérents : efficaces pour RENAULT ; catastrophiques pour l'OPERA ; hélas, c'est celle dont se sert l'Etat pour le secteur de l'audiovisuel public.

La récente grève de Radio-France a clairement montré à qui appartenait la gestion des effectifs et le pouvoir de ~~negociation~~ salariale.

Situation que l'on ne peut évidemment pas comparer à celle du secteur commercial du reste épargné par les mouvements corporatistes.

F - QUEL RÔLE POUR LE C.S.A. ?

Pour tenter de contrebalancer les différents obstacles institutionnels propres au système audiovisuel français, le législateur et les pouvoirs publics se sont orientés vers une solution inspirée de l'exemple anglo-saxon d'une autorité indépendante chargée de contrôler et de réguler le système.

~~Cette~~ institution a connu depuis 1982 de graves vicissitudes typiquement françaises puisque, faut-il le rappeler, en moins de huit ans :

- la législation a été modifiée quatre fois,
- l'instance de régulation en est à sa troisième édition,
- les dirigeants de chacun des organismes du secteur public ont été changés en moyenne six fois,
- le Gouvernement a publié près de 300 textes réglementaires dont certains modifient fondamentalement les règles du jeu audiovisuel.

Pour l'instance de régulation, les changements d'appellation et d'hommes correspondent chaque fois à un changement de majorité faisant chaque fois peser un doute supplémentaire sur l'indépendance réelle de l'autorité en question.

A l'évidence, les pouvoirs publics n'arrivent pas à vouloir en même temps l'indépendance d'un organisme et sa neutralité.

Il serait souhaitable que le Gouvernement en place, quel qu'il soit, accepte une fois pour toutes d'assumer l'existence d'un véritable contre-pouvoir, qui limiterait toute tentation excessive d'intervention dans ce domaine et qui peut être les excluerait.

Une telle approche pose évidemment la question de l'avenir du C.S.A. après seulement une année d'exercice de ses pouvoirs.

La loi du 17 janvier 1989 présente un ensemble de dispositions complexes qui correspondent pour une part à un maintien des compétences de l'ancienne C.N.C.L., à l'extension de certains moyens notamment les sanctions, mais aussi à des pertes de compétences au profit du Gouvernement ou du Conseil de la Concurrence ou encore à des compétences dont l'opportunité peut être discutée.

L'analyse exhaustive de cette loi a été faite dans le rapport de la Commission des Finances sur les crédits de la Communication sur le projet de loi de Finances pour 1990.

Votre Rapporteur tient toutefois à rappeler les analyses qu'il avait faites sur deux points fondamentaux qui posent problème :

- le C.S.A. est garant du respect des missions qu'il n'est pas à même de définir,
- le C.S.A. nomme les dirigeants alors que ce serait évidemment le rôle de l'actionnaire majoritaire.

Les problèmes actuels relèvent en partie de l'annulation par le Conseil Constitutionnel de certaines dispositions qui donnaient au C.S.A. un quasi pouvoir réglementaire.

1. Un pouvoir réglementaire qui fait défaut pour définir les missions.

- Ainsi, la loi avait initialement prévu que l'établissement des règles de déontologie en matière de publicité, de communication institutionnelle et de parrainage serait de la compétence du C.S.A.

Cette disposition a été annulée par le Conseil Constitutionnel (1) qui a jugé "trop large" le champ défini.

1. Décision du 17 janvier 1989.

Il en résulte une situation complexe au terme de laquelle, en attendant le vote d'une nouvelle loi :

- pour la fixation des règles relatives à la communication institutionnelle :
 - les chaînes commerciales se trouvent en situation de vide juridique
 - les chaînes publiques restent régies par leurs cahiers des charges
- pour la fixation des règles relatives à la publicité et au parrainage
 - c'est la compétence du Gouvernement qui s'exerce
- pour le contrôle des règles :
 - c'est la compétence du C.S.A. qui s'exerce.
- En outre, c'est désormais au Gouvernement qu'il revient de fixer par décret les règles générales concernant :
 - la diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles
 - la production.

L'annulation par le Conseil Constitutionnel de cette disposition pose le problème de l'attribution d'un pouvoir réglementaire au C.S.A., seul à même de garantir ses pouvoirs et son autorité et de se substituer à la tutelle.

Si le domaine de compétence absolue -pouvoir d'autorisation et pouvoir de décision- du C.S.A. est amoindri par la loi du 17 janvier 1989, et aggravé par la décision du Conseil Constitutionnel, les possibilités d'intervention du C.S.A. sur le secteur audiovisuel demeurent multiples.

La diversité, parfois subtile, des formes que cette intervention peut recouvrir -fixation des règles, propositions, avis, recommandations- permet sûrement que rien n'échappe à la vigilance du C.S.A., mais ne garantit pas nécessairement l'efficacité de son intervention.

L'indépendance du C.S.A. ne peut s'affirmer que s'il dispose des moyens de fixer les règles du jeu sous forme de "codes de pratique"

négociés avec les intéressés, revus régulièrement par la pratique de sa jurisprudence.

2. Un pouvoir contestable de nomination

C'est le C.S.A. qui est chargé de nommer les présidents des chaînes publiques et plusieurs membres de leur conseil d'administration (article 47).

De ce point de vue, votre Rapporteur souligne la lucidité de Mme TASCA qui déclare "avoir manqué de courage politique" (Libération du 18 mai 1990) en imposant à grand renfort d'article 49-3 de la Constitution, contre le refus quasi unanime du Parlement, une loi prévoyant notamment la nomination par le C.S.A. des présidents des entreprises du secteur public.

La répartition des compétences et des responsabilités dans le secteur public de l'audiovisuel aurait en effet gagné en clarté à ce que ce soit le Gouvernement, actionnaire majoritaire, voire unique, des chaînes publiques -dont il définit les missions et les charges-, qui nomme lui-même les dirigeants de ces chaînes, révocables ad nutum et pas forcément à destination de placards dorés !

Mais les raisons invoquées par Madame le Ministre et les conséquences tirées ne peuvent retenir l'approbation de votre Rapporteur.

Mme TASCA ajoute en effet : *"Au sein même de la majorité (socialiste) il y avait de nombreux partisans d'un transfert total du pouvoir réglementaire vers la nouvelle instance de régulation"*, ce qui explique le recours à l'article 49-3 de la Constitution pour faire "passer" le texte voulu par le Gouvernement.

Il faut également se souvenir que le le C.S.A. a sans doute nommé à la présidence commune une personnalité autre que celle souhaitée ? Ce qui appelle deux réflexions iconoclastes :

- 1) l'influence politique existe bien pour qui sait entendre et voir ;
- 2) vouloir s'en affranchir conduit à des procédures bizarres (on l'avait déjà vu pour la C.N.C.L....).

3. Un pouvoir de modulation des règles.

Votre Rapporteur a souligné dans le chapitre sur le financement de l'audiovisuel que l'on pourrait envisager d'alléger temporairement les obligations des chaînes privées.

La détermination de l'allègement temporaire des obligations imposées par les cahiers des charges ou par les décrets récemment publiés du 17 janvier 1990 devrait être confiée au C.S.A. auquel il reviendrait d'adapter les contraintes aux possibilités et aux spécificités de chaque chaîne.

Dans un interview au Figaro le 13 avril 1990, M. Francis BALLE déclarait :

"Que le législateur trace les grandes lignes et le cadre général. Et que l'autorité de régulation assure l'harmonisation, aussi bien des supports que des services. Je crois que c'est à elle, et à elle seule, de le faire. Certains sont aujourd'hui tentés de limiter sa compétence au seul contrôle des contenus. De ce point de vue, la loi de 1989 est d'ailleurs en recul par rapport à la loi de 1986, qui considérait que les contenus ne pouvaient pas être séparés des contenants, c'est-à-dire des supports. Je suis pour ma part favorable à une extension du domaine de compétence de l'autorité de régulation. Et notamment en matière de télécommunication"

Enfin, votre Rapporteur a indiqué le caractère anormal du principe concernant la négociation des contrats d'objectifs entre les chaînes publiques et l'Etat, à la fois juge et partie. La négociation des objectifs par le C.S.A., substitué à l'Etat, pourrait, par conséquence être envisagée.

Votre Rapporteur souhaite donc que les modifications nécessaires soient apportées sur ces points fondamentaux.

Toutefois, l'autonomie des chaînes publiques comme l'indépendance du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel passent plus par une pratique que par un corpus de règles juridiques.

Jusqu'à présent, les déclarations d'intention des Gouvernements successifs n'ont pas empêché - bien au contraire - l'exercice pesant et parfaitement inadapté d'une tutelle qui porte les grandes responsabilités dans l'état actuel du secteur public audiovisuel.

L'exemple britannique est à cet égard fécond si l'on analyse son récent Broadcasting Bill. La remarquable indépendance de l'instance de régulation pour le secteur commercial n'exclut

nullement l'affirmation claire des pouvoirs du Gouvernement britannique sur ces chaînes.

De même, le financement public de la BBC n'exclut nullement l'indépendance du Conseil des Gouverneurs. Mais il faut compter avec la pratique démocratique en Grande-Bretagne ! Hélas, elle n'est pas identique chez nous.

CHAPITRE IV

LES OBSTACLES PRATIQUES

A - LA CRÉATION D'UN SECOND MARCHÉ

La création et le développement d'un second marché (1) dynamique des oeuvres audiovisuelles est une nécessité impérative pour une industrie de programmes hélas toujours fragile.

Il faut clairement affirmer que le débat sur l'indépendance des producteurs face aux diffuseurs demeure théorique tant qu'il n'existe pas de second marché intérieur et extérieur susceptible de rentabiliser les droits détenus.

De ce point de vue, il faut distinguer le développement d'un marché intérieur et, disons-le, francophone, de celui d'un marché international prenant en compte les risques de la coproduction et du tournage en une autre langue que le français.

1. Le marché intérieur des oeuvres audiovisuelles

a) La durée des droits de diffusion :

La réduction de la durée de l'exclusivité de diffusion dont dispose une chaîne constitue une priorité pour la constitution d'un second marché.

Le rapport PROST (2) estimait que la durée ne devrait pas excéder trois ans à compter de la date de livraison de l'oeuvre.

Le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 (pris pour application du 3° de l'article 27 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication) a réservé au bénéfice de la production indépendante (et par son article 10) dix pour cent du

1. Le second marché de la production audiovisuelle est en quelque sorte celui de l'occasion par rapport au marché de première diffusion. Le producteur peut alors amortir son investissement s'il revend son produit sur d'autres chaînes hertziennes, d'autres supports (câble ou satellite, vidéo, chaînes locales) ou à l'étranger.

2. M. Georges PROST, Président de l'I.F.C.I.C. (Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles), a reçu pour mission en 1989 d'étudier les moyens d'améliorer les relations entre producteurs et diffuseurs.

chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent des diffuseurs hertziens en clair.

L'une des trois conditions émises par le pouvoir réglementaire est que :

"la durée des droits de diffusion exclusifs cédés à la société ou au service n'est pas supérieure à quatre ans à compter de la livraison de l'oeuvre ; elle peut être de cinq ans au total lorsque plusieurs sociétés ou services participent au financement de l'oeuvre."

Cette disposition devrait cependant être considérée comme une étape. Une durée de trois ans paraît en effet un objectif à atteindre. Il ne semble cependant pas opportun de la fixer réglementairement mais d'inciter les diffuseurs à limiter d'eux-mêmes cette durée.

Ce caractère volontariste de la limitation de la durée d'exclusivité paraît indispensable. Il est en effet important de prendre en compte la nécessité pour le diffuseur d'amortir son investissement dans des conditions normales et donc de ne pas lui imposer une durée trop courte des droits de diffusion qui risquerait de correspondre à un moindre engagement financier du diffuseur à l'origine de la production.

Une telle politique pourrait être inscrite dans le cahier des charges des chaînes publiques comme étant une mission de service public. Il est en effet de l'intérêt général du secteur que le second marché se développe rapidement afin que les producteurs indépendants puissent se constituer un portefeuille de titres aisément commercialisables.

La constitution de ce portefeuille entraînerait nécessairement deux conséquences :

- d'une part, une amélioration de la qualité des oeuvres produites car les producteurs ont intérêt à créer des oeuvres susceptibles d'être revendues sur le second marché
- et d'autre part, un engagement financier plus important des producteurs qui le concevront alors comme un investissement à moyen terme.

De même et en complément de cette mesure, il paraît fondamental de limiter à l'auto-consommation de la chaîne le préachat ou l'achat de droits.

Cette recommandation importante pourrait être inscrite, comme le souhaite le rapport PROST, dans un code de déontologie négocié entre les diffuseurs et producteurs.

b) L'impact des quotas de production imposés aux chaînes

L'article 9 du décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 précité prévoit deux types d'obligations optionnelles pour les diffuseurs :

- soit consacrer 15 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres originales d'expression française et diffuser en première diffusion en clair, entre 20 et 21 heures, 120 heures d'oeuvres originales d'expression française ;
- soit consacrer 20 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres originales de la C.E.E. et au moins 15 % à la commande d'oeuvres originales d'expression française.

Le principe même des quotas peut être admis bien qu'à l'époque votre Rapporteur ait émis des réserves sur le caractère néfaste de leur permanence dans le temps. Les quotas ne peuvent être admis que si cette protection de l'industrie de programmes, compte tenu de sa fragilité actuelle et de la concurrence internationale est utilisée pour constituer en France une industrie de programmes digne de ce nom. Ils ne sauraient être un dispositif permanent. Il en va d'ailleurs de même des aides du compte de soutien.

L'esprit de l'option prévu par le décret a pour souci, comme le souligne le rapport de présentation publié au J.O. du 20 janvier 1990 (page 840), *"de tenir compte des vocations et des situations financières différentes des diffuseurs au regard de la contribution qu'ils peuvent apporter au développement de la production originale française"*.

Il était en effet absurde d'envisager un contingent horaire, fixé à l'origine à 300 heures, puis ramené à 120 heures, sur proposition du C.S.A., identique quelle que soit la chaîne concernée.

Au contraire, un certain pourcentage du chiffre d'affaires tient compte des possibilités de chacun.

Si le principe de ces quotas est généralement admis par l'ensemble des professionnels, on peut s'interroger sur son impact en vue du développement d'un second marché. Pour une raison principale :

- il existe une corrélation évidente entre le fait de dégager des bénéfices et celui de produire.

Le rapport du C.S.A., portant sur la période allant du 30 janvier 1989 au 31 décembre 1989, montre que les quotas inscrits dans les contrats d'autorisation des chaînes privées diffusées par voie hertzienne, en clair, n'ont pas été respectés. C'est ainsi qu'un certain nombre de sanctions ont été prises à l'encontre de ces chaînes condamnées en application des dispositions législatives à verser au compte de soutien des sommes importantes.

Même si ces obligations de production ont été librement acceptées lors de l'attribution des concessions et devront donc être respectées, on comprend la logique des dirigeants préférant être sanctionnés plutôt que d'accroître encore leur déficit d'exploitation.

Les déclarations récentes des dirigeants de ces chaînes montrent pour l'année 1990 un souci plus grand de respecter des obligations librement acceptées.

Votre Rapporteur s'interroge toutefois sur la vocation de ces chaînes et notamment de M 6 et de La Cinq à faire un important effort financier dans la production telle qu'elle est entendue aujourd'hui.

Le développement du second marché serait considérablement accéléré si le préachat de droits de diffusion à une autre chaîne étaient comptés dans les quotas.

Cette interprétation, combinée à la limitation de la durée d'exclusivité, serait de nature à dynamiser le second marché.

On peut également supposer qu'elle aurait un impact non négligeable sur la qualité des oeuvres produites en impliquant plusieurs diffuseurs ayant également intérêt à la pérennité de l'oeuvre.

La prise en compte de la spécificité de chaque diffuseur et corrélativement l'allègement de certaines obligations, notamment pour les chaînes non généralistes, est une contrepartie indispensable à une plus grande liberté financière des chaînes publiques en matière de publicité commerciale.

L'évolution des diffuseurs serait alors prise en compte par la jurisprudence du C.S.A.

A cet égard, et pour répondre à une crainte légitime de voir la part de la création originale en première diffusion diminuer, la part

des préachats de rediffusion comptabilisés dans les quotas pourrait être limitée.

Ce souci irait d'ailleurs dans le sens de la règle voulant qu'avec la santé financière apparaisse pour un diffuseur la nécessité de produire des oeuvres originales en première diffusion.

c) Le dossier des ayants droit

La question des ayants droit ou plutôt du régime de rémunération des artistes-interprètes est l'un des problèmes les plus préoccupants pour le développement du second marché.

La convention collective des artistes-interprètes du 31 mai 1988 règle les conditions d'engagement et de travail des acteurs ainsi que les conditions de rémunération pour chaque rediffusion.

Au terme de cette convention, l'acteur touche, lors de son engagement, un salaire initial couvrant la première diffusion sur une chaîne nationale en clair.

A chaque rediffusion, la chaîne doit lui verser un salaire complémentaire, défini en pourcentage du salaire initial.

Les rediffusions se traitent généralement par cycles de six rediffusions.

La rémunération des deux premières rediffusions d'un cycle de six rediffusions est fixe, quelle que soit la tranche horaire :

- pour la première rediffusion de chaque cycle (c'est-à-dire la 1ère, la 7ème, la 13ème, etc.), l'acteur perçoit 35 % de son salaire initial ;
- pour la deuxième rediffusion de chaque cycle (c'est-à-dire la 2ème, la 8ème, la 14ème, etc.), l'acteur perçoit 25 % de son salaire initial.

Pour les quatre autres rediffusions de chaque cycle, le pourcentage est fonction de la tranche horaire de la rediffusion :

- tranche A (de 19 heures à 22 heures) : 35 %
- tranche B (de 13 heures à 19 heures
et de 22 heures à 1 heure) : 20 %
- tranche C (de 1 heure à 13 heures) : 10 %

Il est également possible d'utiliser un système de modules ainsi défini :

- deux rediffusions sur 36 heures : 45 %
- trois rediffusions sur 48 heures : 55 %
- six rediffusions sur 16 jours : 120 %

Dans un tel cadre, les conditions de l'équilibre d'un marché secondaire dynamique sont incompatibles avec le poids des revenus secondaires obtenus par les interprètes.

Exemple : soit un téléfilm français dont la masse salariale des acteurs s'élève à 800 000 francs :

	Rémunération des interprètes	
	La Cinq	M 6
Trois diffusions en 48 heures	220 000	175 000
Deux diffusions en 36 heures	180 000	145 000

Ces chiffres sont en outre révisables à la hausse en fonction de l'extension de la couverture de diffusion sur le territoire national.

Cumulé au prix de cession des droits payés au producteur, le coût de rediffusion d'une fiction française devient donc sensiblement plus élevé que le coût d'achat de n'importe quelle série américaine, même en première diffusion, en France.

Cet état de fait montre à l'évidence que l'ensemble des intervenants se trouvent perdants. Le fait que les artistes-interprètes considèrent la rediffusion comme une usure de leur image accentue le blocage.

Votre Rapporteur souhaite donc vivement une renégociation de cet accord car il bloque les possibilités de rediffusion du fait d'un coût financier excessif comparé à l'achat de séries étrangères.

De ce point de vue, on devrait on devrait profiter d'une certaine embellie dans la mesure où l'épuisement du stock de fiction américaine commence à se faire sentir. A terme, il ne devrait plus couvrir la demande de programmes en Europe. Un certain renchérissement des programmes étrangers est donc probable. Mais cette argumentation ne suffit pas à égaliser les

conditions d'achat de droits de rediffusion entre programmes nationaux et étrangers.

La situation française s'est aggravée avec la signature, le 19 novembre 1988 par TF 1, A 2 et FR 3 d'une part, les syndicats des artistes-interprètes de l'autre, d'une convention dont l'ambition était de fixer un volume horaire minimal d'engagements des artistes.

Cet accord concernait la fiction et les variétés de création. La garantie annuelle du nombre des journées de travail d'artistes français ou résidant en France était de 44 000 jours pour les trois sociétés.

Le non-respect, par les chaînes, de cet accord fait maintenant l'objet d'un recours contentieux et d'une renégociation de cette garantie minimum d'emploi.

De la sorte, de nouveaux accords sont en cours de renégociation mais dans un climat conflictuel. La situation semble actuellement bloquée.

1. Les chaînes n'acceptent pas de s'engager sur un volume horaire annuel garantissant un emploi minimum et refusent le système de rémunération en pourcentage du salaire initial pour les rediffusions tel qu'il est conçu actuellement. L'argument avancé est que des rediffusions plus faciles car moins onéreuses, qui tiendraient compte pour la rémunération, de l'audience, du besoin d'écoute, etc..., assureraient autant sinon plus de revenus pour les artistes-interprètes.

2. Cet élément de pari sur l'avenir et sur le développement du second marché est refusé par les artistes-interprètes qui souhaitent un engagement ferme des chaînes et sont attachés au système actuel.

Une telle opposition crée un blocage sur lequel la législation n'a pas d'action mais pour lequel une solution raisonnable doit être trouvée.

Les accords signés le 27 mars 1990 entre l'I.N.A. et différentes sociétés d'auteurs sont révélateurs du conflit vu du côté des auteurs et non plus des artistes-interprètes. Après plusieurs années de contentieux juridique, l'Institut National de l'Audiovisuel (I.N.A.), la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (S.A.C.D.), la Société civile des auteurs multimédia (S.C.A.M.) et la Société civile de l'édition littéraire française (S.E.L.F.), viennent de parvenir à un accord sur les droits de rediffusion des oeuvres à la télévision.

