

N° 373

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Dépôt annoncé au cours de la séance du 6 juin 1979
et enregistré au cours de la séance du 12 juin 1979.

RAPPORT

FAIT

en conclusion des travaux de la Commission d'enquête parlementaire (1), créée en application de la résolution adoptée par le Sénat le 13 décembre 1978 sur les conditions financières dans lesquelles sont produits les programmes des sociétés nationales de télévision.

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur.

TOME I

(1) Cette Commission était composée de : MM. Michel Miroudot, président ; Robert Pontillon, Charles de Cuttoli, vice-présidents ; Raymond Bourgine, secrétaire ; Jean Cluzel, rapporteur ; Maurice Blin, Henri Caillavet, Jacques Carat, Félix Ciccolini, Jacques Habert, Marc Jacquet, James Marson, Dominique Pado, Roger Romani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Thyraud.

Radiodiffusion-télévision. — Commission d'enquête - Institut national de l'audio-visuel - Société française de production.

TOME I

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE. — UNE RÉFORME DÉNATURÉE DANS SON APPLICATION	11
Chapitre premier. — Les mérites illusoire s de l'impératif concurrentiel	13
Section 1 : <i>La course à l'audience</i>	16
Section 2 : <i>La baisse de la création et de la qualité</i>	20
Paragraphe 1 : La baisse de la création	20
Paragraphe 2 : La baisse de la qualité	22
Section 3 : <i>Les écueils de l'absence d'harmonisation des programmes</i>	24
Chapitre II. — L'inaptitude à organiser une gestion efficace et rationnelle	26
Section 1 : <i>Les responsabilités des autorités de tutelle et le manque de fiabilité de la comptabilité</i>	29
Paragraphe 1 : Les responsabilités de la tutelle	29
Paragraphe 2 : Le manque de fiabilité de la comptabilité	32
A. — Les sociétés de programme	33
1. La longueur excessive des délais d'établissement des comptes ..	33
2. L'absence de comptabilité analytique	34
3. Le non-respect du principe de l'indépendance des exercices sociaux	34
4. L'absence d'inventaires	35
B. — La Société française de production	35
Section 2 : <i>Le manque de rigueur de la gestion</i>	37
Paragraphe 1 : Approche globale et comparative	37
A. — L'augmentation rapide des masses budgétaires	38
B. — L'accroissement important des effectifs et des charges salariales ..	39
C. — Le parc automobile	42
D. — Quelques frais divers	43
Paragraphe 2 : Observations particulières sur l'I.N.A. et sur la S.F.P.	45
A. — L'Institut national de l'audio-visuel	45
B. — La Société française de production	47
Section 3 : <i>L'absence d'incitation à la rationalisation des comportements</i>	55
Paragraphe 1 : Le comportement des sociétés de programme	55
Paragraphe 2 : La Société française de production	57
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	58

	Pages
DEUXIÈME PARTIE. — UN SYSTÈME BLOQUÉ DANS SON FONCTIONNEMENT	61
Chapitre III. — L'absence de règle du jeu	62
Section 1 : <i>Des rôles mal définis et des objectifs incertains</i>	62
<i>Paragraphe 1</i> : La crise de la S.F.P.	63
A. — Produire pour la télévision : mission impossible pour la S.F.P. ? ..	64
B. — L'utopie des nouveaux marchés : une illusion logique	68
C. — De l'entêtement des dirigeants à l'attentisme des pouvoirs publics.	75
<i>Paragraphe 2</i> : Le développement anormal de la production interne des chaînes	78
A. — Une notion difficile à cerner	78
B. — Les méthodes de production interne	80
C. — Les justifications avancées	81
D. — Les inconvénients résultant de cette évolution	82
<i>Paragraphe 3</i> : La crise d'identité de l'Institut national de l'audio-visuel	83
A. — Les handicaps initiaux	83
B. — Une tentative de cohérence	86
C. — La dégradation de la situation financière de l'I.N.A.	88
D. — L'avenir de l'I.N.A.	89
Section 2 : <i>Des relations ambiguës</i>	90
<i>Paragraphe 1</i> : Un certain déséquilibre contractuel entre la S.F.P. et les chaînes	90
A. — La confusion des responsabilités dans l'exécution	92
B. — L'insuffisance des délais de préparation et de planification	94
C. — Les conséquences sur les coûts de production	96
D. — Les enseignements de l'étude des dossiers de certaines émissions ..	97
<i>Paragraphe 2</i> : La dégradation des relations entre les sociétés de programme et l'I.N.A.	108
A. — L'I.N.A. prestataire de services	109
1. Les archives	109
2. La formation professionnelle	114
B. — Les activités de production de l'I.N.A.	115
1. La production de commande	116
2. Les productions spécifiques	118
Chapitre IV. — La force des « pesanteurs sociologiques »	120
Section 1 : <i>Les « habitudes perverses »</i>	120
<i>Paragraphe 1</i> : Un legs du passé	121
A. — Un héritage	121
B. — Les modes de propagation	123
<i>Paragraphe 2</i> : Des effets pervers	124
A. — La productivité du système audio-visuel français	124
B. — Les handicaps de la S.F.P.	126
Section 2 : <i>Le fait corporatif</i>	130
<i>Paragraphe 1</i> : Les corporatismes internes	131
A. — Le malaise des réalisateurs de télévision	131
1. Une crise non résolue	131
2. Les effets induits	134
B. — La permanence des situations de fait	137
1. Les cumuls	137
2. Les intérêts croisés	137
3. Les rentes de situation	138
<i>Paragraphe 2</i> : Le protectionnisme des droits d'auteurs	139
A. — La situation juridique des auteurs de télévision	139
B. — L'inadaptation du régime des droits d'auteurs	141
1. Des critères complexes et variables selon les sociétés d'auteurs.	141
2. Des critères inadaptés à la télévision	143
3. Un système qui favorise un certain protectionnisme au sein de la télévision	146
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE	147

	Pages
TROISIÈME PARTIE. — LES TRENTE RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION	149
Chapitre V. — Recommandations concernant la gestion des organismes publics de télévision, leurs structures, leurs relations et leur financement	151
Chapitre VI. — Recommandations concernant la production télévisée, son financement et ses objectifs	166
Adoption du rapport par la Commission d'enquête	177
Conclusion	179

TOME II

ANNEXES

Annexe n° 1. — Utilisation par la Commission d'enquête de ses pouvoirs d'investigation (principaux échanges de correspondance).

Annexe n° 2. — Observations des sociétés de programme et de la S.F.P. sur la tenue des comptabilités et sur certaines dépenses de fonctionnement.

Annexe n° 3. — Quelques caractéristiques du secteur privé de production télévisée (analyse extraite du rapport des experts).

Annexe n° 4. — Observations sur les relations entre les sociétés de programme et la S.F.P. (analyse extraite du rapport des experts suivie des réponses des sociétés).

Annexe n° 5. — Les coûts des productions télévisées.

Annexe n° 6. — Problèmes immobiliers.

Annexe n° 7. — Le « plan Labrusse ».

Annexe n° 8. — Réponses du ministre de la Culture et de la Communication à diverses questions de la Commission (évolution du produit de la redevance, fraude, nouvelles techniques).

INTRODUCTION

UNE HISTOIRE AGITÉE

Etrange histoire que celle du service public de la radiodiffusion et de la télévision !

Près de soixante ans nous séparent des émissions expérimentales de radio à partir de la tour Eiffel et un demi-siècle s'est écoulé depuis la promulgation du premier statut qualifié, déjà à l'époque, de provisoire.

Le recensement des textes législatifs concernant la radio puis la télévision serait fastidieux. Quelques exemples significatifs suffiront à illustrer le propos. La loi du 30 juin 1923 étendait à la radiodiffusion le monopole d'Etat institué en 1851 sur la transmission des correspondances par ligne télégraphique. Mais, de nombreuses dérogations étaient aussitôt accordées à des postes privés. Phénomène identique à la Libération où l'on confirmait le monopole d'Etat de radiodiffusion tout en tolérant des stations périphériques émettant depuis l'étranger, voire même, depuis le 14 juillet 1974, pour l'une d'entre elles, à partir du territoire national.

La révolution des medias et, tout particulièrement, le développement aussi brutal que spectaculaire de la télévision, qui marque cette seconde moitié du xx^e siècle, a entraîné de nouveaux bouleversements. C'est ainsi qu'une véritable « réformite » s'est emparée du secteur de l'audio-visuel, le législateur s'épuisant à en suivre les poussées. La R.T.F. était — pourrait-on dire — en état de crise permanente, enrichissant ainsi la pathologie administrative chère à Michel Crozier.

La radio-télévision est érigée en établissement public à caractère industriel et commercial par l'ordonnance du 4 février 1959 et soumise à l'autorité d'un directeur général. Cinq ans plus tard, un nouveau statut est élaboré. L'Office de radiodiffusion-télévision française est alors créé. La loi du 27 juin 1964 institue un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le Gouvernement, et un directeur général désigné en Conseil des ministres. Huit ans s'écoulent encore avant la mise en place d'une nouvelle

réforme. La loi du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion-télévision française confie l'administration de l'Office à un président-directeur général et organise la décentralisation de cet établissement. C'est, enfin, la loi du 7 août 1974.

LA PERMANENCE DE LA CRISE

Quinze années durant, le service public de la radio et de la télévision a donc vécu sous un régime de statuts à durée limitée qui n'ont pu permettre de gérer convenablement un organisme aux développements difficilement prévisibles. De là, l'incohérence d'un système qui ne pouvait manquer d'engendrer une situation de malaise et de crise permanente.

Nombreux sont les constats, analyses ou critiques établis sur les causes de ces maux, et le Sénat a, pour sa part, dénoncé les défauts des systèmes en vigueur.

La Commission de contrôle créée en 1967 par la Haute Assemblée, et présidée par M. Etienne Dailly, puis en 1971 la mission d'information animée par M. Henri Caillavet, ainsi que la Commission de contrôle de l'Assemblée nationale créée en 1974 sur la gestion financière de l'O.R.T.F., ont permis de souligner la dilution des responsabilités, l'enchevêtrement des compétences, le manque de rigueur dans la gestion et certaines pratiques condamnables.

L'APPORT DE 1974

Dégageant, toutefois, les enseignements de ces quinze années d'expérience, et devant l'aggravation des difficultés financières de l'Office, le Gouvernement proposait au Parlement, au début de l'été 1974, de modifier une nouvelle fois les institutions de la radiodiffusion et de la télévision.

La suppression de l'établissement public et son éclatement en sept organismes indépendants devaient — d'après les auteurs du projet — permettre d'organiser la R.T.F. dans des conditions plus satisfaisantes, sans économies excessives qui pourraient nuire à la qualité du service rendu, mais aussi sans gaspillage ni frais abusifs. Pour atteindre ces objectifs, trois principes étaient retenus :

- maintien du monopole ;
- développement de la concurrence ;
- instauration de la responsabilité.

Ces objectifs et ces principes, adoptés par le Parlement et assortis de nombreuses réserves à l'issue d'un débat difficile, apparaissent alors, et semblent encore aujourd'hui, valables. De fait, les responsabilités sont incontestablement mieux définies depuis 1974. Il est désormais possible de cerner et d'individualiser la gestion comme la qualité du service de chaque organisme.

LE RENOUVEAU DE LA CRISE

Comment l'application de tels principes a-t-elle conduit, en cinq ans, à une nouvelle crise de la R.T.F. ? Un rapide historique permet d'en saisir la genèse.

Les problèmes financiers qui paraissaient très préoccupants lors de la mise en œuvre de la réforme d'août 1974 ont semblé progressivement s'estomper. Les résultats de l'exercice 1976 faisaient ainsi apparaître un bénéfice net après impôts de plus de 20 millions de francs pour l'ensemble des quatre sociétés de programme. D'autre part, des plus-values de redevances étaient dégagées au cours de ce même exercice pour un montant de 80 millions de francs hors taxes. Seule, la Société française de production enregistrait des pertes de l'ordre de 67 millions de francs, dont les deux tiers représentaient le coût de la longue grève des artistes interprètes.

Les premiers signes de dégradation de la situation financière ont été notés au début de l'année 1977 et se sont rapidement confirmés. Des moins-values de redevances, compensées par la prise en compte des résultats positifs dégagés lors de l'exercice précédent, ont affecté tous les organismes de la R.T.F. L'Institut national de l'audio-visuel a subi, pour l'exercice 1977, une perte de 14 millions de francs. Le déficit net comptable de la S.F.P., au cours de ses trois premiers exercices, atteignait 122 millions de francs. Et la situation empirait en 1978 : les moins-values de redevances, qui étaient de 72 millions de francs en 1977, s'élevaient à près de 100 millions de francs en 1978. L'I.N.A. et la S.F.P., de leur côté, dégageaient des résultats négatifs.

Dans le même temps, les sommes consacrées à la création télévisuelle apparaissaient de plus en plus résiduelles en raison de la croissance des frais de gestion et d'administration. Sur un total de 1.500 heures de fiction diffusées pour les trois chaînes, en 1978, plus de la moitié était d'origine étrangère, en majorité américaine.

MALGRÉ LES MISES EN GARDE RÉPÉTÉES DU PARLEMENT

Cette crise était-elle prévisible ? Les mises en garde répétées du Parlement l'attestent.

Il ressort, en effet, de la lecture des débats et des rapports relatifs aux crédits de la R.T.F., comme des interventions hors de la session budgétaire, qu'il a existé de larges convergences de vues dans les critiques et les propositions faites par les parlementaires. Au fur et à mesure que le recul du temps a permis de porter un jugement plus objectif sur la réforme, les thèmes évoqués par les sénateurs et les députés ont eu tendance à se rapprocher encore.

Les critiques les plus couramment formulées ont concerné :

— la redevance : rendement, coût de perception ;

— les mécanismes budgétaires : répartition de la redevance, arbitraire des dotations préciputaires, complexité et coût de la mesure des performances relatives des chaînes, notamment au regard de la faiblesse des ajustements opérés, place accordée aux sondages ;

— l'importance excessive de la publicité et les risques qu'elle fait courir aux chaînes du point de vue de la qualité des programmes et de leur indépendance ;

— la dégradation de la qualité des programmes : baisse de la créativité par rapport à l'O.R.T.F., par suite, notamment, de la part excessive des recettes publicitaires dans les revenus d'Antenne 2 et de TF 1 et du rôle excessif des sondages ;

— la prolifération d'intérêts croisés et la permanence de « barons » entravant un renouvellement suffisant des créateurs ;

— la situation de la S.F.P., d'abord critiquée dans sa politique ambitieuse, puis perçue comme vulnérable par suite de la rigidité de ses structures ;

— les effets pervers de la concurrence entre les chaînes :

1. sur la qualité et la diversité des programmes,
2. sur le plan administratif : incohérence de la politique immobilière des sociétés qu'aggravait une forte augmentation des personnels et des frais généraux. Tout se passait comme si chaque société avait tendance à se reconstituer en mini-O.R.T.F. du fait de l'absence d'un organisme coordinateur et de services communs aptes à gérer les actions communes ;

- la faiblesse de nos ventes à l'étranger ;
- le recours systématique et facile à des séries de téléfilms étrangers, notamment américains.

LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

Les avertissements du Parlement n'ont pas été entendus. Les adaptations indispensables, qui se révèlent aujourd'hui inévitables, n'ont pas été réalisées.

L'accélération de la crise traversée par la Société française de production et ses conséquences, tant pour les sociétés de programme que pour la sauvegarde d'un audio-visuel national, ont conduit votre Rapporteur à déposer une proposition tendant à créer une *Commission d'enquête sur les conditions financières dans lesquelles sont produits les programmes des sociétés nationales de télévision*, que le Sénat a bien voulu adopter, à l'unanimité, au cours de sa séance du 13 décembre 1978.

Votre Commission a réalisé l'enquête dont le Sénat l'avait chargée en procédant à de nombreuses investigations. C'est ainsi que, en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, elle a procédé à l'audition de trente-huit personnalités des milieux politique, administratif, professionnel et syndical de l'audio-visuel, ainsi qu'à des contrôles sur pièces et sur place.

Elle a demandé à la Cour des comptes ainsi qu'au contrôleur d'Etat concerné de lui fournir leurs observations sur le fonctionnement de plusieurs organismes issus de l'O.R.T.F.

MM. les questeurs du Sénat ayant bien voulu donner leur accord à la demande qui leur en avait été présentée, la Commission a chargé un cabinet d'avocats et un cabinet d'experts-comptables d'analyser, la situation financière des sociétés faisant l'objet de l'enquête considérée (1).

Enfin, la Commission a confié à trois délégations, de deux membres chacune, la mission de se rendre à Londres, à Rome et à Cologne et Munich pour s'informer du fonctionnement des télévisions étrangères.

Votre Commission a voulu éviter le double écueil d'être procureur pour les uns et avocat pour les autres.

(1) Voir annexe n° 1.

Elle n'a pas non plus voulu se limiter à un simple constat. Elle s'est attachée à formuler des recommandations en vue de remédier aux anomalies relevées.

Le présent rapport comprend trois parties qui peuvent être ainsi résumées :

1. **La réforme de 1974 a été dénaturée dans son application ;**
2. **Le système est aujourd'hui bloqué dans son fonctionnement ;**
3. **Recommandations et suggestions ;** celles-ci ont été établies à la suite de l'analyse minutieuse des documents recueillis et des débats tenus au sein de la Commission.

Comme d'autres instances parlementaires européennes (1), nous avons eu pour souci la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de l'audio-visuel avec ce qu'elle exige de rigueur dans la gestion, d'adaptation aux techniques nouvelles et de total respect du public.

(1) Rapport de la commission du Parlement britannique présidée par Lord Annan. — Mars 1977.

PREMIÈRE PARTIE

UNE RÉFORME DÉNATURÉE DANS SON APPLICATION

La télévision, depuis qu'elle a connu le prodigieux essor de ces vingt dernières années, a toujours été, sinon la cible favorite, du moins l'un des centres privilégiés de l'attention du Parlement.

Il suffit pour s'en convaincre de reprendre la somme considérable de rapports, d'analyses, de débats qui lui ont été consacrés depuis le début des années 60. Cette sollicitude du Parlement à l'égard de ce qu'il est convenu de nommer le « quatrième pouvoir » s'est manifestée à l'occasion de divers projets de réforme qui ont connu certaines vicissitudes auxquelles le Sénat n'est pas étranger.

Par deux fois en moins de dix ans, en 1964 et en 1972, il a rejeté avec éclat le statut de la radiodiffusion et de la télévision que le Gouvernement l'invitait à voter. Non pas qu'il fut insensible aux objectifs avancés — déjà — par le Gouvernement : insuffler l'esprit de responsabilité et de concurrence, faire en sorte que les intérêts particuliers s'effacent devant l'intérêt général, protéger la télévision des abus de pouvoir comme de l'impuissance, etc., mais la Haute Assemblée avait décelé très vite la contradiction entre les objectifs assignés à ces réformes et les moyens choisis pour les atteindre. Elle savait que les services publics de la radiodiffusion et de la télévision ne s'amélioreraient pas uniquement en cherchant le changement dans le bouleversement des structures. Le bon sens commandait un ajustement des buts aux moyens.

Le Sénat ne fut pas vraiment surpris en 1974, deux ans après la seconde réforme de l'O.R.T.F., qu'un nouveau projet de réforme soit soumis à son examen : il vérifiait ainsi que ses inquiétudes n'étaient pas infondées et que les mêmes causes produisaient les mêmes effets.

Le projet de loi — et donc le nouveau statut — devait logiquement permettre de ne pas retomber dans les mêmes errements et d'aller plus avant à la lumière de l'expérience acquise. Le Sénat s'est

prononcé en faveur de la réforme non sans savoir opéré un dosage subtil entre les causes de réserve et les signes d'encouragements.

Il avait prophétisé les déficiences d'un texte dont la cohérence n'était pas la qualité dominante et qui portait en lui des germes d'une crise qui produit aujourd'hui ses effets :

— l'impératif concurrentiel qui devait être la clé de voûte du système est une illusion qui ne résiste pas à la pratique et dont les effets sur la qualité des programmes et la création sont désastreux ;

— l'organisation d'une gestion efficace et rationnelle — qui n'avait pas pourtant caractérisé l'O.R.T.F. — est, aujourd'hui, quelque désir qu'en aient certains responsables, impossible à atteindre.

CHAPITRE PREMIER

LES MÉRITES ILLUSOIRES DE L'IMPÉRATIF CONCURRENTIEL

Au chapitre des réticences, la concurrence occupait une place de choix, sinon la première. Non pas que la Haute Assemblée y fût viscéralement allergique — elle a maintes fois montré son attachement à cette notion dans d'autres domaines et d'autres circonstances — mais elle ne partageait pas les raisons qui avaient conduit le Gouvernement à l'inscrire dans le projet et demandait que soient prises de solides précautions.

Il n'est pas inutile de rappeler les justifications avancées par les promoteurs de la réforme de 1974.

Pour le Premier ministre d'alors, émulation et concurrence étaient consubstantielles à la sauvegarde du monopole.

Les conditions de la liberté ainsi créées devaient avoir pour effet de contribuer à la qualité des programmes. Comment ?

Deux dispositions étaient appelées à jouer, dans ce sens, un rôle essentiel :

— d'une part, les conseils d'administration compteraient en leur sein des *personnalités du monde culturel* qui infléchiraient *ipso facto* la programmation dans le sens approprié ;

— d'autre part, *les cahiers des charges* devaient déterminer de façon très claire et très précise les obligations des sociétés au titre de la formation, de l'éducation et de la culture, et préserver, en particulier, la diffusion d'œuvres lyriques et dramatiques.

On ne manqua pas de souligner que la qualité des programmes et leur valeur demeuraient, plus que jamais, l'objectif prioritaire à l'action des sociétés créées par la loi...

La Haute Assemblée accueillit les intentions du Gouvernement avec une prudence teintée de scepticisme. Elle ne faisait pas, en effet, la même analyse des effets de l'impératif concurrentiel et ses doutes allaient s'avérer amplement fondés.

Elle admettait bien que l'émulation dans un système de monopole puisse constituer un stimulant irremplaçable.

Le monopole, en effet, peut avoir pour inconvénient de faire échapper à la comparaison ceux qui détiennent les moyens d'agir. A la limite, le monopole peut faire disparaître le sens de la créativité comme celui de la responsabilité et, en appuyant le trait, il peut être cause de sclérose et de gaspillage.

Le Sénat avait cru devoir exprimer des craintes sur les effets que la concurrence, une fois opérée la séduction théorique, ne manquerait pas d'engendrer. Il suffisait d'observer hors des frontières pour constater certains résultats, non à partir d'hypothèses, mais bien d'expériences vécues. Dans le cas des radiodiffusions et des télévisions étrangères qui entrent en compétition pour tirer leurs ressources de la publicité, le résultat le plus tangible de la concurrence à laquelle elles sont confrontées en est la soumission aux sondages et une chute concomitante de la qualité des émissions. La loi fondamentale de la « tyrannie des sondages » est bien connue : les annonceurs paient les émissions et, en contrepartie de la publicité, obligent les responsables de la programmation à favoriser celles dont l'indice d'écoute est le plus élevé ; aucune autre considération ne prévaut contre cette impitoyable loi du marché.

Les résultats d'un tel engrenage ne se font généralement pas attendre : sous l'influence des impératifs de rentabilité, le niveau des émissions ne cesse de s'abaisser au point que trois ou quatre genres bien définis par leur caractère stéréotypé sont uniquement diffusés.

Le Sénat n'a pas manqué, lors des débats de juillet 1974, par la voix de son Rapporteur, de mettre en garde contre les risques que le projet de réforme faisait courir à la qualité.

Son analyse a si peu perdu de sa pertinence et de son actualité que l'on ne peut résister de la rappeler à la lettre près :

« Le projet de loi actuel réunit, à un correctif près, les conditions mêmes de la dégradation. Les ressources des deux sociétés nationales de programme dépendront en majeure partie des recettes de publicité. La durée totale autorisée des spots publicitaires sera certes limitée, mais les tarifs seront libres. Les responsables des futures sociétés seront donc — c'est la logique du système — conduits, sinon contraints, à rechercher la rentabilité maximale en recherchant la plus grande audience. Et, pour ce faire, ils ne manqueront pas d'appliquer une recette bien connue qui consistera à programmer systématiquement aux heures de plus grande écoute des émissions populaires dont, hélas, la qualité ne correspond pas exactement à ce que l'on peut attendre d'une émission de service public.

« Vous pardonnerez à votre Rapporteur de ne pas citer d'exemples ; ils sont dans tous les esprits. Peut-on reprocher aux

responsables des futures chaînes d'adopter une telle politique ? Ils ne pourront pas faire autrement ; ils seront soumis à la logique de la concurrence » (1).

Les mécanismes de la dégradation, loin d'être extérieurs à la réforme, y étaient induits. Encore que, sur un point, la Haute Assemblée avait cru devoir opérer une exception de taille : il s'agissait de l'information.

Celle-ci avait connu, au cours des dix premières années de la V^e République, un régime qui appelait certaines réserves au regard du libéralisme...

Il a fallu attendre 1969 pour que soient créées deux unités autonomes d'information dirigées par deux personnalités au talent certain mais de tempéraments bien différents. Les conséquences furent immédiates et la libéralisation apporta incontinent la preuve qu'il était possible de respecter la pluralité des pensées et de rendre compte des événements avec autant d'exactitude que possible sans diminuer l'attrait des émissions d'information.

La loi du 3 juillet 1972 avait coupé court à l'expérience.

Le Sénat se félicitait donc de ce que, sur ce point, la réforme de 1974 tirât les leçons de l'expérience en réintroduisant les moyens d'une expression normalement diversifiée.

Il montrait ainsi que sa position n'était pas de principe et que, rapportée à des genres différents, la concurrence pouvait avoir tantôt des effets heureux, tantôt des conséquences funestes. Malheureusement, le Sénat ne fut pas entendu.

Les constatations auxquelles on peut se livrer après cinq années d'expérience ne confortent que trop les inquiétudes exprimées au moment du vote de la loi.

Les choses sont claires : en ne voulant pas lier la qualité et l'harmonisation, en refusant toute tentative de coordination, en rejetant l'obligation de complémentarité, le Gouvernement a rapporté la preuve que la concurrence en matière de télévision n'est qu'un mythe.

Escompter que par le seul effet de la liberté, la magie du spectacle et le charme subtil de la culture allaient envahir les écrans, était faire preuve d'un optimisme à la limite de l'inconséquence : il n'y a pas de liberté sans choix, et faute de coordination des programmes, on s'est acheminé irrésistiblement vers une course aux sondages avec son corollaire, la baisse de la qualité.

(1) Rapport de M. Michel Miroudot n° 288 Sénat (troisième session extraordinaire 1973-1974), p. 21.

Section 1.

La course à l'audience.

Il n'est pas inutile de rappeler certaines des dispositions qui tendent à organiser les programmes des chaînes de telle façon que, quelque désir qu'elles en aient, les sociétés de programme sont contraintes à **rechercher, en fait de qualité, le plus petit commun dénominateur.**

L'originalité de la réforme de 1974 est d'avoir élaboré un dispositif où les études d'opinions — par le moyen des résultats des sondages — sont utilisées en vue de la répartition de la redevance. L'ambition du système, liant les résultats qualitatifs des programmes et les ressources financières distribuées, exprime la volonté du législateur d'encourager ou de pénaliser les sociétés de programme en fonction de leur effort de qualité.