Ce conflit, qui a pris de l'ampleur depuis la création de La Cinq et de la Sixième chaîne, est né de la loi du 7 août 1974 qui donnait à l'I.N.A. la propriété des supports des oeuvres sonores et audiovisuelles produites par la R.T.F., l'O.R.T.F., puis par les sociétés de programmes créées à l'issue de cette loi, TF 1, Antenne 2 et FR 3. Cette prérogative, confirmée par les lois du 20 juillet 1982 et du 30 septembre 1986, a permis à l'I.N.A. de disposer des oeuvres concernées et notamment de les vendre aux chaînes de télévision, en particulier La Cinq et la Six. Or, pour un certain nombre de ces programmes, l'I.N.A. n'était pas propriétaire des droits d'auteur qui sont gérés par la S.A.C.D. Celle-ci, estimant que l'Institut National de l'Audiovisuel vendait des oeuvres qui ne lui appartenaient pas, a donc entamé des discussions avec l'I.N.A. puis en l'absence d'accord s'est portée en justice. Au cours de l'année 1989, les auteurs, appuyés par la S.A.C.D., ont intenté plusieurs procès en se fondant sur la loi du 11 mars 1957, dont l'article 1er stipule que "la propriété incorporelle (c'est-à-dire le droit de l'auteur à exploiter son oeuvre) est indépendante de la propriété de l'objet matériel", dont l'I.N.A. est effectivement détentrice. A la suite de telles actions, qui virent la S.A.C.D. obtenir gain de cause, des négociations reprirent à la fin de 1989.

L'accord prévoit que les trois sociétés d'auteurs confèrent à l'I.N.A. "une autorisation générale et exclusive d'exploiter les oeuvres dramatiques et littéraires" faisant partie de son patrimoine auprès des chaînes publiques et privées. En contrepartie, l'I.N.A. "versera aux sociétés d'auteurs une rémunération constituée par un pourcentage du chiffre d'affaires issu de la mise à disposition des oeuvres aux télédiffuseurs".

Cet accord, valable pour cinq ans, est rétroactif à partir du 1er août 1987, pour éviter à l'Institut National de renégocier avec chacun des auteurs concernés lorsque l'autorisation initiale de cession des oeuvres est devenue caduque. En ce qui concerne la question des coupures publicitaires, le texte précise que "le droit moral de l'auteur, perpétuel et inaliénable, est naturellement réservé", ce qui recouvre notamment le cas de mise à disposition d'oeuvres à des télédiffuseurs susceptibles de pratiquer des interruptions publicitaires, ou l'opposition d'un sigle lors de la diffusion.

Il semble que puisse être reprise une idée qui offre une grande souplesse et qui encourage à des productions de qualités pouvant être rediffusées avec succès : celle qui lie la rémunération à un pourcentage du chiffre d'affaires.

Cette disposition ne peut toutefois être reprise telle quelle dans la mesure où elle défavoriserait des oeuvres culturelles d'accès difficile. Une certaine modulation est donc nécessaire.

L'analyse même succincte de ce dossier montre toute la difficulté de résoudre ce problème au mieux des intérêts des différentes parties prenantes.

2. Le marché international des oeuvres audiovisuelles

En dépit d'une réelle incertitude sur les chiffres des exportations françaises de production audiovisuelle française, l'Institut pour le développement de l'audiovisuel et des Télécommunications (I.D.A.T.E.) estime à 85 millions de francs pour 1988 le volume de ces exportations, soit 0,7 % du marché mondial.

Un gain -important- de parts de marché à l'exportation est absolument indispensable. Nul ne peut espérer, en effet, l'amortissement de la production sur le seul marché national, même en tenant compte de l'existence d'un second marché intérieur dynamique.

Il convient donc d'encourager les productions dont l'objectif est d'ouvrir un débouché à l'extérieur, que ce soit en Europe ou dans le reste du monde.

C'est sous cette condition qu'une industrie française de programmes pourra survivre d'abord, se développer ensuite dans un environnement rendu encore plus concurrentiel par les effets à court terme de l'ouverture vers les pays de l'Est de l'Europe.

S'ouvrir à l'extérieur conduit à poser la question de la définition de l'oeuvre audiovisuelle, celle du développement des coproductions et celle, délicate, de la langue de tournage.

La définition de l'oeuvre audiovisuelle

Cette définition revêt une importance particulière dans la mesure où elle permet de cerner les obligations de diffusion et entraîne un certain nombre de conséquences financières pour ce qui concerne les aides.

Le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 (pris pour l'application du 2° de l'article 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée) relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant la diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles donne un certain nombre de définitions auxquelles il faut se reporter :

a) Une nouvelle définition de l'oeuvre audiovisuelle

Cette dernière a fait l'objet d'une âpre négociation :

- les diffuseurs souhaitaient une définition la plus englobante possible pour diluer leurs obligations ;
- le Gouvernement avait opté pour une définition très restrictive ne comportant que fictions et documentaires.

Finalement, le décret a repris une définition en creux conforme à la directive européenne sur la télévision transfrontière et adoptée par le C.S.A.

Définition :

Art. 4 - Constituent des oeuvres audiovisuelles les émissions ne relevant pas d'un des genres suivants : oeuvres cinématographiques ; journaux et émissions d'information ; variétés ; jeux ; émissions autres que de fiction majoritairement réalisées en plateau ; retransmissions sportives ; messages publicitaires ; télé-achat ; autopromotion ; services de télétexte.

b) Une définition affinée de l'Oeuvre d'Expression Originale Française

Constituent une oeuvre d'expression originale française :

- celles qui sont intégralement en version originale française ;
- celles qui sont principalement réalisées en français dès lors que le scénario original et le texte des dialogues ont été rédigés en français.

Afin de tenir compte du passé, les oeuvres ayant reçu avant le 17 janvier 1990 l'agrément d'investissement (décret 59-1512 du 30 décembre 1959 art. 19-1) sont assimilées à des oeuvres EOF, et jusqu'au 31 août 1991 :

- celles qui ont bénéficié d'un soutien financier de l'Etat à l'industrie des programmes audiovisuels (décret 86-175 du 6 février 1986) ;
- celles qui constituent une oeuvre de réinvestissement (décret n° 59-1512 du 30 décembre 1959 art. 13).

c) Une définition des oeuvres originaires de la C.E.E.

Une définition très complexe est donnée par l'article 6 du décret. Elle oblige le siège de l'entreprise de production, les dirigeants de l'entreprise, le financement, les dépenses de production, les artistes-interprètes, techniciens, auteurs, réalisateurs, scénaristes, etc..., et les prestations techniques à appartenir à un Etat membre ou à être majoritairement d'origine communautaire.

Compte tenu de ces définitions, des obligations de diffusion sont imposées aux chaînes publiques et aux télévisions hertziennes terrestres diffusées en clair, ce qui exclut donc Canal Plus, le câble et le satellite.

Elles prévoient un mécanisme en deux temps :

- jusqu'au 1er janvier 1992

Dans le total du temps annuellement consacré à la diffusion d'oeuvres audiovisuelles ou cinématographiques, qu'elles soient de longue ou de courte durée, il est fait obligation de trouver

- 60 % d'oeuvres originaires de la C.E.E.
- 50 % d'oeuvres originales d'expression française,

liberté étant laissée aux diffuseurs de répartir ce pourcentage dans les tranches horaires qui leur conviennent.

- à compter du 1er janvier 1992

Ces quotas devront également être respectés aux heures de grande écoute soit :

- entre 18 et 23 heures
- de 14 à 18 heures le mercredi.

Ces définitions et ces quotas sont contestés par l'Union Syndicale des Producteurs Audiovisuels (U.S.P.A.) par la voie d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat :

- l'obligation du tournage en français auquel aboutit la définition est de nature à isoler le marché français et à empêcher toute exportation

- les définitions données ajoutées aux quotas empêchent toute coproduction.

L'argumentation juridique développée est que la définition des oeuvres françaises est contraire au droit communautaire parce qu'elle équivaut à une restriction à la libre prestation de services, qui peut porter préjudice aux scénaristes et dialoguistes non francophones dans les autres pays de la Communauté.

Un jugement du Conseil d'Etat est souhaitable rapidement.

Dans l'immédiat, le C.S.A. devrait rapidement donner une interprétation de ce texte qui permettrait peut-être un assouplissement.

Ce ne sont donc pas les quotas en tant que tels qui sont contestés. Leur légitimité apparaît naturelle pour lutter contre un envahissement de programmes américains ou japonais.

Pourtant cet envahissement est lui-même lié à la multiplication des chaînes et donc des besoins de programmes. Les chiffres sont simples : d'après une étude du Centre National du Cinéma de mars 1989, portant sur l'aide à la production en Europe, on constate que les 70 chaînes européennes diffusent chaque année 130 000 heures de programmes et que la C.E.E. n'en produit que de 25 à 30 000 heures.

Ce n'est donc que par le développement de la production que l'Europe pourra conserver son autonomie culturelle.

Or, les définitions données de l'oeuvre française, alliées aux quotas de diffusion, risquent d'avoir un effet pervers simple :

- La définition rend plus difficile les coproductions européennes et condamnent donc les maisons de production et les diffuseurs français à des créations franco-françaises.
- En effet, l'exclusion de coproductions du fait de la définition rend les montages considérés inéligibles au compte de soutien, ce qui renchérit leur coût et rend leur financement plus difficile.
- Cette exclusion du bénéfice du compte de soutien aboutirait donc à une diminution des oeuvres coproduites et donc une dégradation du niveau global de la production française.

B - LES RAPPORTS ENTRE LES DIFFUSEURS ET LES PRODUCTEURS

1. Position du dossier

En 1989, le rapport de M. Georges PROST exposait parfaitement les données de la question :

"Ménager l'indépendance du producteur sans casser le dynamisme de ses rapports avec le diffuseur, préserver ce dynamisme dans les rapports sans toucher à l'autonomie du producteur, telle est toute la difficulté du problème".

Ce rapport faisait suite à la position prise par votre Rapporteur dans son message au Président de la République de mai-juin 1988 (1) et aux analyses développées d'une part par M. Dominique BRAULT et la C.N.C.L. d'autre part.

La séparation des fonctions de diffuseur et de producteur, telle qu'elle se pratique aux Etats-Unis, ne peut s'appliquer au cas français pour lequel non seulement l'industrie des programmes est encore fragile, mais plus encore cette séparation irait totalement à l'encontre de la politique suivie par les gouvernements successifs encourageant l'implication des diffuseurs dans le financement de la fiction et de l'animation.

Les avantages de cette participation ne sont plus à démontrer. Il suffit de constater que le recul de la part financée par les diffuseurs en 1989, telle qu'elle apparaît dans les dernières statistiques du C.N.C., entraîne une certaine inquiétude et -pour l'instant- une difficulté plus grande pour les maisons de production les plus fragiles de boucler leur tour de table.

Pour simplifier, les inconvénients d'une séparation sont les suivants :

- cette interdiction conduirait à un émiettement des producteurs et donc à un affaiblissement de notre industrie de programmes. Cette interdiction serait d'ailleurs en contradiction avec le droit européen qui prévoit la possibilité pour les filiales des diffuseurs de participer à la production.

- Le non-cumul, pour être efficace, devrait être élargi à l'ensemble des actionnaires des diffuseurs ainsi qu'à leurs activités connexes. Pour ne citer que quelques-unes des sociétés visées, cela empêcherait le Groupe Havas, les Editions Mondiales, la Générale des Eaux, la Caisse des Dépôts et Consignations, d'intervenir financièrement dans le secteur de la production.
- Surtout, en limitant la participation des diffuseurs dans la production, on risque de voir ces derniers ne plus trouver d'intérêt à une certaine régulation économique du secteur de la création et de se tourner au contraire vers le marché international.

Ainsi, votre Rapporteur avait-il pris parti pour une séparation modulée qui tienne compte des évolutions constatées sur le marché.

"Le cumul des fonctions de diffusion et de production n'est pas forcément en lui-même contraire à la concurrence. Cette idée reçue doit être nuancée : ce n'est pas une question de principe mais de degré. Seule une trop grande interdépendance entre les partenaires commerciaux est susceptible de fausser la concurrence au point de justifier une intervention régulatrice de l'autorité publique. Celle-ci n'a de raison d'être que si l'on constate ou craint une intégration verticale suffisante pour entraver le libre accès à un marché ou son développement. Que ce soit au niveau du plan de financement d'une oeuvre audiovisuelle déterminée, à celui des participations au capital d'une société de production, à celui de la part de son chiffre d'affaires réalisée avec un diffuseur donné ou encore au niveau global des structures des marchés de la production et de la diffusion, il existe un seuil critique au-delà duquel il peut y avoir des risques tant pour l'autonomie de la création que pour la fluidité de la concurrence. Ce n'est donc pas en termes doctrinaux qu'il convient d'apprécier ces risques.

Les observations qui précèdent suggèrent la nécessité de disposer de bases juridiques pour contrôler au cas par cas les cumuls de fonctions ou intégrations verticales dont l'importance affecterait par trop le jeu de la concurrence."(1)

Ce débat est fondamental. René Bonnell, dans cette somme qu'est la vingt-cinquième heure (2), souligne :

1. Supplique au Président de la République - 22 mai 1988.

2. "La vingt-cinquième heure" - René BONNELL - Editions Gallimard FEMIS - Collection "Le monde actuel".

"Une chaîne de télévision généraliste est certes un centre non négligeable de profit, mais, touchant au domaine de la communication, elle constitue un puissant moyen de développement des activités environnantes et un instrument formidable de pouvoir. Aussi le capital de sociétés de cette nature est-il très convoité. C'est pourquoi le législateur est intervenu d'une part pour borner l'influence économique et politique que pourraient s'arroger certains groupes d'intérêt en essayant de contrôler un nombre trop grand d'entreprises de communication, d'autre part pour limiter l'emprise du diffuseur-client sur le producteur-fournisseur."

Dans l'audiovisuel, des mécanismes de contrôle existent, qui permettent le respect des règles de la concurrence :

- **textes de droit commun**, et notamment l'ordonnance de 1945 sur la concurrence et l'ordonnance du 1er décembre 1986 sur la liberté des prix et de la concurrence ;
- **textes particuliers** : loi du 29 juillet 1982 et notamment ses articles 27 et 28 sur la programmation et la production, article 41-4 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée sur la liberté de communication, loi du 25 novembre 1986 sur la limitation des concentrations dans le secteur de la communication ;
- **réglementations** : cahiers des moyens et des charges des différentes chaînes, engagement auprès du C.N.C., contrôles de l'instance de régulation et jurisprudence du Conseil Constitutionnel du 17 janvier 1990.

Une importante réflexion a donc été effectuée sur cette question primordiale. Il a paru intéressant à votre Rapporteur d'étudier dans quelle mesure il avait été tenu compte des recommandations effectuées alors.

Dans une étude publiée en 1988 en expert indépendant, M. Dominique BRAULT avait montré qu'il eût été possible et préférable de faire l'économie d'une nouvelle réglementation pour se prémunir contre les risques d'une dépendance excessive des producteurs vis à vis des diffuseurs.

J'avais fait mienne cette manière de voir dans la Supplique pour l'audiovisuel que j'avais adressée en mai-juin 1988 à Monsieur le Président de la République.

M. Dominique BRAULT, en expert indépendant dont les travaux font justement autorité, a bien voulu nous faire part de ses constatations et des réflexions qui l'amènent à se demander si l'on n'a

pas lâché la proie pour l'ombre. Votre Rapporteur a tenu à citer in extenso son excellente communication.

2. Les effets pervers du protectionnisme législatif

"La démarche qui a été suivie en France pour répondre à la revendication des producteurs de jouir d'une indépendance vis-à-vis des diffuseurs illustre une attitude caractéristique du secteur audiovisuel et de ses modes de régulation.

Dans une étude publiée en juillet 1988 par la FEMIS dans la série "Confrontations" et sous le titre "Audiovisuel : faut-il séparer la production et la diffusion ?", j'avais montré que si l'on voulait empêcher les abus que pouvait engendrer le cumul de ces fonctions, on disposait déjà de moyens variés et suffisants dans l'arsenal du droit commun du contrôle des ententes et des abus de domination économique, du droit commun de la concentration économique et, enfin, de la loi sur la liberté de communication.

Il eût donc été possible et préférable de faire l'économie d'une nouvelle réglementation.

Aujourd'hui, force est de constater que non seulement le Gouvernement et le Parlement ont persisté dans la voie d'une législation et d'une réglementation spécifiques, mais en outre ils ont pris soin soit d'abroger de manière systématique les dispositions alternatives qui existaient, soit de les rendre inapplicables au secteur audiovisuel.

Au lieu de compter sur le droit commun de la concurrence, le Gouvernement a fait voter dans une loi du 17 janvier 1989 un article 11 modifiant l'article 27-3e de la loi du 30 septembre 1986 pour prescrire la définition par décret de modalités de séparation des fonctions de production et de diffusion.

On sait les difficultés auxquelles s'est heurté le décret dont il s'agit. Elles se sont manifestées notamment, avant son adoption, par des menaces de recours de plusieurs diffuseurs, des propositions d'amendement du C.S.A. et des réserves du Conseil d'Etat et, depuis son adoption, par un recours en annulation devant cette assemblée.

Or, un examen minutieux de la loi du 17 janvier 1989 fait apparaître que, suivant une démarche dont la résolution n'a eu d'égale que la discrétion, on a simultanément supprimé presque tous les moyens préexistants de contrôler et prévenir

la concentration verticale si redoutée ou les abus qu'elle est susceptible d'engendrer.

C'est ainsi que l'article 18 de la loi du 17 janvier 1989, modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, a exclu, par une nouvelle rédaction de son article 41-4, l'applicabilité au secteur audiovisuel du titre V de l'ordonnance du 1er décembre 1986, c'est-à-dire du contrôle de droit commun de la concentration des entreprises. Paradoxalement, le secteur audiovisuel, qui est l'un des plus exigeants de pluralisme, est désormais le seul qui ne bénéficie plus de cette protection.

Le même article 18 de la loi de 1989 a également abrogé l'article 41-5 de la loi du 30 septembre 1986, qui chargeait le Conseil de la Concurrence de veiller à ce que le cumul de positions dominantes, mais aussi de plusieurs activités ou fonctions, ne débouche sur des abus.

J'avais aussi attiré l'attention sur les possibilités que donnait à la C.N.C.L. (et dont par conséquent le C.S.A. aurait héritées) l'article 42 de la loi de 1986. Ses dispositions permettaient à cette instance, concurremment avec le Conseil de la Concurrence, de faire cesser des pratiques anticoncurrentielles relevées dans le secteur audiovisuel. La C.N.C.L. pouvait et le C.S.A. aurait pu aller jusqu'à mettre en demeure des entreprises de procéder à des cessions d'actifs !

Ces dispositions ont été, elles aussi, abrogées par une nouvelle rédaction de l'article 42 que donne l'article 19 de la loi du 17 janvier 1989.

Enfin, j'avais montré que, moyennant une nouvelle interprétation du mot "production" dans l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986, interprétation conforme tant au sens commun que les professionnels donnent à ce terme qu'à sa définition par la loi du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique, la C.N.C.L. (et donc aujourd'hui le C.S.A.) pouvait se voir reconnaître le pouvoir d'assigner des limites à la production propre des diffuseurs.

Non seulement cette perche n'a pas été saisie, mais elle a été délibérément rompue par une nouvelle rédaction de l'article 27.

Toute cette toilette semble procéder d'un parti résolument pris de réglementer la matière exclusivement par la voie nouvelle de l'article 11 voté au début de 1989.

Seules ont échappé à cette entreprise d'élégage les dispositions des articles 7 et 8 de l'ordonnance du 1er

décembre 1986, respectivement relatifs aux ententes et aux abus de domination économique, dispositions qui, elles, demeurent applicables au secteur audiovisuel.

Toutefois, on peut craindre que leur application ne soit de facto écartée au bénéfice des règles spécifiques, selon le principe bien connu et déjà observé en matière de programmation cinématographique, selon lequel "la mauvaise loi chasse la bonne".

Or, le nouveau texte ne saurait avoir la souplesse du droit commun, comme l'illustre l'exemple suivant : la durée pendant laquelle les diffuseurs exigeaient l'exclusivité des droits de diffusion était excessive, atteignant parfois 10 ans à 15 ans.

Certes, cette durée a tendance à se réduire depuis peu. Mais les abus n'ont pas disparu.

Il était et il demeure possible, par l'application du droit commun de la concurrence, de faire enjoindre la pratique de durées plus brèves et plus compatibles tant avec la nécessité de développer un "second marché", c'est-à-dire la rediffusion d'oeuvres, qu'avec la situation particulière du diffuseur en cause.

Ce n'est pas la voie qui a été choisie. On a préféré introduire dans le décret une disposition tendant à réduire à quatre ans, uniformément et pour tous les diffuseurs, la durée d'exclusivité des droits de diffusion dans certains des contrats qui seront signés après le 31 décembre 1990.

Mais le plus préoccupant est qu'une indépendance très relative des producteurs audiovisuels vis-à-vis des diffuseurs sera dorénavant garantie principalement, voire exclusivement, par les prescriptions d'un décret que la section consultative du Conseil d'Etat a contesté à l'état de projet et que sa section contentieuse est maintenant appelée à examiner.

Aurait-on lâché la proie pour l'ombre ? "(1)

3. Les décrets du 17 janvier 1990

Le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 pris pour l'application du 3° de l'article 27 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication fixe dans son titre III les

1. Communication de M. Dominique BRAULT à votre Rapporteur en date du 15 janvier 1990.

principes généraux concernant la contribution au développement de la production audiovisuelle ainsi que l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs.

- Son article 8 applique les dispositions de ce titre aux sociétés nationales de programmes A 2 et FR 3, ainsi qu'aux services de télévision autorisés diffusés en clair par voie hertzienne.

Sont donc exclus du champ d'application Canal Plus, les chaînes diffusées par câble ou par satellite.