Fonder une distribution de crédits sur un instrument de type « probabiliste » semble cependant difficile, d'autant que cet instrument mesure des différences d'écoute qui peuvent être faibles et donc plus ou moins significatives. La répartition est faite comme si les chiffres mesuraient l'écoute réelle des sociétés : il y a — on le voit — quelque danger à utiliser un instrument d'observation scientifique comme élément de décision, particulièrement de décision financière.

Il peut être dangereux de lier le fonctionnement du service public à des indices qui ne peuvent fournir, en tout état de cause, des éléments d'appréciation sur la réalisation de toutes les missions du service public de radio-télévision. Force sera donc d'imaginer des correctifs et des aménagements pour serrer au plus près la réalité.

Conscient de ces difficultés, le législateur a mis en place un système assez complexe, il faut le reconnaître, qui fait une place importante aux divers moyens de connaissance du public.

Les modalités de la répartition sont définies par l'article 20 de la loi du 7 août 1974, et précisées par les textes d'application : « *(le montant) de la redevance est réparti annuellement entre les sociétés nationales de programme et l'établissement public en fonction des critères définis par décret en Conseil d'Etat... Il est notamment tenu compte d'une part, des prescriptions des cahiers des charges, de la qualité des émissions et de leur valeur culturelle et, d'autre part, du volume de l'écoute et des recettes propres de la société. Une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes assure cette répartition* ».

La tâche de la Commission de répartition de la redevance qui siège auprès du Premier ministre, consiste, une fois les dotations préciputaires affectées à établir le projet de répartition du produit de la redevance que le Gouvernement soumettra à l'approbation du Parlement. Deux services assistent la Commission dans sa tâche :

— le Centre d'études d'opinion (C.E.O.) qui réalise les sondages auprès du public et dont la mission a été définie par le décret du 26 décembre 1974, portant organisation de la répartition de la redevance, qui dispose que : « le Centre d'études d'opinion réalise auprès du public les enquêtes permettant notamment de déterminer le volume d'écoute obtenu par chaque société et de recueillir des informations sur l'appréciation par les auditeurs et les téléspectateurs de la qualité et de la valeur culturelle des programmes » ;

— le Service d'observation des programmes (S.O.P.) chargé de détecter la « publicité clandestine » et de veiller au respect des cahiers des charges.

La base de la répartition est constituée par les attributions de l'année précédente. Il est ensuite tenu compte de la variation d'une année sur l'autre :

— d'un indice d'écoute ;

— et d'un indice de qualité qui joue trois fois plus que le premier ; ce qui n'a nullement empêché l'apparition entre les sociétés d'une « **chasse à l'audience** » que cette précaution devait, en principe, écarter.

La Commission de la qualité comprenant 27 membres, nommés après avis du Haut Conseil de l'audio-visuel et spécialiste de l'audio-visuel, attribue une note de qualité aux programmes de chaque société. Cette note tient compte du respect du cahier des charges ; elle est établie en fonction des trois critères suivants : variété des émissions, valeur artistique, aptitude à répondre aux aspirations du public pour l'information, la communication, la culture et le divertissement de qualité.

Il a paru nécessaire de compléter et de pondérer l'appréciation d'experts indépendants par celle résultant des sondages du C.E.O. :

— une seconde note de qualité résulte des enquêtes faites par le C.E.O., l'appréciation du public ne pouvant être, en effet, connue que par des sondages ;

— enfin, l'indice d'écoute est établi, pour chaque société, à partir de la variation d'écoute enregistré par le C.E.O. Il est limité à 10 % afin de ne pas revêtir un rôle excessif.

Ces divers paramètres sont ensuite combinés dans une formule définie par l'arrêté du 21 juillet 1974 (modifié par l'arrêté du 4 juillet 1977) et qui pondère chaque élément retenu pour obtenir la note attribuée à chaque société (1).

Le C.E.O. a déterminé, on l'a vu, une batterie de questions posées au public et reflétant le contenu de la qualité du point de vue des téléspectateurs et donc de l'intérêt qu'ils portent à ces émissions. Il est, en effet, logique de tenir compte des aspirations du public lorsqu'on veut déterminer son degré de satisfaction.

Mais, en dépit des garanties retenues (qualité des institutions, procédures, mises au point) tendant à ne donner à la technique des sondages qu'une place minoritaire dans l'appréciation globale, sa place reste sans doute trop importante pour un jugement d'ensemble sur les programmes de radio et de télévision.

Ce mécanisme révèle au surplus une anomalie provenant de sa trop grande rigidité dans l'appréciation des variations de l'audience. En effet, les notes ne portent pas sur des évolutions dans l'absolu, mais sur des comparaisons avec l'année précédente. En d'autres termes, toute augmentation de l'audience d'une chaîne ne peut se faire qu'au détriment de l'une des chaînes concurrentes ; une société qui a obtenu une excellente notation une année court le risque d'obtenir une note moins bonne l'année suivante.

A ce mécanisme de répartition des ressources de la redevance, qui favorise la chaîne dont l'audience est la plus large (2), s'ajoute l'influence de la publicité de marque, dont l'effet réducteur de la qualité est connu et qui a progressé de 82 % entre 1975 et 1979.

L'examen détaillé de la grille des programmes est significatif : l'uniformisation devient la règle et supprime toute diversification. Rien, dans le cadre de la réglementation actuelle, ne permet d'infléchir la tendance, au contraire. Une société de programme qui serait tentée de mettre en place, dans sa grille, des émissions dont la qualité ne se mesure pas à l'aune d'un quelconque indice d'écoute verrait inmanquablement ses ressources s'amenuiser par l'effet conjugué de la baisse des ressources de publicité et de la part de la redevance. A l'extrême limite, une société de programme qui déciderait une

(1) La formule s'établit ainsi : $A'n = A_{n-1} + N (0,3 Q + 0,1 E)$, avec :

- $A'n$: attribution théorique de l'année à venir ;
- A_{n-1} : attribution théorique de l'année en cours ($n-1$) ;
- N : rapport pour l'année en cours entre les recettes totales de la société et les recettes provenant de la redevance ;
- Q : indice de qualité ;
- E : indice d'écoute.

(2) Certes, l'enjeu reste très faible : en 1979, les conséquences financières de ces deux indices sur les attributions théoriques se situaient entre - 6,3 millions et + 6,1 millions de francs.

politique culturelle hardie serait, à court terme, impitoyablement condamnée.

Le sort qu'a connu FR 3 est, sur ce point, très significatif : parce qu'elle avait entrepris une politique de création — qui implique des ressources importantes — elle s'est trouvée pénalisée dans la répartition de la redevance en 1977 par l'application stricte d'un système qui ne prend en compte que les notes de qualité et d'audience.

Circonstances aggravantes : le système des enquêtes sur lesquelles sont fondés les modes de répartition de la redevance ne procèdent pas d'une grande rigueur scientifique.

Malgré les garanties de sérieux qui entourent les sondages de radio-télévision, il est toujours possible d'opposer entre eux plusieurs résultats qui prétendent chacun offrir une représentation fidèle de la réalité.

En fait, si deux sondages aboutissent à des résultats différents, cela ne signifie pas qu'ils sont mal faits, ou truqués, mais qu'ils n'utilisent pas les mêmes instruments de mesure ou qu'ils ne mesurent pas exactement la même réalité. Il faut également tenir compte de la définition des phénomènes étudiés. On cite trop souvent des taux d'audience sans préciser à quelle population ils s'appliquent, ni comment l'audience a été définie et mesurée.

Telle qu'elle est mise en œuvre, la mesure d'audience est imprécise. Elle n'en est pas moins contraignante. L'utilisation faite par certains professionnels de la presse est à cet égard particulièrement dommageable. Les uns et les autres se livrent à des appréciations de chiffres sommaires, tantôt pour en tirer des conclusions sur le déroulement des programmes, tantôt pour établir des analyses et comparaisons. Parmi la masse des chiffres fournis, leur choix se porte tout naturellement sur celui qui présente pour eux l'intérêt le plus immédiat et le plus clair : l'audience cumulée. Or, ce taux n'est pas à lui seul suffisant pour mesurer l'échec ou le succès d'une chaîne ou d'une émission, qui peut dépendre aussi de l'intérêt et de la satisfaction du public, du jour et de l'heure de diffusion, mais aussi des programmes proposés par les autres chaînes.

L'utilisation des chiffres devrait être beaucoup plus nuancée qu'elle ne l'est actuellement pour pouvoir être vraiment probante. La mesure de la qualité est tout aussi critiquable. S'il est possible de construire une enquête en étudiant, au plan de la qualité, l'image de chaque chaîne dans le public, voire de synthétiser l'ensemble des renseignements recueillis, la note qui en résulte est relative puisqu'elle dépend de l'instrument qui a permis de l'établir, des critères retenus et des questions posées. Un autre instrument qui utiliserait des critères ou des questions différentes donnerait des résultats différents. Il semble impossible de tirer d'enquêtes par sondages une appréciation chiffrée comme si elle avait une valeur absolue.

Le dispositif en matière de mesure de l'audience et de la qualité, tel qu'il résulte de la loi, ne peut prétendre rendre compte de la réalité complexe des multiples auditoires de la télévision. Il n'offre, dans le meilleur des cas, qu'un instantané nécessairement déformé par la rigidité d'un système qui privilégie les grandes masses et que l'on retrouve dans la structure des programmes.

La conséquence de cette uniformisation est malheureusement facile à décrire : la baisse sensible de la création et de la qualité.

Section 2.

La baisse de la création et de la qualité.

Paragraphe 1.

La baisse de la création.

La part des œuvres de fiction française dans la durée totale des programmes s'est caractérisée de 1975 à 1977 par une tendance à la baisse que le redressement esquissé depuis 1978 ne semble pas avoir encore entièrement compensée. Cela est d'autant plus consternant que les objectifs en matière de création originale avaient été définis en août 1976 dans une lettre adressée aux Présidents des chaînes à la demande du Président de la République par le Premier ministre de l'époque.

Celui-ci invitait les sociétés de télévision à orienter leurs efforts dans le sens d'une amélioration de la qualité des programmes, notamment par l'augmentation du nombre de créations télévisuelles françaises. Les sociétés de programme précisèrent leurs intentions en matière de diffusion de fiction à l'occasion de négociations avec les syndicats d'interprètes et de réalisateurs.

Qui ne voit dans cette situation l'effet d'une logique de la recherche de l'audience liée à la forte progression des frais de gestion générale ?

Dans le premier cas, il faut que le grand public soit attiré à tout prix et aux créneaux de grande écoute : on programme donc de plus en plus d'émissions correspondant à un genre qui n'emprunte que rarement à la qualité... et de préférence aux heures où les recettes publicitaires sont les plus substantielles...

L'écoute des informations est fonction directement de l'émission qui précède. Pendant un temps, le succès de « Y'a un truc » n'a pas

EVOLUTION DE LA DUREE DES PROGRAMMES DEPUIS JANVIER 1975

Années	TF 1	Antenne 2	FR 3	Total pour la télévision
1975	3.512 h	3.373 h	Chaîne nationale 992 h Régions radio 22.420 h Régions T.V. 2.838 h	Nationale : 7.877 h Régionale : 2.838 h
1976	4.076 h	3.902 h	Chaîne nationale 1.242 h Régions radio 24.970 h Régions T.V. 3.183 h	Nationale : 9.220 h Régionale : 3.183 h
1977	4.082 h	3.828 h	Chaîne nationale 1.427 h Régions radio 24.972 h Régions T.V. 3.402 h	Nationale : 9.337 h Régionale : 3.402 h
1978	4.033 h	3.857 h	Chaîne nationale 1.589 h Régions radio 28.033 h Régions T.V. 3.468 h	Nationale : 9.479 h Régionale : 3.468 h

Source : Contrôle d'Etat.

été étranger à la remontée du niveau d'écoute du Journal d'Antenne 2. Le prix de revient de cette émission était environ 20 fois inférieur à celui d'un feuilleton, création télévisuelle originale.

Le Haut Conseil de l'audio-visuel analyse ainsi ce processus : « ... les présidents de sociétés... sont inévitablement conduits à constamment surveiller l'évolution des sondages d'audience et à aménager les programmes en conséquence. Affrontés à une concurrence qui se durcit entre eux, et face aux annonceurs, ils placent les émissions faciles aux heures d'écoute nationale, avant et après les écrans publicitaires dont ils attendent la plus grande part de leurs recettes ».

En raison des intérêts en jeu, une autre politique de programme dans la tranche horaire 19 heures - 20 h 30 est pratiquement impossible, sauf à « sacrifier » au nom de la qualité une soirée de la semaine pour satisfaire aux prescriptions de la Commission de la qualité. Cette tranche de programme reste, en quelque sorte, figée, prisonnière de son propre succès.

Dans le second cas, la gestion prend une part croissante sous l'effet de l'atomisation des organismes, résultant de la loi de 1974. *Ipsa facto*, les sommes affectées à la création deviennent résiduelles. Soumises aux règles d'un système, les sociétés de programme s'y plient au risque de tuer la création télévisuelle et la qualité tout court des programmes.

Paragraphe 2.

La baisse de la qualité.

Une des circonstances aggravantes des effets de la réforme de 1974 est incontestablement la baisse générale de la qualité des programmes.

Il est ambitieux et délicat d'apprécier dans l'absolu ce qui est ou non de qualité, puisqu'il n'existe pas, d'un côté, une catégorie homogène de programmes et, de l'autre côté, un seul public. C'est pourquoi il convient d'être prudent dans l'analyse.

La physionomie des programmes traduit, depuis la réforme de 1974, et singulièrement depuis deux ans, une dégradation dont les caractères les plus tangibles et les moins contestables sont les suivants :

— la diffusion aux mêmes heures d'émissions aux caractéristiques semblables, au détriment d'une complémentarité fructueuse ;

— le rejet des émissions culturelles en dehors des heures de grande écoute ;

— la raréfaction des émissions de fiction, trois fois plus coûteuses que les autres émissions. Le recours de plus en plus fréquent aux productions américaines, débats politiques et variétés, enfin, le triomphe du cinéma et des jeux.

La concentration des écrans publicitaires dans une tranche horaire restreinte débouche sur un nécessaire fractionnement des émissions, en fonction de leur coefficient d'écoute globale.

La part de ces ressources dans le budget des sociétés de programme (1) les conduit à chercher à accroître leur audience, particu-

(1)

1975	1976	1977	1978	1979
(En millions de francs.)				
690	820	940,3	1.065,2	1.255
	(soit + 18,8 %)	(soit + 14,6 %)	(soit + 13,2 %)	(soit + 17,8 %)

soit, par société :

Sociétés	1978	1979	Pourcentage d'augmentation
TF 1	575,4	695	20,8
A 2	489,8	560	14,3
Total	1.065,2	1.255	17,8

lièrement lors de la diffusion des écrans publicitaires, puisqu'elle détermine le niveau de leurs tarifs.

Parallèlement, pour bénéficier du maximum d'écoute, les messages sont extrêmement concentrés dans le temps. C'est ainsi, qu'entre 19 heures et 20 h 30, 60 % des messages publicitaires passent sur TF 1 et 91 % sur A 2 : cette tranche horaire constitue le cœur de la compétition commerciale entre les sociétés.

Des tentatives ont été faites pour désencombrer cette période de la journée, mais elles conduisent à augmenter considérablement le volume horaire global de la publicité. En effet, les écrans diffusés en dehors des heures de pointe ont un rendement financier très inférieur ; pour obtenir le même montant de recettes, il faudrait donc en augmenter le nombre.

A ce niveau de concurrence, l'esprit de service public laisse la place à un système d'esprit commercial, car la compétition pour l'audience maximale se déroule dans les limites d'un marché en stagnation, d'un marché captif.

Parmi les arguments présentés par les deux filiales de la Régie française de publicité (R.F.P.) pour amener de nouveaux clients à leurs écrans figure certes en bonne place la panoplie quantitative de l'impact potentiel des messages. Cependant, les annonceurs, en raison du coût particulièrement élevé des écrans, sont conduits à solliciter des supports, des informations de plus en plus précises sur les qualités spécifiques de la clientèle présente : ceci afin d'orienter le contenu de leurs spots en fonction du public présent devant l'écran au moment précis où est diffusé le message.

C'est ainsi, qu'en vue de la prochaine campagne publicitaire de 1979, l'une des deux sociétés a diffusé auprès de ses clients, en plus d'un dossier sur la structure d'audience des principaux quarts d'heure en semaine, un second document (C.E.S.P.) sur « les jeunes de 8 à 14 ans ». Quel que soit le jugement porté sur l'utilisation de cet argument publicitaire dans le cadre du service public, il n'en dénote pas moins l'émergence d'un type de comportement nettement commercial qui n'a que peu à voir avec les nobles motivations de l'article premier de la loi du 7 août 1974.

Il n'échappe pas à votre Rapporteur ce que le dogmatisme appliqué à la qualité peut avoir de dangereux et qu'il y a déférence et justice à chercher dans l'opinion la part de vérité qui s'y trouve.

Doit-on pour autant flatter les plus bas instincts ?

Il n'est pas ici d'intention de mépriser le public, même et surtout si l'on reconnaît ses diversités. Mais qui ne s'émeut de constater que la politique des programmes est tout entière orientée à déceler en lui des tendances étrangères à toute culture, en particulier la violence latente chez tout individu. Le critère du plus grand nombre conduit à

l'uniformisation des programmes pour un usager anonyme et passif dont la demande privilégie la facilité dans le divertissement.

Le constat est particulièrement accablant et préoccupant.

On peut espérer qu'il est dans la nature humaine assez de bon sens et de force pour qu'elle s'insurge contre des visions kaléidoscopiques, un salmigondis d'images et d'informations superficielles qui, heure après heure, inondent l'écran.

Il faut aussi se rendre à l'évidence : la réforme de 1974 a échoué là où précisément elle devait réussir. L'homme de bon sens, l'honnête homme, surtout s'il est législateur, sait que l'entêtement est pernicieux et qu'au-delà d'un certain seuil, le doute fait le mérite.

Section 3.

Les écueils de l'absence d'harmonisation des programmes.

Alors qu'on ne cessait de s'interroger sur les dangers d'une absence de coordination et d'harmonisation, le Gouvernement avait une parade : les cahiers des charges.

Sans revenir sur les conditions de leur élaboration, nul ne peut nier que leur contenu ait quelque peu favorisé la situation actuelle.

Le Sénat avait, non sans mal, réussi à introduire, par voie d'amendement, les dispositions de l'article 9 de la loi du 7 août 1974 qui impose un minimum d'harmonisation des programmes par l'obligation faite aux Présidents-Directeurs généraux de se réunir régulièrement. L'objectivité, comme l'humilité, commandent de reconnaître que ce dispositif n'a pas donné de résultats tangibles, sans doute parce que l'esprit de concurrence domine — comme on l'a vu — chez les responsables, mais aussi parce que l'obligation de coordonner les programmes n'est assortie d'aucune sanction.

L'absence d'harmonisation, on l'a vue, certaines soirées, a privé les publics d'exercer un choix. Chacun se remémore, pour ne s'en tenir qu'à une époque récente, la diffusion simultanée de « Voltaire » et de « Zola », alors que certains soirs l'alternative est entre une émission de variétés et une série américaine...; plus proche de nous encore, la diffusion simultanément sur les deux chaînes des retransmissions de matches de rugby du dernier Tournoi des cinq nations.

Quant à la coordination des moyens, elle est, le plus souvent, inexistante. La Commission a ainsi relevé que, pour le sommet inter-

national de la Guadeloupe, les trois sociétés de programme françaises n'avaient pas dépêché moins de 33 personnes, journalistes et techniciens, venues de métropole pour la circonstance, alors que les grands réseaux américains rendaient compte de l'événement avec de petites équipes légères composées de deux à trois personnes.

Il ne peut être question de trancher. La solution raisonnable serait d'organiser un minimum d'équilibre.

Tout en repoussant l'idée de spécialiser les chaînes, on peut concevoir un système qui permette au public de trouver à toute heure le programme qu'il cherche, la grille harmonisée — c'est-à-dire comportant les genres les plus variés — s'adressant au même moment à des publics différents.

*
**

L'impératif concurrentiel n'a pas atteint son but. L'incitation qu'il était censé provoquer pour une télévision de qualité n'a pas joué dans le sens prévu.

Les tendances conservatrices du système se sont au contraire renforcées. Les sondages paralysent tout effort de création plutôt qu'ils ne le stimulent.

La concurrence entre les programmes a exacerbé l'effet contraignant des indices d'écoute sur la nature des émissions, au détriment de l'indice de qualité, et provoqué un recul de la mission de service public assignée par la loi à la télévision.

Il n'y aura pas de bon service public tant que les sociétés de programme se contenteront de plaire au public en ayant tendance à lui fournir un passe-temps sans substance, ni portée.

La télévision ne remplira pleinement sa mission qu'à partir du moment où elle aura dépassé la satisfaction des besoins les plus élémentaires pour fournir aux téléspectateurs ce « supplément d'âme » qui fera d'elle, enfin, le huitième art.

*
**

Si l'impératif concurrentiel a bel et bien échoué, il n'est pas l'unique ressort de la dénaturation de la réforme de 1974. Un autre élément aussi déterminant doit être pris en considération : l'incapacité à une gestion rationnelle des services.

CHAPITRE II

L'INAPTITUDE A ORGANISER UNE GESTION EFFICACE ET RATIONNELLE (1)

Résumant l'avis donné à l'époque par la commission des Finances du Sénat sur la réforme de 1974, M. Diligent, rapporteur pour avis, déclarait que la Commission s'était montrée « *bienveillante sur l'appréciation des intentions des auteurs du projet mais inquiète sur plusieurs des conséquences financières que ce projet va entraîner* » (2).

Lorsque l'on observe aujourd'hui que les difficultés financières des organismes issus de l'O.R.T.F. sont largement dues à une sorte d'incapacité chronique à organiser une gestion efficace et rationnelle, on apprécie le bien-fondé et la sagesse de l'avis qu'exprimait voici cinq ans la commission des Finances de la Haute Assemblée.

Au niveau des intentions, la réforme de 1974 tendait, suivant les termes employés devant le Sénat par le Premier ministre, « *à permettre à la radio-télévision de se gérer dans des conditions plus satisfaisantes que celles dont le résultat tient en réalité de l'espèce d'irresponsabilité et de paralysie générale d'un organisme qui était, en fait, beaucoup trop important pour pouvoir être sérieusement géré* » (3).

A ces intentions correspondait, selon le Secrétaire d'Etat, porte-parole du Gouvernement, « *la mise en place d'une organisation souple, décentralisée, soucieuse de responsabilité et de résultats* ». Dans cette organisation, l'autonomie et la liberté devaient « *s'accompagner de la désignation des responsables* ».

Ces intentions avaient bien entendu recueilli l'approbation des rapporteurs de la commission des Affaires culturelles et de la commission des Finances du Sénat qui avaient néanmoins exprimé quelques appréhensions. Ainsi, pour la commission des Affaires culturelles, M. Miroudot, tout en approuvant l'idée « *de ramener à des dimensions plus modestes les unités dans lesquelles s'exercera le pouvoir de décision* » dans l'espoir d'aboutir à « *une plus grande transparence dans la gestion* », avait regretté que la décentralisation

(1) Certaines des questions évoquées dans ce chapitre ont fait l'objet d'observations présentées par les sociétés de programme et par la S.F.P. Ces observations figurent dans l'annexe n° 2 au présent rapport (tome II).

(2) *Journal officiel* des Débats du Sénat, séance du 26 juillet 1974, p. 924.

(3) *Journal officiel* des Débats du Sénat, séance du 26 juillet 1974, p. 919.

ainsi mise en œuvre « *se trouve dépourvue de tout centre* » (1). Pour la commission des Finances, M. Diligent s'inquiétait de la difficulté qu'il y aurait à mettre en place des services communs.

Certes, il était prévisible que l'éclatement de l'O.R.T.F. se traduirait, au sein de chaque société, par la nécessité de mettre en place de nouveaux services de gestion. De ce point de vue, on ne pouvait éviter, globalement, un alourdissement des structures administratives. Du moins pouvait-on accepter cette évolution comme un mal nécessaire qui devrait permettre, une fois la phase transitoire passée, de maîtriser les coûts, d'éviter le gaspillage et d'identifier les responsables d'éventuelles erreurs de gestion.

Mais l'observation des faits montre aujourd'hui qu'une sorte de « **dérive administrative** » tend à faire de chaque société une sorte de « **mini-O.R.T.F.** » dont les maux sont ceux de l'ancien Office : dilution des responsabilités, manque de rigueur dans le domaine de la gestion, alourdissement des frais de fonctionnement, propension au laxisme en matière de frais de représentation ou de mission et de dépenses de prestige, nombre préoccupant des hautes rémunérations.

Il serait injuste d'incriminer à cet égard les seules sociétés issues de l'O.R.T.F. En effet, les responsabilités de l'Etat comme tuteur d'organismes investis d'une mission de service public et comme actionnaire unique d'un groupe de sociétés dotées d'un budget de 4.837 millions de francs (2) doivent être soulignées.

L'allègement de la tutelle et des contrôles devait (et les débats parlementaires de 1974 sont à cet égard très clairs) permettre un plus grand libéralisme en matière d'information et une meilleure rationalité dans la gestion. Il ne pouvait être question de laisser des sociétés d'Etat utiliser des sommes de l'importance qui vient d'être rappelée sans faire preuve du minimum de rigueur que l'on doit attendre dans la gestion de fonds publics.

Or, comme le montreront les développements qui suivent, les autorités de tutelle furent, dans le domaine du contrôle de la gestion, largement défailtantes. Deux circonstances peuvent expliquer cette situation :

— le Gouvernement a tacitement opté pour un certain « *laisser-faire* » en ce qui concerne la gestion financière des organismes issus de l'O.R.T.F. ;

— en l'absence du moindre échelon de coordination, la « *tutelle* » est devenue une notion abstraite, sans visage, sans nom, diluée dans

(1) N'est-ce pas la critique fondamentale amplement justifiée, hélas ! par l'expérience ?

(2) Exercice 1979 (hors taxes).

l'anonymat et l'irresponsabilité de plusieurs administrations dont on ne savait pas toujours de quels ministres elles dépendaient.

Dans le schéma proposé en 1974, l'échelon essentiel de responsabilité se situait, pour ce qui est des sociétés nationales de programme, au niveau du « binôme » Président (nommé par le Gouvernement) conseil d'administration (à effectif peu nombreux et ne comprenant que deux représentants de l'Etat sur six membres).

Dans la mesure où le Président ne tenait pas son pouvoir du conseil d'administration et où quatre membres (sur six) de ce dernier (un parlementaire, un représentant du monde culturel, un représentant de la presse et un représentant du personnel) n'étaient pas, de par leur mode de désignation, des mandataires de l'actionnaire, la responsabilité du conseil d'administration semblait être pour l'essentiel de définir ce que l'on pourrait appeler la « personnalité » de la chaîne.

Quant au contrôle de la gestion financière, la structure spécifique des organes dirigeants des sociétés de programme en faisait une fonction essentielle du Président-Directeur général, nommé par le Gouvernement et révocable par lui, non par le conseil d'administration. Dans un tel système, le Président-Directeur général se trouvait placé dans une situation où il était responsable de sa gestion financière plutôt devant les autorités de tutelle que devant ses collègues membres du conseil d'administration. A cet égard, le fait que la loi du 7 août 1974 ait disposé que le conseil d'administration de chaque société de programme exerçait également les fonctions de l'Assemblée générale introduisait une confusion fâcheuse (mais sans doute ne pouvait-il guère en être autrement en raison du schéma adopté).

Dans la Société française de production, le système était en principe quelque peu différent puisqu'il s'agissait d'une société anonyme dont le Président-Directeur général était nommé par le conseil d'administration. Mais, en l'absence de liens structurels entre la S.F.P. et les sociétés de programme (qui constituaient sa seule raison d'être), c'était encore à l'Etat, actionnaire principal de la S.F.P. (et en même temps actionnaire unique des sociétés de programme) qu'il incombait de mettre en œuvre les mesures de coordination et de rationalisation nécessaires.

Ainsi, pour que le système mis en place en 1974 fonctionnât à pleine efficacité, il eût fallu qu'à défaut d'un échelon central de coordination et de contrôle de gestion, les autorités de tutelle assumassent de façon claire et coordonnée les responsabilités qui leur étaient dévolues par le législateur.

Section 1.

**Les responsabilités des autorités de tutelle
et le manque de fiabilité de la comptabilité.**

Paragraphe 1.

Les responsabilités de la tutelle.

Citons comme exemple symbolique mais hautement représentatif du défaut d'attention des autorités de tutelle à l'égard de la gestion financière des sociétés de télévision le fait que les arrêtés interministériels devant rendre exécutoires les arrêtés des comptes de chaque exercice n'ont jamais été pris, ce qui équivaut à une absence de quitus (1).

Il est par ailleurs incompréhensible que l'Administration n'ait pas imposé un plan comptable pour l'ensemble des sociétés de la radio-télévision nationale.

Il en est résulté des phénomènes frisant l'aberration :

— les règles d'amortissement des productions diffèrent selon les sociétés ;

— les deux principales sociétés de programme ont appliqué, l'une (TF 1) un plan comptable directement inspiré de celui de l'O.R.T.F., l'autre (Antenne 2) un plan comptable dérivé de celui de l'industrie cinématographique ;

— la Société française de production n'a élaboré son propre plan comptable qu'en 1977 (après avoir utilisé auparavant l'ancienne grille de l'O.R.T.F.) et seulement après avoir vainement attendu que les règles à suivre lui soient fixées, comme il avait été prévu, par le ministère de l'Economie et des Finances ;

— dès lors, les comparaisons, qui constitueraient, entre les sociétés, un élément d'appréciation important quant à la rationalisation de la gestion, sont impossibles ; de plus, dans le souci, louable, d'améliorer leur comptabilité, les sociétés ont fréquemment modifié

(1) Pour l'Institut national de l'audio-visuel, la Cour des comptes relève, dans son rapport d'avril 1979 sur cet établissement que l'approbation des comptes de l'exercice 1975, à laquelle elle avait donné, sous réserve, un avis favorable le 16 novembre 1977, n'était toujours pas intervenue.

la présentation de leurs comptes, voire leurs méthodes de comptabilisation (par exemple en matière d'amortissement), ce qui rend souvent impossible, au sein d'une même société, le fait de comparer les comptes de deux exercices successifs ;

— la Commission a relevé que la même opération comptable avait pu donner lieu à l'inscription de montants différents dans les comptes de la Société française de production et dans ceux de la société de programme cliente, ce qui est véritablement inconcevable.

La hantise (peut-être compréhensible il y a cinq ans) de voir se reconstituer l'O.R.T.F. ne peut pas justifier que l'Etat soit allé jusqu'à présenter tous les symptômes d'une telle phobie à l'égard de ce qui aurait dû être un « esprit de groupe » au sein de l'ensemble des organismes héritiers de l'Office.

La responsabilité de l'Etat est encore engagée dans deux domaines qui obèrent la gestion de ces organismes :

— l'insuffisance notoire des dotations en capital et en fonds de roulement, d'où des problèmes de trésorerie (1) générateurs de frais financiers importants (2) ;

— le manque de fiabilité des informations communiquées aux sociétés de programme en ce qui concerne l'évolution du produit de la redevance.

Enfin, ainsi que la Cour des comptes a eu l'occasion de le relever, la liquidation des opérations de l'ancien O.R.T.F. et le transfert des biens, droits et obligations ont exigé des délais anormalement longs. Ils se sont effectués dans des conditions telles que les comptes des organismes créés par la loi d'août 1974 ont dû fréquemment être révisés au cours des premiers exercices et que les bilans d'entrée au 1^{er} janvier 1975 n'ont pu encore être définitivement approuvés par les autorités de tutelle à la date de rédaction du présent rapport. En outre, la répartition des immeubles s'est avérée à beaucoup d'égards contestable et génératrice de dépenses supplémentaires (3).

(1) Le niveau des ressources de trésorerie des trois sociétés nationales de télévision était de 156 millions de francs en décembre 1976, 88 millions de francs en décembre 1977 et 48 millions de francs en décembre 1978.

(2) Pour la S.F.P., les frais financiers sont passés de 0,2 million de francs en 1975 à 25,5 millions de francs en 1978 (dont 8,7 millions de francs correspondant à une insuffisance de trésorerie).

(3) Voir annexe n° 6.

A. — **La répartition des très nombreuses propriétés immobilières de l'O.R.T.F.** a été faite par un arrêté de fin décembre 1974, complété en juillet 1975. Mais elle **n'a pas été totale** et n'était pas toujours appuyée des documents cadastraux ou notariaux permettant la réalisation juridique des transferts, si bien que le bilan de liquidation de l'office mentionne encore aujourd'hui certains éléments du domaine de Bry-sur-Marne, les bâtiments sociaux de Villebon et divers immeubles abritant, en province, les services de la redevance.

Cette répartition immobilière ne paraît pas avoir toujours été très rationnelle. Pour de nombreux organismes, elle n'a pas mis fin à la dispersion géographique des services telle que la connaissait l'Office. Elle a conduit à attribuer en totalité à Radio-France un immeuble excédant largement ses besoins, d'un coût de gestion élevé et dont la location partielle ne fut réalisée qu'avec retard cependant que d'autres sociétés (TF 1 et A 2 notamment) étaient contraintes à des opérations onéreuses pour établir leur siège social. La S.F.P. a reçu en pleine propriété un vaste domaine aux Essarts-le-Roi, moins utile pour elle que pour d'autres organismes tels que T.D.F. ou l'I.N.A. Antenne 2 s'est vu attribuer l'immeuble abritant le siège social de la Régie française de publicité, qui aurait pu en être affectataire direct. De plus, de nombreux locaux durent être occupés conjointement par plusieurs organismes (Cognac-Jay, Brossolette, Issy-les-Moulineaux, Buttes-Chaumont, Bry-sur-Marne, Essarts-le-Roi) et ces cohabitations continuent à susciter difficultés et contestations. **L'éclatement de l'O.R.T.F., loin de diminuer la dispersion et le coût des implantations immobilières, les a, bien au contraire, notablement accrus.**

B. — **La dévolution des mobiliers, matériels et outillages laisse subsister de plus grandes incertitudes.** Les arrêtés n'intervinrent qu'en octobre 1977. Ils étaient fondés sur les listes informatiques établies par centres de coût de l'O.R.T.F. et n'étaient donc pas transposables dans la nomenclature comptable des bilans des nouveaux organismes. D'autre part, des contrôles antérieurs avaient montré que ces inventaires comptables n'étaient guère crédibles. Les organismes héritiers de l'office auraient donc dû opérer des contrôles physiques rigoureux sur les matériels effectivement transférés et procéder à leur évaluation directe. Les procédures adoptées en ce domaine ont varié d'une société à l'autre : les contrôles d'inventaire furent aussi tardifs qu'incomplets et les méthodes de réévaluation divergentes.

De surcroît, ces transferts ont laissé subsister au bilan de liquidation de l'O.R.T.F. un volume important d'immobilisations en cours non ventilées : la répartition finale de ces marchés d'équipements, dont certains concernent de façon indivise plusieurs organismes, se révèle encore aujourd'hui difficile.

Enfin, si les stocks ont été matériellement transférés dès l'origine, les états informatiques transmis appelaient les mêmes réserves que ceux concernant les matériels. C'est ce qui explique que les arrêtés de dévolution ne soient toujours pas publiés et que le bilan de liquidation de l'ex-O.R.T.F. doive tenir compte d'une masse de quelque 36 millions non transférée.

C. — Les stocks d'émissions enregistrées, coproductions, droits de diffusion et programmes terminés ou en cours ont été, pour l'essentiel, répartis au cours du premier trimestre 1976 mais sur des bases financières que les défauts de la comptabilité analytique de l'O.R.T.F. rendaient mal assurées. Certaines sociétés héritières ont alors procédé sur ces stocks à des réévaluations destinées à accroître les marges d'amortissement disponibles au cours des premiers exercices. Là encore, les règles d'amortissement adoptées furent divergentes d'une société à l'autre.

D. — La répartition de la dette à long terme de l'Office, provisoirement opérée au prorata des immobilisations déjà dévolues, n'est toujours pas confirmée. Enfin et surtout, l'apurement de l'avance du Trésor et la ventilation des actifs et passifs à court terme de l'Office, ainsi que du fonds de roulement résultant de la liquidation, ont fait l'objet d'un arrêté de transfert très tardif (31 mars 1978), qui n'a pas permis d'opérer totalement la répartition du reliquat financier. Les données de cette ventilation semblent encore contestées par divers organismes qui ont refusé de les intégrer dans leurs comptes de 1978. En conclusion, les opérations de liquidation ne sont toujours pas terminées et les soldes sont appelés à être modifiés.

Ainsi, plus de quatre ans après la dissolution de l'O.R.T.F. et la création des nouveaux établissements et sociétés, les bilans d'entrée de ces organismes n'ont pu être définitivement arrêtés ni approuvés et les comptes des quatre premiers exercices furent affectés de révisions successives qui compromettent la signification des résultats dégagés.

Paragraphe 2.

Le manque de fiabilité de la comptabilité (1).

Les développements qui précèdent ont montré comment, du fait d'une certaine négligence des autorités de tutelle, la comptabilité

(1) Voir dans l'annexe 2 (tome II) du rapport les observations présentées par les diverses sociétés.

des organismes issus de l'O.R.T.F. présente de graves anomalies qui compromettent la fiabilité des indications que l'on peut retirer de l'analyse des comptes.

L'insécurité de la comptabilité est à peu près identique dans les sociétés de programme et à la S.F.P.

A. — Les sociétés de programme.

Un certain nombre de lacunes, d'imperfections ou défauts sont communs aux systèmes comptables des trois sociétés :

1. *La longueur excessive des délais d'établissement des comptes.*

La Commission d'enquête a constaté que les comptes de l'exercice 1978 ne seraient disponibles qu'au mois de juin 1979, les sociétés de programme étant, en matière d'établissement des comptes, très dépendantes du G.I.R.A.T.E.V. (1).

Aucune situation comptable n'est établie en cours d'année, ce qui prive les responsables d'un moyen essentiel de contrôle et de surveillance.

Cette lacune est plus ou moins palliée par un suivi extra-comptable :

— à TF 1, il se pratique à partir des dotations budgétaires et permet d'apprécier mensuellement, par fonction (production, diffusion, affaires sociales, présidence, etc.), le niveau des charges d'exploitation, mais il est difficile de rapprocher cette analyse de celle du compte d'exploitation générale où les charges sont recensées par nature (frais de personnel, transports et déplacements, achats, impôts et taxes, frais divers, etc.) ;

— à A 2, la gestion courante est suivie mensuellement par l'établissement d'un état des engagements constatés établi de manière extra-comptable pour chaque centre de coût ;

— à FR 3, chaque région est dotée d'un budget de trésorerie et chargée d'effectuer les règlements de ses dépenses mais elle ne tient pas de comptabilité d'engagement ; à l'échelon central, il existe un suivi budgétaire que la société semble bien maîtriser, malgré l'absence de moyens informatiques décentralisés et la comptabilité centralisée ; en fin d'année, ce suivi budgétaire extra-comptable est rapproché du compte d'exploitation générale.

(1) Ce groupement d'intérêt économique dispose des moyens informatiques hérités de l'O.R.T.F. et doit satisfaire les besoins en la matière de l'ensemble des organismes de la R.T.F.

2. *L'absence de comptabilité analytique.*

L'absence de comptabilité analytique rend difficile toute évaluation :

— du coût des productions internes des chaînes et des émissions immobilisées ;

— du coût de l'administration générale et des frais généraux.

Sur ce second point, on doit en outre relever en particulier qu'aucune comptabilité des frais de personnel par centre de coût n'a été programmée par le G.I.R.A.T.E.V., par crainte, paraît-il, de provoquer des confrontations sur la comparaison des charges fixes de personnel (sur lesquelles pourrait éventuellement porter un effort de compression) avec les charges de personnel productif (qui, sans contestation possible, doivent être incorporées dans le prix de revient des programmes).

Toutefois, la société Antenne 2 s'est dotée, en 1978, d'un système de comptabilité analytique d'exploitation et la Commission (qui n'a cependant pas pu disposer des comptes de cet exercice) a constaté une réelle amélioration dans les procédures mises en œuvre et dans la fiabilité des comptes présentés par Antenne 2. Cette amélioration correspond à un souci permanent de la Direction comptable et financière de cette société et doit être portée à son crédit.

Enfin, la société FR 3 devrait — prochainement et d'après les dires de ses responsables — mettre en œuvre une comptabilité analytique.

3. *Le non-respect du principe de l'indépendance des exercices sociaux.*

Les incertitudes relevées sur les versements du produit de la redevance rendent difficile le respect par les sociétés de programme de l'indépendance des exercices sociaux. Il s'ensuit que les résultats de fin d'exercice sont souvent entachés d'inexactitudes. C'est ainsi que, si le montant de la redevance avait été correctement comptabilisé sur son exercice d'affectation, **le compte d'exploitation de TF 1 pour 1977 aurait présenté un solde déficitaire de 8 millions de francs, au lieu d'un bénéfice de 4,5 millions de francs.**

D'autre part, l'arrêté de dévolution de certains éléments du bilan de l'O.R.T.F. en date du 31 mars 1978 a conduit FR 3 à apporter des modifications importantes à son bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 1975 (1). Il en résulte des distorsions considérables entre

(1) Voir ce qui a été dit plus haut de la responsabilité des autorités de tutelle en ce qui concerne les délais anormalement longs qu'ont nécessités les opérations de liquidation de l'O.R.T.F.

les bilans des différents exercices (en particulier une diminution de 54 millions des apports de l'Etat figurant au passif dans les postes de capitaux permanents), ce qui rend inopérante l'analyse des bilans successifs par la méthode des ratios. Cette situation regrettable explique une bonne partie de la détérioration apparente des conditions de l'équilibre financier de cette Société.

4. *L'absence d'inventaires.*

Tant chez TF 1 que chez A 2, il n'est pas dressé d'inventaire de fin d'exercice pour les immobilisations corporelles, ni tenu de fichier permettant de connaître leur existence ou leur destination. Dès lors, d'éventuelles détériorations ou disparitions de biens non amortis pourraient révéler des pertes.

La société FR 3, en revanche, a accompli un important travail à partir de novembre 1977 pour dresser un inventaire physique des actifs et le rapprocher des valeurs comptables (2), tâche d'autant plus difficile que les centres d'activité de la société sont géographiquement très dispersés. A la fin de 1978, il était ainsi possible de cerner d'assez près la réalité de la situation. La même société dispose d'un inventaire complet et informatisé des productions, émissions ou films immobilisés. L'ensemble de ces constatations conduit ainsi à donner la société FR 3 en exemple de ce qu'il convient de faire en la matière.

B. — La Société française de production.

La plupart des lacunes et des défauts que présentent les systèmes comptables des sociétés de programme se retrouvent à la S.F.P. (où la nature en principe plus « commerciale » de cette société leur donne dans une certaine mesure un caractère de plus grande gravité). On doit toutefois remarquer qu'à la différence de ces consocieurs, la S.F.P. a pu fournir, dès le mois d'avril, à la Commission d'enquête, les comptes de l'exercice 1978.

Hélas — et c'est ici encore plus regrettable — comme chez les sociétés de programme, **l'absence de comptabilité analytique ne permet pas de dégager avec suffisamment de certitude la réalité des coûts de production.**

A cet égard, il est probable que la subdivision de la société en cellules de production (vidéo fixe, vidéo mobile, films, etc.) chargées de recenser de manière extra-comptable les coûts engagés par elles n'a fait qu'obscurcir un peu plus la réalité.

(2) Les premières constatations opérées ont, d'ailleurs, amené la société à constituer, dès l'exercice 1977, une provision de 4.2 millions de francs pour risque de non-valeur.

En effet, les cellules se facturent entre elles les prestations qu'elles ont assurées en appliquant (avec un abattement de 9 %) les taux du barème général de la S.F.P. Or, ce barème (établi naturellement en fonction de ce que devrait être l'activité normale de la société et, le cas échéant, des tarifs du secteur privé) ne tient compte ni de la sous-activité ni du sous-emploi des immobilisations et du personnel.

En cas de sous-emploi, on peut ainsi arriver à une situation où des résultats apparemment bénéficiaires au niveau de chaque cellule d'activité coexistent avec un grave déficit global. Dans une telle situation, il est évidemment illusoire d'établir des résultats par cellule d'activité ou même par production réalisée.

En état de sous-emploi aigu, une hausse des tarifs étant évidemment exclue, le principal objectif à poursuivre est de porter le chiffre d'affaires à un niveau tel que les charges fixes puissent être assez largement réparties pour que l'application du barème existant permette d'équilibrer la gestion.

Le premier but à assigner à chaque cellule devrait donc être la réalisation d'un « *plancher de production* ». Tant que ce « *plancher* » n'est pas atteint, on ne peut pas parler d'équilibre de gestion ni au niveau global, ni au niveau d'une cellule, ni même au niveau d'une production donnée.

Dans ces conditions, le système de gestion cellulaire de la S.F.P. devrait être profondément modifié, et surtout la fiabilité de la comptabilité devrait être notablement accrue.

La comptabilité de la S.F.P. est, en effet, caractérisée par une grande insécurité qui peut même, dans certains cas, faire douter gravement des résultats tels qu'ils apparaissent exercice par exercice :

— le non-respect de l'indépendance des exercices sociaux aboutit à des résultats de fin d'exercice entachés d'inexactitudes ; en particulier, le déficit de 113 millions de francs de l'exercice 1978 aurait dû être, pour partie, imputé à l'exercice précédent (mais cela ne modifie pas le déficit cumulé sur les quatre exercices 1975-1978 qui atteint 239 millions de francs) ;

— l'absence d'inventaire physique des immobilisations corporelles (qui figurent au bilan au 31 décembre 1978 pour une valeur nette supérieur à 80 millions de francs) laisse présumer à la Commission que si des destructions ou des disparitions de matériel étaient constatées, elles viendraient ainsi augmenter encore le déficit ;

— les délais d'amortissement des films (trois ans, linéairement) et des achats de droits (sept ans, linéairement) semblent, dans certains cas, trop longs ; il aurait donc fallu constituer une provision pour dépréciation afin de ne pas laisser subsister à l'actif une valeur qui est, en fait, une perte quasi certaine ;

— de même, il est illusoire d'inscrire dans les immobilisations incorporelles certaines coproductions qui correspondent à la prise en charge par la S.F.P. de la partie du coût des productions que les sociétés de programme ont refusé de financer ; il s'agit en réalité de pertes ;

— le mode de comptabilisation des productions en cours aboutit, lui aussi, à dissimuler des pertes ;

— l'absence d'un manuel des procédures comptables ou d'un plan comptable commenté entraîne de nombreuses erreurs d'imputation ;

— il arrive que l'absence de certains journaux de ventes et d'achats entraîne une simple comptabilité de recettes-dépenses ;

— les documents de base sont transmis au service comptable avec des retards excessifs.

Section 2.

Le manque de rigueur de la gestion (1).

Paragraphe 1.

Approche globale et comparative.

La Commission d'enquête aurait souhaité procéder à une analyse approfondie du coût de l'administration générale et des frais généraux des différents organismes de télévision. Malheureusement, en dépit de l'esprit de coopération manifesté par les responsables des sociétés, malgré la qualité du travail fourni par les experts-comptables auxquels la Commission a recouru, en dépit même du concours apporté par les rapporteurs de la Cour des comptes et par le contrôleur d'Etat, les graves insuffisances des systèmes comptables n'ont pas permis de mener à bien cette analyse (2).

Dans ces conditions, l'appréciation assez sévère portée par la Commission sur le manque de rigueur de la gestion des organismes soumis à ses investigations repose sur un ensemble d'indices dont

(1) Voir dans l'annexe 2 (tome II) du rapport les observations présentées par les diverses sociétés.

(2) Le manque de rigueur dans la gestion commence donc avec le manque de rigueur dans la tenue des documents comptables, ce qui ne manque pas de jeter un certain discrédit sur le système tout entier.

aucun n'est réellement scandaleux mais dont l'accumulation suffit largement à justifier cette sévérité qui doit cependant être nuancée suivant les organismes.

A. — L'augmentation rapide des masses budgétaires.

Le budget consolidé de l'ensemble des organismes issus de l'O.R.T.F. a évolué comme suit de 1975 à 1979 :

(En milliers de francs hors T.V.A.)

	1975	1979	Variation en pourcentage de 1975 à 1979
Redevance	1.773,4	3.142,8	+ 77,2
Publicité	690	1.255	+ 81,9
Autres recettes	197,8	392,5	+ 98
Emprunts	39,8	47	+ 18
Total	2.701	4.837,3	+ 79

Ainsi, le budget de la radio-télévision nationale a augmenté, en quatre ans, de 79 % en francs courants (1), pourcentage du même ordre de grandeur que celui du budget de l'Etat (+ 77 %), et supérieur de pratiquement 10 points à l'augmentation du produit intérieur brut en valeur, ce qui est manifestement très important (2).

Pour affiner l'analyse, il est intéressant de comparer l'évolution de 1975 à 1978 (dernière année connue) des dépenses de chaque société nationale de télévision et de la S.F.P.

(1) Au cours des quatre dernières années connues (1974-1978), la hausse des prix à la consommation a été de 43,7 % et celle de l'indice des prix dérivé du P.I.B. de 49 % ; en francs constants, l'augmentation du budget de la R.T.F. a donc été de l'ordre de 30 % en quatre ans.

(2) En 1979, le budget de la Culture atteint 2,6 milliards de francs et celui de la Justice 4,7 milliards de francs.

Le budget de TF 1 pour 1979 s'élève à 1.177 millions de francs, celui d'Antenne 2 à 1.145 millions de francs et celui de FR 3 à 1.353 millions de francs.

ÉVOLUTION DE 1975 A 1978

	Des dépenses totales	De la durée des programmes
TF 1	+ 52,8 %	+ 14,8 %
Antenne 2	+ 49,8 %	+ 14,3 %
FR 3	+ 30,3 %	Chaîne nationale : + 60 %
		Télévision régionale : + 22 %
		Télévision outre-mer : + 6,2 %
Ensemble des trois sociétés de télévision	+ 42,7 %	
S.F.P.	+ 47,3 %	

S'agissant des sociétés de programme, ce tableau dénote l'existence d'un écart sensible entre l'évolution des dépenses de TF 1 et d'A 2 d'une part (+ 50 % environ) et celles de FR 3 d'autre part (+ 30 %). Il donne à penser que la gestion de TF 1 et d'A 2 aurait pu être plus rigoureuse et que des gains de productivité devraient pouvoir être facilement dégagés par ces deux sociétés.

B. — L'accroissement important des effectifs et des charges salariales.

Du 1^{er} janvier 1975 au 31 décembre 1978, les effectifs permanents de l'ensemble des organismes issus de l'O.R.T.F. (1) sont passés de 13.843 à 15.500, chiffre sensiblement supérieur à ce qu'étaient les effectifs de l'O.R.T.F. au 1^{er} juillet 1974 (14.600 personnes, non compris le service de la redevance). Depuis 1975, l'accroissement a donc été de 1.657 personnes, soit près de 12 %.

S'agissant des organismes sur lesquels la Commission d'enquête devait faire porter ses investigations, l'évolution a été la suivante :

(1) Données communiquées par le contrôleur d'Etat.

EVOLUTION DES EFFECTIFS

	31 décembre 1974	31 décembre 1976	31 décembre 1978	Variation 1974/1978	
				en chiffres absolus	en pourcentage
TF 1	1.010	1.195	1.319	+ 309	+ 30,6
Antenne 2	798	1.027	1.118	+ 320	(1) + 40
FR 3	3.211	3.491	5.596	+ 385	+ 12
Ensemble des sociétés nationales de télévision	5.019	5.713	6.033	+ 1.014	+ 20,2
S.F.P.	2.851	3.011	2.917	+ 66	+ 2,3
I.N.A.	717	740	937	+ 220	+ 30,7

(1) Du 31 décembre 1975 au 31 décembre 1978, les effectifs d'Antenne 2 ne se sont accrus que de 25 %. L'accroissement des effectifs d'Antenne 2 depuis 1974 s'est donc pour l'essentiel produit au cours de la première année d'existence de la société, année au cours de laquelle il convient d'observer que la durée des programmes a beaucoup augmenté.

Si l'on rapproche l'augmentation des effectifs des sociétés de programme de l'évolution de la durée des programmes retracée dans le tableau précédent, on se trouve confirmé dans le sentiment que la gestion de TF 1 et A 2 s'est traduite par une baisse certaine de productivité.

Si la gestion de FR 3 paraît avoir été plus sage, il demeure que l'augmentation spectaculaire des effectifs de l'ensemble des sociétés de programme conduit à s'interroger sur l'utilité des suppressions d'emplois décidées à la fin de 1974, et dont on sait quel en fut le coût tant social que financier (indemnités de licenciement, retraites anticipées, position spéciale).

Ces chiffres montrent à l'évidence que les mécanismes actuels de financement de TF 1 et d'A 2 ne constituent pas une incitation à une gestion rationnelle.

L'évolution des effectifs de la S.F.P. (qui ne représentaient plus au 31 décembre 1978 que 29,5 % du total des effectifs recensés dans le tableau ci-dessus au lieu de 33,2 % au 31 décembre 1974) doit s'apprécier en tenant compte de deux faits :

— depuis 1976, les effectifs sont en très légère diminution ;

— les recrutements qui ont eu lieu depuis 1975 ont eu principalement pour objet de remédier à une grave « sous-administration » de la société.

Quant à la politique de recrutement de l'I.N.A., elle encourt les mêmes critiques que celle suivie par TF 1 et A 2.