- Pour les oeuvres audiovisuelles, l'article 9 prévoit que les sociétés concernées ont la possibilité, d'ici le 31 mars 1990 et pour l'année considérée :
 - soit de consacrer 15 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres audio d'EOF et diffuser au moins 120 heures d'EOF en première diffusion en clair en France avec un début de programme entre 20 et 21 heures ;
 - soit de consacrer 20 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres originaires de la C.E.E. et au moins 15 % de ce même chiffre d'affaires à la commande d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française.
- L'article 10 organise l'aide aux producteurs indépendants.

Les commandes d'oeuvres audiovisuelles françaises ou d'origine communautaire doivent, à concurrence de 10 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent, être passées avec un producteur indépendant de la chaîne concernée.

Le terme "indépendant" s'applique si la chaîne "ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 5 % du capital social", si "un actionnaire ou un groupe d'actionnaires de la chaîne détenant plus de 5 % du capital de cette société ne détient pas plus de 20 % du capital social" de la maison de production, si le producteur ne détient pas "directement ou indirectement plus de 5 % du capital de la chaîne", si la société de production et la chaîne n'ont pas "de liens constituant une communauté d'intérêts durables". (Article 11)

Deux autres conditions doivent également être remplies :

- la société ou le service ne peut prendre personnellement ou partager solidairement l'initiative et la responsabilité

financière, technique et artistique de la réalisation des oeuvres considérées et en garantir la bonne fin ;

- la durée des droits de diffusion exclusifs cédés à la société ou au service n'est pas supérieure à quatre ans à compter de la livraison de l'oeuvre ; elle peut être de cinq ans au total lorsque plusieurs sociétés ou services participent au financement de l'oeuvre.

Les obligations de production étaient déjà inscrites dans les décisions d'autorisations des chaînes privées.

TF 1 : "La société s'engage à consacrer à partir de 1988 au moins 15 % de son chiffre d'affaires net à la production de ses oeuvres d'expression originale française".

La Cinq : "La société s'engage à dépasser le seuil de 15 % de son chiffre d'affaires annuel consacré à la production d'oeuvres d'expression originale française".

M 6 : "La société s'engage à dépasser le seuil de 15 % de son chiffre d'affaires consacré à la production d'oeuvres d'expression originale française en y affectant 38 % de son chiffre d'affaires pour la première année".

Cette obligation selon ces nouvelles modalités est donc étendue aux chaînes publiques.

C'est en effet le chiffre d'affaires annuel net qui sert d'assiette aux différents quotas prévus par le décret.

Sont exclus du chiffre d'affaires annuel net :

- la T.V.A.
- les commissions et frais de régie publicitaires
- la taxe au profit du compte de soutien
- la part consacrée à la programmation d'émissions sur une zone géographique dont la population est inférieure à 6 millions d'habitants.

Cette dernière disposition permet d'exonérer d'obligations les télévisions locales et d'alléger l'assiette de FR 3 (émissions régionales) et de M 6 (décrochages locaux).

C - DU PRÉ CARRÉ HEXAGONAL AU MARCHÉ MONDIAL

Jusqu'à présent, les modes de conception, de fabrication et d'exportation des produits audiovisuels français n'ont -pour la plupart des intervenants- pas intégré la dimension européenne ou mondiale du marché.

Produire des émissions, des fictions ou des documentaires exportables ou pouvant faire l'objet d'une commercialisation sur un second marché doit maintenant être un objectif fondamental pour le secteur audiovisuel français.

Le développement d'une industrie de programmes suppose la poursuite d'une professionnalisation des divers intervenants, auteurs, réalisateurs, producteurs, artistes-interprètes.

Or, il est de tradition, en France, d'opposer une industrie de la production capable d'attaquer le marché international et en respectant les normes avec l'artisanat supposé nécessaire à la réalisation d'une oeuvre. Le tempérament individualiste du Français et ses références culturelles accroissent ce sentiment de supériorité de l'artisan sur l'industriel.

Au contraire de ce sentiment dominant, votre Rapporteur⁹ préfère développer l'idée selon laquelle l'ambition d'une présence internationale significative de la production française dans le secteur audiovisuel suppose une grande rigueur et une exigence de qualité accrue. Enfin, cette présence est de nature à développer l'image de la culture française à l'étranger.

1. Les ateliers d'écriture

Encore aujourd'hui l'écriture d'un scénario d'une production audiovisuelle est en France l'oeuvre d'un individu.

Il n'en va pas de même en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis où les sociétés de développement de scénarios sont la règle commune.

Certes, le respect du droit d'auteur et celui de l'authenticité du scénario sont des principes auxquels nous sommes justement attachés.

On ne saurait mieux faire que de ce citer M. Claude SANTELLI dans un interview donné au "Monde TV" du 5 mars 1990 à l'occasion des rencontres européennes de télévision de Reims, dans lequel il définissait le principe de l'adaptation :

"ne pas trahir, ne pas réduire".

Concernant les auteurs, il est trivial de dire qu'un bon auteur n'est pas nécessairement un bon scénariste, encore que cette idée simple ne soit pas entrée dans les moeurs.

Ces prémices étant posées, il est nécessaire de constater que l'engagement de la France dans la production qu'il faut bien appeler "industrielle", notamment de fiction, suppose une rationalisation des étapes de fabrication notamment pour l'écriture.

Peut-être alors faudrait-il distinguer auteur et technicien de l'écriture ?

Votre Rapporteur trouve encourageante la création en France de sociétés de développement de scénarios telles que "International développement" à laquelle sont associées "UGC Images", la société de capital-risque de l'I.F.C.I.C. et les éditions Flammarion.

Cette société conçoit et développe des concepts internationaux de collection pour la télévision, trouve des droits, assure l'écriture, et choisit -en liaison avec un producteur- auteurs et metteurs en scène.

Votre Rapporteur se félicite que les contrats d'objectifs entre les chaînes publiques et l'Etat intègrent la notion d'ateliers d'écriture et que la S.F.P. en crée.

Dans ce contexte, la production supervise l'écriture et dirige une équipe d'auteurs selon un schéma précis défini dans une "bible", outil de base de l'écriture.

Les auteurs ou "techniciens" de l'écriture définissent un fil conducteur pour l'ensemble des épisodes. Le déroulement de l'action y est décrit et chaque épisode fait l'objet de l'élaboration d'une structure précisant le contenu des séquences, les comédiens présents et les décors.

Une fois cette étape franchie, les épisodes sont transmis à une équipe de dialoguistes puis, une fois écrits, sont confiés à un rewriter qui assure la cohérence de l'ensemble et l'homogénéité des dialogues. Le rewriter peut également agir au moment du tournage pour adapter les dialogues. Le schéma est alors le suivant :

- définition du concept,
- écriture du synopsis,

- réalisation des bibles
 - bible artistique (présentation des personnages, de leur caractère, biographie...)
 - bible technique (décors, accessoires, caméra...),
- établissement de la structure par épisode par les auteurs,
- écriture des dialogues par des équipes de scénaristes,
- rewritage et mise en cohérence,
- tournage de l'épisode.

Cette structure de "fabrication" de l'oeuvre audiovisuelle se prête particulièrement bien à la réalisation des séries nécessaires pour les dizaines de milliers d'heures de programmes présentés chaque année. Elle n'est évidemment pas transposable à l'adaptation d'oeuvres originales pour lesquelles l'interprétation du réalisateur est affaire de sensibilité et de liberté :

Dans Madame Baptiste qui fait moins de quatre pages, vous trouvez cinq lignes où vous avez à la fois la société de l'époque, l'hypocrisie d'une bourgeoisie, la place des femmes, le rêve d'une petite fille... Maupassant est un homme qui écrit serré, cursif, c'est la vision qui compte et la situation -terrible, horrible- par le verbe. Il a horreur de la belle phrase. Il s'agit donc de lire entre les lignes, de compléter, d'aller chercher dans le reste de son oeuvre, dans cette espèce d'énorme mythologie, ce qui n'est pas dit... On me pose parfois la question un peu naïve : "Mais ce personnage-là n'existe pas dans la nouvelle ?". Non, mais il existe ailleurs, il est dans la sensibilité de l'auteur."

Claude SANTELLI

Ces différences d'approches contrastées permettent de souligner la palette extraordinairement variée des besoins en programmes de la télévision.

Un tel processus d'écriture n'est en aucun cas synonyme de médiocrité et de "bas de gamme". Elle ne fait que prendre en compte l'importance de la demande qui -si elle ne trouve pas une offre française ou européenne sur le marché- ira prospecter et acheter des produits sur le marché international (Etats-Unis, Japon, Brésil, etc).

Elle est donc indispensable. Le lien entre le développement d'une industrie de programmes et la qualité porte deux noms : le talent et la volonté.

2. Le processus de sélection des projets

Créer une série qui obtienne un important succès suppose -comme le montre l'exemple des États-Unis- un long parcours de sélection et de test.

Outre le travail d'écriture, les diffuseurs doivent faire réaliser un ou plusieurs épisodes d'une série, les diffuser et analyser l'intérêt du public.

C'est ce long processus de test, d'analyse et de tâtonnements successifs qui permet l'élaboration de séries longues de plus en plus demandées sur le marché par les diffuseurs.

Votre Rapporteur indiquait déjà dans son rapport de juin 1989 que :

"Lors de l'organisation du travail, le recours à des appels de candidatures, à des séances de sélection, à des essais en images, courant aux États-Unis, n'existe pas en France. La concurrence ressemble plus à une répartition des quotas qu'à une véritable compétition. Une fois le contrat signé, le producteur réunit une équipe souvent immuable, où les mérites de chacun ont moins d'importance que l'ancienneté des relations amicales.

Le manque de préparation en amont, le défaut de sélection, de concurrence et d'émulation se traduisent pas un allongement de la durée du tournage, de fréquents dépassements de devis, une absence totale de souplesse et d'adaptation, tant au niveau du tournage que de la post-production."

Il paraît évident que le risque financier, pris tant par le producteur que par le diffuseur, doit être réduit par une approche plus précise du besoin et par de solides études de marché.

3. La question de la langue

La question de l'emploi de la langue française est une de celles qui, traditionnellement, déchaîne les passions des uns et des autres et pour laquelle il convient de rappeler un certain nombre de vérités simples.

- La défense de la langue française dans le monde, son maintien et son extension sont des objectifs primordiaux pour lesquels d'ailleurs le Gouvernement, en créant un Secrétariat d'Etat à la Francophonie, a marqué l'intérêt de l'ensemble du monde politique et tout particulièrement

du Sénat en raison de la personnalité de son Président de la Commission des Affaires Culturelles, notre éminent collègue Maurice SCHUMANN, membre de l'Académie Française.

- L'aire d'extension de la langue française ne recouvre pas celle-beaucoup plus large- de la culture française.
- En matière de production cinématographique, le marché mondial est dominé par la langue anglaise.
- En conséquence, une production spécifiquement française d'un point de vue linguistique ne saurait intéresser qu'un petit nombre de pays francophones, pas toujours solvables.
- Le protectionnisme de fait de l'industrie américaine de programmes (principal marché à conquérir) se manifeste même par le rejet -au prétexte des goûts du public- des doublages et a fortiori des sous-titrages. Du reste, et pour les mêmes raisons, ce protectionnisme acharné et injustifiable s'applique également aux productions britanniques.
- Le marché français est à l'évidence trop étroit pour amortir dans des conditions économiques non seulement viables mais permettant le développement et non la seule survie d'une industrie de programmes.
- Le marché européen en cours de création pose les mêmes problèmes linguistiques comme tout marché étranger.

La conclusion à tirer du rappel de ces quelques vérités exposées sans passion mais avec lucidité devrait faire l'objet d'un consensus qui pourtant fait défaut : de la nécessité pour l'industrie de programmes de produire aussi en langue anglaise ou dans une autre langue.

Tirer cette conclusion fait pourtant jaillir immédiatement anathèmes et accusations de trahison. Le combat sur la langue française comme seule langue de tournage ne ressemble-t-il pas à celui de la ligne Maginot ?

Antoine de CLERMONT-TONNERRE, ancien Président de la S.F.P. et Président de l'une des plus importantes sociétés de production "Revcom international", déclarait récemment (Libération - 25 avril 1990) :

C'est un sujet très grave et complexe. Il semble qu'à l'origine des nouvelles règles, il y ait la peur des acteurs et des auteurs français de voir les chaînes acheter et ne diffuser un jour que des productions étrangères... On peut comprendre, et

respecter cette crainte, même si, comme je le pense, elle n'est pas fondée. Il est tout à fait normal que le système d'aide français à la production privilégie ce qui défend l'expression de la culture nationale. Cela étant, il est totalement absurde, comme cela commence à se produire, de vouloir s'isoler des autres nations. Nous avons actuellement une politique de "Ligne Maginot". On est en train de construire une barrière pour protéger la langue, sans tenir compte des préoccupations industrielles et économiques de ce secteur. Il y a une accumulation de règles qui visent à décourager les coproductions en langue étrangère...

Il y a une loi industrielle inébranlable qui veut que, quand on se réfugie dans le protectionnisme, on est toujours perdant. Je crois qu'on confond "langue" et "culture". Il ne faut pas réduire une politique culturelle à une politique linguistique. On connaît la France dans le monde par sa langue mais aussi, peut-être davantage, par ses talents, ses acteurs, ses techniciens, ses photographes qui participent aussi à des productions internationales. Il faut bien voir que la politique actuelle rend le montage de ces opérations de plus en plus difficile, et qu'elle finira pas porter préjudice aux acteurs et à toute l'industrie de la production, jusqu'aux laboratoires, aux studios français, etc.

Aujourd'hui déjà, sur le marché, la tendance des coproductions internationales est plutôt d'aller au plus simple, c'est-à-dire de travailler avec les Allemands et les Italiens qui n'ont pas le même respect tabou de leur langue. Il y a déjà tout un courant d'affaires qui évite la France. L'arrivée des pays de l'Est accroîtra, pour des raisons d'économie, ce phénomène. Quand je vois les tournages se multiplier en Hongrie, je me dis qu'il se passe quelque chose d'étrange. Par ailleurs, je trouve qu'on confond trop souvent aussi "subvention" et "nationalité". Il n'est pas supportable qu'on bloque tout un processus de production en vous disant que, sous prétexte que vous ne remplissez pas toutes les conditions, votre produit n'est pas "français", donc difficilement achetable et diffusable par les chaînes."

Votre Rapporteur souscrit totalement à cette approche lucide de la question linguistique.

Cette position ne signifie nullement un abandon du combat pour la défense de la langue française: c'est un autre dossier! Elle donne simplement à l'industrie française de programmes les moyens d'attaquer le marché international.

De ce point de vue, les dispositions restrictives du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, dans la définition donnée de

l'oeuvre audiovisuelle, posent un grave problème en ce qu'il risque d'empêcher les coproductions internationales.

La défense de la langue française peut être valablement assurée par l'aide à la production d'un volume plus important de fictions françaises notamment en prime-time.

Encore faudrait-il que les obligations imposées par les décrets de quotas de diffusion correspondent à une offre de programmes de qualité.

L'expérience montre que le public -quand il a le choix- préfère une fiction originale de son propre pays et de sa culture plutôt qu'une autre d'origine étrangère.

Des mesures complémentaires pourraient être prises. Notamment des aides spécifiques ou un pourcentage plus important de celles-ci pourraient être attribués au double tournage.

La défense de la langue française devrait en effet compenser le surcoût issu du double tournage, la plupart du temps suivi d'un doublage par un acteur de la langue souhaitée pour éviter l'accent français.

De ces deux points de vue, la France se doit d'encourager les programmes européens du type BABEL (Fonds européen pour le multilinguisme).

4. L'adaptation nécessaire au marché international

Les goûts du public français (ou des auteurs et réalisateurs français) diffèrent de ceux d'autres pays.

Il faut rejeter d'emblée, comme une fausse solution -l'échec de certaines coproductions internationales en est exemplaire-, l'alignement progressif sur le modèle culturel américain dominant. Mais il importe de ne pas se cacher les difficultés qui consistent à faire correspondre les choix des auteurs et réalisateurs français au goût du public sur le marché international.

¶ Jean CAZENEUVE (membre de l'Institut) et André HARRIS ont souvent souligné le caractère misérabiliste et intimiste des productions françaises, leur rythme lent, le manque d'action et de rebondissements, le souci privilégié d'exposer des états d'âme plus que de raconter une histoire, tandis que les dramatiques de prestige trouvent pourtant fort bon accueil auprès de nombreuses télévisions étrangères.

Aucune alliance n'a cependant été engagée avec des partenaires étrangers, susceptibles d'ouvrir assez grandes les portes des chaînes de télévision étrangères.

5. Des formats peu adaptés au marché international

La plupart des télévisions étrangères, notamment celles qui sont solvables et désireuses d'acquérir des productions françaises, pratiquent une politique de programmes qui, dans leurs grilles, ne permet d'insérer que des émissions d'une durée bien déterminée (1). Cependant, les réalisateurs français ne tiennent pas toujours assez compte de cette obligation. Leurs oeuvres ont des durées assez variables qui atteignent souvent 90 minutes. Ceci rend leur commercialisation à l'étranger pratiquement impossible.

La solution consistant à présenter la même production sous des formes différentes (intégrale, 2 X 52 minutes, 4 X 26 minutes) serait plus coûteuse, mais accessible dès lors que cette contrainte serait prise en compte lors du tournage.

Ceux dont l'autorisation est nécessaire refusent souvent de voir leurs oeuvres ainsi mises aux normes internationales.

Hélas, il n'est pas certain qu'ils y trouvent leur intérêt à terme et pas davantage la France !

6. L'insuffisance des structures de commercialisation

L'absence quasi totale de la France sur les marchés extérieurs s'explique aussi par l'inadaptation de l'offre à la demande, et par l'insuffisance quantitative et qualitative de la production audiovisuelle française au regard des besoins exprimés.

Mais elle est également liée à l'insuffisance des structures de commercialisation, qui relèvent de plus en plus de l'artisanat face aux sociétés américaines ou japonaises.

Votre Rapporteur déplore à cet égard l'échec de l'expérience de la société France Media Internationale ; mais, après un audit très serré, il l'avait considéré comme inéluctable.

1. Est aujourd'hui largement utilisé un format international imposant des dramatiques ou des épisodes de séries et de feuilletons calibrés à 13, 26 ou à 52 minutes.

F.M.I. avait été créée en 1983 pour faire partie intégrante du secteur public, comme "société de commercialisation des oeuvres et documents audiovisuels à l'étranger", mandataire exclusif et obligatoire du secteur public. L'échec et la volonté politique ont conduit à la privatisation de F.M.I. en 1986, avec l'entrée dans son capital de la Compagnie de Navigation Mixte et de la Société Générale de Belgique.

En 1988, malgré une nouvelle réduction d'effectifs, le déficit du résultat d'exploitation s'est maintenu (- 10 millions de francs en 1987, - 7 millions de francs en 1988). TF 1 et Antenne 2 ont en effet reconstitué leur propre réseau commercial, rendant ainsi totalement inutile l'essentiel de l'activité de F.M.I.

Le sort de F.M.I. permet de souligner l'insuffisance criante des structures de diffusion françaises, notamment face à la concurrence européenne.

Votre Rapporteur indique qu'après le retrait de la Générale de Belgique du capital de F.M.I. en 1989, les chaînes du secteur public A 2 et FR 3, ainsi que la S.F.P. et TF 1, font encore partie des partenaires financiers et que la question du maintien ou du retrait de leur participation devra être posée à brève échéance.

CHAPITRE V

LES OBSTACLES FINANCIERS

A - L'INTERVENTION DE L'ETAT FINANCEUR

La politique culturelle de l'Etat dans l'audiovisuel consiste :

- à assumer un certain nombre de missions d'intérêt général qu'il est le seul à pouvoir prendre en charge (par exemple, présence à l'étranger) ;
- à soutenir des secteurs en difficulté ou en émergence ;
- à veiller au respect des grands équilibres économiques.

Cette politique s'appuie sur trois moyens principaux :

- des subventions et dotations en capital,
- des garanties de crédit bancaire,
- le financement par transferts internes.

Les politiques d'aides à la production et à l'exportation en produits audiovisuels restent encore insuffisantes et mal coordonnées avec les mécanismes européens.

Toutefois, le bilan global de ces aides est positif. Même s'il est difficile de démontrer exactement l'impact de l'aide de l'Etat sur l'émergence d'un secteur de la production, on peut affirmer intuitivement que, sans cette aide, la croissance du secteur aurait été moindre, voire nulle.

Dans l'état actuel des choses, ces aides, dont il faut rappeler le caractère temporaire, doivent être maintenues pour continuer à renforcer un secteur aux prises avec une concurrence internationale acharnée qui va se trouver renforcée par l'ouverture à l'Est.

Ces mécanismes peuvent cependant être améliorés comme le montrent les audits en cours sur le compte de soutien et les SOFICA.

B - LE PARCOURS D'OBSTACLE DU FINANCEMENT D'UNE OEUVRE AUDIOVISUELLE

La production de programmes par les télévisions est une industrie lourde pour laquelle l'élaboration d'un produit télévisuel prend de deux à trois ans entre la lecture d'un scénario original ou d'un simple projet et sa diffusion.

Les différentes étapes de cette course d'obstacles sont :

Le parcours du combattant

I. Naissance et étude du projet

Choix du texte, scénario ou idée ; choix du réalisateur ; évaluation de la durée, de l'époque, du support (film ou vidéo), des décors et des lieux, des moyens techniques, de la distribution, de la musique originale ; établissement du calendrier et du devis ; commande ferme du client.

II. Préparation

Choix définitif des comédiens, décors, costumes, meubles et accessoires, ainsi que des moyens (studios, cars et matériels, équipes) ; repérage des décors extérieurs ; élaboration du plan de travail ; création des costumes ; mise au point des effets spéciaux (artifices, cascades) ; négociation des cachets, établissement des contrats et droits divers.

III. Mise en chantier

Décors (qu'il s'agit soit de construire en studio -la S.F.P. représente 120 métiers distincts !- soit d'aménager en extérieurs) ; costumes (fabrication, achats, locations) ; meubles et accessoires ; commandes internes (photos, arts graphiques, enregistrements) ; répétitions ; image (effets spéciaux, trucages, lumière) ; son (enregistrements et playback, sono, mélangeurs).