Il semble qu'une nouvelle fois la **responsabilité des autorités de tutelle** doive être mise en cause, car si l'on considère l'ensemble du groupe des organismes issus de l'O.R.T.F., on ne peut que s'étonner de l'aberration d'une politique qui consiste à « dégraisser » — selon une terminologie acceptée mais critiquable — les effectifs fin 1974, pour les laisser croître massivement les années suivantes et envisager alors de nouveaux allègements... Cela n'est pas très sérieux. Et, une fois de plus, la Commission d'enquête tient à rappeler les mises en garde faites annuellement depuis 1976 par les rapporteur des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et qui, on le voit, ne furent suivies d'aucun effet.

En complément des indications qui précèdent, la Commission d'enquête a recueilli quelques éléments d'appréciation sur la politique salariale des organismes soumis à ses investigations. Mais, en l'absence des résultats complets de l'année 1978, elle n'a pu étudier que l'évolution du coût moyen par agent de 1975 à 1977 et se pencher dans chaque société sur le niveau des plus hautes rémunérations (50 salaires et 50 cachets).

Le coût moyen par agent dans les différents organismes s'établit ainsi :

	1975	1977	Variation en pourcentage
TF 1	5.366	7.539	+ 36,8
Antenne 2	5.855	7.807	+ 35,8
FR 5	5.895	7.638	+ 29,6
S.F.P.	5.927	7.450	+ 25,7
I.N.A.	5.528	6.367	+ 15,2

(On rappellera que, de 1975 à 1977, la hausse de l'indice des prix à la consommation a été de 19,5 %.)

Ces chiffres confirment les observations présentées plus haut sur l'inégale rigueur manifestée dans la gestion des différentes sociétés de programme (voire, dans certains cas, sur son laxisme) et reflètent les différents degrés de contraintes qu'exercent, sur les organismes en cause, leurs modalités de financement (les sociétés de programme se trouvant favorisées par rapport aux organismes situés « en aval »).

La Commission a également étudié à la fois le nombre et le niveau des plus hautes rémunérations accordées par les sociétés de programme à leurs principaux collaborateurs.

Elle a constaté que la proportion des collaborateurs bénéficiant de hautes rémunérations (calculée en pourcentage des effectifs totaux des personnels) est sensiblement plus importante à TF 1 et Antenne 2 qu'à FR 3 et à la S.F.P.

Quant au niveau moyen de ces mêmes rémunérations, il est également plus élevé à TF 1 et Antenne 2 qu'à FR 3 et à la S.F.P.

Ces données confirment les impressions précédemment dégagées, à savoir :

- une certaine « facilité » du côté de TF 1 et d'Antenne 2 ;
- une plus grande « sagesse » du côté de FR 3 et de la S.F.P.

C. — Le parc automobile.

Les parcs automobiles des trois sociétés nationales de télévision, de la S.F.P. et de l'I.N.A. ont évolué comme suit (1) :

	Véhicules dévoies au début de 1975	Situation au 31 décembre 1977	Situation au 31 décembre 1978	Variation de 1975 à 1978
TF 1	90	115	114	+ 24
dont : véhicules de tourisme	(7)	(13)	(13)	
Antenne 2	81	65	88	+ 7
dont : véhicules de tourisme	(12)	(14)	(17)	
FR 3	593	616	614	+ 23
dont : véhicules de tourisme	(38)	(106)	(104)	
S.F.P.	415	336	non disponible	
dont : véhicules de tourisme	(3)	(3)		
I.N.A.	53	73	71	+ 18
dont : véhicules de tourisme	(10)	(27)	(31)	
Total	1.232	1.203		

Si, dans les paragraphes précédents, TF 1 et Antenne 2 ont souvent encouru le même reproche de céder à la facilité, il est juste de souligner ici qu'Antenne 2 se distingue de sa concurrente par une

(1) Informations communiquées par le contrôleur d'Etat.

certaine modération louable en matière d'achat d'automobiles puisque son parc n'a augmenté que de 10 % au lieu de 27 % pour TF 1.

La société FR 3 a limité quant à elle l'accroissement de son parc automobile à un pourcentage inférieur à 4 %.

On doit, en outre, porter au crédit de FR 3 d'avoir opéré une modification de la structure de son parc en faveur de véhicules moins coûteux. A cet égard, la Commission a pu observer :

— que les responsables de FR 3 savaient se garder de la tentation de prestige en choisissant le type de voiture break le moins dispendieux ;

— que les sommes dues par la société au titre de la taxe sur les véhicules de société avaient diminué de façon significative en 1978 par rapport à 1977, ce qui reflète bien la réduction de la cylindrée moyenne des véhicules.

Le barème de la taxe sur les véhicules des sociétés comprenant deux taux (suivant que les véhicules ont plus ou moins de 7 CV), il est d'ailleurs possible, en rapprochant les sommes dues à ce titre par les diverses sociétés, de comparer indirectement la structure du parc automobile de chacune d'elle. On trouve ainsi, pour 1978, un taux moyen de 2.150 F pour FR 3, de 2.375 F pour TF 1 et de 2.440 F pour Antenne 2.

S'agissant de l'I.N.A., établissement sur lequel la Cour des comptes vient d'arrêter un rapport qui a été transmis à la Commission d'enquête, la Haute Juridiction relève :

— l'utilisation des véhicules de service en dehors des heures d'activité professionnelle ;

— le coût élevé des locations de voitures sans chauffeur (327.000 F en 1977), ainsi que leur durée (les deux tiers des locations dépassent la semaine) ;

— le recours pratiquement systématique à des taxis pour les déplacements urbains.

D. — Quelques frais divers.

Contrainte, comme on l'a expliqué plus haut, à opérer par « sondages », la Commission d'enquête a encore examiné quelques frais divers qui peuvent fournir des indices sur le caractère plus ou moins rigoureux d'une gestion. Il s'agit des frais de missions, des frais de représentation et des frais de P.T.T. qui sont présentés ci-après.

FRAIS DE MISSIONS

Frais de transports et indemnités du personnel

(En millions de francs.)

	1975	1976	1977	1978	Variation de 1975 à 1978	
					(En millions de francs.)	(En pour- centage.)
TF 1	9,7	12,3	11,4	15	+ 5,3	+ 55
Antenne 2	7,4	10,1	12,7	15,2	+ 7,8	+ 105
FR 3	13,7	21,1	25,3	29,3	+ 15,6	+ 114
S.F.P.	14	19,2	17	19,4	+ 5,4	+ 38,5
I.N.A.	0,8	2	3,5	2,8	+ 2	+ 150

FRAIS DE RÉCEPTION ET DE REPRÉSENTATION

(En millions de francs.)

	1975	1976	1977	1978
TF 1	0,5	1	1,5	1,9
Antenne 2	0,7	1,4	1,9	2,2
FR 3	0,6	1	1	1
S.F.P.	0,4	0,6	0,7	0,6
I.N.A.	0,25	0,35	0,37	0,35

FRAIS DE P.T.T.

(En millions de francs.)

	1975	1976	1977	1978
TF 1	2,6	2,5	a) 5,5	a) 7,3
Antenne 2	2	3,4	4	4,8
FR 3	6,5	7,2	8,5	10,2
S.F.P.	1,9	3,1	1,7	3,5
I.N.A.	0,4	1,4	2,1	b) 2,5

a) TF 1 a refacturé à Antenne 2 et T.D.F., au titre des dépenses de téléphone, 2 millions de francs en 1977 et 2,5 millions de francs en 1978.

b) En 1978, l'I.N.A. a refacturé 656.000 F à la S.F.P. au titre du Central de Bry-sur-Marne.

Les modifications de règles d'imputation comptable ne permettent pas de calculer en toute sécurité l'augmentation des frais des P.T.T. de 1975 à 1978.

Le dernier rapport de la commission des Finances du Sénat sur le budget de la radio-télévision française contenait le tableau reproduit ci-dessous, présentant le coût global des œuvres sociales des divers organismes issus de l'O.R.T.F.

COUT GLOBAL DES ŒUVRES SOCIALES (1)

(En milliers de francs.)

Organismes	1975	1976	1977
Radio-France	4.630,5	5.526,2	6.434
TF 1	3.086	3.823	4.945
Antenne 2	2.710,8	3.451,1	4.256,4
FR 3	9.396	16.990	20.693
T.D.F.	7.711,4	9.611	11.647,9
I.N.A.	1.810	2.152	2.700
S.F.P.	8.664,7	10.195,8	10.988,1
Total	58.009,4	51.749,1	61.664,4

- (1) Versements à titre social obligatoires et non obligatoires, soit :
- la subvention versée au comité d'entreprise ;
 - les dépenses directes de la Société pour le fonctionnement de certaines œuvres ne relevant pas du comité (restaurant d'entreprise, équipement colonie de vacances, etc.) ;
 - la participation aux charges communes d'œuvres sociales interorganismes issus de l'O.R.T.F. ;
 - le coût de fonctionnement du service médical interentreprises et les aides diverses accordées par le Service de l'action sociale ;
 - la contribution patronale pour l'aide au logement ;
 - diverses prestations en nature, subventions aux anciens combattants, etc.

En 1977, le montant des œuvres sociales représentait, par employé, 4.088 F.

Paragraphe 2.

Observations particulières sur l'I.N.A. et sur la S.F.P.

A. — L'Institut national de l'audio-visuel.

Dans le rapport qu'elle a communiqué à la Commission d'enquête sur les comptes de l'I.N.A. pour 1976 et 1977, **la Cour des comptes fait preuve d'une grande sévérité.** L'essentiel de ses observations est résumé ci-après.

De graves insuffisances, déjà mentionnées dans le précédent rapport de la Cour, sont de nouveau relevées en matière de gestion :

— absence de comptabilité centralisée des engagements (qui est pourtant obligatoire dans un tel établissement, en application de l'article 206 du règlement général de la comptabilité publique) ;

— mauvaise adaptation de l'outil informatique aux exigences de la comptabilité générale ;

— négligences et manque de rigueur dans les opérations de liquidation et d'ordonnancement ;

— faiblesse du contrôle sur certaines dépenses ;

— suivi imparfait des opérations avec les fournisseurs et gestion mal assurée des marchés ;

— graves erreurs d'évaluation en fin d'exercice sur les factures à recouvrer ;

— délais exagérément longs (pouvant atteindre 4 à 5 mois) pour l'établissement des dossiers de paiement, d'où il résulte des retards considérables dans le règlement des fournisseurs ;

— recours à des marchés de régularisation (une vingtaine de marchés ont ainsi été signés en 1976 et 1977 pour régulariser des commandes passées sans marché préalable).

Les opérations de recettes souffrent de retards apportés dans la conclusion des conventions de financement et dans l'émission des titres de recettes, mais aussi d'erreurs de facturation, comme d'un suivi insuffisant des conventions de coproduction.

La gestion comptable n'est pas toujours exempte de critiques. Ainsi, appelée à prêter son concours dans des domaines qui relèvent normalement d'un service financier central (un tel service fait fâcheusement défaut), l'agence comptable n'exerce pas avec la rigueur souhaitable les contrôles auxquels elle est tenue, notamment en matière de dépenses de personnel, d'exécution des marchés et de gestion des avances.

L'examen des comptes d'exploitation montre qu'à un excédent d'exploitation de 7,7 millions en 1976 a succédé une perte de 10,6 millions en 1977 (1).

La croissance des charges de personnel a été plus rapide que celle des dépenses de fonctionnement (respectivement + 67 % de 1975 à 1977 contre + 57 %). Pour la première fois en 1977, cette catégorie de dépenses a atteint un montant supérieur à celui des ressources provenant de la contribution forfaitaire.

(1) La situation financière de l'I.N.A. a fait l'objet d'une analyse plus détaillée dans le chapitre 3.

Les comptes de pertes et profits se sont soldés en 1976 par un excédent de 0,8 million et en 1977 par un déficit de 3,4 millions ; ce déficit résulte essentiellement d'une perte exceptionnelle de 1,9 million imputable à un redressement d'amortissement consécutif à une réévaluation d'actif et à une perte sur exercice antérieur de 1,5 million consécutive à l'exécution en 1977 des factures à recevoir et à émettre de l'exercice 1976.

Les bilans 1976 (166 millions) et 1977 (184 millions) ont encore été affectés par les opérations relatives à la liquidation des biens de l'ex-O.R.T.F. L'I.N.A. a d'autre part comptabilisé une créance sur l'Etat de 4,8 millions à titre de fonds de roulement dont le recouvrement demeure incertain.

La part importante des créances à recouvrer (42,8 millions en 1976, 46 en 1977) ainsi qu'au passif, le montant croissant des provisions (13,9 millions en 1976, 14,8 en 1977) comme l'augmentation des dettes à court terme (43,6 millions en 1976, 59,7 en 1977) sont autant de signes préoccupants, notamment pour la situation de trésorerie de l'établissement. Celle-ci n'a fait que se dégrader et présente depuis 1977 des valeurs négatives qui ont atteint à la fin de l'exercice 18,3 millions de découvert bancaire auquel il convient d'ajouter une somme à peu près égale de dépenses liquidées et demeurées impayées faute de disponibilités de l'Institut. Une nouvelle aggravation a été constatée en 1978.

Selon la Cour des comptes, l'absence de dotation initiale ne saurait expliquer à elle seule la situation actuelle. Malgré les observations précédemment formulées par la Cour et l'aggravation continue, depuis le milieu de 1976, de la position de trésorerie, aucune mesure décisive n'a été arrêtée pour enrayer cette évolution ni par les dirigeants de l'I.N.A. ni par les autorités de tutelle qui ont laissé se créer cette situation préoccupante pour l'avenir de l'établissement. L'expansion des activités, traduite depuis 1976 par le gonflement du budget (188 millions en 1978 contre 104 en 1975) et celui des effectifs, n'a pas été accompagnée de l'adoption de mesures rigoureuses de gestion qu'un rythme de développement aussi rapide aurait exigées.

C'est à **une reprise en main complète et urgente** qu'est appelé le fonctionnement de cet établissement public si l'on veut avoir quelque chance de stopper le processus actuel de dégradation financière et pour assurer ses activités sur des bases assainies, conclut le rapport de la Cour des comptes que la Commission d'enquête approuve totalement.

B. — La Société française de production.

Les principaux éléments des comptes de la S.F.P. pour les années 1975-1978 sont récapitulés dans le tableau ci-après.

COMPARAISON DES EXERCICES 1975, 1976, 1977, 1978

(En millions de francs hors taxes.)

	1975	1976	1977	1978
PRODUITS D'EXPLOITATION				
<i>A. 1. Chiffre d'affaires :</i>				
— Sociétés de programme	410,5	442,9	466,5	(a) 470,6
— Autres clients en façonnage ou prestations	17,9	25,4	31,3	43,9
— Cessions de droits autres que cinéma ..	0,6	1,4	2,4	3,1
— Revenus cinéma	0,1	4,5	13,2	12,7
Sous-total A. 1	429,1	474,2	513,4	530,3
<i>A. 2. Produits faits par la S.F.P. pour elle-même :</i>				
— Coproductions avec les sociétés de programme	4,1	3,7	6,5	5
— Coproductions et productions internes ..	9,7	9,2	9,1	7,5
— Cinéma (part prestations)	5,6	16,2	7,1	10,7
— Vidéotransmission	»	»	4,1	»
— Costumes et autres créations	1,9	5	3	1,9
Sous-total A. 2	21,3	32,1	29,6	25,1
<i>A. 3. Produits divers</i>	»	»	0,8	»
Total produits d'exploitation	450,4	506,3	543,8	555,4
CHARGES D'EXPLOITATION				
Personnel y compris charges sociales	212,6	254	285,4	307,5
Cachets y compris charges sociales	59,4	63,2	68,5	66,2
Autres dépenses	135,4	169,6	182,2	173,4
Frais financiers (nets)	0,1	6,9	14,9	26,2
<i>Amortissements et provisions :</i>				
— Immobiliers et matériel	45,2	58,3	48,9	52,4
— Productions	»	»	21,7	38,9
Provisions pour créances douteuses	0,2	»	1	2,8
Total charges d'exploitation	452,9	552	622,6	667,4
Résultat d'exploitation	— 2,5	— 45,7	— 78,8	— 112
COMPTE DES PERTES ET PROFITS				
Reprise de provisions pour dépréciation du droit incorporel (solde net)	»	»	+ 20,5	»
Reprise de provisions pour grèves (solde net) ..	»	— 20,4	+ 20,4	»
Solde des autres pertes et profits	— 14,7	— 0,9	— 0,3	— 1,4
	(b)			
Total D	— 14,7	— 21,3	+ 40,4	— 1,4
Résultat net de l'exercice	— 17,2	— 67	— 38,4	— 113,4

(a) Dont cessions de droits T.V. aux Chaines 2,8.

(b) Dont 14,2 congés payés ex-O.R.T.F.

L'ampleur du déficit de la Société française de production, qui l'a conduite au bord de la cessation de paiement (1) explique que la Commission ait étudié avec une particulière attention la situation de cette société et se soit attachée à rechercher les causes d'un tel déficit

La deuxième partie du rapport est pour une large part consacrée à cette recherche et le Rapporteur se bornera ici à apporter quelques observations préliminaires sur la gestion de cette société.

Comme on l'a souligné précédemment, les graves insuffisances du système comptable empêchent de disposer des données essentielles qui permettraient de rechercher avec justesse les causes d'un déficit dont, en définitive, on ne connaît avec une précision suffisante que son montant total.

On pourrait reprendre mot pour mot le principal grief qui avait été formulé voici cinq ans à l'encontre du système comptable de l'O.R.T.F. : il n'a pas permis de « voir venir » le déficit et, celui-ci étant venu, il ne fut guère possible de savoir avec certitude d'où il provenait !

Allant de pair avec ces lacunes du système comptable, on peut relever de graves impérities qui se traduisent :

- par le **contrôle trop tardif** de certaines dépenses de régie ;
- par l'existence de **doubles règlements** de factures ou de cachets ;
- par les délais anormaux de recouvrement des créances clients (de l'ordre de six mois pour les clients autres que les sociétés de programme ; au 31 décembre 1978, **près de 50 %** (soit 25 millions de francs) **du chiffre d'affaires** réalisé en 1978 sur les clients hors sociétés de programme **n'avaient pas été encaissés.**

La gestion des comptes clients laisse ainsi gravement à désirer (absence de contentieux et de provisions pour dépréciation sur des créances très anciennes). La procédure des factures à recevoir présente des insuffisances qui se traduisent par des montants importants figurant dans les postes de pertes et profits sur exercices antérieurs.

En matière d'achats, les procédures sont également peu satisfaisantes.

Le système général est celui d'une juxtaposition de cellules gardant une grande autonomie en matière d'approvisionnement.

La S.F.P. a cependant entrepris un certain effort de rationalisation en créant une « centrale d'achats » qui a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 1978. Mais cette centrale n'a qu'un rôle limité (fourni-

(1) Au 31 décembre 1978, la dette de la S.F.P. à l'égard de la seule Sécurité sociale atteignait 16,9 millions de francs.

tures de bureau et de mécanographie, imprimés et matériaux de décor). Au demeurant, ces achats étaient précédemment faits par l' « Intendance générale » (fournitures de bureau, imprimés) ou par la « Logistique décoration » (matériaux de décor) et la nouvelle centrale n'a pas apporté un grand changement.

La dispersion des procédures d'achat subsiste donc encore (1). Elle peut présenter des avantages de souplesse mais conduit en fait à une lourdeur dans la gestion des achats (multiplication des commandes au coup par coup entraînant la prolifération des factures et des dossiers de paiement), à un affaiblissement de la position contractuelle de la S.F.P. et, semble-t-il, à une maîtrise insuffisante de la politique générale des approvisionnements. C'est ainsi que les achats de matériels sont passés de 14,9 millions de francs en 1975 à 29,4 millions de francs en 1977 et la valeur nette des stocks de 7,4 millions de francs à 11,4 millions de francs, la dépréciation des stocks représentant 22 % de la valeur de ceux-ci au 31 décembre 1976 et 32 % de cette valeur au 31 décembre 1977.

Ayant ainsi apprécié le rôle que peuvent jouer les lacunes du système comptable comme les graves défauts des procédures de gestion des comptes clients et de passation des commandes dans le déséquilibre financier de la S.F.P., il convient maintenant de s'interroger, dans la même perspective, sur ses charges salariales. A cette fin, le tableau ci-dessous a pour objet de permettre de comparer les salaires mensuels moyens des personnels de production employés à temps plein par la S.F.P. aux salaires des personnels occasionnels auxquels la société est parfois dans l'obligation de faire appel.

(1) A noter que, pour un article, les achats sont centralisés par un organisme extérieur à la S.F.P. : les bandes vidéo sont, en effet, achetées et vérifiées par Télédiffusion de France qui les rétrocède moyennant une commission.

COMPARAISONS SALAIRES MOYENS MENSUELS PERSONNELS PERMANENTS,
PERSONNELS OCCASIONNELS

Fonctions	Personnels permanents					Personnels occasionnels	Ecart (En pourcentage.)
	Salaire moyen mensuel	...entre...		...et...		Salaire moyen mensuel (En francs.)	
		Echelon	Salaire de base (En francs.)	Echelon	Salaire de base (En francs.)		
Aide de plateau	2.864	5	2.794,27	6	2.891,54	2.705	— 5,6
Ouvrier de plateau	4.062	5	3.993,86	6	4.097,61	4.095	+ 0,8
Tapissier en décor	4.243	7	4.201,37	8	4.305,13	4.218	— 0,6
Peintre-décorateur, tapissier-décorateur, coiffeur-perruquier	4.950	8	4.890,70	9	5.024,46	4.636	— 6,3
Dessinateur en génériques	4.218	5	4.198,66	6	4.398,04	4.385	+ 4
Maquilleur	4.127	6	4.043,80	7	4.185,11	3.586	— 13,1
Décorateur, assistant de réalisation, scripte, cadreur	6.012	7	5.902,13	8	6.151,84	(1) 5.375 (2) 5.950	— 10,6 — 1

(1) Assistants de réalisation.

(2) Décorateur, scripte, cadreur.

Les écarts constatés restent en moyenne modérés et s'expliquent assez largement par le fait que, compte tenu de l'ancienneté des agents permanents venant de l'O.R.T.F., ces derniers se placent généralement à des échelons de rémunération plus élevés que ceux des personnels occasionnels dont la rémunération de base est cependant majorée de 15 % pour tenir compte de la précarité de leur emploi.

En outre, les divers avantages sociaux consentis au personnel permanent sont estimés à 8 % du montant des rémunérations de base par la direction de la S.F.P. qui fait observer que le taux d'absentéisme constaté en 1977 a été de 6 % en moyenne.

Mais, actuellement, l'essentiel de l'écart des coûts entre les personnels permanents et les personnels occasionnels vient de ce que ces derniers ne sont, par définition, rémunérés qu'en échange d'une prestation effective, alors que les personnels permanents sont, bien sûr, rémunérés même lorsqu'ils ne participent pas à une production. Or, même si (ce qui est loin d'être le cas) la S.F.P. n'était pas en état de sous-activité et pouvait planifier rationnellement sa

production, il existerait un sous-emploi incompressible (pour tenir compte des marges de sécurité nécessaires dans tout programme de production) que la direction estime à 10 ou 15 % suivant les secteurs.

Evidemment, dans l'état de sous-emploi où se trouve la S.F.P., les écarts de coût entre le personnel permanent et le personnel occasionnel s'aggravent. Mais il importe de souligner qu'en pareil cas, la S.F.P. constitue en fait sa propre caisse d'assurance chômage alors que, dans le secteur privé, **les personnels non employés sont pris en charge par les A.S.S.E.D.I.C. dont le coût n'est pas négligeable et doit bien être assumé...**

On doit, dans ces conditions, s'interroger sur les modalités d'établissement des barèmes de la S.F.P., et cette interrogation amène à formuler une observation en forme de dilemme :

— ou bien le barème de la S.F.P. est aligné sur les tarifs du secteur privé (ce qui est pratiquement la règle) (1) et, dans ce cas, il risque de ne pas permettre d'équilibrer une gestion caractérisée par des frais fixes sans aucune comparaison avec le secteur privé (personnel permanent et équipements lourds) ;

— ou bien le barème de la S.F.P. est établi à partir des prix de revient réels de la société, mais les conditions dans lesquelles est actuellement tenue la comptabilité de la S.F.P. ne permettent pas de déterminer ces prix avec un degré de vraisemblance convenable.

Faute de sortir de ce dilemme, on ne peut que rester dans la situation paradoxale précédemment décrite où la gestion des diverses cellules d'activité est apparemment bénéficiaire mais où le résultat total (et seul réel) est déficitaire.

Le mode d'imputation des frais généraux sur les ventes aux clients constitue une bonne illustration de ce paradoxe.

Cette imputation est réalisée en effet par une majoration de 10 % du devis brut (tel qu'il résulte de l'application du barème). Ce taux est fixé par référence aux calculs des entreprises privées, encore que la Commission d'enquête ait constaté que le montant des frais généraux de certaines sociétés privées étaient de l'ordre de 16 %, ce qui conduit à s'interroger sur la valeur du pourcentage théorique de 10 % pris en compte par la S.F.P.

(1) Le rapport spécial de la commission des Finances du Sénat publié lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1978 contenait (p. 250) une comparaison des barèmes de la S.F.P. et de ceux de la Chambre syndicale des entreprises de services pour la télévision d'où il résulte que les tarifs S.F.P. étaient généralement inférieurs à ceux du secteur privé et que, lorsqu'ils y étaient supérieurs, la différence était minime.

En tout état de cause, ce pourcentage n'a pas permis, en 1978, à la S.F.P. de couvrir les deux chapitres essentiels de ses frais généraux que sont les frais financiers (en augmentation considérable puisqu'ils ont atteint 25,5 millions de francs en 1978) et les dotations d'amortissement d'immobilisations corporelles (52,4 millions de francs) (1), soit un montant total correspondant à 66 % des pertes de l'exercice.

Or, en 1978, la S.F.P. a réalisé en production (à l'exclusion des prestations de services) un chiffre d'affaires de 350 millions de francs seulement, qui n'a donc pu absorber qu'environ 35 millions de francs de frais généraux.

Même en tenant compte de l'activité prestations de services, le montant complémentaire dégagé n'aurait été que de 15 millions de francs puisque le chiffre d'affaires de cette activité s'est élevé à 150 millions de francs.

Tout ceci contribue à expliquer le paradoxe énoncé plus haut : **lorsque les comptes de telle ou telle émission produite par la S.F.P. font apparaître, comme c'est le cas la plupart du temps, des résultats équilibrés ou même bénéficiaires, ces résultats sont factices.**

L'insuffisante répercussion des frais généraux, notamment dans le cas des prestations de services, peut s'analyser en un « cadeau » fait aux clients, en particulier aux sociétés privées. Ce n'est pas le moindre des paradoxes de la situation ainsi décrite que de voir la S.F.P. faire bénéficier d'allègements de coûts des entreprises qui la concurrencent auprès des sociétés de programme.

Le niveau aberrant des frais financiers auquel il a été fait allusion tient à un déséquilibre dont les principales causes sont :

- l'insuffisance du fonds de roulement mis à la disposition de la société lors de sa création ;
- le niveau trop faible des financements nécessaires aux investissements corporels et incorporels réalisés à l'initiative de la S.F.P. ;
- l'absence de renflouement des pertes au fur et à mesure de leurs constatations comptables par des apports en capitaux frais de la part de l'actionnaire principal, l'Etat.

Aucun redressement n'est envisageable en l'absence d'un apurement de cette situation qui découle à la fois de la défaillance déjà soulignée de l'Etat actionnaire et des erreurs d'appréciation des dirigeants de la société eux-mêmes dans leur politique d'investissement.

(1) Les amortissements d'immobilisations incorporelles (38,9 millions de francs) ne sont pas pris en considération ici dans la mesure où l'on peut craindre qu'en réalité ils correspondent assez largement à des pertes.

Il convient à cet égard de rappeler brièvement les deux opérations qui, rétrospectivement, s'avèrent lourdes de conséquences :

1. *L'Empire.*

En 1975, la S.F.P. a acquis pour 6,2 millions, non du propriétaire, mais de divers locataires ou sous-locataires, le droit au bail de la salle de l'Empire et de locaux annexes. Destinés à devenir soit une « rampe de lancement » des produits de la société, soit une « vitrine de l'audio-visuel » ils furent l'objet d'aménagements importants, d'ailleurs entrepris avant l'obtention du permis de construire. Exécutés dans des délais très brefs, les travaux, dont la consistance n'avait pas été définie avec une suffisante précision, ont notablement dépassé les devis établis à l'origine. Ils se sont élevés au total à plus de 44 millions. L'utilisation de cet équipement de prestige, généralement mobilisé par les émissions diffusées les dimanches après-midi sur Antenne 2, est demeurée très inférieure aux projets formés à l'origine.

2. *Bry-sur-Marne.*

Déjà l'O.R.T.F. avait réalisé à Bry un ensemble de bâtiments (Bry-I), qui abrite aujourd'hui certains services de l'I.N.A. et divers services techniques de la S.F.P. ; l'Office avait envisagé, pour une seconde tranche, la construction, en liaison avec l'industrie du cinéma, d'un ensemble de studios.

Après la création de la S.F.P., ce projet a connu en 1976 deux inflexions importantes :

— d'abord une extension : Bry-II devait comporter 16 studios, au lieu de 13, accompagnés d'une série de locaux techniques destinés à regrouper les activités liées à la fabrication et à la conservation des décors et des costumes ;

— puis une régression : au cours des années qui ont suivi, le projet a été restreint, afin de tenir compte de l'enveloppe financière fixée en février 1978 à 150 millions, pour une première tranche, par le ministre délégué à l'Economie et aux Finances.

Après une première phase de construction, la réalisation a été stoppée par les pouvoirs publics. Bry-II, qui comporte un plateau couvert de 2.100 mètres carrés, le plus vaste en Europe, accompagné d'une halle couverte, ne constitue cependant pas actuellement, en l'absence des loges pour les artistes et des installations définitives de chauffage, un ensemble fonctionnel. La question de son achèvement, ou de la manière dont ce bâtiment pourrait être utilisé dans son état présent, est ainsi posée.

Section 3.

L'absence d'incitation à la rationalisation des comportements.

La double défaillance de l'Etat en tant qu'actionnaire et en tant que tuteur des organismes auxquels il a confié le service public de la radio-télévision, le laxisme auquel semblent céder trop facilement certaines sociétés, les erreurs commises par tel ou tel responsable ne doivent pas empêcher de s'interroger sur le rôle que peut jouer, dans les déséquilibres observés, le système actuel de financement de l'activité des organismes en cause. A tout le moins peut-on penser qu'il ne porte pas en lui-même les mécanismes correcteurs qui éviteraient ces déséquilibres et ne contient pas de véritable incitation à une bonne gestion.

A la vérité, il semble bien qu'à cet égard la situation puisse se résumer ainsi :

— les sociétés de programme (du moins TF 1 et Antenne 2) ne trouvent pas, dans le système actuel, d'incitation suffisamment efficace à ne pas céder à ce qui, à court terme, est pour elles la solution de facilité ;

— la contrepartie de cette facilité se retrouve (aggravée, il est vrai, par les responsabilités propres de ces deux organismes) dans le déficit de la S.F.P. et, dans une moindre mesure, dans celui de l'I.N.A.

Paragraphe 1.

Le comportement des sociétés de programme.

Bien que la loi de 1974 en ait fait des « sociétés », les sociétés nationales de programme sont, de par leurs structures, leurs personnels et leurs dirigeants, très nettement marquées par ce que l'on pourrait appeler « l'atavisme administratif ».

Les sociétés de programme, assurées d'un côté de recevoir une quote-part de la redevance et des recettes de publicité, contraintes d'autre part à faire face à un ensemble important de dépenses obligatoires (prévues dans les cahiers des charges), sont conduites à raisonner en termes essentiellement budgétaires.

Il s'agit pour elles, exercice après exercice, d'utiliser l'ensemble des fonds provenant tant de la redevance que de la publicité, sans être incitée par une nécessité économique à faire les efforts de rigueur et d'économie qui seraient cependant réalisables et même nécessaires comme on l'a amplement démontré plus haut.

Renonçant à la recherche d'une différence positive entre recettes et dépenses, qui se traduirait d'ailleurs par le reversement à l'Etat, au titre de l'impôt sur les sociétés, d'une partie des sommes reçues notamment au titre de la redevance, elles risquent alors d'ajuster systématiquement leurs dépenses aux augmentations de ressources.

Les évidentes facilités que permet cet ajustement se traduisent, au niveau des structures et des comportements, par un alourdissement des coûts irréversibles. Dès lors, si une année de « vaches maigres » vient succéder à une année de « vaches grasses », le déficit risque de poindre.

Mais il est tellement aisé à une société de programme de diminuer dans des proportions spectaculaires le coût de ses programmes (au détriment bien sûr de la qualité ou de la création) en substituant par exemple un film américain à une émission de fiction française, que le déficit peut apparemment être évité.

Pourtant, même à court terme, cette apparence est trompeuse car le déficit est simplement « reporté » sur la **Société française de production**.

Au surplus, à moyen terme, ce comportement n'est pas sans danger pour les chaînes elles-mêmes car il se traduit au fil des ans par un appauvrissement inéluctable (le parallèle avec l'O.R.T.F. serait à cet égard éloquent).

En effet, dans la mesure où la capacité d'autofinancement des sociétés de programme se limite aux amortissements dont l'érosion monétaire réduit chaque année la valeur réelle, ces sociétés auront de plus en plus de difficultés à financer des investissements rendus de plus en plus coûteux par le perfectionnement des techniques.

Certes, leurs recettes ont quelque chance de croître. Mais on ne peut guère s'attendre à une augmentation considérable du nombre des redevables, compte tenu de l'équipement actuel des ménages. Dès lors, le plafond des recettes publicitaires étant atteint, l'accroissement des recettes ne pourrait donc provenir pour l'essentiel que de majorations du taux de la redevance et il n'est plus envisageable que ces majorations excèdent celles du niveau général des prix. Or, les coûts de fonctionnement des sociétés de programme comprenant une large part de salaires, ils ont tendance à augmenter plus vite que les prix.

Dans ces conditions, si les sociétés de programme présentent, en l'état actuel des choses, des bilans proches de l'équilibre, il est douteux que cette situation se maintienne longtemps dans l'avenir si rien n'est fait pour corriger les évolutions en cours.

Paragraphe 2.

La Société française de production.

Dans l'enchaînement qui vient d'être décrit, c'est bien évidemment au niveau de la S.F.P. que doivent apparaître (au moins dans un premier temps) les pertes de l'ensemble du groupe des organismes de télévision.

Le seul moyen de l'éviter serait que la S.F.P. trouve à l'extérieur des sociétés de programme des débouchés qui lui permettent d'échapper au déficit « reporté » sur elle par des sociétés de programme trop peu incitées à discipliner leur gestion.

La chose est apparue si certaine dès l'origine que la Société française de production a construit l'équilibre théorique de son exploitation sur la recherche de secteurs nouveaux d'activité susceptibles de lui apporter les compléments considérables de chiffre d'affaires qui lui étaient indispensables (1).

De cette analyse, on ne peut tirer que l'une ou l'autre de ces deux conclusions :

- ou bien les charges fixes de la S.F.P. sont trop lourdes ;
- ou bien ses tarifs ne sont pas assez élevés.

Toujours est-il qu'en l'état actuel des choses, on se trouve dans une situation irrationnelle où, pour réduire autant que possible sa sous-activité, la S.F.P. fournit au secteur privé des prestations à des coûts avantageux pour ce dernier. Grâce à ces prestations, ce secteur fournit aux sociétés de programme des productions qui concurrencent celles de la S.F.P., rendant ainsi plus aisée la situation financière desdites sociétés de programme et encourageant par là même le manque de rigueur de leur gestion.

(1) Le chapitre 3 du rapport développe cette analyse. On se bornera à rappeler ici que les cahiers des charges (arrêtés par le Gouvernement au début de 1975 en application de la loi du 7 août 1974) prévoyaient une « garantie » dégressive : les sociétés de programme devaient assurer à la S.F.P. la couverture d'un pourcentage minimum de ses charges d'exploitation (90 % pour 1975, 75 % pour 1976, 60 % pour 1977, 45 % pour 1978 et 30 % pour 1979). De là découlait l'idée force du « plan Edeline » qui consistait à répartir à terme le chiffre d'affaires de la S.F.P. entre la télévision, le cinéma et les produits nouveaux.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

En approuvant, non sans réserves il est vrai, la réforme des structures de la radio-télévision nationale que le Gouvernement lui proposait en 1974, le Parlement poursuivait deux objectifs :

- la satisfaction du public par des programmes de qualité ;
- la rationalisation de la gestion de « l'entreprise-télévision » et la bonne utilisation des fonds publics qui lui sont attribués.

Cinq ans plus tard, la réalité des faits oblige à constater que :

- la qualité des programmes a baissé ;
- le coût de la télévision n'a cessé de croître et que les fonds publics sont loin d'être correctement utilisés.

1. **En matière de programme**, le principe de la concurrence devait, par une saine émulation entre les chaînes, accroître globalement le degré de satisfaction du public.

Il suffit de relire les travaux préparatoires, et en particulier les débats du Sénat, pour se rendre compte combien les parlementaires ont insisté sur la nécessaire complémentarité des programmes, à défaut de laquelle la concurrence entre les chaînes, et plus précisément entre TF 1 et A 2, risquait de se traduire par une course à l'audience et par l'uniformisation des programmes.

En effet si, d'une façon ou d'une autre, elle n'est pas régulée, la concurrence peut permettre de maximiser la satisfaction du public de chaque chaîne prise séparément, mais non pas l'ensemble du public. Une chaîne a raison (et c'est en outre son intérêt financier à la fois du point de vue de ses recettes de redevance et de publicité) de vouloir programmer une rencontre sportive qui lui donnera 70 % d'audience et sans doute un taux de satisfaction élevé. Et, dès lors, le jeu de la concurrence ne peut qu'inciter toutes les sociétés de programme à diffuser la même rencontre.

Mais il n'est pas besoin de sondage pour savoir que 100 % des téléspectateurs sont hostiles à ce que la même rencontre soit programmée sur deux chaînes. De cela, le jeu de la concurrence, s'il n'est pas pondéré par le souci de la complémentarité et de la diversité des programmes, ne peut pas tenir compte.

C'est la concurrence intellectuelle et non pas la concurrence commerciale qui favorise la qualité des programmes.

2. **En ce qui concerne le coût de la télévision**, la réforme de 1974, qui a voulu faire éclater l'O.R.T.F. parce que celui-ci était jugé « ingouvernable », a été là aussi déviée de ses objectifs.

La création d'unités de dimensions plus modestes que l'ancien office devait permettre la mise en place d'une gestion plus rigoureuse, plus rationnelle, plus efficace, plus responsable.

Or, cinq ans après la réforme, les instruments de gestion indispensables n'ont été mis en place dans aucun des organismes soumis aux investigations de la Commission d'enquête, à l'exception de la société FR 3 qui approche en la matière du minimum nécessaire et dont, corrélativement, la gestion est mieux maîtrisée que celle des autres sociétés nationales de télévision.

Si l'on raisonne au niveau de l'ensemble du groupe des sociétés de télévision et en faisant une comparaison avec l'ancien O.R.T.F., on peut pratiquement conclure que les mêmes causes (insuffisances notoires du système comptable et impossibilité d'établir les coûts réels, laxisme de la gestion, absence de prévisions, défaillance de l'Etat en tant qu'actionnaire) aboutissent au même résultat : le déficit. Ce dernier serait du reste encore plus important si le Parlement avait refusé d'augmenter les recettes des sociétés de la R.T.F. de 79 % en cinq ans !

La seule différence est que, il y a cinq ans, le déficit apparaissait au niveau de l'O.R.T.F. et qu'il était imputé à l'ensemble de sa gestion alors que maintenant le déficit de l'ensemble du groupe n'apparaît, dans un premier temps, qu'au seul niveau de la S.F.P.

Comme on l'a vu, le système fonctionne actuellement de telle sorte que les chaînes peuvent transférer à la S.F.P. (grâce à l'existence marginale du secteur privé ainsi qu'à l'immense production américaine) le déficit qui découle, pour une part, des « facilités » qu'elles s'accordent et dont, si le système fonctionnait différemment, elles devraient supporter les conséquences financières. Comme on le verra dans la deuxième partie du rapport, « *la règle du jeu* » a visiblement été faussée.

Mais si une partie du déficit de la S.F.P. peut ainsi être expliqué par des circonstances qui lui sont extérieures, votre Rapporteur n'oublie pas pour autant (et cela apparaîtra clairement dans le chapitre suivant) les responsabilités propres des dirigeants de cette société. Dès le milieu de 1976, en effet, on pouvait constater que les prévisions de développement de la S.F.P. n'étaient pas réalisables et qu'il fallait donc prendre d'autres dispositions pour ajuster le niveau des charges au chiffre d'affaires réalisable. Cet ajustement aurait été réalisable en trois ans. Pour cela, il eût fallu qu'à l'époque le Gouvernement entendît les avertissements du Parlement.

DEUXIÈME PARTIE

UN SYSTÈME BLOQUÉ DANS SON FONCTIONNEMENT

L'analyse des conditions de mise en œuvre de la loi du 7 août 1974 au regard des objectifs fixés par le législateur et le Gouvernement a révélé les graves altérations subies, depuis cinq ans, par les institutions de la R.T.F. La réforme a été dénaturée dans son application.

Mais, la substitution d'une radiodiffusion-télévision française éclatée à l'ancien office centralisé traduisait une volonté de réaliser une répartition sensiblement différente des tâches, en définissant un nouveau partage des responsabilités.

L'épanouissement du service public de la R.T.F. exigeait que les fonctions soient clairement établies et que les institutions mises en place aient une capacité d'adaptation permanente.

Le système apparaît aujourd'hui bloqué parce que ce double objectif n'a pas été atteint. Il n'existe pas de règle du jeu. La force des pesanteurs sociologiques a interdit les évolutions indispensables.

CHAPITRE III

L'ABSENCE DE RÈGLE DU JEU

La réussite de la réforme de 1974 passait par la transformation des services internes à l'O.R.T.F. en entreprises viables. En d'autres termes, il fallait que les fonctions techniques puissent créer les organes économiques. Les nouvelles sociétés devaient chercher leur équilibre autour d'un projet et de moyens homogènes, définissant une frontière et des rapports clairs entre les organismes.

L'imprécision des missions risquait, au contraire, d'engendrer des difficultés, voire des blocages, dans le fonctionnement du système que constituent les sociétés de la R.T.F.

De plus, il devait être évident que l'on ne pouvait sans précautions mettre en concurrence des organismes « artificiels », bien que et, peut-être justement, parce qu'ils n'ont pas été créés *ex nihilo*.

Il était, en effet, risqué de mettre en compétition des organismes nécessairement fragiles parce que brutalement séparés du secteur public. Ceux-ci ne pouvaient évidemment manifester la même cohésion que des entreprises qui se seraient développées progressivement et aguerries au contact du marché.

L'expérience a montré que ces entreprises ont rencontré des difficultés pour trouver leur équilibre par suite d'une mauvaise définition des rôles qui ne pouvait que laisser s'instaurer des relations ambiguës.

Section 1.

Des rôles mal définis et des objectifs incertains.

Sans surveillance suffisante des pouvoirs de tutelle, sans fixation d'un code fondé sur des règles du jeu claires et précises, on risquait de voir apparaître des déformations fonctionnelles — ou même resurgir des « malformations congénitales » — conduisant à la multiplication des tensions entre les sociétés.

En fait, l'évolution du marché de l'audio-visuel a rendu plus incertaine la division des tâches que la loi de 1974 a voulu instituer entre les organismes de la R.T.F.

C'est ainsi que l'on peut interpréter la crise économique et financière de la S.F.P., le développement anormal de la production interne des chaînes et la crise d'identité de l'I.N.A.

Paragraphe 1.

La crise de la S.F.P.

Aux termes de la loi du 7 août 1974, la Société française de production a pour objet de « réaliser des productions en film et en vidéo et de les commercialiser, notamment auprès des sociétés de programme ».

La division du travail entre la S.F.P. et les chaînes semblait donc parfaitement claire. Par leur dénomination même, ces sociétés évoquaient une opposition entre activités de production et activités de programmation. Celle-ci paraissait d'autant plus naturelle qu'elle correspondait, pour l'essentiel, à une division fonctionnelle de l'O.R.T.F. entre l'ancienne Délégation générale à la production — dont le centre de gravité géographique se situait aux Buttes-Chaumont — et les services des chaînes, auxquels s'ajoutaient quelques moyens de production légère, sans lesquels les nouvelles sociétés de programme n'auraient pas eu, notamment dans le domaine de l'information, les bases matérielles indispensables à leur autonomie.

Mais il semble, à la lumière de l'évolution récente de la R.T.F., que la cohérence d'un découpage fondé sur l'expérience acquise à l'intérieur d'une société très intégrée comme l'O.R.T.F. n'ait pu garantir la cohérence des activités d'entreprises confrontées à la concurrence.

Fondée sur un vocabulaire ambigu, cette distinction méconnaissait les sens multiples de la notion de production dans le domaine de l'audio-visuel. La transformation d'une division fonctionnelle, interne à l'ancien Office, en division du travail entre entreprises indépendantes, allait progressivement se révéler une source de confusion des responsabilités.

L'ambiguïté de la notion de production, mais aussi le déplacement de la frontière entre production lourde et production légère, ont suscité des tensions entre les sociétés de programme et la S.F.P. : théoriquement complémentaires, celles-ci sont devenues, dans une certaine mesure, concurrentes, créant ainsi les conditions d'une crise.

Cette crise, qui se présente d'abord comme un modèle de mauvaise gestion et l'annonce d'une faillite financière — 236 millions de francs de perte accumulées depuis 1975 —, pose, en fait, un problème économique et un problème financier :

— la S.F.P. est-elle viable ?

— comment cette société a-t-elle pu être amenée à une situation de faillite virtuelle ?

En ce qui concerne le problème économique, votre Commission vous propose l'analyse suivante : la S.F.P. n'a pas réussi à consolider sa position de fournisseur des sociétés de programme parce qu'elle n'a pas pu exercer pleinement son métier de producteur ; mais, en même temps, cette impuissance a été aggravée par le fait que, leurrée par les mirages des nouveaux marchés de l'audio-visuel, elle s'est lancée inconsidérément dans des opérations d'investissement aventureuses qui devinrent rapidement un alibi masquant l'absence d'une politique de rigueur interne.

Cependant, du point de vue financier, l'échec de cette politique n'est pas imputable à sa seule logique interne, ni même aux illusions sur lesquelles elle se fondait : il tient à la *persistance* des responsables dans un comportement qui apparaissait de plus en plus inadapté aux réalités du marché.

Il y eut donc, au départ, une **erreur stratégique** ; mais, elle est devenue une **faute de gestion** dès lors que les responsables de la S.F.P., au lieu de réagir en temps utile, ont laissé leur entreprise se crispier dans un déséquilibre économique bientôt irréversible.

Encore faut-il rappeler que la crise n'aurait pu atteindre son ampleur si, à l'**entêtement des dirigeants**, n'avait répondu un certain **attentisme des pouvoirs publics**, malgré les avertissements et les mises en garde du Parlement qui n'avait cessé de pressentir, puis de prévoir, la crise. Et qui, comme on le sait, ne fut guère entendu.

A. — **Produire pour la télévision : mission impossible pour la S.F.P. ?**

La S.F.P. avait-elle les moyens de produire pour les sociétés de programme, ainsi que le prévoyait la loi de 1974 ? **Cela supposait d'abord qu'elle puisse exercer efficacement le métier de producteur**, mais aussi qu'elle soit en mesure de résister à la concurrence des sociétés privées en préservant l'équilibre de ses comptes d'exploitation.

Etre producteur dans l'industrie du cinéma, ce n'est pas seulement être responsable de la fabrication d'un film ; c'est assurer toutes les fonctions d'un entrepreneur, au sens que la théorie éco-

nomique donne à ce terme, c'est-à-dire celui dont le rôle est d'innover, d'apporter des capitaux, de fabriquer et de vendre le produit. En effet, rassembleur d'idées, de capitaux et de talents, le producteur de cinéma assume les risques de fabrication et les risques de commercialisation à due proportion de son apport personnel en capital. Son pouvoir repose sur le droit d'initiative que lui confère sa responsabilité financière à tous les stades de la réalisation d'un film.

La S.F.P. pouvait-elle réellement se comporter vis-à-vis des chaînes comme un producteur de cinéma vis-à-vis des sociétés de distribution de films ? Dans ce cas, **l'initiative créatrice** aurait alors été transférée des chaînes à la S.F.P., contre l'intention du législateur et aussi contre toute logique, puisque la seule fonction des chaînes est la définition des programmes.

Un tel déplacement de responsabilité n'est, d'ailleurs, acceptable dans l'industrie du cinéma que parce que les entreprises de productions, indépendantes des sociétés de distribution, y sont suffisamment petites, voire éphémères : de ce fait, le pouvoir d'initiative inhérent à la fonction de producteur ne peut porter atteinte à l'autonomie du distributeur.

Il convient de remarquer, en outre, que, dans le secteur de la télévision, les risques assumés par le producteur n'ont pas la même portée, dans la mesure où le financement d'origine budgétaire élimine l'essentiel du risque de commercialisation : tandis que les distributeurs de films se contentent souvent d'apporter le concours d'une garantie bancaire ou d'une avance sur recettes, les chaînes fournissent l'essentiel des capitaux ; elles ont, par conséquent, les moyens de mener une politique de programmation indépendante.

C'est ainsi que les ambitions mêmes du premier président de la S.F.P. ont pu éveiller la méfiance des sociétés de programme, d'autant plus soucieuses de leur indépendance que leur existence était plus récente.

Ensuite, il est clair que **la lourdeur des structures de la S.F.P. ne lui permettait pas facilement de mener une véritable politique de production et, donc, de faire face à la concurrence des sociétés privées.**

En effet, la position dominante de la S.F.P., qui représente plus de 80 % des commandes des sociétés de programme, ne doit pas masquer le caractère évolutif de sa situation. Le tableau ci-après permet, en effet, de constater la multiplication par 2,5, en trois ans, de la part de marché des sociétés privées qui passe de 7,11 % en 1975 à 18,65 % en 1978.

	1975	Pourcentage	1976	Pourcentage	1977	Pourcentage	1978	Pourcentage
Production privée	32.316	7,11	69.141	13,36	89.038	17,67	104.192	18,65
S.F.P.	421.700	92,89	448.100	86,64	415.000	82,33	454.400	81,35
Total	454.016		517.241		504.038		558.592	

Encore marginale sur le plan statistique, la concurrence des sociétés privées de production se fonde sur des avantages structurels. D'une part, ces sociétés n'ont à supporter que des *charges fixes* très réduites, ce qui les rend moins sensibles aux fluctuations de leur chiffre d'affaires. D'autre part, leur *organisation commerciale* leur permet de proposer à leurs clients des prix compétitifs, alors même que leurs coûts de production ne sont pas sensiblement différents de ceux de la S.F.P.

Il est, en effet, essentiel de rappeler que, à la différence des sociétés privées qui n'ont pratiquement pas de personnel propre, la S.F.P. allait naturellement devoir faire face à des difficultés pour assurer le plein emploi de son personnel et de ses installations — notamment de ses studios.

L'importance de ces problèmes, en termes financiers, peut s'énoncer ainsi : **tandis que le ratio produit d'exploitation/personnel permanent est d'une personne pour 494.000 F de chiffre d'affaires pour les sociétés privées, il n'est que d'une personne pour 191.000 F de chiffres d'affaires pour la S.F.P.**

La même disparité peut être constatée en ce qui concerne le ratio produit d'exploitation/investissements : il est beaucoup plus faible à la S.F.P. — 1,13 — que dans les sociétés privées — 5,25 —.

La productivité des sociétés privées, mesurée en termes comptables, apparaît donc, en moyenne, très supérieure à celle de la S.F.P. Toutefois, compte tenu du montant plus important des rémunérations allouées aux personnels temporaires et des prix de location des matériels, il n'est pas rare que les coûts de production ne soient pas sensiblement différents entre la S.F.P. et ses concurrents pour les émissions les plus chères. La comparaison de deux séries « Voltaire » et « Monsieur Zola » en est une bonne illustration.

	Durée	Prix payé par la chaîne	Prix horaire	Coût horaire part de coproduction comprise
Voltaire - TF 1 (Télécip)	5 h 30 6 épisodes	5.100.000	927.272	1.252.000
Zola - A 2 (S.F.P.)	8 h 15 4 épisodes	9.000.000	1.090.000	1.188.000

L'avantage concurrentiel majeur des sociétés privées — et donc le handicap essentiel de la S.F.P. — est, avant tout d'ordre commercial : capable de prendre une initiative commerciale et financière en montant des coproductions, elles peuvent proposer aux sociétés de programme des prix plus compétitifs.

En définitive, la S.F.P. ne pouvait faire face à la concurrence et donc accomplir la mission qui lui était confiée par la loi de 1974 qu'à deux conditions :

- se doter d'une structure commerciale capable de sélectionner et de vendre des idées d'émissions ;
- alléger la charge résultant de l'importance de ses moyens permanents en personnel et en matériel.

Certes, **la S.F.P. n'est pas dénuée d'atouts dans la compétition avec les sociétés privées** : la qualification de ses personnels, l'importance et la disponibilité de ses installations et de ses moyens techniques lui permettent de répondre, notamment, à une demande pour des produits de haute qualité ou pour des opérations d'envergure à laquelle les sociétés privées ne peuvent, ni ne veulent satisfaire.

Mais, si la concurrence du secteur privé s'est révélée si vive, c'est bien que **la demande des sociétés de programme a eu tendance à se déplacer vers des produits pour lesquels la S.F.P. perdait peu à peu son monopole technique.**

Ainsi, la rupture du lien organique entre la S.F.P. et les chaînes a, en accélérant une évolution déjà ancienne, révélé brusquement une certaine **inadaptation de l'outil de production** de la S.F.P. que son intégration au sein de l'O.R.T.F. avait longtemps permis de masquer. En effet, la réforme avait fait disparaître toute **solidarité** entre les responsables de la programmation et ceux de l'outil de production. Dès lors, la nature des programmes demandés par les chaînes a cessé de dépendre des moyens disponibles.