IV. Fabrication

Meubles et accessoires, éclairage, habillage, maquillage, coiffure, répétitions, tournage et enregistrement.

V. Finitions

Film ou vidéo : laboratoire, développement, rushes, coupe travail, projections, montage, mixage (bruitage, post-synchro, version internationale), étalonnage ; administration : règlement des cachets et droits divers (rediffusions, échanges et ventes à l'étranger), paiement des factures, des droits d'auteurs.

(Source "Le Monde TV" - 12 mars 1990)

Ce parcours technique compliqué montre à quel point l'industrie de programme est une industrie longue. Ces difficultés techniques se doublent souvent de difficultés financières qui tiennent encore pour la plupart au manque de surface financière des producteurs et à leur manque de connaissance en ingénierie financière.

C - UN EXEMPLE DE MONTAGE FINANCIER :

LE "SYSTÈME NAVARRO"

Le "système Navarro" est une série télévisée diffusée sur TF 1, avec pour acteur vedette Roger HANIN.

Cette série est produite par Hamster productions et réalisée par Patrick JAMAIN, Denys GRANIER-DEFFERRE et Gérard MARX.

Les treize épisodes de 90 minutes ont été tournés entre le 23 janvier 1989 et avril 1990.

Le coût total sur devis présenté au C.N.C. était de 44 085 440 francs, soit 3 673 786 francs par épisode. Le producteur délégué apportant 6 885 440 francs en propre, soit 15,62 % du devis total.

Navarro répondait parfaitement à la définition de la production française donnée alors par le C.N.C. :

"est production française toute production dans laquelle les droits patrimoniaux sur l'oeuvre ne sont détenus que par une ou plusieurs entreprises établies en France".

Le rapport en pourcentage de la masse salariale des auteurs, comédiens principaux et techniciens collaborateurs de création français ou d'origine de la C.E.E., par rapport à la masse salariale

totale de ces catégories où par rapport au nombre de ceux-ci, était de 100 %.

Le tableau de financement de l'oeuvre est le suivant :

**A - Part française
(en millions de francs)**

<u>I - Apports du producteur délégué français</u>	
1. Producteur (apport en numéraire ou en industrie investi à titre personnel) :	
- apport en numéraire	6 885 440
- apport en industrie	
2. Préventes à un ou plusieurs diffuseurs étrangers (indiquer le nom de la société et le montant de la prévente	
- 1ère prévente	
- 2ème prévente	
- 3ème prévente	
3. Apports en droits dérivés	
4. Parrainage (indiquer le nom des sociétés)	
- 1ère société	
- 2ème société	
Total	6 885 440
<u>II - Apports du co-producteur français</u>	
<u>III - Investissement SOFICA</u>	
- 1ère Sofica	1 600 000
- 2ème Sofica	1 600 000
- 3ème Sofica	
Total	3 200 000
<u>IV - Apport des diffuseurs français</u>	
1. Apport premier diffuseur	
- part antenne 1ère diffusion	16 000 000
- part coproducteur	6 800 000
- part antenne diffusions ultérieures (à ne pas comptabiliser si ces diffusions ultérieures sont prises en charge par les Sofica)	
Total	22 800 000
2. Apport deuxième diffuseur	
- part antenne 1ère diffusion	
- part coproducteur	
- part antenne diffusions ultérieures (à ne pas comptabiliser si ces diffusions ultérieures sont prises en charge par les Sofica)	
Total	
<u>V - Soutien financier demandé</u>	
1. Compte de soutien	11 200 000
2. Fonds de soutien	
3. Autre concours financier de l'Etat	
TOTAL	44 085 440

La répartition des droits de commercialisation de l'oeuvre entre les coproducteurs, compte tenu des apports des divers partenaires :

Diffuseur achat de droits :	16 MF
Diffuseur part coproducteur :	6,8 MF
Apport producteur délégué, y compris compte de soutien :	16,8 MF
SOFICA :	3,2 MF

est la suivante :

	Hamster	TF 1	SOFICA
TV France après trois ans et monde tous supports jusqu'à récupération des SOFICA	7	33	60
après récupération des SOFICA	50	33	17
Vidéo France jusqu'à récupération des SOFICA	0	50	50
après récupération des SOFICA	33	50	17

D - LES SOCIÉTÉS DE FINANCEMENT DES INDUSTRIES CINÉMATOGRAPHIQUES ET AUDIOVISUELLES (SOFICA)

Inspirées des abris fiscaux canadiens et australiens (tax-shelter), les Sociétés de Financement des Industries Cinématographiques et Audiovisuelles (SOFICA) ont été introduites sur le marché financier français par la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985.

Au titre de ce mécanisme, les personnes physiques domiciliées en France peuvent déduire de leur revenu global les sommes effectivement versées pour la souscription au capital des SOFICA. Cette déduction est admise dans la limite de 25 % de leur revenu net global (article 163 septdecies du Code Général des Impôts).

Les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent pratiquer, dès l'année de réalisation de l'investissement, un amortissement exceptionnel égal à 50 % des sommes versées pour souscrire au capital des mêmes sociétés (article 217 septies du Code Général des Impôts).

Ces avantages sont réservés aux souscriptions effectuées au capital de SOFICA ayant fait l'objet d'un agrément préalable, étant précisé que ces sociétés doivent avoir pour activité exclusive le financement en capital d'oeuvres cinématographiques audiovisuelles agréées.

Il y a donc impossibilité d'engager les sommes considérées directement dans un projet de production.

D'autres conditions sont mises à l'octroi de l'avantage fiscal :

- indisponibilité de placement et de leurs revenus pendant cinq ans ;
- interdiction de prendre plus de 50 % des actifs d'un produit ;
- obligation d'investir sur un projet et non sur une oeuvre terminée.

De 1985 à la fin de 1988, ce sont près de 800 millions de francs qui ont ainsi été collectés pour la production, la télévision entrant pour environ un tiers dans ce total.

En dépit de leur utilité évidente, les SOFICA font l'objet d'un certain nombre de réserves.

La plus importante de celles-ci est un détournement de l'esprit de la loi et de la volonté du législateur par les banques. Le but

poursuivi par la loi était de réussir ce que M. René BONNELL appelle le mariage harmonieux du banquier et de la danseuse et donc d'introduire une incitation à réaliser un investissement à risques pour la partie non couverte par l'exonération. L'investisseur assumant ce risque pouvait perdre ou gagner sa mise ou un multiple de celle-ci.

Or ce côté aléatoire du placement, contrepartie de l'abri fiscal, est gommé par les banques qui ne voient dans ce mécanisme que le moyen de drainer plus d'épargne et par l'épargnant qui s'attend à recouvrer sa mise rémunérée au taux du marché financier dans le pire des cas.

Conçu pour renforcer le producteur, le mécanisme l'affaiblirait en fait puisque la prudence conduit les SOFICA à se réserver les recettes certaines (droits audiovisuels) et à laisser les risques aux producteurs (recettes salles).

"Pour l'instant, les SOFICA demeurent davantage une affaire bancaire de collecte de l'épargne qu'un instrument de prise de risque pour l'investisseur".

("La 25ème Image" - René BONNELL)

En second lieu, se pose le problème des liens de certaines SOFICA, filiales de groupes de communication intégrés leur servant alors de relais de trésorerie. Le risque existe d'accentuer la concentration des droits au sein de quelques groupes puisque ces filiales pourraient céder les droits détenus à la maison mère.

Enfin, le blocage des placements et des revenus pendant cinq ans pose en 1990 la question de la sortie des actionnaires.

Un certain nombre de solutions ont été préconisées et tout d'abord de rendre plus incitative la prise de risque.

Pour ce faire, on peut imaginer soit d'imposer qu'un certain pourcentage de l'investissement aille se placer sur des recettes présentant un caractère aléatoire, ou encore de faire porter l'avantage fiscal plus sur le résultat de l'investissement que sur la formation de l'épargne.

On pourrait également élaborer des mécanismes permettant d'éviter une trop grande intégration entre groupes de communication et "leur" SOFICA.

On pourrait tout aussi bien étudier des mécanismes permettant une sortie de l'actionnaire (réduction du capital, banalisation fiscale...) tout en permettant un élargissement du champ des investisseurs potentiels. A titre d'exemple, le seuil minimal

d'inscription au capital pourrait être ramené à 10 000 francs, de façon à ouvrir cet avantage fiscal à des revenus moyens.

Enfin, une étude comparative devrait être effectuée avec nos principaux partenaires de façon à aligner ces incitations sur celles de nos voisins, afin d'éviter une fuite de cette épargne vers d'autres industries de programmes.

Le système de l'abri fiscal, comme celui du compte de soutien, a pour objet de soutenir une industrie de programmes fragile pendant la période de maturation. Il n'est pas destiné à perdurer. Dans l'état actuel du secteur de la production, ce soutien doit cependant être maintenu et même élargi dans la mesure où il est économiquement plus sain que la simple subvention.

Ces solutions doivent cependant être envisagées avec une grande prudence.

D'une manière générale -après cinq ans de fonctionnement- la situation des SOFICA témoigne d'une certaine désillusion notamment parce que le financement de la production est un risque important, peu rémunéré tant pour l'investisseur que pour la SOFICA.

On néglige en effet trop souvent le fait que le capital est bloqué pendant cinq ans pour l'actionnaire et pendant dix ans pour la SOFICA. Surtout pour ces dernières, le plafonnement des plus-values limite l'intérêt du système.

L'apport des SOFICA a été très important après 1985 pour prendre le relais du financement que les distributeurs n'étaient plus en mesure d'assurer. En ce sens, les SOFICA ont permis le maintien de l'industrie cinématographique en cofinçant de l'ordre de 50 % de la production totale.

Pourtant, aux termes de cinq ans de fonctionnement, seule la SOFICA UGC-Paribas (Sofinergie) offre à ses actionnaires une sortie honorable en garantissant un rachat de 50 % du placement initial (tenant compte donc des effets de l'avantage fiscal) à 105 % de sa valeur initiale. Encore cette solution est-elle limitée puisque la loi ne permet pas à un actionnaire de détenir plus de 25 % d'une SOFICA.

Le fait que Sofinergie soit la seule SOFICA à offrir ce type de sortie montre assez les problèmes financiers qui risquent de se poser en 1991.

Deux solutions sont possibles :

- soit la réduction progressive du capital à partir de la sixième année et un remboursement juste avant

dissolution de la SOFICA, c'est-à-dire au bout de dix ans d'indisponibilité du capital ;

- soit la suppression de l'article qui limite un actionnaire à détenir un quart du capital, ce qui implique un risque de concentration du secteur des droits.

Votre Rapporteur juge le système des SOFICA indispensable pour la survie de l'industrie cinématographique et de l'industrie de programmes.

Mais face aux difficultés actuelles du système, ne vaudrait-il pas mieux le libéraliser pour réussir le mariage du banquier et de la danseuse ?

Notamment, on peut s'interroger sur la règle de plafonnement des plus-values. Participant au financement, les SOFICA sont en fait coproducteurs et assument un risque qui, en cas de succès, devrait trouver sa rémunération à hauteur de son investissement.

De même pourrait-on autoriser le placement de la trésorerie dès lors que les fonds ont été employés au moins une fois à la production.

C'est pourquoi la proposition selon laquelle il faudrait mieux rémunérer le résultat que la formation de l'épargne, pour intéressant qu'elle soit théoriquement, risque de décourager purement et simplement les SOFICA.

Si l'industrie de programmes est une industrie à risque, il est logique d'une part de récompenser le succès mais aussi -grâce à l'aide fiscale- de banaliser et donc de réduire le risque. Il y a sans doute là une interprétation de l'esprit de la loi qui paraît réaliste dans le contexte économique actuel.

En second lieu, le rapprochement de certaines SOFICA des groupes de communications permet de faire jouer des synergies et de rapprocher des compétences. Une certaine concentration dans le domaine de la production est inéluctable. Le rôle du législateur et du Gouvernement serait alors de permettre l'exercice de la concurrence et de réprimer l'abus de position dominante.

Sofica	Fondateurs	Capital		Montants appelés en 1989 (*)	Les trois principaux films financés en 1989 (**)
		Initial	Fin 88		
Cofimage	Caisse des Dépôts, Crédit Agricole, Banque Populaire, Banque Stern	30	50		Milou en Mai (2), Jours tranquilles à Clichy (1,5), Jeanne, putain du roi (1)
Images Investissements	BNP, Worms, UFCA	39	79		Milou en Mai (1,5), Pentimento (1)
Soffia	Banque de la Cité, Banque Rivaud, Banque Revillon	15	25		La fête des pères (1,5), Babar (1)
Sofinergie 1	Paribas, OBG, Compagnie Financière, Groupe Rothschild	105	196		Cyrano de Bergerac (14), Jean Galmont aventurier (1,5), Jeanne putain du roi (1,45),
Sofinergie 2	UGC, Téléstar-Groupe CLT	45	58	42	Cyrano de Bergerac (6), Le Morpion (4,5), Jean Galmont aventurier (3).
Sofica créations	Eurafin, Lyonnaise de Banque, NSM, Biao, Desgroupes, B. Pivot	40	100		Trois années (3), Tatie Danièle (2) Milou en Mai (2)
Investimage 1	Ifcic, Crédit Lyonnais, FR 3, Société Générale, Crédit du Nord	40	73		Chambre à part (1,05), Docteur Petiot (0,9), Tatie Danièle (0,9)
Investimage 2 Investimage 3	CIC, Crédit National, Gaumont	39	88	55	Chambre à part (2,45), Docteur Petiot (2,1), Tatie Danièle (2,1)
Sofica Valor	Dreyfus, BIMP, Dic	23	69	26	Il y a des jours...et des lunes (4)
Sofimage	Coficiné, Gaumont, Bred, SNM	40	80		Tatie Danièle (3), Le Bal du Gouverneur (1,5)
Sofima	Banque Lazard				Europe, Europa (2), L'Orchestre rougé (1,5)
Slav 1 Slav 2	Association Patrimoine Information Conseil	21	21 21		Suivez cet avion (1), Jeanne, putain du roi (0,825)
Sofica Lumière	Epargne des Entreprises		15	5	Jean Galmont aventurier (2), La fête des pères (1,8)
Sofiarp	Canal Plus, Chargeurs, Expand			80	

(*) En millions de francs (**) Entre parenthèses : montant de l'investissement en millions de francs.

Source : "La Vie Française - 13-19 janvier 1990.

E - LE COMPTE DE SOUTIEN FINANCIER DE L'INDUSTRIE DES PROGRAMMES AUDIOVISUELS

L'aide publique à la création repose sur des mécanismes complexes et transite pour l'essentiel par un **compte spécial du Trésor (n° 902-10 : compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et des programmes audiovisuels)**.

Elle s'inscrit dans le cadre d'un dispositif global, dont l'objet concerne également le soutien à la production et à l'exploitation cinématographiques, et la régulation, par des moyens financiers, des relations entre le cinéma et la télévision.

L'intervention de la puissance publique dans le financement de la création audiovisuelle n'implique cependant pas un engagement du budget de l'Etat en ce domaine.

Cette intervention consiste essentiellement en une redistribution, au profit de la création, de sommes perçues par les sociétés de télévision.

Le projet de budget pour 1989 avait toutefois prévu l'inscription d'une dotation de **100 millions de francs au chapitre 43-40, article 80, du budget du Ministère de la Culture, destinée à majorer la subvention au compte de soutien "en vue de favoriser la création d'oeuvres audiovisuelles françaises de qualité à vocation éducative et culturelle"**. Cette dotation a été reconduite pour 1990 à hauteur de 103 millions de francs.

1. Structures et finalités du compte de soutien

- Le "Compte de Soutien à l'Industrie cinématographique et à l'Industrie des Programmes audiovisuels" (1) comporte actuellement **deux "sections"**, chacune étant équilibrée en emplois et ressources : la section "soutien financier de l'industrie cinématographique" et la section "soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels".
- Cette répartition comptable n'empêche pas que les deux actions soient essentiellement alimentées par une seule et même ressource, la "taxe et le prélèvement sur les ressources des sociétés de télévision".

La taxe et le prélèvement sur les ressources des sociétés de télévision frappent, pour la première, les réseaux

1. Ce libellé complexe mériterait sans doute d'être modifié.

privés (1) et, pour le second, les chaînes publiques (2). Cette différence de dénomination n'emporte, toutefois, aucune conséquence juridique : le régime de la taxe et du prélèvement est identique (3).

Ce prélèvement, dont l'assiette recouvre l'ensemble des ressources des chaînes (publicité, parrainage, le cas échéant produit des abonnements), s'effectue à un taux progressif qui évolue en fonction du montant des encaissements mensuels de chaque chaîne.

Sans entrer dans les détails d'un dispositif complexe, il convient de noter que le taux du prélèvement s'établit en moyenne à un niveau voisin de 5,5 % pour toutes les chaînes ayant des ressources mensuelles supérieures à 5 millions de francs.

Le produit du prélèvement est réparti chaque année entre la section "cinéma" et la section "audiovisuel" du compte de soutien.

L'une des finalités du compte est donc de compenser, par transfert au profit du cinéma, des ressources prélevées sur les chaînes de télévision, le préjudice que le cinéma subit du fait de la télévision.

Une autre finalité de ce dispositif est d'inciter les producteurs d'oeuvres audiovisuelles au réinvestissement dans de nouvelles productions des sommes par le biais du prélèvement.

Toute diffusion d'une oeuvre originale confère en effet à son producteur un droit de tirage ultérieur sur le fonds, s'il produit une nouvelle oeuvre. Il s'agit donc d'un mécanisme "d'épargne forcée, ou, plus exactement, de "réinvestissement forcé".

2. Répartition des aides

L'attribution des aides se fait pour partie selon un mécanisme automatique, et pour partie, selon un mécanisme sélectif.

Le premier consiste à recenser chaque année les oeuvres faisant l'objet d'une première diffusion (donc de "création originale") et à comptabiliser à ce titre des droits de tirage, fonction de la durée

1. Article 61 de la Loi de Finances pour 1984.

2. Article 47 de la Loi de Finances pour 1986 (modifiant l'article 61 de la Loi de Finances pour 1984.

3. Pour la commodité de l'exposé, il sera donc désormais fait état du "prélèvement sur les ressources des chaînes".

de l'oeuvre, pondérée par le coût d'une oeuvre "de référence", aux caractéristiques similaires. Par le second, le producteur acquiert le droit de disposer d'une aide automatique (en disposant d'un "droit de tirage"), s'il produit une nouvelle oeuvre originale diffusée sur les écrans.

Les aides sélectives sont accordées par une Commission formée de professionnels et présidée par le Directeur général du Centre National de la Cinématographie.

Pour le C.N.C., les objectifs de ce dispositif sont les suivants :

- maintenir la concurrence au sein de la production de fiction en encourageant l'arrivée de producteurs nouveaux qui, n'ayant encore jamais produit d'oeuvres diffusées, n'ont pas encore de droits au titre du soutien automatique ;
- aider une production culturelle qui risquerait, sans un système spécifique d'aide sélective, d'être spontanément délaissée, principalement le "documentaire de création".

Ce dispositif d'aide n'est cependant pas totalement satisfaisant dans la mesure où il entraîne des effets pervers.

Le mécanisme d'aide automatique fausse, en effet, les rapports de concurrence qui devraient régir les relations entre producteurs et diffuseurs.

En principe, tout producteur qui acquiert des droits au titre du soutien automatique est libre de les utiliser pour la production d'une oeuvre diffusée sur n'importe quel réseau.

En réalité, les diffuseurs cherchent à obtenir des producteurs qu'ils investissent dans les productions appelées à être diffusées sur leurs antennes des sommes au moins équivalentes aux droits de tirage générés par les oeuvres diffusées antérieurement sur cette même antenne.

Ce faisant, les diffuseurs font jouer une "loi du juste retour" susceptible de conduire d'importantes rigidités.

Cette attitude n'est pas dépourvue de logique ; dans le domaine audiovisuel, le diffuseur est à la fois celui qui paie la taxe et celui qui finance les programmes : il essaie donc de récupérer d'un côté ce qu'il a investi de l'autre.

Cette loi du "juste retour", si elle est effectivement appliquée, risque cependant, d'une part de geler les parts de marché et, d'autre part, de concentrer l'attention des

producteurs sur le marché national. au détriment d'un indispensable développement vers le marché international.

L'expansion des ventes à l'étranger est également pénalisée par le fait que l'assiette des aides de réinvestissement (aide automatique) ne prend en compte que la diffusion sur les canaux français.

Dans la perspective d'une plus grande ouverture sur le marché international, il conviendrait d'une part de favoriser les coproductions européennes, par une allocation supplémentaire, d'autre part de prendre en considération les résultats à l'exportation dans l'aide au réinvestissement

3. Les solutions proposées par la Commission des Finances du Sénat en 1989

Le Rapport de votre Commission sur le projet de loi de Finances pour 1989 avait préconisé un certain nombre de solutions pour une meilleure utilisation de l'aide publique à la production :

"En définitive, ce mécanisme "d'épargne forcée" des diffuseurs aboutit souvent à stériliser d'importantes sommes qui pourraient générer davantage d'oeuvres de création si elles étaient mieux employées (1).

On peut s'interroger sur le maintien du monopole d'accès des producteurs à l'aide automatique. On pourrait, semble-t-il, répartir les fonds qui lui sont affectés en deux parts.

L'une serait réservée aux diffuseurs, l'autre resterait à la disposition des producteurs qui continueraient d'y avoir accès selon les modalités actuelles.

La part réservée aux diffuseurs serait répartie entre ces derniers proportionnellement aux résultats constatés l'année précédente en matière de création : volumes produits et masses financières investies.

Encore faudrait-il, bien sûr, que la part de coproduction fût clairement distinguée, dans la mise globale des chaînes, de celle qui correspond à l'achat de droits d'antenne. Le financement de l'oeuvre par le consommateur est d'une autre

1. L'exemple de La Cinq et de M 6 est, à cet égard, particulièrement probant puisqu'elles alimentent à elles deux le compte de soutien à concurrence d'environ 90 millions de francs sans qu'elles aient jugé bon d'investir dans la création française des sommes qu'elles n'auraient récupéré que très partiellement et dans un délai de plusieurs années.

nature que celui de l'investisseur qui prend sa part du risque et des droits afférents à l'exploitation de l'oeuvre. Cette distinction est d'ailleurs admise en matière de production cinématographique.

Un aménagement du compte de soutien aux industries de programmes, afin de favoriser l'insertion du secteur de la production dans le marché audiovisuel international, paraît également nécessaire.

A cet égard, le Gouvernement pourrait utilement s'inspirer des propositions de l'excellent rapport de M. Michel PERICARD, député (1).

Deux options étaient envisagées :

- a) l'intégration des résultats à l'exportation des producteurs français dans l'assiette de la part automatique du compte de soutien ;*
- b) l'intégration des apports de coproducteurs étrangers dans la part producteur (avec un minimum de 15 %) nécessaire pour rendre éligible une production au mécanisme d'aide artistique du compte de soutien.*

Afin d'éviter un détournement de la mission première du compte, qui est d'aider l'industrie nationale des programmes, un juste équilibre pourrait être trouvé :

- soit en limitant le pourcentage de coproduction intégré dans les 15 % requis,*
- soit, plus simplement, en n'intégrant pas les coproductions dans les 15 % mais en appliquant un coefficient majorateur à l'aide consentie en cas d'apport étranger.*

Le problème de l'exportation insuffisante de productions françaises et celle des coproductions internationales, reviennent à aborder la délicate question de la langue de tournage. La suppression des critères économiques pour la définition de l'oeuvre éligible et son remplacement -conformément aux règles posées par la directive- par un critère exclusivement linguistique, risquent d'avoir un effet pervers sur le nombre d'oeuvres éligibles et donc sur les possibilités de développement des coproductions internationales. Eureka-Audiovisuel permet une aide automatique sil y a trois coproducteurs dont la France, si l'oeuvre est tournée dans la langue d'un des trois pays et si elle est diffusée sur un bassin de population de plus de 80 millions d'habitants.

1. Rapport au Premier Ministre sur la politique audiovisuelle extérieure de la France - janvier 1988.

Ces différentes suggestions de la Commission des Finances demeurent valables aujourd'hui.

4. L'audit du compte de soutien

Une mission d'étude a été confiée à l'Inspection générale des Finances sur le fonctionnement du Compte de Soutien et sur les améliorations qui pourraient lui être apportées. Les conclusions de cette mission n'ont pas encore été déposées. Votre Commission des Finances espère pouvoir prochainement en prendre connaissance.

Il faut souligner que le Compte de Soutien est, en quelque sorte, victime de son succès par deux mécanismes :

- le premier revient à constater que l'assiette de la taxe et sa progression augmentent moins vite que les besoins en production. Ce qui pose la question de l'adéquation entre objectifs et moyens sauf à prendre le risque du saupoudrage et donc de l'inefficacité.
- Le second tient au mécanisme inflationniste du Compte puisque, par définition, le temps éligible en automatique augmente inéluctablement, ce qui implique une diminution du prix attribué à la minute et aboutit également à une certaine inefficacité.

Cette nécessité de resserrer les cordons de la bourse se heurte à l'automaticité de l'octroi du soutien. Plusieurs solutions ont été évoquées, parmi lesquelles :

- l'exclusion de certaines oeuvres en-deçà d'un coût horaire à définir. Les oeuvres dont le coût est inférieur à 400 000 francs par heure se trouvent ainsi exclues du bénéfice du mécanisme.

Cette exclusion repose sur le postulat que la qualité audiovisuelle d'une oeuvre est strictement liée aux moyens financiers qui lui sont consacrés. Cette approche, en large partie exacte, pose néanmoins la délicate question de savoir où commence et où finit la qualité.

- Il en va de même de la définition de l'oeuvre produite qui pourrait réserver le Compte de Soutien à certains et non à d'autres.
- Certains auteurs préconisent également une sélection des producteurs.

Le changement des règles d'attribution des aides du Compte de Soutien, pour probable qu'il soit, pose de redoutables problèmes de définition et ouvre la voie à contestation.

De l'examen du dispositif d'aide au financement de l'industrie française de programmes, il ressort une impression de lourdeur et de complexité.

Tout dispositif d'aides directes ou indirectes est, par définition, limité dans le temps. Les aides au financement ont pour objectif de permettre l'émergence d'une industrie de programmes forte et diversifiée à même de produire des oeuvres de qualité, susceptibles de couvrir un second marché et de trouver des débouchés à l'exportation, notamment en Europe. Elles permettent également dans un premier temps, par un abaissement des coûts de production, d'inciter les diffuseurs à se porter de manière plus limitée sur le marché anglo-saxon.

Un certain nombre de points méritent d'être soulignés :

- le mécanisme français est inflationniste en cela qu'il génère des aides automatiques, mais également parce qu'il permet le jeu des corporatismes et des pressions, et déclenche un mouvement "boule de neige" qui élargit de plus en plus le champ du secteur aidé.

A titre d'exemple, c'est par un arrêté du 29 juin 1988 que le Compte de Soutien s'est vu imposer un nouveau droit de tirage -il est vrai après décision d'une Commission composée de professionnels- au profit des producteurs de "vidéo clips".

- L'aide de l'Etat, attribuée à partir de critères nationaux rendus encore plus hexagonaux par les définitions instituées par le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, contient en germe un signe de repliement sur eux-même des producteurs français.

Votre Rapporteur a souvent démontré l'étroitesse du marché national, insuffisant au développement d'une industrie de programmes. Le développement des coproductions internationales constaté au dernier MIP-TV de Cannes conforte cette analyse. Il est indiscutable qu'une incitation aux coproductions européennes devrait exister au Compte de Soutien. Il serait bon, par exemple, d'inverser la traditionnelle méfiance vis-à-vis de la double version (anglaise et française) au profit d'une aide spécifique à celle-ci ou au sous-titrage.

- Les différentes méthodes d'alimentation du Compte de Soutien créent une certaine confusion :

- la taxe additionnelle au prix des places de cinéma dont la part diminue,
- la taxe "audiovisuelle" qui s'analyse en dernier resort comme un transfert de ressources en faveur du cinéma concurrencé par le média télévision,
- l'apport budgétaire spécifique depuis 1989 en faveur des oeuvres d'animation et pour la jeunesse.

De même, les transferts des diffuseurs vers les producteurs, l'exclusion des distributeurs créent, comme on l'a souligné, quelques disfonctionnements avec la loi du "juste retour" et la tentation pour les diffuseurs de concurrencer les producteurs par le biais de filiales de production.

Enfin, l'évolution technologique, singulièrement accélérée par l'arrivée de la T.V.H.D., rend de plus ténue la différence entre qualité cinématographique et qualité télévisuelle.

C'est pourquoi le cloisonnement entre les trois "guichets" du Compte de Soutien paraît aujourd'hui de plus en plus artificiel.

F - L'INSTITUT POUR LE FINANCEMENT DU CINÉMA ET
DES INDUSTRIES CULTURELLES
(I.F.C.I.C.)

1. Fonctionnement de l'I.F.C.I.C.

Créé en 1989, l'I.F.C.I.C. a généralisé le mécanisme de financement basé sur des fonds de garantie de provenance publique à tout l'audiovisuel et au secteur culturel de manière à partager les risques de crédits avec les banques.

Lié à l'Etat par le biais de conventions qui définissent le cadre général de ses interventions, l'I.F.C.I.C. est une société anonyme dont les établissements bancaires et de crédits détiennent 80 % du capital.

L'indépendance de l'I.F.C.I.C. est donc totale et le Ministère de la Culture ou le C.N.C. ne sont représentés qu'à titre d'observateurs dans les comités d'engagements.

La garantie de l'I.F.C.I.C. peut être accordée sous deux formes :

- octroi de crédits à moyen terme (de deux à sept ans), aménagement de crédits de fonds de roulement à des entreprises de production, sans que ces crédits soient liés à un produit particulier ;
- garantie de crédits à court terme ou relais de trésorerie pour la production de certaines émissions, à l'exemple de ceux accordés depuis longtemps par l'I.F.C.I.C. au cinéma. Dans ce cas, le plan de financement est étudié produit par produit.

La principale condition d'accès à la garantie de l'I.F.C.I.C. est d'avoir un contrat de première diffusion en France, quel que soit le réseau de diffusion contractant (chaîne publique ou privée, voire même réseau câblé sans limitation de son nombre d'abonnés).

La garantie de cet organisme peut porter jusqu'à 70 % du crédit, la banque n'ayant plus à prendre que 30 % ; les taux pratiqués sont relativement bas : deux points environ au-dessus du taux de base.

L'activité de l'I.F.C.I.C. représente 650 millions d'encours de risques sur fonds de garantie publics et 350 millions d'investissements gérés par l'I.F.C.I.C. dans des productions et des entreprises.

Le rôle de l'I.F.C.I.C. est particulièrement important en ce que les mécanismes de consolidation de trésorerie qu'il met en oeuvre s'adressent aux producteurs indépendants non liés à de grands groupes de communication, même si ceux-ci utilisent l'expertise de l'Institut.

2. Les moyens de financement

Ce soutien et ce développement des PME de la production audiovisuelle passe par une panoplie de moyens de financement :

- crédit à la production oeuvre par oeuvre
- crédit de structure aux entreprises
- fonds propres
- investissements dans les films et oeuvres télévisuels
- garantie de bonne fin.

L'originalité de l'I.F.C.I.C. est de se situer au confluent de l'intérêt général et des intérêts privés. Cela se marque à la fois par la création de fonds de garantie sur fonds publics et par la création de sociétés privées d'investissements.

a) Crédits à la production

L'encours de risques est de 400 millions de francs et concerne la garantie de crédit "d'escompte" des contrats de pré-vente inscrits au plan de financement des films et oeuvres pour la télévision à des crédits nouveaux attribués oeuvre par oeuvre qui ont pour originalité de prendre en compte les recettes futures évaluées et non pré-vendues.

b) Crédits de structure

Ces interventions de l'I.F.C.I.C. concernent :

- depuis 1984, la garantie de crédits à moyen terme sur les portefeuilles de droits détenus par les producteurs (50 millions de francs d'encours de risques)
- la garantie du crédit moyen à long terme et de leasing (encours de risques de 80 millions de francs).

L'une des idées les plus intéressantes en cours d'étude à l'I.F.C.I.C. est d'instituer, sous certaines conditions, des droits de tirage en crédit à moyen terme pour les producteurs les plus actifs.

c) Les fonds propres

L'insuffisance en fonds propres des entreprises de l'audiovisuel est l'une des fragilités structurelles du système.

Conformément à sa mission, l'I.F.C.I.C. s'efforce d'inciter les interventions en fonds propres dans les entreprises concernées par les banques, sociétés de développement régional (S.D.R.), sociétés de capital risque, etc., en instituant une possibilité nouvelle de garantie de "capital risque", grâce à la constitution par le Ministère de la Culture et le C.N.C. d'un fonds de garantie de 19 millions de francs donnant une capacité de prise de risque de 57 millions de francs (coefficient 3).

Par ailleurs, l'I.F.C.I.C. a créé une société filiale de capital risque "Capital Images" prenant des participations minoritaires dans les entreprises du secteur.

d) Investissements dans les films

Les actions de l'I.F.C.I.C. dans ce domaine sont de deux types :

- la création de SOFICA :

- Investimage (215 millions de francs de capitaux)
- Sofiarp (87 millions de francs de capitaux).

Cette dernière, comme son nom l'indique, est en quelque sorte la SOFICA, non associée à un grand groupe, qui s'intéresse aux réalisateurs et producteurs indépendants réunis dans l'A.R.P. (Association des réalisateurs producteurs), présidée par Claude BERRI.

- le "Club des investisseurs".

"Cette initiative originale, et expérimentale, a voulu substituer au minimum garanti du distributeur en voie de disparition une nouvelle possibilité d'anticipation des recettes à provenir des salles de cinéma en France par la constitution d'un club de grandes sociétés principalement financières". (Georges PROST, Président de l'I.F.C.I.C.)

L'I.F.C.I.C. intervient en garantissant 70 % de l'investissement par un fonds de garantie de 30 millions de francs du Ministère de la Culture et du C.N.C.

e) La garantie de bonne fin

Jusqu'à une date récente, les sociétés de garantie de bonne fin, classiques aux Etats-Unis, n'existaient pas en France. Or il est évident que le service de telles sociétés se faisait sentir notamment dans le cas de coproductions internationales.

Film Garantie Finance (F.G.F.) a été créé avec comme partenaire le britannique Film Finance qui apportait son expérience dans ce domaine et qui détient 1/3 du capital et pour les 2/3 restants avec les A.G.F., la S.C.O.R., principale compagnie française de réassurance, SOCODEL Film, un certain nombre d'établissements

financiers spécialisés et l'I.F.C.I.C. qui intervient pour une part symbolique.

Cette initiative est extrêmement importante dans la mesure où la garantie de bonne fin est l'un des instruments financiers facilitant grandement l'accès des producteurs indépendants aux autres sources de financement.

G - LES MÉCANISMES DE FINANCEMENT EUROPÉEN

La politique de la Communauté Européenne en matière d'aide à la production repose sur le fait que la demande audiovisuelle est en pleine croissance en Europe, en particulier pour la télévision.

Selon la Commission, la demande sera de 35 milliards d'ECU (245 milliards de francs) dans dix ans, contre 25 milliards d'ECU (175 milliards de francs) actuellement.

Partant de ce constat, qui suppose le développement exponentiel d'une production européenne de qualité si l'on veut éviter l'invasion des produits américains et du sud-est asiatique, la Communauté dispose de trois grands programmes :

- le programme Média
- le programme Eureka Audiovisuel
- Eurimages.

1. Mesures pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle (MEDIA)

a) De la phase pilote à la phase principale

Lancé en 1986 et doté de 13 millions d'ECU, soit 91 millions de francs, le programme MEDIA se base essentiellement sur la volonté d'améliorer le contexte économique de ces industries, dans la perspective du Grand Marché.

La Commission vise à améliorer l'environnement des entreprises audiovisuelles sans intervenir directement dans la production. Aussi, les projets MEDIA se situent-ils en amont et en aval de la production tout au long de la chaîne industrielle : ils portent sur la formation, la recherche-développement, la

préproduction, le multilinguisme, la distribution et la promotion ainsi que sur le cadre financier et l'"ingénierie" audiovisuelle.

La mise en réseau des entreprises appelle celle des capitaux : MEDIA injecte dans l'industrie des capitaux d'amorçage ("seed money") qui attirent des moyens complémentaires. Ceux-ci viennent d'investisseurs privés, d'organisations professionnelles, de sponsors, de mécènes et d'administrations publiques.

Les sommes attribuées par MEDIA représentent en général des avances remboursables, les retours étant destinés à être réinvestis immédiatement. Selon cette logique, les expériences sont appelées à devenir autosuffisantes après quelques années, grâce à la création de leur propre dynamique financière.

Les ressources dont dispose MEDIA dans le cadre de la phase pilote sont très limitées par rapport aux exigences du Grand Marché de l'audiovisuel. Dans sa phase principale, MEDIA aura donc besoin de moyens sensiblement accrus pour exercer une action significative.

Précédant l'ouverture du 27ème MIP-TV de Cannes, 300 professionnels ont dressé un bilan très positif des différents programmes MEDIA les 18 et 19 avril 1990.

Forte de ce bilan positif, la Commission Européenne devrait affecter, d'ici la fin de l'année 1990, 250 millions d'ECU (1,75 milliards de francs) pendant cinq ans à la création audiovisuelle.

En 1991, la phase principale du programme MEDIA devrait donc disposer de 40 millions d'ECU, soit 280 millions de francs.

Les améliorations principales du programme MEDIA pourraient porter sur les mécanismes de financement et une meilleure coordination avec l'Eureka Audiovisuel.

b) Amélioration des mécanismes de financement

Dans sa communication au Conseil et au Parlement sur la politique audiovisuelle, la Commission notait que :

"Dans sa phase de consultation, MEDIA s'est attaché à faire éclore des mécanismes financiers adaptés. Selon la nature de ces mécanismes -fonds de capital-risque comme MEDIA-Venture, ou fonds de garantie comme MEDIA Garantie- ils pourraient soit s'inscrire dans la phase principale de MEDIA, soit constituer des projets ponctuels,

soit encore se développer dans le cadre d'Eureka Audiovisuel.

En complément, MEDIA prépare la mise en place des systèmes promouvant les coproductions et cofinancements transfrontaliers, essentiels pour le développement de l'audiovisuel en Europe".

c) Synergies avec Eureka Audiovisuel

Conformément à la déclaration de Paris du 2 octobre 1989, la Communauté s'associera à des actions Eureka Audiovisuel dans la mesure où une "plus-value communautaire" sera dégagée.

La complémentarité positive entre MEDIA et Eureka Audiovisuel est favorisée par leur différence de nature :

- MEDIA est un programme présentant un ensemble cohérent et interactif de mesures d'incitation agissant en aval et en amont de la production proprement dite, avec un effet de dimension provenant de la participation des douze pays de la Communauté ;
- Eureka Audiovisuel offre une structure d'accueil inspirée d'Eureka-technologie pour aider les professionnels à élaborer et à mener des projets transnationaux par la multiplication d'initiatives, particulièrement dans le domaine de la production, avec la souplesse provenant de la participation de partenaires privés et publics en géométrie variable.

Les formes de participation entre les deux actions pourront se faire soit par le biais des différents programmes MEDIA, soit par toute autre forme de participation par l'intermédiaire de son coordonnateur.

2. Eureka audiovisuel

Créé à l'initiative du Président François MITTERRAND, à partir d'une proposition soumise au sommet de Rhodes en décembre 1988, Eureka Audiovisuel a tenu, en octobre 1989, des Assises Européennes de l'Audiovisuel qui ont constitué son véritable acte de lancement.

Eureka s'est donné pour objectif "l'émergence d'un marché audiovisuel plus transparent et dynamique à l'échelle européenne par le lancement d'actions et de projets concrets de

coopération dans le domaine des programmes et de la technologie, la multiplication des échanges inter-européens et l'accroissement de la place de l'Europe sur le marché mondial".

Le développement de la T.V.H.D. est également inscrit parmi les objectifs d'Eureka Audiovisuel qui ambitionne de mettre en oeuvre des politiques cohérentes de façon à créer un environnement favorable.

Lors de cette réunion, tenue à Paris, un comité des coordinateurs Eureka, composé de représentants de chaque Gouvernement, a été créé.

Il sera assisté d'un secrétariat permanent.

Plus large que MEDIA, puisqu'Eureka regroupe 26 pays européens, il offre une dimension européenne au sens large à la coopération en matière audiovisuelle.

Le secrétariat permanent a été mis en place en janvier 1990. Ses premières tâches vont consister à diffuser au cours du premier semestre 1990 tous les renseignements sur le fonctionnement d'Eureka et de travailler à la mise en place d'un observatoire européen de l'audiovisuel chargé de collecter et traiter les informations statistiques sur le marché des programmes en Europe. Un rapport en ce sens doit être remis avant le 30 juin 1990.

Les coordinateurs ont pour mission, dans chaque pays, de diffuser les informations, de faciliter les contacts entre entreprises et de favoriser la mise en oeuvre des projets qui seront élaborés.

En 1990, près de 100 millions de francs seront consacrés à Eureka Audiovisuel.

3. Eurimages : favoriser la coproduction européenne

Il est essentiel de constituer un vrai "marché commun de l'audiovisuel". Or d'importants obstacles subsistent encore : des obstacles juridiques à la circulation des programmes, des obstacles juridiques et techniques relatifs aux normes et enfin des obstacles dus à la langue et à la diversité des organisations européennes.

Le Fonds européen de soutien à la coproduction et à la diffusion des oeuvres de création cinématographiques et audiovisuelles (Eurimages) (1) a pour but d'encourager la coproduction et la distribution d'oeuvres de création cinématographiques et audiovisuelles par les Etats

1. Résolution 88-15 du Conseil des Ministres, adoptée par le Conseil des Ministres du 26 octobre 1988.

membres du fonds. A cet effet, Eurimages contribue au financement de la coproduction de ces oeuvres. Il prend également partiellement en charge le coût des opérations de doublage et de sous-titrage.

Financées à partir de contributions annuelles des Etats membres (60 millions de francs pour 1989), les aides sont accordées aussi bien aux producteurs qu'aux distributeurs ou aux diffuseurs.

Les aides à la coproduction sont accordées pour des opérations auxquelles participent au moins trois coproducteurs relevant d'Etats membres du fonds. Ces aides peuvent également bénéficier aux coproductions associant des coproducteurs ressortissants d'Etats membres du fonds et des coproducteurs ressortissants d'Etats non membres, à condition que l'apport de ces derniers n'excède pas 30 % du coût de la réalisation de la coproduction.

L'apport de source privée ou publique de chacun des coproducteurs relevant des Etats membres du fonds ne peut être supérieur à 60 % du coût de la réalisation de la coproduction. Ces aides sont attribuées aux coproductions d'oeuvres destinées en priorité à une exploitation cinématographique ou à une diffusion par les organismes de télévision ou de câblodistribution, à condition que ces oeuvres soient produites par des producteurs indépendants des organismes de diffusion.

Les aides à la distribution, à la diffusion et à la promotion sont accordées en vue de la couverture des dépenses prévues dans la demande de soutien pour la fabrication de copies, le sous-titrage et/ou le doublage ainsi que le recours à différents moyens de promotion. L'aide accordée ne peut excéder 50 % de ces dépenses.