La grille des programmations a peu à peu évolué vers de **nouveaux produits plus conformes** aux goûts du public. On a fait

plus d'émissions sportives, de feuilletons, de jeux ou de téléfilms et moins de dramatiques.

La demande de ce dernier type d'émissions connaît une régression relative, non par suite de la désaffection du public, mais parce qu'elles deviennent de plus en plus chères. Celles-ci exigent un tel niveau de qualité — le public ne se contente plus du direct qui était presque la règle pendant les années 1960 — que les prix en sont très élevés même pour les chaînes : l'insuffisante rigueur de leur gestion ne leur permet plus de dégager les moyens financiers pour en programmer autant qu'il y a quelques années.

Dans ces conditions, la S.F.P., dont les moyens techniques sont très largement adaptés à la production de dramatiques, allait inévitablement devoir faire face à des difficultés pour assurer son plan de charge. Elle ne peut, en effet, compenser la diminution de la demande pour ce type de produit par un redéploiement suffisant de ses activités sur les marchés en expansion, comme celui des feuilletons.

Ces produits sont caractérisés par une conception qui ne requiert pas les moyens de production les plus onéreux : mêmes décors, pour de nombreux épisodes, mêmes costumes, tournages pouvant être concentrés et planifiés en fonction de la disponibilité des moyens ou des interprètes. Ils sont donc amortis sur un grand nombre d'unités horaires de programmes. De plus, ils sont très généralement fabriqués dans un esprit qui implique l'exportation, au prix, s'il le faut, d'une certaine neutralité du sujet.

Cette analyse montre l'ampleur du défi auquel étaient confrontés les dirigeants de la S.F.P. Un nouveau statut de la production, des technologies en évolution, une situation devenue concurrentielle eussent exigé des réponses à la fois novatrices et réfléchies. Il fallait réagir et donc prévoir, décider courageusement des adaptations nécessaires et les mettre en œuvre avec détermination. Il fallait la rigueur et la lucidité ; on a choisi le laisser-aller et le risque démesuré.

B. — L'utopie des nouveaux marchés : une illusion logique.

Confiants dans les vertus de la concurrence, les pouvoirs publics ont, cependant, cru prudent de faire bénéficier la S.F.P. d'une **garantie financière**. Celle-ci avait été voulue **temporaire et dégressive** : il s'agissait de faciliter pour cette société l'apprentissage des mécanismes d'un marché que l'on espérait très concurrentiel, sans pour autant trahir l'esprit de la loi qui ne lui reconnaissait **aucun statut privilégié**.

Ces mesures transitoires, prévues par les cahiers des charges en 1975, prenaient la forme d'une contribution de TF 1, d'Antenne 2 et, subsidiairement, de FR 3, garantissant à la S.F.P. la couverture d'un pourcentage minimum de ses charges d'exploitation : 90 % en 1975, 75 % en 1976, 60 % en 1977, 45 % en 1978 et 30 %

en 1979. Ces pourcentages s'appliquent à une base réévaluée pour chaque société en fonction de l'évolution de ses recettes globales.

Conscient de la fragilité de la protection que constituait cette garantie réglementaire, le premier président de la S.F.P. avait défini une stratégie ambitieuse, s'appuyant principalement sur une volonté de **diversification** des marchés. Certes, on évoquait la **nécessité de « fidéliser »** les sociétés de programme pour rendre spontanées les commandes obligées résultant de la garantie. Mais, l'essentiel des espoirs reposait sur le **développement de nouveaux débouchés** : le cinéma et les produits audio-visuels de l'avenir.

Une telle politique, dite des trois couloirs — télévision, cinéma et nouveaux medias — **s'est révélée fondée sur une illusion**, logique, sans doute, mais particulièrement dangereuse.

L'utopie des nouveaux medias trouve essentiellement son origine dans une **intuition** du premier président de la S.F.P. pour qui la révolution audio-visuelle était imminente. Il fallait alors que la S.F.P. prépare, et même qu'elle anticipe le développement des techniques nouvelles de communication et de culture.

Cette stratégie n'était pas dénuée de logique. Elle reposait, en effet, sur **deux idées justes**. Il fallait **diminuer la dépendance mutuelle** des chaînes et de la S.F.P. Il était souhaitable que la S.F.P. puisse **substituer au monopole juridique** dont elle bénéficiait antérieurement **un monopole technologique** qui lui garantirait à nouveau des débouchés stables : compte tenu de la lourdeur de ses structures, la S.F.P. avait, en effet, plus de chance d'être **compétitive par la qualité de ses produits résultant de la maîtrise de technologies avancées** que par ses prix. En outre, le contrôle de nouvelles techniques de diffusion devait lui offrir des débouchés naturels pour certaines de ses productions télévisées.

D'une façon générale, qu'il s'agisse de cinéma ou de télévision, ces activités annexes devaient, au moins dans un premier temps, permettre de compenser la diminution — en quelque sorte contractuelle — et d'amortir les variations saisonnières des commandes des chaînes, pour assurer le plein emploi des moyens de production.

Les résultats d'une telle politique sont particulièrement **décevants** : certains medias, tels la vidéo-transmission n'ont fait l'objet que d'expériences ponctuelles : d'autres, comme les vidéodisques, restent encore aujourd'hui à l'état de projet. Enfin, certains commencent à se développer, mais non dans le sens prévu à la S.F.P. : ainsi, la diffusion des magnétoscopes dans le public n'a suscité encore d'autres demandes que celles de films de cinéma. Les tentatives de la S.F.P., dans ce domaine, se sont révélées, telle la société Vidéogramme, des échecs coûteux.

Quant au cinéma, son développement a été affecté par la priorité donnée à la production télévisée : les films produits ont souvent

été choisis en fonction de l'intérêt du sujet ou de leurs chances de succès commercial, que de l'existence de moyens disponibles à un moment donné. Inversement, l'activité cinématographique subit les contrecoups de la production pour la télévision : c'est ainsi que les besoins exceptionnels liés au rattrapage qui suivit la grève des comédiens ont eu pour conséquence une nette diminution de l'activité cinéma de la S.F.P. en 1978. Les résultats financiers sont médiocres, — même s'ils ne tiennent pas compte des coûts des prestations de personnels ou du matériel qui, de toute manière, auraient été supportés par la S.F.P. s'ils étaient restés inemployés.

En définitive, **l'utopie des nouveaux marchés était dangereuse. Elle concentrait les efforts de gestion dans le développement de ventes, en fait, aléatoires.** Elle conduisait à négliger les secteurs traditionnels et à **différer tout effort de rationalisation et de compression des coûts de production.** Elle incitait, enfin, les dirigeants à mener une politique d'investissements aventureuse dans une sorte de fuite en avant face aux difficultés immédiates.

CHIFFRE D'AFFAIRES (EN M.F. CONSTANTS 1975)

Hypothèse I. — Minimale.

	1975	Pourcentage	1976	Pourcentage	1977	Pourcentage	1978	Pourcentage	1979	Pourcentage	1980	Pourcentage	1981	Pourcentage
Sociétés de programme :														
— Fiction	136	30,2	109	23,9	129	28,92	139	31,80	149	32,81	159	33,68	159	33,75
— Autres produits	192	42,7	190	41,66	159	35,65	137	31,35	137	30,17	137	29,02	137	29,09
Sous-total	328	72,89	299	65,57	288	64,57	276	63,15	286	62,99	296	62,71	296	62,84
Production et coproduction S.F.P. :														
— Cinéma	6	1,33	16	3,5	20	4,48	23	5,26	30	6,60	35	7,41	35	7,4
— Télévision	10	2,22	10	2,19	12	2,69	13	2,97	15	3,30	17	3,60	17	3,6
— Autres médias	4	0,88	4	*	8	1,79	12	2,74	16	3,52	20	4,23	30	6,3
Sous-total	20	4,44	30	0,87	40	8,96	48	10,98	61	11,43	72	15,25	82	17,4
Prestations	102	22,66	127	27,85	118	25,45	113	25,85	107	23,56	104	22,03	99	21,02
Total	450	100	456	100	446	100	437	100	454	100	472	100	471	100

Perspective établie en juin 1976 à l'appui du plan de développement présenté par le premier Président de la S.F.P. au conseil d'administration, le 8 juillet 1976, en vue de la réalisation du centre de Bry-sur-Marne.

Hypothèse II. — Maximale.

	1975	Pourcentage	1976	Pourcentage	1977	Pourcentage	1978	Pourcentage	1979	Pourcentage	1980	Pourcentage	1981	Pourcentage
Sociétés de programme :														
— Fiction	136	30,22	109	23,60	159	31,30	159	31,54	159	28,14	179	28,36	199	29,39
— Autres produits	192	42,66	190	41,12	159	31,30	137	27,18	159	28,14	182	28,84	182	26,88
Sous-total	328	72,89	299	64,78	318	62,60	296	58,73	318	56,28	361	57,21	381	56,27
Production et coproduction S.F.P. :														
— Cinéma	6	1,33	16	3,46	24	4,72	32	6,34	40	7,07	55	8,71	55	81,24
— Télévision	10	2,22	10	2,16	13	2,25	17	3,37	20	3,53	23	3,64	27	3,99
— Autres medias	4	0,88	5	1,08	10	1,96	20	3,96	30	5,30	40	6,34	60	8,86
Sous-total	20	4,44	31	»	47	9,25	69	13,69	90	15,92	118	18,70	149	22
Prestations	102	22,66	132	»	143	28,14	139	27,57	157	27,78	152	24,08	147	21,71
Total	450	100	462	100	508	100	504	100	565	100	631	100	677	100

Une telle politique de diversification n'était pas mauvaise en soi : peut-être devait-elle être tentée, mais alors avec une certaine prudence pour tenir compte des capacités d'absorption du marché.

Ainsi, **l'ambition d'un équilibre entre les trois « couloirs » était irréaliste.** Même le plan de développement à moyen terme présenté au conseil d'administration, en juin 1976, repose sur des hypothèses que le simple bon sens aurait dû conduire à accueillir avec réserves : c'est ainsi, qu'en 1979, 10 %, selon l'hypothèse basse, de l'activité de la S.F.P. aurait dû être consacrée au cinéma et aux nouveaux marchés, dont 6.6 % pour le seul cinéma, soit un chiffre d'affaires presque équivalent à celui que réalise Gaumont comme premier producteur de films européens !

On remarque, toutefois, que **ce document ne prévoyait encore aucune réduction spectaculaire de la part des sociétés de programme dans le chiffre d'affaires de la S.F.P.** à l'horizon 1981 : cette part atteint environ 81 % dans l'hypothèse basse et 72 % dans l'hypothèse maximale. A noter que la part des sociétés de programme dans le chiffre d'affaires de la S.F.P., en 1978, soit 86 %, est à peu près celle prévue dans l'hypothèse minimale.

Comptant sur ces nouveaux marchés, les premiers dirigeants de la S.F.P. furent sans doute conduits à ne pas s'attaquer vraiment aux problèmes d'organisation interne, notamment commerciale, et à mettre en œuvre des investissements sans avoir fait les études et procédé aux consultations préalables.

Sur le plan de l'organisation, on avait mis en place **une gestion cellulaire.** Celle-ci était fondée sur une distinction entre les responsabilités de gestion confiées aux cellules opérationnelles — film, vidéo fixe et vidéo mobile — et accessoirement aux cellules logistiques, décoration, etc... — et les responsabilités décisionnelles incombant aux cellules pilotes constituées par deux divisions de produits (1).

(1) L'organisation de la S.F.P. était fondée jusqu'en 1978 sur la distinction suivante :

1° les cellules opérationnelles, soit les cellules film, vidéo fixe et vidéo mobile, responsables des moyens en hommes et en matériel, rattachées à chaque type de support (cadreurs, preneurs de son, monteurs, mais aussi le personnel de construction des décors, etc.) ;

2° la cellule personnel de production qui gère un certain nombre de catégories (scriptes, assistants de réalisation, directeurs de la photo, décorateurs, costumiers, etc.) nécessaires à la réalisation d'émissions quel qu'en soit le support ;

3° les cellules logistiques chargées de fournir un certain nombre de prestations techniques : décoration (personnel de montage des décors), accessoiristes, etc., laboratoires et intendance ;

4° deux divisions de produits chargées de négocier et de suivre l'exécution des commandes sans distinction de type de support ;

5° des bureaux spécialisés, soit :

— un bureau des collections responsable de la conception et de la réalisation de séries (documentaires, variétés, etc.) lancées à l'initiative de la S.F.P. en vue de la commercialisation sur le marché international ;

— une cellule art graphique qui réalise notamment les animations et les génériques.

Ces deux divisions, ainsi que la délégation aux relations internationales (1) assuraient les fonctions commerciales. On ne saurait, en effet, prétendre que les préoccupations commerciales aient été inconnues des responsables de la S.F.P. Ceux-ci ont **multiplié les initiatives commerciales ; mais elles se sont révélées inefficaces ou inutilement coûteuses.**

L'installation de bureaux à l'étranger, la création d'une société de commerce international comme T.C.R. (1) — aujourd'hui en sommeil — procède plus d'une volonté de prestige que d'un souci d'efficacité ! Quant au centre de l'Empire, il est la caricature — onéreuse — d'une telle erreur : une simple salle de projection de 40 places dans le même quartier aurait permis d'assurer, au moins aussi efficacement, la promotion des productions de la S.F.P.

Enfin, la volonté de fidéliser les chaînes, qui s'est traduite d'abord par de vaines tentatives pour prendre l'initiative d'opérations de coproduction, voire d'accords tripartites incluant les sociétés privées, a conduit la S.F.P. à se battre sur le terrain des sociétés privées. En acceptant, comme celles-ci, de traiter à prix fermes et définitifs par la procédure dite « de fermeture de l'enveloppe », la S.F.P. assumait tous les risques de la production privée sans avoir l'autorité dont ils sont la contrepartie. Une telle initiative, analysée plus loin, s'est révélée d'autant plus dangereuse pour l'équilibre financier de la S.F.P. que la concurrence des sociétés privées et la nécessité de faire du chiffre d'affaires pour absorber ses coûts fixes, l'ont conduite à pratiquer des prix plus serrés, bien souvent trop justes pour tenir suffisamment compte des imprévus et des frais généraux.

La stratégie de la fuite en avant n'est jamais aussi flagrante qu'en ce qui concerne la politique d'investissement. Mais c'est aussi à ce niveau que se fait jour le plus clairement la distinction entre l'erreur initiale de stratégie et la faute ultérieure de gestion, aggravée par l'attentisme des autorités de tutelle.

(1) La délégation aux relations internationales a comme objectifs :

- de faire connaître les produits S.F.P. à l'étranger ;
- de faire l'inventaire des situations et des marchés par pays ;
- d'établir un tableau de bord des relations avec ces pays ;
- de maintenir les contacts entre les cellules opérationnelles et les organismes ou clients étrangers ;
- de prêter son concours pour la recherche des participations financières qui s'offrieraient hors de France, pour les projets élaborés par la S.F.P. ;
- de porter assistance et conseil aux responsables des cellules opérationnelles avant le lancement des produits, c'est-à-dire fournir aux cellules opérationnelles et de production les informations et études qui leur sont nécessaires, et guider leur action dans le cadre du tableau de bord des relations avec les pays.

(1) T.C.R. : Télévision, cinéma, radio ; société anonyme dont les principaux actionnaires sont, outre la S.F.P., la Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion (C.L.T.), l'Institut de développement industriel (I.D.I.) et Bornim S.A.

C. — De l'entêtement des dirigeants à l'attentisme des pouvoirs publics.

Si l'ambiguïté des relations commerciales entre les chaînes et la S.F.P. tient — pour reprendre une formule qui sera analysée ultérieurement — à ce qu'elles n'échangent pas du *vrai argent*, la crise financière de la S.F.P. vient essentiellement de ce qu'elle n'est pas une société anonyme comme les autres avec de « vrais » actionnaires.

Le rôle de l'actionnaire est à la fois d'apporter les capitaux nécessaires au bon fonctionnement de l'entreprise et d'en contrôler la gestion par l'intermédiaire de ses représentants au conseil d'administration. En raison de ce double rôle et de cette double responsabilité, votre Commission n'hésite pas à s'interroger sur l'attitude des pouvoirs publics tant le statut de société anonyme de la S.F.P. paraît fictif sur ce plan : la faillite de la S.F.P. n'est pas seulement celle de la politique de son président-directeur général, c'est aussi celle de son conseil d'administration et, d'une façon générale, des autorités de contrôle qui n'ont pas réagi face à une situation financière qui se dégradait de jour en jour.

Le premier devoir d'un actionnaire est d'apporter à l'entreprise les fonds propres lui permettant d'assurer sa trésorerie. Force est de constater que, malgré l'insistance des intéressés et les remarques constantes de votre Rapporteur, au nom de la commission des Finances du Sénat, la S.F.P. n'a pu disposer d'un fonds de roulement suffisant.

Certes, l'Etat avait bien contribué au capital de la société (1) lors de sa constitution, mais essentiellement par des apports physiques constitués d'immeubles comportant le plus souvent de lourdes charges d'entretien. L'apport en numéraire n'était que de 500.000 F. montant presque ridicule, lorsque l'on sait qu'**une société de cette importance doit disposer d'un fonds de roulement équivalent à deux mois de chiffre d'affaires** (2). En outre, en contrepartie de ces apports déjà très insuffisants, la S.F.P. a dû prendre à sa charge 88 millions de francs de dettes correspondant à une fraction du passif de l'ex-O.R.T.F.

Ce n'est qu'en mai-juin 1976 que les dirigeants de la S.F.P. reçoivent un complément : 10 millions de francs d'apport en capital versé par les actionnaires du secteur public et 80 millions de francs obtenus grâce à un emprunt souscrit par ces derniers, à raison des montants suivants :

(1) D'un montant de 241.636.000 F.

(2) Soit une somme de l'ordre de 80 millions de francs.

— Caisse des dépôts	40,0
— Union des assurances de Paris	15,2
— Groupe des assurances nationales	9,6
— Assurance générale de France	9,6
— Mutuelle générale des fonctionnaires	5,6
Total	<u>80,0</u>

Ainsi la S.F.P. obtenait-elle une fraction des sommes nécessaires à son fonds de roulement, non pas en capital, mais sous forme d'un emprunt dont les charges financières devaient peser lourdement sur les comptes d'exploitation de la société.

L'Etat porte donc la responsabilité directe de l'endettement excessif de la société.

DETTES A COURT ET LONG TERME DE LA S.F.P.

	1977	1978	Variation
A. — Dettes à long ou moyen terme :			
• Emprunt ex-O.R.T.F.	29.342	28.545	— 797
• Emprunt obligataire	80.000	80.000	»
• Emprunt MT. (S.O.F.E.T.)	4.000	3.000	— 1.000
• Emprunt LT. Caisse des dépôts :			
• Bry II	»	47.875	+ 57.000
• Fonds de roulement	»	9.125	
Sous-total A	113.342	168.545	+ 55.203
B. — Dettes à court terme (hors les dettes considérées comme « normales » dans le cycle d'exploitation)			
• Pool S.O.F.E.T.-S.O.F.I.D.I.	28.729	26.871	— 18.521
• Service liquidateur de l'O.R.T.F. et comptabilité publique	32.161	36.958	+ 4.797
• Règlements différés	»	41.317	+ 41.317
• T.V.A.	»	20.029	+ 20.029
• Découvert bancaire	27.021	29.609	+ 2.588
Sous-total B	87.911	154.784	+ 66.873
Total A + B	201.253	323.329	+ 122.076
C. — Frais financiers	14.900	27.000	+ 12.100

Comme en témoigne le tableau ci-dessus, cet endettement — déjà évoqué dans un précédent passage du rapport — trouve également son origine dans une politique d'investissement trop ambitieuse. Ce qu'il faut alors se demander, c'est comment on a pu poursuivre une politique qui ne tenait pas compte des réalités du marché ; mais, surtout, pourquoi l'Etat n'est pas intervenu plus tôt pour contrôler la

gestion d'une société dont il était actionnaire, en obligeant les dirigeants de la S.F.P. à mener une politique plus rigoureuse. Et comment, enfin, le conseil d'administration a pu l'accepter !

En effet, ce n'est qu'en juillet 1978 que le président-directeur général de la S.F.P. décide de rectifier sa politique en définissant un plan de redressement : la faute de celui-ci n'est ni d'avoir été ambitieux pour l'audio-visuel français, ni même d'avoir défini une stratégie sur le fondement de simples intuitions ; elle est plutôt de s'être obstiné à la poursuivre jusqu'à la catastrophe financière, sans avoir procédé aux restructurations indispensables et pris les précautions sociales nécessaires. On ne saurait trop souligner, à ce sujet, l'étonnante discrétion du conseil d'administration au cours de cette période : certes, les représentants de l'Etat ont mis l'accent sur certaines difficultés de la politique qui leur était soumise ; mais leurs interventions ont manifesté plus un réflexe de prudence que la volonté de mettre en garde le président-directeur général de la S.F.P. sur les risques qu'il faisait courir à la société. Le cas du centre de Bry-sur-Marne est révélateur de cette **attitude prudente mais quelque peu attentiste des représentants de l'Etat.**

C'est ainsi que le conseil d'administration de la S.F.P. délibéra de la question en juillet 1976, sur la base d'un projet d'un montant de 500 millions de francs, permettant le regroupement de l'ensemble des moyens de production de la société à Bry-sur-Marne. A la suite d'un débat où les représentants de l'Etat font certaines réserves, soit qu'ils s'inquiètent de la comptabilité du projet avec la situation de l'industrie cinématographique, soit qu'ils rappellent la nécessité de tenir compte des capacités financières de la société, le conseil d'administration ajourne, en fait, sa décision en ne retenant le projet du président-directeur général que comme une « *base de travail* ». Mais, la décision finale, prise en mars 1978, pour un projet ramené à 150 millions de francs, sera, en fait, remise en cause par la crise de la fin de l'année qui a provoqué l'interruption des travaux.

Le texte de la résolution (1) relative à ce projet et les interventions auxquelles elle donne lieu au conseil d'administration manifes-

(1) Résolution adoptée le 8 juillet 1976 par le conseil d'administration de la S.F.P., sur le projet de Bry-sur-Marne :

« Après avoir pris connaissance des documents analytiques concernant le marché de l'audio-visuel, et de la part minimale que la S.F.P. pourrait en attendre pour ses activités, le conseil d'administration retient les objectifs de production énoncés comme une base de travail.

« Pour atteindre ces objectifs, la S.F.P. devra tenir compte de l'évolution des techniques, rationaliser les méthodes de production, ce qui implique une restructuration de lieux et la mise en place de nouveaux moyens, notamment à Bry. Cette dernière option géographique résulte de données antérieures héritées de l'Office et dictées par la politique de l'aménagement du territoire.

« Il souligne que l'étude de ce projet devra, en tout état de cause, prendre en considération la situation actuelle et l'évolution prévisible de la capacité des studios installés en France en réponse au reste du marché. »

tent une nette tendance des personnes intéressées à souligner la responsabilité de l'Etat dans la construction du centre.

D'une façon générale, votre Commission aurait souhaité trouver dans les procès-verbaux des conseils d'administration de la S.F.P. des observations qui soient plus que de simples précautions.

C'est ainsi que nulle part on ne voit quelqu'un s'inquiéter de **la croissance des effectifs** dans une entreprise qui ne cesse, pourtant, d'accumuler les pertes : on compte 239 recrutements depuis 1975, soit, au total, 498 entrées en tenant compte des 138 régularisations de postes de collaborateurs « occasionnels permanents », des 75 réintégrations après un congé maladie ou maternité et des 44 échanges avec les autres sociétés de la R.T.F.

On peut, enfin, ajouter qu'il ne semble pas normal que le conseil d'administration de la S.F.P. se soit réuni peu fréquemment, alors que la société accumulait 236 millions de francs de pertes en quatre ans.

Paragraphe 2

Le développement anormal de la production interne des chaînes.

L'augmentation de la part de production interne des sociétés de programme illustre également la mauvaise définition des rôles impartis aux organismes issus de l'O.R.T.F.

L'article 13 de la loi du 7 août 1974 dispose qu'« une société de production (la S.F.P.) réalise des productions en film et en vidéo qu'elle commercialise notamment auprès des sociétés de programme ». Mais le même texte, dans son article 8, autorise les sociétés nationales de télévision à produire des émissions. Où passe la ligne de démarcation ?

A. — Une notion difficile à cerner.

Le cahier des charges, « *la pièce maîtresse de la mise en place du projet proposé* », selon les propres termes du Secrétaire d'Etat, porte-parole du Gouvernement, tel qu'il fut établi au lendemain de la réforme, tente d'en donner une première définition. Les articles 131 pour TF 1 et 130 pour Antenne 2 précisent, en effet, que :

« *La société n'est pas autorisée à réaliser par ses propres moyens des productions lourdes. Elle ne peut prendre des intérêts dans une société dont les activités sont constituées en tout ou partie par des productions lourdes, à l'exception de la société Technisonor, ou établir des relations préférentielles avec elle, sous la seule réserve des dispositions précédentes concernant la société de production issue de l'O.R.T.F.* ».

L'article 121 du cahier des charges de FR 3 dispose, en outre, que :

« La société ne peut se doter de moyens de production lourde, à l'exception de ceux dont elle dispose dans ces centres régionaux de Lille, Lyon et Marseille. »

Mais la notion de production lourde n'est pas sans poser de très sérieuses difficultés d'application.

Les dispositions arrêtées en 1975 n'ont pas permis, semble-t-il, d'établir un partage équitable puisque, par un arrêté du 22 juin 1977, le cahier des charges des sociétés TF 1 et Antenne 2 a été modifié afin de donner une définition plus précise de la notion de production lourde :

« S'agissant des émissions de fiction, on entend par production lourde toute production comportant une continuité dialoguée et plusieurs comédiens et impliquant plusieurs lieux scéniques fabriqués ou aménagés, ou nécessitant le recours à des moyens techniques autres que ceux du reportage » (articles 131 pour TF 1 et 130 pour Antenne 2 modifiés).

Ce développement de la production interne des chaînes peut être appréhendé de différentes façons.

Le contrôleur d'Etat près les organismes de R.T.F. a tenté de déterminer la répartition entre le personnel de production et celui chargé de la gestion : 62 % des personnels de TF 1 et Antenne 2 pourraient ainsi être considérés comme directement liés à la production.

Selon la même source, la société TF 1 possède environ le double des moyens de production interne d'Antenne 2.

Au moment de la liquidation de l'Office, sept équipes films de production légère (trois personnes en moyenne) ont été attribuées à la deuxième chaîne, qui sont utilisées principalement à la réalisation de documentaires (*« Fenêtre sur », « Des animaux et des hommes »*, etc.). A ces moyens de production s'ajoutent les équipes vidéo indispensables au fonctionnement des deux studios attribués à la société, équipes dont les effectifs ont cru d'une vingtaine de personnes depuis cinq ans.