CHAPITRE VI

LES OBSTACLES TECHNIQUES

Les retards et les incertitudes qui pèsent sur les réseaux câblés et la réception par satellite freinent le développement d'un secteur dynamique de la production puisqu'ils reculent l'émergence d'un second marché des oeuvres audiovisuelles.

A - LA POLITIQUE FRANÇAISE DU CABLE

1. L'économie du câble

L'économie du câble telle qu'analysée par le BIPE, dans son rapport d'avril 1990 au S.J.T.I., est la suivante :

Dans le schéma présenté ci-dessous les ressources des câblo-opérateurs ont deux sources :

- les raccordements et les abonnements
- le sponsoring et la publicité locale.

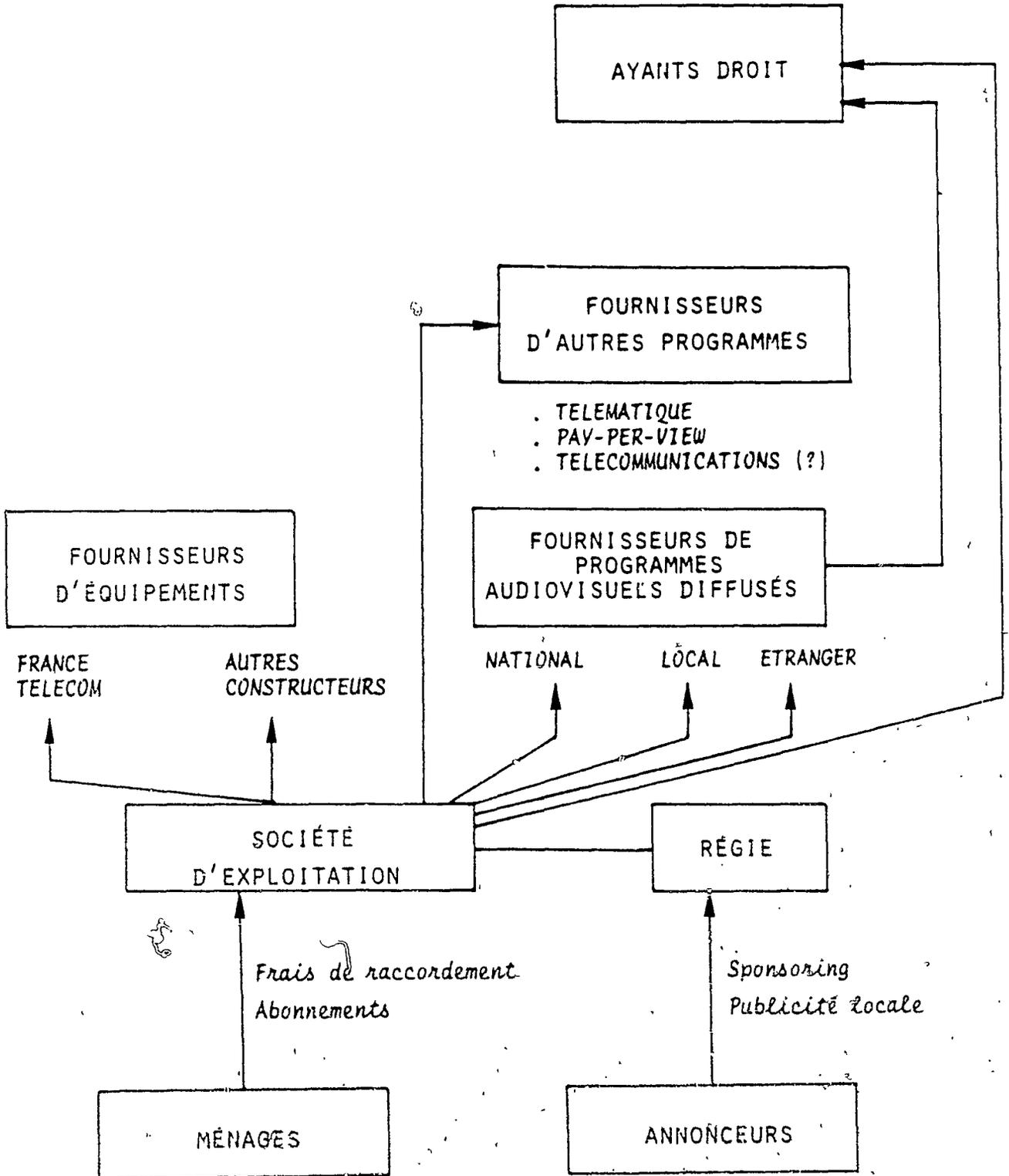
Les charges comprennent principalement les frais d'équipement (prises, tête de réseau, payés ou non en fonction du nombre d'abonnés), les dépenses en programmes qui, en dehors du canal local, sont proportionnelles au nombre d'abonnés, les charges commerciales et les frais financiers. Aussi bien, la rémunération des chaînes que la rémunération des sociétés d'ayants droit sont directement assurées par les câblo-distributeurs.

La connaissance des "dépenses en programmes" se fait à partir des conventions types signées entre les câblo-opérateurs et les diffuseurs, tandis que les "dépenses techniques" peuvent également être évaluées à partir des conventions entre France Télécom et les câblo-distributeurs.

Mais le BIPE souligne que le poste le plus difficile à mesurer est celui des charges financières.

LES RESEAUX CABLES

FLUX MONETAIRES



Source BIPE.

2. Les tout petits "frémissements" du câble

Selon le C.S.A., "1989 aura été une "année tournant" pour le câble français. Accélération de l'ouverture des réseaux, apparition de nouvelles chaînes thématiques et de la SEPT, accroissement sensible du rythme des abonnements en sont des signes évidents".

L'évidence du frémissement se lit, selon l'Agence Câble, dans les tableaux suivants

Agence Câble
S.I.T.I

AVRIL 1990

EVOLUTION DU CÂBLE EN FRANCE

	Nombre de prises récordables commercialisées	Nombre d'abonnés récordés
Décembre 1987	428 500	58 000
Mai 1988	450 932	78 829
Septembre 1988	631 618	87 438
Décembre 1988	928 071	115 232
Mai 1989	1 230 888	138 994
Août 1989	1 461 824	178 361
Novembre 1989	1 712 893	222 027
Décembre 1989	1 928 031	242 899
Janvier 1990	1 947 908	250 245
Mars 1990	2 147 038	278 837

LES PRINCIPAUX CHIFFRES DU CABLE
(arrêtés au 30 mar 1990)

CABLO OPERATEURS (Siè responsable de la commercialisation)	NOMBRE DE SITES EN EXPLOITATION (15 chaînes ou +)	NOMBRE D PRISES RACCORDEES COMMERCIALISEES	NOMBRE D'ABONNES	NOMBRE D'ABONNES RACCORDES	DONNEES au 30 mar 89	
					NEBRE RES.	NEBRE ABONNES
Groupe CGE :						
- CGV-TELESERVICE (dont Nice)	39	817 489	92 272	84 112	25	53 459
- REGION CABLE	6	130 372	19 339	15 787	2	3 572
CITECABLE	4	12 800	2 878	2 300 (e)	-	-
COMMUNICATION-DEVELOPPEMENT	23	360 712	99 279	66 316	7	38 705
EDF/TDF	1	2 400	905	905	-	-
EUROCABLE	2	18 705	9 685	7 750 (e)	1	550
LYONNAISE COMMUNICATIONS (dont Paris)	11	673 802	75 079	68 443	8	29 207
RESEAUX CABLES DE FRANCE	2	25 000	4 400	2 700	-	-
SOCIETE REGIONALE DE COMMUNICATION	2	5 753 (chiffre novembre 89)	226 (chiffre novembre 89)	226 (chiffre novembre 89)	1	360
FRANCE TELECOM (Biarritz expérimental)	1	1 500	1 300	1 300	1	1 350
LC/CGV-T/COM-DEV (Bordeaux +)	1	49 788	3 729	3 479	1	600
COM-DEV/LC (Tours)	1	11 408	5 365	4 752	-	-
S.E.M. OU STRUCTURE A MAJORITE CAPITAUX PUBLICS	5	37 309	20 706	20 567	4	12 241
TOTAUX	98	2 147 031	335 157	278 637	50	140 044
<i>Anciens Réseaux</i>	5	119 141	56 012	55 708	5	42 580
<i>Réseaux Plan Câble</i>	51	1 661 251	178 688	161 129	34	81 971
<i>Réseaux Loi 1986</i>	42	366 639	100 457	61 800	11	15 493

Il y a en fait un abîme entre les prévisions faites à l'origine du plan câble en 1982 et les réalisations effectives.

Les objectifs avaient été ainsi définis :

- pour 1986 : 1,4 million de prises commandées et raccordées ;
- pour 1992 : 7 millions de prises commandées et raccordées, soit 4,5 millions de ménages effectivement raccordés et payant un abonnement.

Ces chiffres sont à mettre en rapport avec les 335 157 abonnés officiellement recensés par l'Agence Câble au 30 mars 1990 pour 2,14 millions de prises raccordables commercialisées.

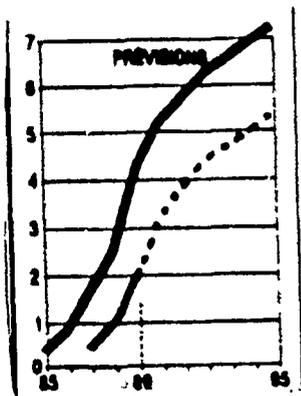
Le Gouvernement, lors du Conseil des Ministres du 7 février 1990, s'est donné pour objectif de compter 1,2 million d'abonnés en 1992 (c'est une répétition... en baisse des objectifs de 1986 !).

On ne peut que constater qu'il existe un véritable abîme entre les prévisions et les réalisations.

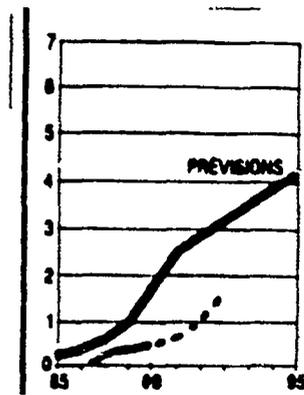
Réseaux câblés :

l'abîme entre les prévisions et la réalité

Evolution du nombre de prises installées, comparée aux prévisions du plan "câble" (1983 (en millions d'unités)



Evolution du nombre d'abonnés, comparée aux prévisions du plan "câble" 1983 (en millions d'unités)



Si le nombre de prises installées est encore relativement conforme au plan de 1983, le nombre d'abonnés est loin d'avoir suivi les pronostics.

Source Agence Câble.

A titre de comparaison, la situation en R.F.A. est la suivante :

6 millions de foyers raccordés fin septembre 1989

13 millions de prises raccordables

sur un ensemble total de 25,7 millions de foyers

soit un degré d'acceptation de 44,3 %.

La couverture géographique était de 53 % en 1989. Les prévisions sont de :

40 % en 1990

65 % en 1991

70 % en 1992

74 % en 1993

78 % en 1994

80 % en 1995

Investissements annuels : 1,5 milliard de DM

Tarif unique d'installation : 675 DM

Abonnement mensuel : 12,9 DM

15 programmes diffusés.

Faut-il rappeler que le Plan Câble allemand a également été lancé en 1982 pour un investissement identique à celui du plan français qui atteint en cumulé 18,4 milliards de francs en 1989.

Pour simplifier, l'abonné allemand a coûté 3 000 francs tandis que l'abonné français a coûté 60 000 francs... 20 fois plus, essentiellement financés par le budget de l'Etat.

Une gabegie financière qui se passe de commentaire.

3. L'importance de la gabegie financière

Sans qu'il soit besoin de revenir sur l'historique du Plan Câble depuis 1982, qui se caractérise selon la Cour des Comptes dans

son rapport de 1989 par son "*volontarisme*" et sa mise en oeuvre "*laborieuse*", les sept raisons de l'échec sont claires :

a) La concurrence d'autres formes de transmission :

La multiplication des chaînes hertziennes nationales (TF 1, A 2, FR 3, La Cinq, M 6), locales (Toulouse, Lyon, etc.), cryptées (Canal Plus). A partir du moment où l'offre de programmes nouveaux, pour l'essentiel gratuits, est venue concurrencer le câble, l'envol du câblage était problématique.

La télématique, expérience franco-française réussie, se caractérise par les services interactifs qu'elle permet. Or, l'un des moyens de rentabiliser le câble est d'adjoindre à la diffusion de programmes des services video interactifs (télé-détection, courrier électronique, visio conférence...), des services videotex (télé achat, vidéo-bibliothèque, sondage à domicile, etc.), mais aussi des services de téléphonie (liaisons téléphoniques locales par micro-ondes).

Le satellite avec TDF 1 et, prochainement, TDF 2, s'ajoute à l'offre câblée. Encore faut-il souligner la dispersion financière qui en résulte pour l'Etat.

b) Un choix technique contestable

Le Gouvernement a choisi en 1982 la fibre optique, technologie qui n'était pas maîtrisée à l'époque, au détriment du câble coaxial, technologie certes plus limitée, mais éprouvée et nettement moins onéreuse.

Lors d'une liaison visiophonique Paris-Biarritz le 21 mai 1984, entre le Président François MITTERRAND et M. MEXANDEAU, Ministre des PTT, ce dernier déclarait :

"Je crois que c'est le choix que le Gouvernement a fait sous votre impulsion en novembre 1982, c'est le câblage en fibres optiques avec une certaine architecture dite en "étoile" qui permet l'interactivité".

L'argument selon lequel seule la fibre optique permet l'interactivité est reconnu aujourd'hui comme techniquement faux même si, à terme, la fibre optique s'imposera vraisemblablement. Le choix fut un choix coupable parce que prématuré ; on est en droit d'attendre des pouvoirs publics une

plus grande prudence et une appréciation plus certaine de l'opportunité!

En incidente, on peut noter que la généralisation de la fibre optique et du coaxial conduit très logiquement à ne plus distinguer à terme entre réseau câblé de télévision et réseau de télécommunication. Cette particularité technique doit être prise en compte puisque rien n'empêche de recevoir sur le même câble le téléphone et la télévision.

c) Une politique commerciale qui n'a pas encore trouvé sa voie

Nous sommes là dans le domaine de l'anecdote. Les déboires des volontaires à l'abonnement font les délices de la presse et relèvent d'anecdote affligeante.

"Il me paraît évidemment nécessaire de développer le câble le plus vite possible. Mais pour y parvenir, il faut d'abord se conduire en véritable commerçant. A mon domicile, j'entends très souvent parler du câble, mais seulement par ma concierge, qui me demande périodiquement de déplacer ma voiture, parce que la porte cochère n'est pas accessible en raison des travaux d'installation du câble, qui défoncent les trottoirs. Cela dure depuis plusieurs mois. Je n'ai toujours pas reçu le moindre prospectus, la moindre visite pour susciter mon abonnement ! Que les collaborateurs de Paris-Câble s'habituent donc, au lieu de se comporter en "guichetier d'eau", à démarcher le client".

André ROUSSELET

"Le Figaro" 24 février 1990

Certes, les câblo-opérateurs ne sont pas seuls responsables du caractère ubuesque de l'offre commerciale du câble. L'ambivalence des rapports et des cultures entre ceux-ci et France-Télécom explique une partie de la situation.

Une approche plus commerciale semble être en train d'être mise en place par les câblo-opérateurs.

d) Les conflits d'intérêt entre le maître d'ouvrage public et les sociétés chargées de l'exploitation du réseau constituent la quatrième cause de l'échec.

e) La lourdeur des investissements financiers et le montant de l'abonnement demandé au consommateur

Les travaux de terrassement nécessaires à la pose du câble représentent 50 % de l'investissement. La nécessité de le rentabiliser et la volonté de faire prendre en charge par le consommateur le coût de la redevance versée au maître d'ouvrage public conduisent à un abonnement mensuel très élevé ; il représente une somme allant de 3 000 à 5 000 francs par an pour un ménage.

f) L'absence d'une véritable industrie française de programmes

Sans rentabilité des réseaux câblés existants, les sociétés responsables ne peuvent, à l'évidence, investir dans les programmes.

Cette attitude financièrement logique semble cependant disparaître comme le montre le triplement, en investissement, de COM-DEV, filiale de la Caisse des Dépôts. Le budget des programmes passe de 30 à 90 millions de francs en 1990. Ce changement est vital puisque le développement du câble ne peut s'envisager que par une offre de programmes complémentaires ou concurrents des chaînes hertziennes.

Enfin, le développement du câble ne manquera pas d'avoir un impact favorable à terme sur celui du second marché et donc sur la production.

4. Un financement inadapté

Certes, la France a investi 18,4 milliards de francs (de 1982 à 1990) pour un piètre résultat. Comparativement, avec 300 000 abonnés (à fin janvier 1990), la France n'a pas fait mieux que la Grande-Bretagne qui a choisi de ne pas impliquer la puissance publique dans le financement du câble pour en laisser le développement au secteur privé.

Dans le même temps, et pour une dépense pratiquement identique à celle de la France, l'Allemagne arrivait à 6 millions d'abonnés. Les raisons de ce succès d'outre-Rhin paraissent être les suivantes :

- la R.F.A. a fait le choix d'un investissement lourd totalement financé par la puissance publique dans des conditions d'amortissement du reste très discutées aujourd'hui en Allemagne.

Ce choix a cependant permis d'obtenir rapidement un effet de levier (un milliard de DM par an depuis 1983) attirant les fournisseurs de programmes tout en se rémunérant sur le marché publicitaire sans être concurrencés par le réseau hertzien.

Si "RTL Plus" émet du Luxembourg depuis 1984, ce n'est que pour une petite partie du territoire allemand. SAT 1, créé le 1er janvier 1985, émet du satellite Eutelsat 1 vers le câble. Emis Plus depuis 1986 n'émet que pour le câble.

L'argument selon lequel deux années après leur lancement ces chaînes étaient au bord de l'asphyxie financière et ont obtenu une diffusion hertzienne qui n'a pas entravé le développement du câble n'est nullement contradictoire (article de M. Lacan "Le Monde" 16 février 1990). Il faut en effet souligner que ces autorisations de diffusion hertzienne n'ont été obtenues qu'une fois la suprématie du câble et l'existence de ses ressources publicitaires assurées. L'important est d'avoir maintenu le monopole du câble tant que sa survie n'était pas certaine.

La deuxième raison du succès allemand c'est l'ampleur des pouvoirs dont disposait et dispose toujours la Bundespost, pouvoir mis au service d'une stratégie claire. L'absence de tout pouvoir des communes et le contre-pouvoir tardif des Länder ne font que souligner la liberté de la Bundespost dans ce secteur.

Il faut souligner également une procédure tarifaire originale puisque l'abonnement, perçu en sus de la redevance, est mensualisé ; c'est ainsi que le coût du câble a conduit au doublement de la redevance.

5. Quels résultats d'un bilan affligeant ?

La Cour des Comptes estimait en 1989 *"qu'une stricte limitation des dépenses encore à engager s'imposera dans l'avenir, d'autant plus que les objectifs qui étaient visés en 1982 et qui pouvaient justifier le financement public des réseaux câblés ont, pour l'essentiel, disparu avec la renonciation à la fibre optique et avec l'abondance croissante des services désormais offerts par voie hertzienne ou même par satellite de télédistribution"*.

Entre la prudence financière de la Cour des Comptes plaidant pour une logique de désengagement et la confiance qui repose sur ce tout petit "frémissement" que l'on veut bien observer, il semble que l'on ait opté - avec le plan de relance du câble décidé par le

Conseil des Ministres du 7 février 1990- pour la seconde alternative pour trois raisons principales :

- en premier lieu, le phénomène classique de "l'inertie de la marche en avant" : l'engagement d'un investissement de 18,4 milliards de francs oblige presque naturellement l'Etat à mettre en oeuvre tous les moyens propres, sinon à le rentabiliser, du moins à tenter de le faire déboucher ;
- en deuxième lieu, la relative saturation de l'espace hertzien et la tendance à la stabilisation des détenteurs d'autorisations de services nationaux de télévision devraient déporter progressivement le point d'application des appétits d'investissement dans l'audiovisuel vers les nouveaux supports. Les appels d'offres lancés par le C.S.A. pour l'attribution du canal 35 et les demandes récentes concernant le canal 38 contredisent toutefois cette espérance.
- Enfin, le câble offre de nouvelles possibilités de composition et d'intégration de programmes, non seulement par leur contenu, mais aussi par les possibilités d'interactivité (même en dehors de la fibre optique), l'adaptation aussi fine que voulu de la couverture des réseaux aux bassins de population, la diversité des modalités de financement, incluant en particulier le Pay per view (télévision payante à la carte).

B - LA RELANCE DU PLAN CABLE

PAR LE CONSEIL DES MINISTRES DU 7 FEVRIER 1990

Le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures dont il a confié l'application à France-Télécom.

1. Le plan de relance côté "France-Télécom"

La relance décidée par le Conseil des Ministres du 7 février 1990 privilégie quatre moyens :

a) Mieux souder les partenaires du câble

La situation antérieure : un opérateur technique, France-Télécom, construit le réseau et laisse la place à un opérateur commercial qui démarché les clients et gère les abonnés.

La situation nouvelle : France-Télécom est autorisé à entrer dans le capital des sociétés d'exploitation à hauteur de 5 à 35 % selon les cas, le câblage des immeubles pouvant être réalisé par l'opérateur du câble ou par le gestionnaire de l'immeuble

b) Développer l'offre et baisser les tarifs

Des négociations devront être conduites entre France-Télécom et les opérateurs afin que la société nationale baisse la redevance mensuelle que ses clients lui versent tout en obtenant que ces derniers baissent leur prix au consommateur et augmentent le nombre des programmes diffusés ; mais n'est-ce pas la quadrature du cercle ?

c) Favoriser la pénétration dans l'habitat collectif

Grâce notamment aux offices d'H.L.M. à qui seront proposées des subventions du Ministère de l'Équipement (éventuellement des collectivités territoriales) pour le câblage intérieur.

- dans les logements sociaux, un service "antenne" à bas prix (20 ou 50 francs) sera proposé avec les programmes reçus par voie hertzienne et un ou plusieurs autres programmes.

d) Promouvoir les nouvelles normes D2 Mac-Eurocrypt pour les services payants

L'I.N.A. consacrera 8 millions de francs à la création de programmes selon ces normes.

France-Télécom adaptera ses réseaux à la norme D2 Mac et mettra en place des équipements permettant de distribuer les chaînes du satellite TDF 1 et les programmes cryptés.

2. Le plan de relance côté "programmes"

Du côté des programmes, l'offre s'est notablement accrue au cours des derniers mois de 1989 et début 1990.

Afin d'accroître ce mouvement, le Ministre délégué chargé de la Communication a pris les mesures suivantes :

- a) Le secteur public poursuivra, dans le cadre des règles existantes, l'effort qu'il a amorcé avec TV 5, la diffusion de la SEPT et la participation de chaînes publiques dans Canal Enfants et Sports 2/3.
- b) Les pouvoirs publics examineront avec les parties intéressées les moyens d'améliorer l'offre de films sur le câble.
- c) Le régime d'attribution des aides du compte de soutien sera aménagé pour favoriser la première diffusion des oeuvres audiovisuelles sur le câble : la production de programmes utilisant les nouvelles technologies, telles que la norme D2 Mac, sera encouragée.
- d) Les recettes provenant des foyers abonnés au service "antenne" ne seront plus assujetties au versement de la taxe au compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels.
- e) Une convention sera établie entre le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et chaque éditeur de programmes pour le câble. En outre, il sera proposé aux opérateurs du câble d'élaborer un code de bonne conduite portant notamment sur la diversité et le pluralisme des programmes distribués, la place à faire aux programmateurs indépendants et le développement des nouvelles technologies. Les conventions et le code permettront d'alléger la procédure d'autorisation des réseaux câblés.

L'ensemble des mesures gouvernementales pour soutenir par les programmes le développement du câble doivent tenir compte de toutes les composantes du paysage audiovisuel dans l'intérêt du service public qui doit y trouver une offre accrue en quantité et en qualité.

Enfin, d'ici fin 1992, les réseaux pourront, à la demande des opérateurs et en concertation avec les communes, être progressivement équipés pour recevoir trente canaux.

3. Quel avenir pour le câble ?

Ce plan de relance présente une certaine cohérence encore que l'estimation de son coût n'ait visiblement pas été faite.

La véritable question est de savoir si, une fois de plus, la France ne court pas plusieurs lièvres à la fois ? (système hertzien, chaîne cryptée, câble et satellite...)

Dans une interview au Figaro (3 mars 1990), Mme TASCA -Ministre de la Communication- souligne la complémentarité de ces deux supports notamment pour la promotion de la norme D2 Mac et souhaite écarter la "cannibalisation de l'un par l'autre".

Cette complémentarité, également rappelée par M. ROUSSELET -Président de Canal Plus-, est en effet évidente. L'exemple américain montre que les réseaux câblés sont alimentés par les satellites qui alimentent en programmes les têtes de réseaux.

Ces arguments ne doivent pas faire oublier le handicap traditionnel de la politique française audiovisuelle et qui consiste à courir deux ou plusieurs lièvres à la fois.

Le dilemme actuel est le suivant :

Le satellite n'étant reçu que de façon confidentielle, les chaînes qu'il hébergera réclament normalement une diffusion hertzienne momentanée qu'elles jugent indispensable pour atteindre la rentabilité financière. Mais celle-ci sera vraisemblablement un concurrent pour le câble que l'on s'efforce pourtant de relancer. Toutefois, le câble, vecteur logique de la télévision à péage, n'offre pas un développement suffisant pour satisfaire la demande des chaînes cryptées du satellite. Si cette fenêtre hertzienne n'est pas accordée, le risque existe que le "bouquet de programmes" prévu sur le satellite soit difficile à mettre au point du fait de la défection de l'un des attributaires.

Le satellite diffuse en D2 Mac. Pour imposer cette norme, France-Télécom a pris le risque de construire un décodeur spécial : le visiopass que cette société propose aux câblo-opérateurs pour les chaînes à péage sur le câble ou le "pay per view". Parallèlement, Canal Plus offre un décodeur concurrent.

La diffusion en D2 Mac sur le câble découle de celle du satellite. Or, une recomposition du bouquet, due à la non-obtention d'une fenêtre hertzienne, bonne pour le câble, est mauvaise pour le pari industriel de France-Télécom sur le

visiopass puisqu'on se demande ce qu'il restera à diffuser en D2 Mac.

Si l'on ajoute à cela que le câble est "tiré" par la diffusion sur ce support de la SEPT, notamment à Paris, on comprend qu'une diffusion hertzienne de celle-ci, ou même la multiplication très hypothétique de la réception par satellite à des coûts acceptables par le public, ira à l'encontre du développement du câble puisque l'abonnement au câble est en partie justifié par le fait de recevoir la SEPT.

C'est ce que M. Francis BALLE appelle à juste titre "*la quadrature du cercle*".

("Le Figaro" 13 avril 1990)

C - LE PROGRAMME SATELLITE ET LA NORME D2 MAC

Décidé en 1979, lancé en 1988 après bien des vicissitudes et des remises en cause techniques et politiques, le satellite TDF 1, un de ses canaux hors d'usage, ne diffuse que la SEPT à un public en nombre insignifiant, équipé de paraboles et de décodeurs coûteux.

Outre les matériels de réception, les téléviseurs 16/9ème avec son stéréophonique qui permettent de recevoir du D2 Mac sont encore peu nombreux, peu fiables et d'un coût excessif. Il en va de même pour les magnétoscopes.



La situation actuelle de la réception satellite est donc celle
représentée par la publicité ci-dessous.

Encore ne parle-t-on pas des programmes !



ÇA Y EST, ON PEUT REÇEVOIR LES PREMIÈRES IMAGES
PAR SATELLITE
MAIS IL FAUT MALGRE TOUT UN PEU DE MATÉRIEL



(Publicité réalisée par DDB Needham Worldwick)

1. L'économie du satellite

Organisation de l'offre

Le satellite TDF 1 présente une économie très complexe car la réception de chaînes par satellite (de chaînes, cryptées notamment), suppose l'intervention de nombreux acteurs. Les chaînes de télévision et vidéoservices distribués par satellite louent des canaux à l'opérateur de satellite TDF 1 qui les distribuent à la fois vers les réseaux câblés et vers des antennes de réception individuelles ou collectives. Les ménages seront donc soit équipés d'antennes individuelles soit raccordés au câble. Ils achèteront ou loueront leurs antennes individuelles s'ils ne sont pas situés dans une zone câblée et loueront les décodeurs désembrouilleurs ; ils s'abonneront via les câblo-distributeurs si le câble est présent sur le site.

Ressources

Les ressources du satellite proviennent de la location de canaux par les opérateurs de télévision. Les tarifs comprennent une partie variable et une partie proportionnelle au nombre d'abonnés.

Tarification TDF 1/TDF 2

Contrat de 8 ans - prix annuel HT

Image + 2 sons mono (ou 1 son stéréo)	75 MF
2 sons mono ou 1 son stéréo	8 MF
1 son	4,8 MF
Image + 4 sons mono	80 MF

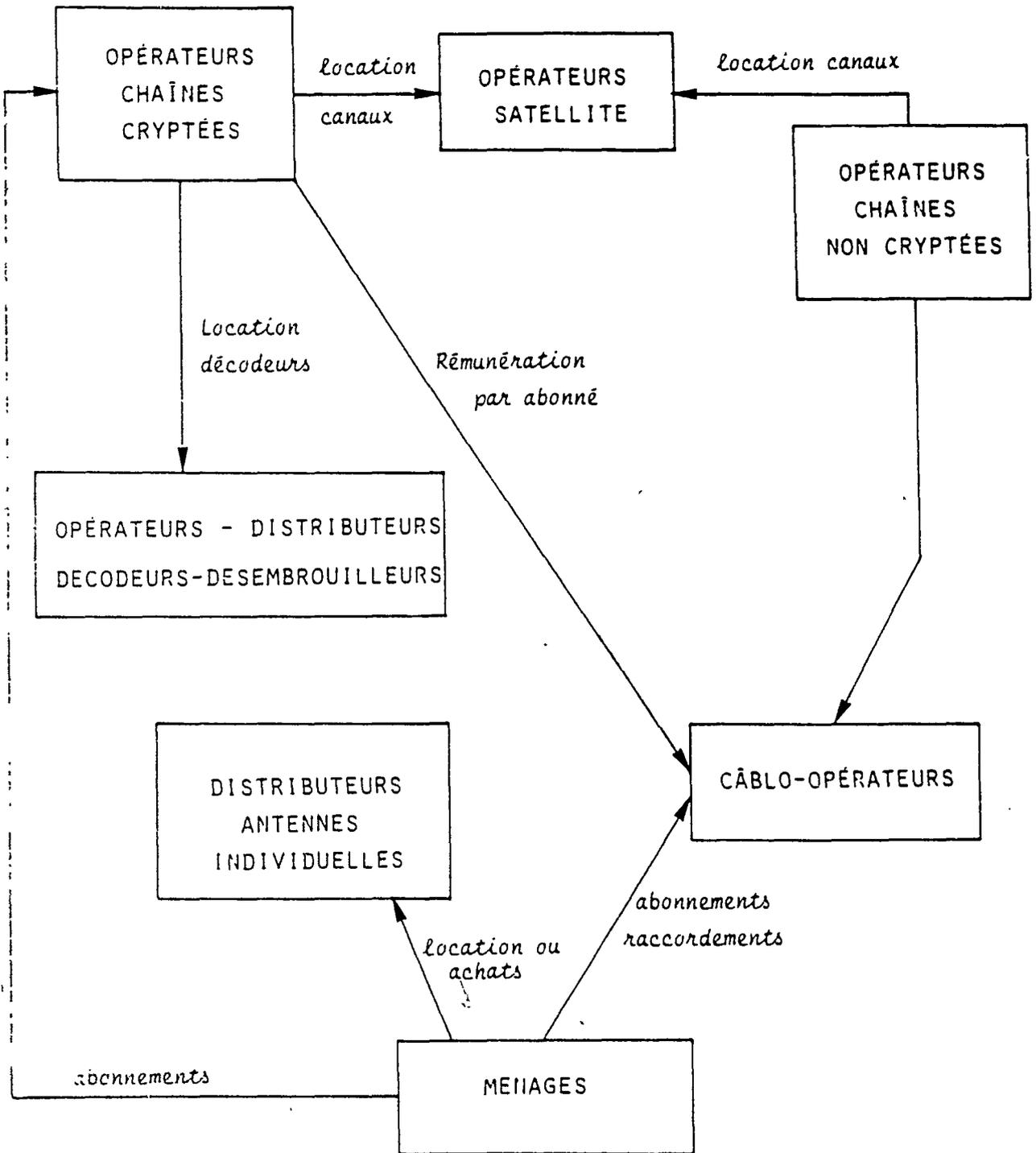
Coefficient

TDF 1 seul :

Canal standard :	60 % du tarif de base
Canal secouru sur TDF 1 :	70 % du tarif de base

Le satellite TDF 1

Flux monétaires



(Source BIPE)

2. Le coût budgétaire du satellite

Selon les renseignements recueillis auprès de TDF 1 et du Ministère du Budget, le coût total du programme TDF 1 a représenté 1,9 milliard de francs dont le financement a été assuré à 65 % par des ressources budgétaires publiques.

Pour l'exercice 1990, la perte prévisionnelle sur la seule partie satellite s'établit à 420 millions de francs. Elle devra être couverte par l'emprunt.

Le coût du programme TDF 2 est évalué actuellement à 1,8 milliard de francs. Coût qui devrait être légèrement supérieur du fait des frais de stockage supplémentaires du satellite, après le retard pris au lancement du vol 37 d'Ariane à la suite de l'accident du vol 36.

Au total, ce sont donc 3,2 milliards de francs qui auront été investis dans le programme TDF 1/TDF 2 mené à son terme.

Sans résultat pour l'instant !

3. L'utilisation du satellite

La décision du C.S.A. en date du 20 avril 1989 a délivré des autorisations d'usage de fréquences à six services de télévision, pour une durée de dix ans, et à trois services de radiodiffusion sonore pour cinq ans.

Il s'agit :

Programmes de télévision

- Sport 2/3 (crypté), sur le canal 1 ;
- Canal Enfants (pour un programme crypté diffusé de 7 h à 21 h 30), sur le canal 5 ;
- Euromusique (pour un programme en clair diffusé sur le même canal que Canal Enfants, à partir de 21 h 30) ;
- La SEPT (Société européenne de programmes de télévision), diffusée en clair sur le canal 9 ;
- Canal Plus Allemagne (pour la diffusion en Allemagne d'une chaîne germanophone cryptée consacrée au cinéma), sur le canal 13 ;

- Canal Plus (pour la duplication de son service terrestre), sur le canal 17.

Programmes radiophoniques

- Radio-France, pour deux programmes en stéréophonie, l'un musical (sur le canal 1),
l'autre culturel et généraliste (sur le canal 5);
- Radio-France Internationale,
pour un programme généraliste et culturel en langue française, sur le canal 17.

En télévision, seule la SEPT était, jusqu'à une date récente, diffusée par TDF 1. Depuis le 10 avril, Euromusique est diffusée sur le canal 5.

En l'absence de statistiques, on estime à un peu plus de 10 000 le nombre de paraboles installées, qu'elles soient individuelles ou collectives.

Il s'agit donc d'une diffusion directe confidentielle.

Par contre, ce système permet, par l'intermédiaire des réseaux câblés français mais aussi européens, d'être reçu par un public plus large que l'on estime, en France, à 600 000 personnes.

Le 26 avril 1990, à l'issue du sommet franco-allemand tenu à Paris, la R.F.A. a réaffirmé son attachement à la norme D2 Mac mais a posé comme condition que le bouquet de programmes soit composé de façon prépondérante par des programmes attractifs en clair relayant sur ce point les positions prises par TF 1 et M 6, candidats au satellite. Cette remise en cause du bouquet français n'est pas la seule puisque certains des attributaires des fréquences laissent entendre qu'en l'absence de fenêtre hertzienne pour leur programme, et notamment pour Canal Enfants, ils pourraient reconsidérer leur engagement.

Dans les deux cas, votre Rapporteur tient à rappeler que seul le C.S.A. est compétent.

Votre Rapporteur se doit de souligner toutefois l'utilité du satellite TDF 1 lors de la grève de Radio-France qui, pour la première fois, n'a pas donné lieu à un service minimum.

Pendant cette période, le programme HECTOR, diffusé par TDF 1, a été reçu sur l'ensemble des fréquences de Radio-France, évitant ainsi un silence total du secteur public

radiophonique. C'est donc une réalité qu'il faut porter au crédit du satellite.

4. Les enjeux du programme TDF 1/TDF 2

Le débat qui eut lieu de 1983 à 1988 sur l'opportunité de la poursuite ou de l'arrêt du projet a été tranché de façon positive en soulignant deux enjeux fondamentaux pour le Gouvernement de l'époque :

- les enjeux technologiques et leurs conséquences économiques et industrielles. TDF 1 comme son homologue allemand ont pour objet principal de promouvoir la norme intermédiaire D2 Mac qui doit conduire progressivement au HD Mac, la haute définition à l'horizon 2000.

Renoncer à TDF 1 était alors renoncer à défendre la norme européenne de haute définition et à baisser les bras devant l'offensive japonaise.

L'enjeu est considérable comme l'a fort bien montré le rapport de l'Office Parlementaire des Choix Scientifiques et Technologiques, saisi par votre Commission des Finances d'une demande d'étude sur les projets de télévision haute définition. (voir **Rapport Commission des Finances du Sénat de juin 1989**)

- enjeux économiques -

Il s'agit à la fois :

- de l'avenir du secteur clé des composants électroniques
- du renouvellement de l'immense parc mondial de téléviseurs et de magnétoscopes
- de la création des matériels professionnels de tournage
- de la création d'un nouveau marché pour les applications de la T.V.H.D.

- enjeux stratégiques -

Ils posent la question de :

- l'avenir de l'industrie européenne des semi-conducteurs qui est en effet en jeu
- l'utilisation des techniques de visualisation pour certains équipements sensibles de la défense nationale.

- enjeux culturels -

Le programme TDF 1/TDF2 est présenté comme une contribution au rayonnement français, francophone et européen.

5. L'avenir du satellite

a) Vers des satellites de deuxième génération

L'investissement dans le programme satellite de diffusion ne peut logiquement s'arrêter après TDF 2. Une succession de satellites capables d'assurer la pérennité de la retransmission des chaînes hôtes doit être envisagée.

C'est pourquoi France-Télécom et la délégation à l'espace ont constitué une mission de réflexion sur la deuxième génération de satellites qui devrait rendre ses conclusions à la fin de l'année 1990.

Le principe arrêté est celui de France-Télécom comme opérateur du second système satellitaire français.

Des solutions plus souples que celles qui existent sont étudiées. Elles pourraient reprendre le concept lancé par Olympus de faisceaux un peu moins puissants, plus nombreux, des zones de diffusion restreintes et distinctes devront correspondre aux zones d'audience souhaitées par les opérateurs de chaînes.

Compte tenu des décisions prises lors de la relance du Plan Câble par le Conseil des Ministres du 7 février 1990 :

- les réseaux du Plan Câble seront adaptés au D2 Mac d'ici 1992, tandis que le nombre de canaux offerts passera à 30 ;

- France-Télécom, en concurrence avec Canal Plus, proposera son visio-pass ainsi que les équipements nécessaires aux services payants.

Toutefois, la réflexion entreprise par France-Télécom risque de se trouver dépassée par l'évolution technologique.

En effet, la chaîne NBC, News Corporation de Rupert MURDOCH, Cablevision system, un des premiers câblo-opérateurs américains, et Hughes Corporation, un des premiers constructeurs de satellites du monde, ont récemment annoncé la mise en place d'un satellite de diffusion capable de transmettre 108 chaînes en haute définition mais aussi dans le standard actuel.

Cette multiplication des canaux repose sur un procédé permettant de partager un même canal entre plusieurs opérateurs et sur la compression des données.

Un milliard de dollars va être investi dans ce projet qui espère obtenir de 3 à 5 millions d'abonnés en desservant les zones rurales des Etats-Unis non touchées par le câble ou les zones d'ombre des grands network.

Il est évident qu'une telle technologie serait de nature -par la multiplication des canaux disponibles- à intéresser plusieurs pays et donc à permettre de partager les coûts du programme.

Pour l'avenir de la norme D2 Mac, puis HD Mac européenne, le projet Sky Cable a néanmoins deux inconvénients :

- le format écran sera soit 1 050 lignes (le double du NTSC actuel) soit 1 125 lignes mais pas le 1 250 lignes européen ;
- par ailleurs, les Américains optent pour une fréquence à 60 hertz, alors que l'Europe choisit 50 hertz.

Face à une politique strictement nationale et aux avancées technologiques, une solution transnationale a été avancée par Eutelsat, organisme qui regroupe 28 pays européens.

Cette proposition s'articule autour du lancement de quatre satellites dont un de secours offrant, ensemble, 36 canaux de télévision pour un coût global d'un milliard d'ECU, soit environ 7 milliards de francs.

Ces satellites seraient installés d'ici à 1995.

Cette solution proposée à la demande de dix pays membres, dont la France, prendrait en 1995 le relais des

programmes nationaux TDF 1 et TDF 2, TVSat pour la R.F.A. ou Tele-X pour la Scandinavie.

Les images transmises pourraient être soit en norme D2 Mac, soit en norme Pal, Secam ou Mac.

Le projet, tel qu'il a été soumis aux dix pays commanditaires de l'étude, sera considéré comme adopté si au moins six pays le signent et que leur participation représente une utilisation minimale de vingt répéteurs.

6. L'avenir de la T.V.H.D. européenne

Le 21 mai 1990, le Comité Consultatif International pour les Radiocommunications (C.C.I.R.) s'est réuni à Düsseldorf. Il devrait en théorie -conformément à la décision de Dubrovnik de 1986- choisir la norme internationale de T.V.H.D.

En fait, ce choix se portera non pas sur une, mais deux voire trois normes :

- l'européenne
- la japonaise
- l'américaine éventuellement,

tandis que le C.C.I.R. a entériné un consensus sur :

- le format 16/9ème
- le calibrage de la colorimétrie.

Cinq recommandations établissant des règles communes de production ont été adoptées à l'unanimité. La principale d'entre elles définit 23 des 34 paramètres jugés nécessaires pour l'établissement d'une norme commune pour les studios de télévision du futur.

Le chef de la délégation française au C.C.I.R. notait que cet accord ne permettait cependant pas de fabriquer des équipements de télévision. C'est pourquoi il paraît difficile de qualifier cette réunion d'"historique" comme le faisait M. KRIVOCHEEV, président de la Commission spécialisée du C.C.I.R.

Il semble donc que le C.C.I.R. a décidé de ne pas décider et de reporter de deux ans en deux ans les décisions qui aboutiront à terme au constat du caractère inconciliable des normes. En fait, le ralliement du marché américain à l'une ou à l'autre tranchera.

En fait, l'exemple des récents attermoissements de la R.F.A. en la matière montre qu'il y a deux stratégies, l'une à court et l'autre à moyen terme.

A court terme, la principale mesure qui pèse sur la T.V.H.D. est la création d'un système intermédiaire de télévision améliorée.

Concernant l'axe franco-allemand, la menace de voir la R.F.A. privilégier le PAL au détriment de son engagement sur le D2 Mac, envisagé pour pouvoir desservir le plus rapidement possible la R.D.A., semble avoir été écartée après le sommet MITTERRAND-KOHL, lors du 52ème sommet franco-allemand du jeudi 26 avril 1990..