Dans une réponse à un questionnaire de la Commission d'enquête, TF 1 précise que : *« depuis la création de la société, c'est dans les catégories de personnels directement affectés à la production que la progression des effectifs a été la plus forte. C'est ainsi que, si de 1975 à 1978, l'évolution des effectifs moyens annuels de personnel relevant de la convention collective générale a été de l'ordre de 26 %, celle des personnels classés dans la filière production télévision (assistants de réalisation, scripts, monteurs, opéra-*

teur de prises de vues, décorateurs, cadres de production) s'est élevée à 40 %, cette évolution plus élevée du nombre des personnels de production s'expliquant essentiellement par l'ouverture sur TF 1 de nouvelles tranches horaires d'émission. »

La progression en volume horaire des productions internes de la société TF 1 autres que l'information et les sports, traduit nettement cette tendance :

Années	TF 1
1975	541
1976	841
1977	827
1978	921

L'analyse de ces productions par origine de fabrication pour l'année 1978 permet de constater que les trois grands secteurs de production interne sont : le théâtre et la musique, les émissions pour la jeunesse et celles de l'après-midi, enfin, les hebdomadaires.

PRODUCTION DE TF 1 POUR 1978

(En pourcentage par genre.)

	S.F.P.	Internes	Privés (et achats de droits)
Documentaires	43	21	36
Variétés	89,3	6,5	4,2
Fiction	57	»	43
Jeunesse et émissions de l'après-midi ..	35	32,6	33,4
Théâtre et musique	19	75	6

B. — Les méthodes de production interne.

La Commission a examiné plus particulièrement les dossiers que FR 3 lui a soumis, ainsi que les procédures suivies par A 2. Les indications données en ce qui concerne TF 1 ont semblé homogènes avec les constatations établies pour les deux autres sociétés de programme.

Les documents et les indications fournis font apparaître que l'élaboration d'une commande interne emprunte un cheminement assez comparable à celui adopté dans le cas d'une production externe, commandée à la S.F.P. ou à une société privée.

On retrouve avec régularité les notions de commande d'étude de production, de devis, puis de commande de réalisation. Le suivi administratif des dossiers peut même être considéré comme meilleur, ce qu'explique assez aisément le rapport hiérarchique interne, substitué à celui de client à fournisseur, fréquemment moins précis dans la forme.

Lorsque le devis, qui fait l'objet d'un examen détaillé, est accepté, après avoir été dûment travaillé pour être rendu compatible avec les crédits susceptibles d'être utilisés pour l'émission considérée, la production fait alors l'objet d'une commande interne sur cette base. Quant au contrôle des dépenses engagées, il s'exerce au niveau du suivi budgétaire propre à chaque société.

Il existe naturellement quelques différences de procédure de l'une à l'autre, sans que la méthode en soit pour autant affectée.

C. — Les justifications avancées.

Deux arguments sont avancés pour justifier le développement de la fabrication interne d'émissions :

1. **La sensible progression de la durée des programmes depuis janvier 1975**, liée aux possibilités financières des sociétés de programme, a entraîné la multiplication des émissions réalisées avec des moyens légers (1.600 heures de télévision supplémentaires en quatre ans, dont 1.005 pour TF 1 et A 2).

2. **Le progrès technique milite en faveur de l'utilisation de moyens légers de production**, que les chaînes possèdent et sont à même d'accroître.

La tentation est grande alors de poursuivre dans la voie des économies. TF 1 aurait établi que, pour une série du type « L'inspecteur mène l'enquête », elle pouvait produire avec la même enveloppe financière 7 à 8 épisodes au lieu de 5 seulement si elle avait recours à la S.F.P.

La variation des commandes de production des sociétés de programme à cette dernière société illustre ce phénomène. Si le chiffre d'affaires de la S.F.P. avec les chaînes a progressé régulièrement, l'analyse du volume horaire réalisé révèle une baisse très sensible de la demande. Votre Rapporteur constatait, en novembre 1977, au nom de la commission des Finances, que la S.F.P. aurait produit, en 1977, « 200 heures de moins pour les sociétés de programme en raison de la forte diminution de leurs commandes d'émissions documentaires et musicales. A cela, s'ajoute le fait que les sociétés de programme commandent maintenant en façonnage des émissions jusque là réalisées en production ».

D. — Les inconvénients résultant de cette évolution.

Cette mauvaise répartition des rôles en matière de production présente deux inconvénients.

Le premier réside assurément dans la **concurrence faite à la S.F.P.** qui voit diminuer le nombre d'heures de commande sans pouvoir réduire, de façon notable, ses coûts fixes.

Le second tient à la **difficulté de définir avec précision le prix de revient des productions internes des sociétés de programme.** Le montant des devis établis est celui qui résulte de la prise en compte des dépenses que cette production interne amènera la société de programme à exposer, par un déboursé au profit de créanciers extérieurs (acteurs, figurants, prestataires de services) et de la valeur des moyens internes mis en œuvre, qui est apprécié au moyen de « coûts standards » ou de « barèmes internes », difficiles à cerner.

Votre Commission a relevé, qu'en règle générale, ces barèmes ne prennent pas en compte les coûts d'administration générale et de frais généraux et, en tout cas, pas dans leur totalité.

On est ainsi amené à considérer que, dans le montant des devis, donné comme représentatif du coût de la production interne, seule la partie qui concerne les déboursés vers l'extérieur paraît réellement représenter la réalité. La partie propre aux prestations internes est très certainement voisine de cette réalité mais avec un coefficient d'incertitude impossible à déterminer.

C'est donc pour donner une représentation chiffrée de cet aspect de la vie des sociétés de programme, plus que dans l'intention d'instituer des comparaisons au sens strict, que sont relevés les coûts suivants en ce qui concerne FR 3 :

— pour une émission produite en 1978, de 1 h 30 sous le titre « L'œil du sorcier », le coût estimé a été de 2.173.460 F, soit un coût horaire de 1.449.733 F ;

— pour la réalisation en 1978, sous le titre « Cyrano de Bergerac » en vidéo mobile, d'une émission tirée du spectacle produit à Marseille par l'opéra de cette ville et Roland Petit, le coût s'est élevé à 1.361.242 F, soit un coût horaire de 907.495 F.

Il faut remarquer que seuls ces coûts de FR 3 présentent un intérêt car ils concernent des productions comparables à celles qui peuvent être commandées par les sociétés de programme à l'extérieur (à la S.F.P. ou aux sociétés privées).

En revanche, il apparaît impossible de rapprocher utilement les coûts des émissions internes d'Antenne 2 pour des productions légères de ceux de la S.F.P.

Ainsi, les après-midi qu'Antenne 2 réalisait avec ses propres moyens jusqu'en 1978 étaient évalués à 1 million de francs par an. Ces mêmes émissions, confiées aujourd'hui à la S.F.P., représentent une dépense annuelle de 6 millions de francs.

Dans le premier cas, la société Antenne 2 tirait, avec une augmentation de personnel limité, le meilleur parti des studios qu'elle possède (1) et ne supportait donc qu'un coût marginal très faible.

Dans le second cas, la S.F.P. facture, comme il se doit, la location du studio, les personnels nécessaires et une part de ses frais généraux.

Ces différences relevées dans la définition des coûts interdisent donc toute comparaison. Elles traduisent, une nouvelle fois, les graves incertitudes qu'engendrent les méthodes comptables en vigueur dans les organismes issus de l'O.R.T.F.

Si le développement de la production interne des chaînes traduit une confusion des fonctions, celle-ci est également illustrée par les difficultés que connaît l'Institut national de l'audio-visuel.

Paragraphe 3.

La crise d'identité de l'Institut national de l'audio-visuel.

Malgré une tentative pour surmonter ses handicaps initiaux, l'I.N.A. connaît une dégradation de sa situation financière, révélatrice d'une grave crise d'identité.

A. — Les handicaps initiaux.

Conséquence d'une origine imprévue, les handicaps de l'I.N.A. résultent d'une disparité des missions, d'une juxtaposition des services et d'une insuffisance de moyens.

1. Une origine imprévue.

Bien que sa création eût été recommandée par la Commission culturelle du VI^e Plan, l'Institut national de l'audio-visuel n'était pas prévu dans le projet initial de partition de l'O.R.T.F. L'I.N.A. fut introduit dans le schéma d'ensemble de la réforme de 1974 par un amendement de la commission des Finances du Sénat, présenté par M. André Diligent, qui mit l'accent sur l'existence d'un « trésor inestimable », celui des archives, et « d'une expérience unique au

(1) La création d'un journal télévisé de la mi-journée ne permet plus aujourd'hui de réaliser ces émissions dans les studios de la société.

monde », le service de la recherche. L'amendement fut adopté, malgré l'opposition du Gouvernement qui entendait se réserver la création d'un organisme de même nature, en y incluant la formation professionnelle, mais par voie réglementaire.

Aussi, aux termes de l'article 3 de la loi du 7 août 1974, fut-il « *créé un institut de l'audio-visuel chargé notamment de la conservation des archives, des recherches de création audio-visuelle et de la formation professionnelle. Cet institut constitue un établissement à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du Premier ministre* ». L'imprévision gouvernementale qui a conduit le Parlement à créer l'I.N.A. explique le caractère pour le moins hétéroclite des missions assignées à l'Institut.

2. *L'hétérogénéité des missions de l'I.N.A.*

Le regroupement au sein de l'Institut de certaines fonctions assurées par l'ex-O.R.T.F. — archives, recherche, programmation, formation professionnelle — constitue sa particularité.

Ces fonctions sont, en effet, fort diverses puisqu'elles recouvrent des activités de service et des missions de développement de la communication.

Comme prestataire de service, l'I.N.A. assure la conservation des archives et la formation professionnelle de l'ensemble des personnels des organismes issus de la loi de 1974.

En tant qu'organisme de recherche, l'I.N.A. a développé des activités de création, de programmation et de diffusion internationale.

L'hétérogénéité des missions recouvrait la juxtaposition des services regroupés au sein de l'Institut.

3. *La juxtaposition des services.*

L'I.N.A. fut créé par la juxtaposition de quatre services de l'O.R.T.F. : les archives, la formation professionnelle, la diffusion internationale et la recherche (longtemps animée par Pierre Shaeffer). Aucune orientation initiale ne prédisposait les divers départements constitutifs de l'I.N.A. à travailler solidairement. A l'exception de la recherche, chaque service pouvait fonctionner de manière autonome en remplissant les obligations fixées par le cahier des charges.

Cette disparité trouvait sa concrétisation spatiale dans l'extrême dispersion des locaux affectés à l'Institut, lors de la dévolution immobilière de l'Office.

4. *La dispersion immobilière.*

Les services de l'I.N.A. sont répartis en **huit implantations principales**. Si la Présidence et les services centraux sont installés à Paris, boulevard Jules-Ferry, les locaux de Bry-sur-Marne abritent la Direc-

tion de la formation professionnelle et de l'action internationale, ainsi que le Département des moyens d'exploitation et le service de la recherche. Les autres départements et délégations de l'I.N.A. sont dispersés dans des emprises louées par l'Institut : les bureaux du quai de Valmy, les tours des Mercuriales à Bagnolet, les locaux de Gennevilliers, le magasin des Essarts, la phonothèque de la Maison de la radio et les archives d'actualités de Cognacq-Jay...

Outre l'inconvénient de la précarité des conditions d'occupation, **la dispersion actuelle engendre des surcoûts financiers tout en entravant le fonctionnement des services.**

Le coût total de la location des immeubles s'élèvera à 6,7 millions en 1979, dont plus de 2 millions pour les tours des Mercuriales à Bagnolet.

L'analyse des coûts directs ne recouvre pas l'intégralité des dépenses qui résultent de la dispersion immobilière.

Une étude plus détaillée des inconvénients financiers de la multiplication des locaux de l'I.N.A. impliquerait la prise en compte des coûts indirects, tels le prix de la circulation de l'information et les gênes de fonctionnement dues à des installations inadaptées mais dont le caractère provisoire exclut toute tentative d'aménagement.

Un tableau de la difficile genèse de l'Institut ne pourrait prétendre à l'exhaustivité sans mention de l'insuffisance des moyens affectés à l'I.N.A.

5. *L'insuffisance des moyens.*

Aucun des services composant l'I.N.A. ne s'était administré de manière autonome et ne disposait donc des cadres aptes à assumer cette mission.

a) *Les moyens humains.*

Lors de la répartition du personnel de l'O.R.T.F., l'inexistence d'un statut du personnel de l'I.N.A. n'a pas exercé d'effet attractif. De nombreux cadres de l'ex-O.R.T.F. ont préféré leur intégration dans une autre institution, laissant l'I.N.A. dans un état de sous-encadrement.

Dans d'autres domaines, l'établissement était si démuné en hommes qu'il ne disposait pas de personnels de maintenance, ni d'un nombre suffisant de techniciens pour la mise en œuvre des équipements de Bry-sur-Marne.

b) *Les moyens financiers.*

En matière financière, la situation de l'Institut était précaire. L'établissement n'ayant reçu, lors de sa création, aucune part de la do-

tation en fonds de roulement de l'ex-O.R.T.F. Les activités de l'I.N.A. impliquaient, cependant, des dépenses de préfinancement (par exemple, pour la préparation des stages de formation professionnelle) et des avances de trésorerie (pour les productions de commande).

L'absence d'un fonds de roulement contrecarrait les initiatives de l'I.N.A. pour développer la prospection de nouveaux types de stages ou le lancement d'actions de recherche.

La dotation de trésorerie de 4,8 millions de francs promise initialement et inscrite à l'actif du bilan n'a jamais été versée par l'Etat. C'est pourquoi, dès l'origine, des problèmes financiers sont apparus. En outre, la régularité du versement des contributions forfaitaires dues par les partenaires de l'I.N.A., à un rythme bi-mensuel, n'a pu être entièrement respectée.

B. — Une tentative de cohérence.

Face à ces contraintes originelles, l'I.N.A. a essayé de se doter d'une unité fonctionnelle, en tentant d'assurer :

- une complémentarité des missions ;
- une coordination des services.

1. *La complémentarité des missions.*

Le caractère quasi hétéroclite des fonctions de l'Institut requérait un principe de cohérence non formulé lors de la création de l'I.N.A.

Le parti retenu par la Direction de l'établissement fut de définir une vocation première de prospection et d'établir, sur le fondement de la priorité de la recherche, des liaisons entre les diverses missions de l'Institut. Le cadre très général de l'article 12 du cahier des charges favorisait la mise en œuvre de ce principe unificateur.

Ainsi, la recherche devenait le pivot autour duquel s'organisaient les multiples fonctions de l'Institut. Les archives par leur utilisation, la formation professionnelle par l'initiation aux techniques nouvelles, la programmation par son application des recherches se révélaient complémentaires dans une optique prospective.

En outre, chaque service découvrait ses liens d'interdépendance. Pour n'en retenir qu'un exemple, des rapports de complémentarité étaient établis entre les archives et la production (films de montage), les archives et la recherche (le fonds d'archives, mine inépuisable pour les chercheurs), les archives et la formation (apprentissage aux techniques de la conservation).

Selon les propres termes du Président Pierre Emmanuel, il s'agissait de faire de l'I.N.A., sur le plan national et international, « *une institution de référence unique au monde, où la recherche, l'expérimentation, la création iraient de pair avec la conservation des archives et la formation professionnelle* ».

La conception retenue était très large selon les termes mêmes de l'article 12 du cahier des charges. Elle dépassait le cadre de l'audio-visuel pour se situer sur le terrain de la communication sociale.

Mais la définition d'une dynamique unificatrice impliquait une meilleure coordination des services.

2. *La coordination des services.*

L'organisation administrative de l'I.N.A. présentait deux inconvénients.

D'une part, l'éclatement excessif des structures favorisait un risque réel d'*auto-administration* et de constitution de fiefs à l'intérieur de l'I.N.A. (archives, formation professionnelle).

D'autre part, la dispersion des moyens techniques entre la formation professionnelle et les programmes ne prenait pas en compte les problèmes de gestion commune. La réforme administrative qui fut décidée et réalisée entre 1976 et 1978 s'est traduite par la *création d'un Département des moyens d'exploitation (D.M.E.)* et l'institution d'un *secrétariat général*.

Rattaché à l'administration centrale, le D.M.E. regroupe les moyens d'exploitation jusqu'alors dispersés entre les départements de la formation professionnelle, de la recherche prospective et des programmes de création. Dans le même temps, la formation professionnelle et l'action internationale voyaient leurs échelons administratifs regroupés en un service commun.

Quant au secrétariat général, créé en avril 1978, dans le dessein d'assurer une meilleure coordination, et chargé de l'ensemble de l'organisation, il supervise l'administration générale et le Département des moyens d'exploitation.

Mais, force est de constater que l'effort de cohérence et l'aménagement des départements administratifs n'ont pu enrayer la **dégradation de la situation financière de l'établissement, révélatrice de sa crise d'identité.**

C. — La dégradation de la situation financière de l'I.N.A. (1).

L'Institut national de l'audio-visuel a connu une forte expansion de ses multiples activités. Mais la dégradation progressive de sa situation financière souligne la fragilité des efforts accomplis.

1. *Le développement des actions de l'I.N.A.*

L'accroissement du budget de l'Institut et le gonflement de ses effectifs traduisent le développement des activités de l'I.N.A.

En cinq années de fonctionnement, le budget de l'I.N.A. (1) a doublé :

1975	: 103,7 millions de francs
1976	: 159,3 millions de francs
1977	: 178,7 millions de francs
1978	: 188,5 millions de francs
1979	: 202,1 millions de francs (budget primitif).

Quant aux effectifs, ils ont connu une croissance de + 45 % depuis 1975, passant de 658 au 1^{er}-1-1975 à 956 au 31-10-1978.

L'augmentation des effectifs, inférieure à la croissance du chiffre d'affaires de l'Institut, reste, comme l'a souligné la Cour des comptes, en deçà des effectifs budgétaires autorisés et n'apporte pas de solution au sous-encadrement de l'I.N.A.

L'insuffisance de la grille des salaires et la suppression des grades d'administrateur en chef et d'ingénieur en chef dans le statut de 1975, tout en empêchant l'I.N.A. de recruter des cadres de haut niveau, l'obligent à recourir à des fonctionnaires en détachement pour les postes de direction.

Il semble donc que l'I.N.A. ne dispose pas des moyens de sa politique.

2. *La fragilité financière.*

L'examen des comptes d'exploitation laisse apparaître une discordance entre la progression des charges et celle des produits. En 1977, les charges se sont élevées à 186,2 millions et les produits à 175,6 millions, soit une perte de 10,6 millions. En 1978, le déficit d'exploitation a atteint 14 millions de francs.

(1) Les observations présentées ci-après complètent les données plus générales contenues dans le chapitre II du présent rapport.

(2) Source : I.N.A.

La situation s'est aggravée par l'évolution des ressources de l'I.N.A.

La diminution en valeur relative de la part des ressources provenant de la contribution forfaitaire (des sociétés de la R.T.F.), constituant l'élément stable des revenus de l'Institut, est un élément préjudiciable à la recherche d'un financement équilibré de l'établissement public : 52 % pour le budget de 1979 contre 70 % en 1975.

La partie « assurée » des ressources de l'I.N.A. ne couvre plus les frais de personnels qui représentent 56,7 % des dépenses du budget 1979.

Les recettes hors contribution forfaitaire présentent un caractère aléatoire et souffrent au surplus des retards apportés dans la conclusion des conventions de financement et dans l'émission des titres de recettes.

L'absence de dotation initiale ne saurait donc expliquer, à elle seule, la situation actuelle de dégradation financière.

De graves insuffisances, déjà observées dans le chapitre II, subsistent en matière budgétaire et dans la gestion comptable.

Malgré des réformes successives, les structures administratives ne présentent pas un degré suffisant de cohérence et manifestent un état de sous-administration.

L'I.N.A. se trouve, par conséquent, dans une situation critique qui compromet son avenir.

D. — L'avenir de l'I.N.A.

Déjà, la détérioration financière de l'Institut l'a contraint à effectuer un choix dans la priorité de ses fonctions au détriment de sa vocation expérimentale.

L'interruption des opérations de coproduction avec le cinéma et le déclin sensible de la part des ressources consacrées à la recherche illustrent la mise en sommeil de la mission prospective de l'Institut.

Certes, l'I.N.A. s'est laissé dépasser par le foisonnement et la dispersion de ses expériences. L'Institut n'en mérite pas pour autant de se voir supprimer cette dimension spécifique. La tendance actuelle à la réduction de l'audio-visuel prospectif au profit de l'audio-visuel quotidien impliquerait une réaction et le maintien de lieux d'expérimentation.

Il appartient aux autorités de tutelle de redéfinir les missions de l'Institut, tout en lui fixant des axes de recherche, dans le cadre d'une convention pluri-annuelle.

Mais, l'avenir de l'I.N.A. et, de manière plus générale, celui de la recherche audio-visuelle, préoccupe-t-il les autorités de tutelle ?

On peut légitimement se le demander. En réponse à une question orale posée par votre Rapporteur (séance du 30 mai 1978) sur la conception gouvernementale d'une politique de l'audio-visuel, M. le ministre de la Culture et de la Communication a répondu, sans même que l'existence de l'I.N.A. soit mentionnée dans sa déclaration. Est-ce à dire que la mauvaise gestion de l'Institut le condamne à un démantèlement ?

Section 2.

Des relations ambiguës.

Dans le cadre du schéma fonctionnel institué par la réforme de 1974, la mauvaise définition des rôles des protagonistes ne pouvait se traduire que par de difficiles relations entre les organismes.

Cette observation concerne essentiellement les rapports qu'entretiennent les sociétés de programme avec les prestataires de services que sont la Société française de production et l'Institut national de l'audio-visuel (1).

Paragraphe 1.

Un certain déséquilibre contractuel entre la S.F.P. et les chaînes.

La réforme de 1974 devait, dans l'esprit de ses auteurs, instaurer non seulement une concurrence dans la programmation mais également une concurrence au niveau de la production des émissions.

On espérait ainsi que la nouvelle société qui reprendrait les activités de production de l'O.R.T.F., serait confrontée aux rigueurs bénéfiques de la compétition économique dans le cadre d'un marché de l'audio-visuel très concurrentiel.

Cinq ans après la mise en place de la réforme, on peut se demander si un tel objectif a bien été atteint : existe-t-il vraiment

(1) En effet, T.D.F. était exclu du champ d'investigations de la Commission d'enquête.

un marché de l'audio-visuel au sein duquel les chaînes de la S.F.P. entretiennent des relations normales de fournisseur à client ? Les faits démontrent largement le contraire...

Votre Commission se demande d'ailleurs dans quelle mesure la crise n'a pas été aggravée par la **passivité des pouvoirs publics** face à la dégradation de la situation : ceux-ci n'ont, en effet, pas compris qu'un véritable marché ne pouvait apparaître spontanément, alors que les acheteurs se contentent de dépenser leur argent sans avoir à le gagner et que le vendeur peut compter sur une garantie de commande dégressive (1) qui le dispense de faire les efforts commerciaux nécessaires. Peut-on vraisemblablement espérer que joueront efficacement les mécanismes du marché quand la S.F.P. trouve, après l'échec de sa politique de diversification, **80 % de ses débouchés auprès des sociétés de programme ?**

En perdant son pari sur la révolution audio-visuelle, la S.F.P. devenait inévitablement solidaire des sociétés de programme. Ceci ne va pas sans créer un malaise dans les sociétés qui se croyaient libres et se voient juridiquement et surtout économiquement obligées de vivre ensemble ; la solidarité actuelle procède en effet moins de l'existence d'intérêts communs que des contraintes résultant des cahiers des charges et des arrangements commerciaux.

Ainsi, à des relations commerciales normales entre les chaînes et la S.F.P. se sont substituées les relations ambiguës que pourraient entretenir les membres d'une même famille appelés à défendre des intérêts distincts. Devenues sœurs ennemies, les sociétés de programme et la S.F.P. ont créé un climat où **la compétition se fait rivalité**, même si la multiplication des liens personnels à tous niveaux de l'entreprise en atténue les effets néfastes.

Un tel mode de relation, faisant une large place aux rapports personnels, n'est d'ailleurs guère différent de celui qui permettait de gérer les conflits ou de réduire les blocages dans l'organisation bureaucratique que constituait l'O.R.T.F.

L'existence même de la garantie de commande contribue à accroître l'ambiguïté des rapports entre la S.F.P. et les sociétés de programme. Entretien des relations privilégiées mais obligées, les partenaires n'ont, semble-t-il, pas le comportement normal d'entreprises privées, parties à un contrat de type commercial. Une remarque d'un ancien P.-D.G. de chaîne illustre bien la situation : « *Vous comprenez — dit-il —, ils n'échangent pas du vrai argent* ». Certes, la concurrence commerciale en matière de production d'émissions

(1) Rappelons que pendant cinq ans, TF 1 et Antenne 2 (subsidièrement FR 3) devaient verser à la S.F.P. une contribution garantissant à cette dernière le financement d'un pourcentage minimum (décroissant) de ses charges d'exploitation : 90 % en 1975, 75 % en 1976, 60 % en 1977, 45 % en 1978 et 30 % en 1979.

télévisées existe, mais c'est essentiellement une concurrence bâtarde. D'une part, en ce qu'elle s'exerce dans un marché largement fictif parce que « captif » ; d'autre part, dans la mesure où la négociation et l'exécution des commandes ne sont pas vécues comme des opérations commerciales normales.

On ne peut guère, dans ces conditions, s'étonner de constater, en analysant les relations commerciales entre les chaînes et la S.F.P., à la fois une confusion des responsabilités et un manque de préparation des émissions, aboutissant à une mauvaise utilisation, voire d'un gaspillage des ressources.

A. — La confusion des responsabilités dans l'exécution.

Les relations entre la S.F.P. et les sociétés de programme ont paru, à votre Commission, marquées, si ce n'est par l'absence de véritables procédures contractuelles, du moins par **un certain divorce entre le droit et les faits.**

Le droit, tel qu'il est défini par les cahiers des charges, complétés par les conventions en date du 27 octobre 1976 et du 9 novembre 1976 respectivement signées pour trois ans et renouvelables par tacite reconduction avec A 2 et TF 1 est, en tout état de cause, d'une portée pratique limitée : les dispositions du cahier des charges, sauf en ce qui concerne les obligations de commande des chaînes, restent très générales tandis que les dispositions des conventions ont un champ d'application limité. Celles-ci ne concernent, en effet, à strictement parler, que les émissions produites par la S.F.P. et financées intégralement par les chaînes, ce qui représente environ les deux tiers des commandes.

Rappelons que, aux termes de ces conventions, les relations de la S.F.P. avec A 2 et TF 1 peuvent prendre la forme, non seulement de commandes de production, mais encore de :

- fournitures de prestations par la S.F.P. de coproductions ;
- d'achat par les chaînes de droits de diffusion de programmes produits par la S.F.P. ;
- ainsi que de la commande de programmes de télévision à la S.F.P. par TF 1 et A 2 avec, simultanément, achat par ces dernières des droits d'exploitation.

Les **modalités de règlement** sont les suivantes :

- le prix est payable par traites à trente jours en fin de mois, sur présentation de factures d'acomptes par la S.F.P. dans les conditions suivantes : 10 % à la commande, 25 % au premier jour des répétitions de l'enregistrement, 30 % à la livraison.

En cas de production en direct ou « direct différé » non répétitive, le règlement se fait à raison de 20 % à la commande et 80 % dès l'exécution. En cas de production répétitive, en direct ou « direct différé », le règlement se fait en une seule fois, dès l'exécution.