Le consortium, constitué par Thomson, Philips, la chaîne américaine NBC et le centre de recherche David Sarnoff, a mis au point le système ACTV (Advanced Compatible Television), solution intermédiaire permettant une bien meilleure qualité d'image. Cette solution permet de maintenir la pression japonaise sur le marché des écrans 16/9ème et de la technologie des écrans plats à cristaux liquides.

Cette norme transitoire n'est, selon ses concepteurs, pas destinée à disparaître avec l'avènement de la T.V.H.D. et pourrait coexister comme l'ont fait les téléviseurs noir et blanc et les téléviseurs couleur.

A moyen terme, le fait que le C.C.I.R. ne se prononce pas définitivement est généralement considéré comme une victoire européenne obtenue grâce à l'alliance permise au sein d'Eureka.

Cette victoire pourrait toutefois être illusoire tant est grand le retard en matière de production.

Le matériel européen en est encore au stade du prototype alors que les Japonais ont une génération d'avance.

Les caméras européennes pèsent 70 kilos, là où les japonaises ne pèsent que 15 kilos, les magnétoscopes 210 kilos contre 50 pour le matériel japonais.

Quand on sait que les progrès se marquent en électronique par la miniaturisation et la portabilité, on mesure l'écart.

Le faux-pas regrettable de la présentation du matériel et des réalisations européennes à la réunion de l'Union Internationale des Télécommunications du 13 mai à Genève est révélateur.

L'U.I.T., l'agence de l'O.N.U. chargée de la coopération technique et du développement des télécommunications au niveau mondial, avait souhaité pouvoir présenter au public européen, à l'occasion de cet anniversaire, ce que sera peut-être la télévision européenne de demain : une télévision proche du cinéma du point de vue de la qualité de l'image.

« Les industriels européens (SPF, Thomson, Philips), réunis au sein d'un groupement d'intérêt économique, ont évalué les frais de leur participation à 100 000 francs, correspondant selon eux au coût du transport, de l'hébergement et des salaires des techniciens européens pour une journée de déplacement, une somme qui a été jugée trop élevée par les gestionnaires de l'U.I.T.. Dans le même temps, et au grand dam des européens, le japonais Sony annonçait qu'il acceptait de faire une démonstration gratuite du système de T.V.H.D. Muse à l'occasion de cet anniversaire. *"Il s'agissait pour nous d'une simple opération commerciale, et il était donc normal que notre participation vis-à-vis de l'U.I.T. soit gracieuse"*, expliquait-on chez Sony en regrettant toutefois que cette affaire ait pu déclencher un *"sentiment anti-japonais chez certains industriels européens"*.

Il a fallu une intervention vigoureuse du Ministère français de l'Industrie pour que l'U.I.T. soit malgré tout assurée d'avoir une présence européenne à son anniversaire. Pourtant, le hollandais Philips avait fait savoir, par la voix de son porte-parole, qu'il ne s'agissait pas d'une question de prix mais que le *"groupe avait dû annuler sa participation car l'équipement nécessaire pour la démonstration n'était pas disponible ce jour-là"*. Ce faux-pas, rattrapé par les pouvoirs publics français, intervient au moment où la télévision à écran large suscite un intérêt grandissant chez le public, sans parler de l'énorme marché, évalué à 300 ou 400 milliards de francs, que représente la T.V.H.D. sur le plan mondial.

L'intervention du ministère français montre concrètement que les enjeux de la Haute Définition dépassent largement le simple cadre des industriels. Il implique désormais directement les Etats avec trois zones d'influence. Le Japon, avec le système analogique Muse développé par la NHK, possède déjà une bonne avance d'années d'avance dans la course aux images. L'Europe est à la recherche d'une norme numérique à travers le projet Eureka (EU95). Les Etats-Unis ont opté, par l'intermédiaire de la Commission fédérale des Communications (F.C.C.), pour une solution voisine de celle prise par les Européens.

Certes, ce retard n'est pas irrattrapable. Les moyens mis en oeuvre pour une retransmission en T.V.H.D. des Jeux Olympiques d'hiver d'Albertville permettront de combler en partie l'écart avec les Japonais et de faire la démonstration des qualités de la T.V.H.D. européenne.

Le Ministère de l'Industrie, l'Europe à travers le GEIE vision 1250 et les industriels consacreront 200 millions de francs à cette opération.

Reste qu'à moyen terme la stratégie européenne s'adresse surtout aux chaînes de télévision alors que l'enjeu est global et concerne l'ensemble des fabricants d'images.

De ce point de vue, l'étendue de la gamme des constructeurs japonais, et notamment dans le domaine de la post production, crée une avance dangereuse pour l'industrie européenne.

En particulier, le fait que Sony installe des laboratoires permettant le transfert des bandes haute définition sur du 35 mm ou réciproquement, et que la même entreprise, par le rachat de Colombia, investisse massivement dans les programmes, présente un danger certain.

La bataille pour la T.V.H.D. passe en effet, non seulement par la bataille de la norme, mais aussi et surtout par trois efforts particuliers :

- la bataille des écrans plats grand public et de la technologie des cristaux liquides,
- la bataille des équipements grand public ou professionnels,
- la bataille des programmes.

De ce dernier point de vue, on ne peut qu'être frappé par le caractère global de la stratégie japonaise qui joue sur l'ensemble de la chaîne pour promouvoir sa norme.

A long terme, la bataille de la T.V.H.D. européenne est loin d'être perdue.

La constitution du GEIE Vision 1250 en mars 1990 devrait permettre une mobilisation européenne des moyens :

Il sera chargé de promouvoir la norme européenne de production en télévision haute définition (1250 lignes, 50 hertz), née du programme Eureka 95 lancé en 1986 par les industriels Philips, Thomson et Bosch. Présidé par Kurt SCHIPS, ancien membre du directoire de Bosch, ce GEIE, dont la création avait été annoncée à Berlin en août dernier, mettra à disposition des producteurs, des diffuseurs et des sociétés de programme, le matériel de production aux normes européennes, afin de les familiariser, au moindre coût, à ce nouvel outil qui donnera à la télévision de demain la qualité du cinéma.

Vision 1250 absorbera la structure française internationale HD, qu'il remplace. Regroupant Philips, Thomson et la SFP, International HD avait, depuis quinze mois, procédé à des enregistrements en haute définition, assurant notamment la couverture des fêtes du Bicentenaire.

Le comité constitutif de Vision 1250 regroupe les industriels membres de la direction d'Eureka 95, l'Union européenne de radio-diffusion qui représente pour la France les chaînes TF 1, A 2 et FR 3, et la Commission de Bruxelles qui participe au financement à travers le programme Race "Experimental Usage of T.V.H.D."

Les sociétés indépendantes de programmes sont invitées à participer au financement du GEIE en échange d'une mise à disposition du matériel, mais il ne semble pas que cette possibilité soit utilisée pour l'instant.

Enfin, l'annonce faite par le Ministre de l'Industrie, M. Roger FAUROUX, d'un engagement à hauteur de 20 milliards de francs de Thomson et Philips sur la T.V.H.D. va dans le même sens. On ne connaît cependant pas encore quelle sera l'origine du financement de la quote-part de Thomson à cet accord. Mme CRESSON, Ministre des Affaires Européennes, dans un interview à "Profession politique" du 25 mai 1990, a demandé, au mois de mai 1990, à être déchargée du dossier T.V.H.D., déplorant le manque de moyens et de définition d'une politique.

"Il y a une guerre mondiale pour les normes de télévision et nous la regardons les bras ballants... On sait ce qu'il faut faire, mais on ne le fait pas".

Concernant l'accord entre Thomson et Philips annoncé par M. FAUROUX, elle considère qu'il n'offre pas les garanties nécessaires au Gouvernement.

Votre Rapporteur ne peut que déplorer l'incohérence des actions menées, dénoncée à l'intérieur même du Gouvernement.

Enfin, ces différentes actions s'inscrivent dans le cadre de la seconde phase du programme Eureka qui devrait être doté de 3,5 milliards de francs en juin 1990.

CHAPITRE VII

PROPOSITIONS

Il est après tout normal que le débat sur le financement du secteur public, et sur les moyens de permettre la consolidation du secteur de la production, revienne régulièrement.

Le "*mal français*" n'est pas tant de poser les problèmes, d'en faire un bilan pour tenter d'améliorer les choses, que de tout concevoir en termes d'affrontement politique qui se traduit par l'application du principe selon lequel "*une mauvaise loi ne fait qu'en remplacer une autre*".

Il est donc nécessaire de dépassionner le débat :

- un financement mixte de l'audiovisuel public est indispensable pour trois raisons :

1) le marché publicitaire n'est pas assez large pour permettre un financement commercial de l'ensemble du PAF

Du reste, un financement exclusivement commercial du secteur public n'aurait aucun sens puisque c'est le financement par la redevance qui permet l'exécution des missions dites de service public.

2) L'expérience budgétaire conduit à exclure le recours à l'augmentation de la redevance à due concurrence des ressources commerciales actuelles. Pour le présent et pour l'avenir.

3) Les propositions visant à supprimer totalement les ressources publicitaires et à leur substituer les revenus d'une taxe prélevée sur l'ensemble du marché publicitaire sont irréalistes, voire irresponsables.

Si la part des charges correspondant à des missions de service public augmente du fait des missions nouvelles confiées par l'État au nom de l'intérêt général, alors il est logique de faire appel à l'augmentation des recettes de la redevance.

Or, si l'on ne devait prendre que l'exemple des exonérations de redevance, il apparaît comme évident que l'Etat est débiteur vis à vis du secteur public et que l'actionnaire principal ne remplit pas son rôle.

*

* *

Les propositions présentées dans ce rapport consistent par conséquent à rétablir une réelle égalité entre le secteur public et le secteur commercial, là où cette différence de traitement ne se justifie pas par l'existence d'une contrainte de service public :

1. **Interprétation plus souple de la notion d'interruption normale qui permettrait notamment de couper des émissions telles que jeux, séries étrangères.**
2. **L'interdiction de coupures des films serait bien entendu maintenue.**
3. **Par contre, les interdictions concernant la presse, le cinéma et l'édition ne paraissent pas normales, tout au moins pour la publicité collective.**

D'autres mesures plus ponctuelles pourraient être prises :

4. **Pour FR 3, extension à 12 minutes par heure, comme pour les autres chaînes, du temps maximum de la publicité ;**
5. **Pour Antenne 2, l'autorité pleine et entière de la direction de sa régie publicitaire doit être obtenue, s'agissant d'un instrument fondamental de direction ;**
6. **La tutelle devrait être levée s'agissant de l'approbation des abattements applicables à la publicité collective.**
7. **Concernant le parrainage, votre Rapporteur a noté avec intérêt que le C.S.A. a exigé des chaînes commerciales le respect des règles édictées.**
8. **Pour la communication institutionnelle ou d'entreprise, l'ensemble du dispositif doit être revu afin de mettre le public à égalité avec le commercial.**

9. Une certaine augmentation de la redevance peut être envisagée lors de la prochaine discussion budgétaire, mais à trois conditions :

- a) que l'Etat assume totalement son rôle d'actionnaire
- b) que les sociétés du secteur public fassent des efforts de gestion
- c) qu'elles puissent agir en entreprises publiques et non pas en services administrés.

En mettant ainsi le secteur public à égalité avec le commercial, les pouvoirs publics ne failliraient pas à la mission d'intérêt général dévolue aux chaînes nationales.

Tout au contraire, en rétablissant cette égalité, l'Etat est dans son rôle premier de régulateur.

Le C.S.A. pourrait du reste moduler temporairement les obligations imposées et librement acceptées par les chaînes commerciales dans leur cahier des charges en fonction de leur santé financière.

Une adaptation limitée dans le temps, sous le contrôle du C.S.A., permettrait une application des normes en concordance avec la réalité plutôt que d'aboutir à des sanctions pécuniaires venant aggraver un déficit d'exploitation déjà considérable.

- 10. La conjonction de ces mesures permettrait d'envisager que le secteur public trouve les ressources qui font défaut à son équilibre et à la relance de la production, tandis que le secteur commercial ne serait nullement pénalisé du fait de l'élargissement d'un marché et de l'allègement même temporaire de ses obligations.
- 11. Concernant le déficit cumulé du secteur public, que l'on annonce être compris entre 700 millions et 1 milliard de francs en 1990, le Gouvernement pourrait heureusement s'inspirer de ce qu'il a fait pour les dettes de Renault !
- 12. Le rétablissement des finances du secteur public ne suffit pas. Un changement d'attitude de l'Etat actionnaire principal -voire unique- est indispensable.

La tutelle par la force des obstacles institutionnels qu'elle fait peser sur le secteur public doit impérativement modifier un comportement traditionnellement malheureux.

De ce point de vue, certaines déclarations ne rendent pas optimistes. Pas plus qu'un remue-ménage printanier à la limite des apparences d'une guerilla !

Il ne s'agit pas dans l'esprit de votre Rapporteur de supprimer le rôle de l'Etat actionnaire, dont l'intervention est légitime. La simple comparaison entre la France et la Grande-Bretagne, dont les administrations disposent de pouvoirs non contestés sur leur télévision, montre clairement que c'est une question d'esprit et de pratique plus que de règles. Mais les deux organisations ne sont pas superposables du fait des différences de comportement entre la France et la Grande-Bretagne.

13. Parmi les obstacles institutionnels relevés par votre Rapporteur, le principal concerne la gestion du personnel qui avec la maîtrise des finances sont les deux instruments essentiels à toute direction d'entreprise et dont les chaînes publiques manquent totalement.

Comment s'étonner de difficultés lorsque la direction ne dispose ni de la maîtrise de son budget, ni de la liberté de gestion de son personnel, ni de la responsabilité directe et totale de sa principale régie publicitaire ?

Les déclarations de principe sur la liberté totale d'embauche et de gestion du personnel paraissent irréelles comparées à la réalité de l'exercice de la tutelle.

La note publiée par votre Rapporteur montre clairement que la suppression dans le bleu budgétaire de la fixation administrative du personnel a été remplacée par un mécanisme extraordinairement contraignant et un contrôle tatillon. Tout ceci se passe de commentaires.

14. Une autre façon pour l'Etat d'exercer ses responsabilités, s'agissant d'un média aussi particulier que la télévision, pose deux types de questions :

- Quel rôle pour le C.S.A. ?
- Quel avenir pour le Ministère de la Communication ?

15. Votre Rapporteur souhaite un renforcement du rôle de l'autorité de régulation de l'audiovisuel qui suppose une modification des lois de janvier et juillet 1989 (hélas ! Mais il le faudra bien) !

La loi devrait se contenter de fixer les principes tandis que le C.S.A. aurait pour rôle de définir les missions qu'il doit faire respecter

sous la forme de "codes de pratiques", régulièrement revus, et par une jurisprudence que ses décisions contribuerait à établir.

16. A l'inverse, la nomination des présidents par le C.S.A. apparaît comme un anachronisme qu'il convient de modifier en rendant ce pouvoir à l'actionnaire unique. Alors tout serait clair. Et chacun serait tenu à des obligations de résultats, les Présidents étant révocables ad nutum, et pas forcément à destination de placards dorés.
17. Enfin, il conviendrait que le C.S.A. puisse moduler l'application des obligations des chaînes commerciales afin d'adapter les règles aux réalités économiques.

Il ne s'agit nullement de revenir sur les engagements librement acceptés par les chaînes lors de l'attribution des concessions, mais de leur permettre d'attendre la viabilité économique, seule à même de permettre le respect des obligations. Il vaut mieux taxer une richesse qu'une insolvabilité.

18. Concernant l'avenir du Ministère de la Communication, le nouvel état d'esprit que votre Rapporteur appelle de ses vœux aboutirait normalement à une profonde modification de ses fonctions mais aussi de ses rapports avec les sociétés du secteur public de l'audiovisuel.

*

* * *

L'ensemble de ces propositions, fruit des réflexions approfondies de la Commission des Finances du Sénat, engageant totalement son Rapporteur, pourraient être de nature à donner un coup de fouet à l'ensemble du secteur qu'il soit public ou commercial.

Or la santé financière globale du PAF détermine directement les investissements de production audiovisuelle, deuxième thème abordé dans le rapport de votre Commission.

Pour qu'un secteur de production dynamique puisse se développer en France, un certain nombre d'obstacles pratiques, financiers et techniques devraient être levés, le plus tôt étant le mieux !

Les obstacles pratiques sont clairement identifiés depuis la Supplique que votre Rapporteur avait adressée au

Président de la République en mai 1988, le rapport BRAULT, le rapport de la C.N.C.L. enfin le rapport PROST.

Les conditions dans lesquelles un second marché de la production audiovisuelle est susceptible de se créer, tant en France qu'en Europe ou dans le monde, ont été décrites dans ces rapports.

La création d'un second marché passe non pas par une séparation entre producteurs et diffuseurs, mais par la volonté d'empêcher les abus que peut engendrer le cumul de ces fonctions.

Comme l'avait fait remarquer en son temps M. BRAULT, on disposait déjà de moyens variés et suffisants dans l'arsenal du droit commun du contrôle des ententes et des positions dominantes, du droit commun de la concentration économique et, enfin, de la loi sur la communication.

On aurait pu faire l'économie d'une nouvelle réglementation.

Cette attitude est néanmoins contraire à l'esprit administratif français qui sait mal résister à la tentation de corpus de règles sans cesse étendues !

Malheureusement, l'abrogation des dispositions existantes, qui auraient permis un contrôle suffisant, ajoutée aux nouvelles règles des décrets du 17 janvier 1990, a contribué à compliquer la situation et fait l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. Que n'a-t-on, en son temps, écouté la Commission des Finances du Sénat ?

Comme pour ce qui concerne les erreurs de la tutelle, ces obstacles pratiques pourraient être levés par l'exercice d'une règle du jeu ou par l'application d'un code de déontologie entre producteurs et diffuseurs.

La modernisation du secteur de la production dépend plus de la volonté des dirigeants des entreprises de diffusion et de production que d'une réglementation.

L'une des conditions mises néanmoins à l'éclosion d'un second marché est la solution raisonnable de la question des ayants droit. Hélas, en ce domaine, le législateur est impuissant et ne peut qu'encourager une négociation entre producteurs, diffuseurs et ayants droit, notamment les artistes-interprètes.

En ce qui concerne les obstacles financiers, le rôle de l'Etat est plus important soit qu'il intervienne directement par le biais

d'aides comme c'est le cas du compte de soutien ou les programmes européens, soit indirectement par l'I.F.C.I.C. ou les SOFICA.

Un certain nombre de mesures devraient permettre d'améliorer le financement des oeuvres audiovisuelles. Deux rapports demandés par le Ministre de la Culture et le Ministre de l'Economie doivent être rendus sur le fonctionnement du C.N.C. comme sur celui des SOFICA. Souhaitons leur prochaine publication afin que le Parlement puisse s'en saisir.

Enfin, votre Rapporteur a examiné sous un angle critique les programmes câble, satellite et haute définition.

S'il paraît difficile d'envisager un désengagement de l'Etat de ces programmes en raison de l'importance des enjeux, votre Rapporteur ne peut que souligner beaucoup de légèreté et une grande négligence dans l'emploi des deniers publics.

*

* *

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, on ne saurait mieux faire que de donner la parole à l'un des bons connaisseurs du monde audiovisuel, André ROUSSELET, qui déclarait à "L'Express" du 28 mai 1990 :

"Pourquoi vouloir enfermer la qualité dans un ghetto et l'audience dans un autre ? Ce serait contester au plus grand nombre la capacité d'apprécier la valeur d'une émission "exigeante". Je suis d'autant plus surpris de la position de certains parlementaires que, élus du suffrage universel, ils devraient s'interdire d'entrer dans ce faux débat, sauf à faire preuve d'une humilité qui ne leur est pas coutumière".

Tout autre voie n'est, comme je crois l'avoir dénoncé, qu'une fuite en arrière vers des solutions passéistes qui -en changeant une fois de plus de règle du jeu- ne feraient qu'aggraver encore les difficultés actuelles.

L'audiovisuel, qu'il soit du secteur public ou du secteur commercial, a besoin avant tout de permanence et de stabilité.

Que l'Etat ait la sagesse de comprendre son rôle tutélaire comme un rôle de régulateur faisant respecter les règles de la concurrence et permettant le développement optimal du secteur audiovisuel par l'établissement de conditions économiques générales favorables.

Que l'Etat comprenne que, pour que le talent puisse s'exprimer et donc que la qualité soit l'un des objectifs premiers, il faut que les finances des chaînes publiques soient saines et que leur direction soit autonome, c'est-à-dire responsable.

Laissons donc les talents et les professionnels exprimer leurs compétences librement.

André ROUSSELET constatait, dans une formule ramassée, que les solutions étaient ailleurs que dans le mode de financement :

"Assouplissez les règles de gestion du service public, simplifiez ses hiérarchies, fixez-lui clairement ses objectifs et il retrouvera sa pugnacité.

Faites alors confiance aux équipes de talent qui sont en place pour gagner le double pari de la qualité et de

l'audimat : leur moral recouvré leur en donnera la pleine capacité".

A ceux qui voudraient faire de la télévision publique une sorte de ghetto culturel, il est bon de rappeler les termes de l'article 1er de la loi du 7 août 1974 :

"Le service public national de la radio-diffusion télévision française assume, dans le cadre de sa compétence, la mission de répondre aux besoins et aux aspirations de la population, en ce qui concerne l'information, la communication, la culture, l'éducation, le divertissement et l'ensemble des valeurs de civilisation".

La culture doit demeurer l'objectif primordial des chaînes publiques de télévision.

Mais le savoir et agir en conséquence ne signifie pas céder à l'élitisme des modes et des préjugés.

C'est pourquoi la télévision publique se doit de s'adresser à tous les publics avec la même exigence de qualité.