On constate également qu'une bonne part des engagements réciproques entre les sociétés de programme et la S.F.P. résulte indirectement d'accords passés par l'une ou l'autre de ces sociétés au nom de l'ensemble avec certaines catégories professionnelles. C'est ainsi que, d'une part, la convention passée par les chaînes avec les réalisateurs détermine indirectement les rémunérations versées par la S.F.P. et par là même la maîtrise que celle-ci peut avoir sur le processus de fabrication des émissions. Cette convention a des répercussions sur les rapports commerciaux chaînes - S.F.P. : de même que l'accord négocié par la S.F.P. avec les artistes interprètes, elle affecte le volume des émissions (fiction/documentaire) d'origine française commandé par les chaînes, même si ces minima peuvent bénéficier aux sociétés privées dans les mêmes conditions qu'à la S.F.P.

Le régime instauré par ces accords et dont s'inspirent en fait les conventions particulières signées pour les opérations qui ne sont pas « produites » par les chaînes, place les relations de la S.F.P. avec les sociétés sous l'empire du **régime du forfait**. Jouant le rôle d'un producteur exécutif, la S.F.P., qui assume le risque de fabrication, devrait surtout faire porter ses efforts sur le suivi de la réalisation.

Le texte des conventions comporte des **clauses de sauvegarde** qui devraient éviter à la S.F.P. de subir les exigences des réalisateurs ou des acteurs : rappelons que celle-ci s'engage à accepter toutes les modifications de textes, de mise en scène, etc. Mais dans le cas où ces modifications seraient de nature à entraîner des dépassements, un devis supplémentaire doit être établi et accepté par la société de programme avant tout commencement d'exécution.

Votre Commission a pu constater que la fréquence des dépassements de devis dus à une modification ne s'accompagnait qu'exceptionnellement de la mise en œuvre de la procédure de sauvegarde.

Sans doute faut-il voir dans ce contraste la manifestation d'une certaine passivité, semble-t-il, assez répandue au sein de la S.F.P. Il est certain que beaucoup de chargés de production n'ont pas l'autorité nécessaire pour résister aux inévitables pressions à l'augmentation des prétentions des participants de l'émission. Pourtant, ils en ont bien les moyens juridiques : aux termes des conventions de 1976, « la S.F.P. est le seul employeur des personnes concernées, avec toutes les conséquences résultant de cette qualité. En outre, la réalité de ces dépassements — qui n'est pas mise en question — apparaît cependant difficile à cerner.

Par nature, ces suppléments de coûts qui abaissent la productivité sont constitués de petits faits presque insignifiants mais dont l'accumulation finit par peser lourdement sur les prix de revient de la S.F.P.

Cela dit, il est clair que certaines circonstances, et notamment le mode de rémunération des réalisateurs ne facilite pas l'exercice de ses responsabilités par la S.F.P. Il semble en effet assez inévitable que ceux-ci, choisis par les chaînes, et rémunérés suivant un barème fixé *pro rata temporis*, aient tendance à s'affranchir de l'autorité de la S.F.P. : augmentant ainsi les coûts de production par les modifications incessantes de leurs exigences ou l'allongement de la durée de fabrication de l'émission.

De fait, la S.F.P. se prétend dépourvue de toute possibilité d'action efficace sur des réalisateurs dont l'emploi ne dépend pas d'elle : elle ne peut ni refuser, ni contrôler les réalisateurs les plus dispendieux qui bénéficient selon elle du soutien implicite des chaînes. Il ne s'agit pas ici de mettre en cause ces dernières qui ne semblent pas apporter un soutien effectif à des prétentions excessives. Toutefois, il faut bien reconnaître que la situation rend celles-ci moins sensibles aux préoccupations de coût de production — elles n'en supportent pas les aléas — qu'à l'exigence de qualité dont dépend le succès ou le prestige de l'émission.

En définitive, votre Commission tend à souligner que le rôle de producteur exécutif qui est celui de la S.F.P. devrait la conduire non seulement à assurer un meilleur suivi, mais à faire également un effort de rigueur au niveau de la préparation des émissions.

B. — L'insuffisance des délais de préparation et de planification.

La question des délais de préparation apparaît essentielle. D'abord, elle intéresse directement les coûts de production parce qu'une étude fouillée du texte devrait, au prix de modifications souvent mineures, permettre de fixer un devis plus fiable et de faire des économies substantielles.

Il faut en effet rappeler qu'aucun délai d'étude minimale n'est prévu dans les conventions de 1976 entre la date de remise du texte et celle de remise du devis. Dans la pratique, ce délai est souvent de quinze jours, sans faire état des cas d'urgence où les devis qui engagent la S.F.P. ont été établis postérieurement à la réalisation : ceci ne doit pas s'interpréter comme l'absence totale de préparation puisque des rencontres informelles ont eu lieu et ont abouti à la fixation d'un prix global forfaitaire, mais plutôt comme le signe du **peu d'importance donné à la procédure du devis du point de vue de l'étude des coûts.**

Les partenaires s'accusent mutuellement de faire traîner les négociations pour pouvoir mieux peser sur les prix. Ainsi, la S.F.P. indique que l'urgence serait, dans certains cas, délibérément voulue par les sociétés de programme pour la contraindre à abaisser ses prétentions dans la mesure où elle a déjà dû prendre des engagements pour la préparation de l'émission (engagements d'artistes, fabrication de décors) sans attendre la signature du contrat.

De leur côté, les sociétés de programme se plaignent des lenteurs apportées par la S.F.P. à la remise des devis qui, selon elle, permettent à la S.F.P. de faire pression sur elles pour leur faire accepter des prix plus élevés.

En ce qui concerne la date de passation des commandes, et si on laisse de côté les « *cas pathologiques* », on peut rappeler que les conventions ont bien fixé un **déla**i de **treize semaines entre la commande et le début de la fabrication** qui correspond au délai de prévision à court terme du plan prévisionnel de production tel qu'il résulte des conventions. En effet, celles-ci ont prévu qu'afin de permettre à la S.F.P. un meilleur emploi de ses moyens et donc un abaissement de ses coûts, les sociétés de programme feraient connaître chaque année un **plan-cadre prévisionnel** de production dont elles envisagent de passer commande à la S.F.P., ainsi qu'une prévision d'échelonnement sur les douze mois à venir.

Il ne s'agit là que d'une **simple déclaration d'intention**, les parties s'étant engagées à faire tout leur possible pour en respecter les termes. Elles ont ainsi prévu de se réunir tous les trois mois afin d'ajuster les prévisions du Plan, plus particulièrement celles des trois mois à venir, de telle sorte qu'elles couvrent constamment une période de neuf mois.

Cette méthode de programmation constitue donc un plan glissant indicatif, sauf pour les premiers trois mois pour lesquels les engagements devraient être définis de la façon la plus rigoureuse possible.

Mais ce délai de treize semaines n'a aucune valeur impérative : il sert simplement à permettre à la S.F.P. d'appliquer un rabais tandis qu'inversement, toute commande passée moins de quatre semaines avant la date de tournage ferait l'objet d'une pénalité. Ces dispositions semblent n'avoir qu'assez peu contribué à l'amélioration, récemment constatée, de la planification des commandes.

De ce point de vue, votre Commission a pu noter que dès novembre 1978, TF 1 et A 2 avaient été en mesure de présenter un plan de production pour 1979 déjà très complet.

Des progrès sur le plan de planification des commandes devraient cependant être encore réalisés. Il est probable — et c'est bien dommage — que l'on ne pourra jamais s'aligner sur la B.B.C. lorsque l'on sait qu'en mai 1979, celle-ci prépare déjà sa grille de

programmes pour l'exercice 1980-1981, ni sur la Bavaria de Munich dont les commandes sont définies plus d'un an à l'avance.

La situation de la S.F.P. est, sur ce plan, différente de celle des sociétés privées de production qui, parce qu'elles exercent pleinement leur métier de producteur en réunissant les talents, les capitaux et en s'assurant des débouchés, peuvent prévoir plusieurs années à l'avance leur plan de production. C'est ainsi que l'on se trouve ramené au problème déjà évoqué du **manque d'initiative de la S.F.P. dans la création audio-visuelle.**

C'est notamment sur ce plan que votre Commission a pu constater certaines tensions qui manifestent un **climat d'incompréhension mutuelle.** La S.F.P. se trouve victime de l'attitude des chaînes qui ne voudraient pas lui reconnaître le droit d'avoir des idées. Elle se plaint même de se faire piller ses idées par les clients ; par exemple, un projet d'émission « les grandes heures de la Coupe mondiale de football », étudié par la S.F.P. aurait été réalisé par TF 1 sur un titre à peine différent avec une société privée alors même que la S.F.P. avait fait part à cette dernière de son intention de faire une émission de ce type.

Les chaînes font valoir que pour exercer son droit de proposition, la S.F.P. est le plus souvent conduite à les mettre devant le fait accompli en leur proposant un produit fini dont le style ne correspond pas à celui de leur programme tandis qu'au contraire, tous les produits proposés par les sociétés privées sont définis en commun dans ce but.

C. — Les conséquences sur les coûts de production.

Quelle part du déficit de la S.F.P. faut-il imputer à de telles pratiques commerciales ? La réponse ne peut être que nuancée.

L'absence d'autorité de la S.F.P. sur les réalisateurs pèse sans doute moins sur les coûts de production à cause des dépassements auxquels elle conduit dans des contrats passés selon la procédure de l'enveloppe fermée, que parce qu'elle ne permet pas à celle-ci d'agir efficacement pour contrôler ses coûts, notamment de tournage ou de décoration.

L'insuffisance de l'étude des textes est la cause des surcoûts dans la mesure où la S.F.P. n'a pas le temps de rechercher les économies et, notamment, de mieux utiliser ses moyens disponibles.

L'absence de planification conduit enfin à un gaspillage par sous-utilisation saisonnière des moyens et, notamment des équipes lourdes ainsi que par le recours à des agents intérimaires dont les rémunérations grèvent le budget (8 % de la masse salariale des personnels

de production de la S.F.P. bien que, paradoxalement, le recours à l'emploi de personnels occasionnels apparaisse plus économique que celui du personnel permanent (cf. *supra*).

On peut se demander cependant si le sous-emploi chronique qui affecte cette entreprise ne rend pas moins aigu le problème de l'irrégularité des commandes. Toutefois, l'élimination de ces charges liées au recours à un nombre excessif d'heures supplémentaires ou de personnel intérimaire aussi faibles soient-elles serait de nature, d'une part à augmenter la compétitivité de la S.F.P., et donc son chiffre d'affaires pour abaisser à due proportion la charge des coûts fixes, d'autre part, à permettre, dans une perspective à plus long terme, une rationalisation des méthodes de travail.

D. — Les enseignements de l'étude des dossiers de certaines émissions.

En dissociant la responsabilité de la programmation de celle de l'organisation des moyens de production pour les confier à des entreprises distinctes, on créait les conditions d'un déséquilibre contractuel au profit des sociétés de programme. Attributaires du produit de la redevance, celles-ci devenaient maîtres du jeu malgré la garantie de commandes, car cette garantie ne les oblige en aucune façon à tenir compte des contraintes techniques d'un fournisseur qui ne peut ni juridiquement, ni économiquement, refuser les commandes. Toutefois, comme peut en témoigner l'examen de certains dossiers d'émissions, et notamment celui de la dramatique « Les pieds poussent en novembre », le rapport de force peut être inversé, lorsque les chaînes se sont déjà engagées à réaliser l'émission.

D'une façon générale, l'étude de certains cas concrets d'émissions — dont on a toutes les raisons de penser qu'elles sont à peu près représentatives — montre que les tensions constatées par votre Commission n'empêchent pas toute collaboration entre les sociétés de programme et la S.F.P. Si le système fonctionne globalement, c'est généralement grâce à la souplesse des relations personnelles et donc bien souvent au détriment de la rigueur des procédures : ainsi, à côté de cas normaux, voire exemplaires, votre Commission a pu relever certaines émissions manifestant des risques de perversion auxquels est soumis un système trop souple, compte tenu des déséquilibres structurels déjà évoqués.

Les dossiers choisis à titre d'exemple par votre Commission illustrent trois phénomènes essentiels pour analyser les conditions de réalisation financière d'une émission :

- le prix de qualité ;
- les risques de dérapage ou de débordement ;
- l'influence des conditions de négociation.

1. *Le prix de la qualité.*

Certaines émissions particulièrement onéreuses n'ont révélé à l'analyse aucune dépense manifestement anormale ou excessive, traduisant ainsi simplement le coût nécessairement élevé des réalisations de prestige. Tel est le cas de deux émissions de niveau international : le « Show Salvador » réalisé par TF 1 et le « Grand échiquier » d'Antenne 2 avec H. von Karajan.

Le show Salvador.

Cette production a retenu l'attention de votre Commission en raison de son **coût élevé** pour une émission de variétés réalisée en video et du **dépassement de devis** auquel elle a donné lieu.

Le 2 mars 1978, TF 1 commande cette production à la S.F.P. Elle indiquait, d'une part, qu'elle souhaitait disposer du devis correspondant le 15 mars 1978 et recevoir livraison de l'émission au mois de mai suivant et, d'autre part, qu'elle envisageait un coût maximum de 1.500.000 F pour cette opération.

Un accord est intervenu le 12 mai 1978 pour fixer un prix forfaitaire de 1.800.000 F ; mais ce n'est que le 25 mai que la S.F.P. a adressé à TF 1 un devis en date du 19 mai pour un montant total de 1.959.153 F.

Votre Commission ne manque pas de s'étonner d'une procédure de négociation dans laquelle l'établissement et l'envoi du devis détaillé sont postérieurs à l'accord définitif sur le prix.

On doit également souligner que le prix convenu traduit un effort important de la part de chacun des partenaires. TF 1 accepte un devis en augmentation de plus de 20 % ; la S.F.P. consent, pour sa part, à l'abandon de la marge de 10 % destinée à couvrir les frais imprévus.

La date de remise du devis apparaît extrêmement tardive si l'on compte que le tournage devait initialement intervenir du 1^{er} au 6 juin 1978 pour une diffusion le 20 juin suivant. En fait, celui-ci a dû être reporté à la seconde quinzaine d'octobre 1978 par suite d'un accident survenu à M. Henri Salvador.

Dans ces conditions, la S.F.P. présenta, le 11 octobre 1978, un devis complémentaire de 476.131 F. Compte tenu des imputations à faire sur le forfait d'origine, un nouvel accord fut négocié, qui aboutit à une participation supplémentaire de 100.000 F de la part de TF 1, portant ainsi le prix forfaitaire global à 1.900.000 F.

Le bilan arrêté le 29 décembre 1978 fait apparaître, d'après les comptes de la S.F.P., un solde apparemment positif pour celle-ci. Mais, comme il est démontré par ailleurs, les méthodes de calcul des

prix de revient de la S.F.P. ont pour conséquence qu'un résultat apparemment bénéficiaire au niveau d'une production donnée est largement illusoire.

Sous cette réserve ce résultat financier paraît, en définitive, assez normal dans la mesure où c'est TF 1 qui a subi les conséquences des imprévus pour lesquels la S.F.P. n'avait conservé aucune marge de sécurité, ainsi qu'on l'a indiqué plus haut.

En ce qui concerne le coût global de cette production, TF 1 et la S.F.P. s'accordent pour considérer qu'il s'agit d'une émission de prestige. Son prix élevé s'explique par sa conception même (une succession de sketches) et par les exigences de la vedette de l'émission. C'est ainsi que parmi les postes les plus importants qui représentent plus de la moitié du devis initial, on peut souligner :

— droits musicaux	120.000 F
— costumes	65.000 F
— décors	340.000 F
— interprétation (charges sociales comprises) ..	430.000 F

Ainsi votre Commission n'a remarqué aucun phénomène anormal dans cette production : le dépassement de devis résulte pour l'essentiel de l'accident survenu à la vedette tandis que le coût élevé, 31.666 F la minute, tient à l'ambition de TF 1 de présenter au public un spectacle de qualité.

Le Grand échiquier avec Herbert Von Karajan.

Votre Commission a également souhaité examiner le dossier de l'émission spéciale du Grand échiquier consacrée au chef d'orchestre Herbert Von Karajan et à l'orchestre philharmonique de Berlin.

Le retentissement exceptionnel de cette émission dans le public, les rumeurs qui couraient sur son prix particulièrement élevé, légitimaient des investigations approfondies.

L'analyse des archives fournies à notre Commission montre qu'Antenne 2 et la S.F.P. se sont mutuellement placées dans des conditions telles qu'elles n'ont pu négocier et réaliser l'émission d'une façon vraiment satisfaisante.

Ainsi doit-on tout d'abord souligner qu'alors même que commençaient à la fin d'avril 1978 les négociations financières, chacun savait déjà que l'émission devait être diffusée le 24 juin suivant. En effet, le calendrier très chargé des invités, et notamment de M. Herbert Von Karajan et de l'orchestre de Berlin imposait à Antenne 2 de prévoir la date de passage à l'antenne de l'émission.

Sur le plan de la négociation financière, il faut tout d'abord rappeler que cette émission appartient à la série « Le Grand échiquier » de Jacques Chancel, qui fait l'objet pour l'année 1978 d'un devis type arrêté à 780.000 F pour une émission en direct de 2 h 45.

Dès le début de la négociation, les parties conviennent que cette émission exceptionnelle consacrée à Herbert Von Karajan ne pourra être couverte par le devis forfaitaire.

Toutefois, on atteint le 1^{er} juin 1978, sans que le coût de l'émission ait pu être fixé définitivement. La S.F.P. n'est pas en mesure à cette date de faire connaître les éléments considérés par elle comme des suppléments au forfait type. D'ailleurs, Antenne 2 demande à la S.F.P. de ne pas procéder par voie de suppléments ; elle souhaite disposer, au contraire, d'un devis précis et complet pour l'ensemble de l'opération.

Le devis est finalement envoyé à Antenne 2 le 12 juin 1978 : il s'élève à 1.740.557 F pour trois heures trente d'émission.

Après examen critique, Antenne 2 propose le 19 juin suivant la « fermeture de l'enveloppe » au prix forfaitaire de 1.200.000 F. La S.F.P., par un télex du 23 juin, accepte une enveloppe financière de 1.450.000 F seulement, comportant une part de coproduction de 250.000 F, de sorte que le coût pour Antenne 2 demeure bien fixé à 1.200.000 F.

De l'examen du bilan financier de l'opération pour la S.F.P., il ressort que la part d'Antenne 2 (1.200.000 F) couvre le coût direct de production. La part de coproduction de la S.F.P. correspond en fait à la prise en charge des frais imprévus (pour 120.830 F) et de la quote-part d'amortissement de ces frais généraux (soit 120.830 F).

Le coût réel, imprévus compris, de l'émission, tel qu'il résulte du système de facturation interne de la S.F.P., atteint 1.257.588 F, soit 7.588 F de plus que le prix demandé à Antenne 2.

Le montant total du compte de cette production s'élève à 1.378.418 F, grâce à une économie sur les frais imprévus de 71.582 F.

Il convient de noter que ce prix de revient comprend en particulier :

— les cachets versés à l'orchestre philharmonique, à son chef et aux solistes, pour un total (charges sociales incluses) de	648.810 F
— les frais généraux et assurance	167.302 F
— les autres charges directes, représentant un montant de	562.306 F.

La part de coproduction de la S.F.P. s'est montée en fait à 178.418 F. Elle résulte de la prise en charge des frais imprévus pour 57.688 F et de la non-facturation à Antenne 2 de ses frais généraux pour 120.830 F.

L'examen de ce dossier conduit à *deux conclusions principales* :

1° *le coût global* de l'émission (393.833 F l'heure) n'apparaît *pas excessif*, pour une *émission de classe internationale* ;

2° la S.F.P. est conduite à accepter des *parts de coproduction*, ce qui en contrepartie d'un droit d'exploitation le plus souvent fictif lui interdit de récupérer certains frais et notamment des frais généraux. On peut en effet se demander quelle est la valeur de l'actif constitué par une part de coproduction dans une émission de ce genre : celle-ci ne peut être commercialisée facilement, étant donné les accords d'exclusivité qui lient les vedettes qui y ont participé. En réalité, il s'agit donc plutôt d'une perte.

2. Les risques de dérapage et de débordement.

La recherche de la qualité se traduit souvent par un certain perfectionnisme, notamment de la part du réalisateur, générateur de dépassements financiers. Dans certains cas, comme celui de la dramatique « Louis XI », il ne s'agit que d'un dérapage qui traduit une certaine inefficacité des procédures permettant de maîtriser les coûts. Dans d'autres cas, que votre Commission n'hésite pas à qualifier de « pathologiques », il s'agit de véritables débordements, tout à fait intolérables, dont la série « Monsieur Zola » constitue une parfaite illustration.

Monsieur Zola.

Dès 1975, le P.-D.G. d'Antenne 2 confie au réalisateur l'étude de cette production qui devait comporter trois émissions de une heure et demie chacune. Celui-ci avait indiqué, dès l'origine, que le prix de revient d'une telle émission pourrait dépasser deux millions de francs l'heure, soit neuf millions de francs pour l'ensemble.

Il faut souligner, tout d'abord, que c'est le réalisateur qui, assurant expressément pour Antenne 2 la fonction de producteur-délégué, a été chargé de toute la négociation du devis avec la S.F.P. Le dossier révèle, d'ailleurs, que le réalisateur s'est livré à une étude très poussée des prix proposés par les sociétés privées avant de traiter avec la S.F.P.

Ce n'est que le 11 mars 1976 que Antenne 2 fait connaître à la S.F.P. les conditions dans lesquelles elle entend réaliser la série. Le P.-D.G. de la société de programme précise qu'il a donné son accord au réalisateur « pour la mise en fabrication de trois émissions de la série « Monsieur Zola », dans la limite budgétaire de 8.600.000 F dont 6 millions en prestations S.F.P. ». Il ajoute que le réalisateur

est, bien entendu, « chargé personnellement des négociations avec la S.F.P. pour que le budget reste dans la limite de ses prestations ».

A la suite d'une négociation à laquelle participèrent directement les P.-D.G. des deux sociétés, le devis proposé par la S.F.P. est ramené de 10.548.000 F à 9.928.692 F.

Une note signée du P.-D.G. d'Antenne 2 indique que ce devis a reçu l'accord de la S.F.P., qui accepte de prendre à sa charge une part de coproduction de 800.000 F, sous la réserve de pouvoir tirer de la série un film pour le cinéma. Toutefois ce devis de 9.928.692 F est arrondi par Antenne 2, compte tenu de la part de coproduction, à neuf millions, soit un abattement supplémentaire de 128.692 F accepté, semble-t-il, sans protestations par la S.F.P.

Votre Commission s'étonne de ne trouver aucun document contractuel plus précis que cette note du P.-D.G. d'Antenne 2 pour marquer l'accord des deux sociétés et permettre l'engagement des opérations.

Au cours du tournage, il apparaît que le réalisateur se prépare à faire non pas trois, mais quatre émissions de deux heures. Ceci résulte, de la façon la plus claire, d'une note adressée par lui au responsable d'une des divisions de produits de la S.F.P. le 17 mai 1976 ; il semble même ressortir de cette note que le réalisateur avait bien, dès l'origine, l'ambition de parvenir à tirer de ses travaux quatre épisodes et non pas seulement trois, sans dépasser le budget global qui lui était imparti. De fait, il sera en définitive possible de réaliser ces quatre épisodes.

Face à cette situation, la S.F.P. a d'abord demandé la prise en considération de divers dépassements de coût. Elle a ensuite réclamé la réintégration de frais généraux dont l'imputation avait primitivement été écartée dans la mesure où elle agissait en tant que prestataire pour certains éléments du devis.

Le coût total, présenté dans une réclamation du 19 juillet 1977, s'élevait ainsi à 11.424.647 F, dont il y avait lieu de déduire, outre diverses sommes directement réglées par Antenne 2, la part de coproducteur de la S.F.P., soit 800.000 F.

Antenne 2 répondait qu'il n'y avait pas lieu de prendre en considération cette demande, la production des quatre épisodes n'ayant pas excédé, selon elle, le devis prévu pour trois.

En réalité, le bilan financier fourni par la S.F.P. pour cette production ressort à 13.205.702 F. De cette somme, il convient de déduire indiscutablement les conséquences de divers changements de studio ou des modifications qui ont été imposées par la S.F.P. et sont à sa charge pour 469.276 F, ainsi que des dépassements dus aux grèves, pour 2.448.780 F (1).

(1) Les conséquences financières de la grève pour la S.F.P. ont donné lieu à un remboursement global dont le coût a été supporté par les sociétés de programme.

Le bilan, ces déductions opérées, ressortait ainsi à 10.287.646 F, sur lesquels la S.F.P. devait naturellement supporter sa part de co-production, soit 800.000 F laissant ainsi à la charge d'Antenne 2, 9.487.646 F au lieu de 9 millions, la différence de 487.646 F étant, selon la S.F.P., le minimum possible tenant aux suppléments imputables au quatrième épisode.

L'argumentation d'Antenne 2. pour s'opposer à ce règlement, est la suivante :

Le devis convenu n'aurait pas été dépassé, comme le montrent précisément les chiffres ci-dessus. En effet, si du montant total des dépenses on déduit les dépassements dus aux grèves et les conséquences des changements mis à la charge de la S.F.P., on n'excède pas le montant du devis initialement prévu.

En conclusion de cette étude, votre Commission tient à faire trois remarques :

1° On peut douter du bien-fondé, en fait et en droit, de la position d'Antenne 2. Un contrat comporte un objet et l'obligation du co-contractant ne peut excéder ce qui est nécessaire à la réalisation de cet objet. Dans ce cas particulier, la S.F.P. n'était tenue qu'à la production de trois émissions d'une heure et demie. Le fait que le réalisateur ait pu faire quatre émissions de deux heures au lieu d'une heure trente sans sortir en fait du cadre de l'enveloppe financière n'est en aucune façon un argument recevable dans la mesure où cela serait remettre en cause le principe même des contrats à prix forfaitaire.

2° Le cumul des fonctions de réalisateur et de producteur délégué semble rendre encore plus difficile à la S.F.P. le contrôle du réalisateur, alors même que celle-ci s'est engagée à traiter à prix ferme et non révisable.

3° La part de coproduction acceptée par la S.F.P. ne sert, encore une fois, qu'à faire prendre en charge par celle-ci une fraction du coût de l'émission sans contrepartie réelle. Le film prévu n'a, en effet, pas été réalisé. Il y a donc là un mécanisme par lequel la S.F.P. accumule des déficits potentiels. Cette part de coproduction constitue en fait une technique par laquelle la S.F.P. dissimule une perte rendue nécessaire pour maintenir son chiffre d'affaires.

Louis XI.

Antenne 2 a commandé deux émissions à la S.F.P. sous ce titre.

La première partie a donné lieu à un devis initial de 3.026.062 F qui a été ramené, après discussion, par Antenne 2 à 2.600.000 F par

un accord en date du 22 novembre 1976. Cette diminution du prix forfaitaire a porté essentiellement sur trois postes de dépenses :

— la marge de sécurité pour frais imprévus a été abaissée de 10 à 7 % ;

— des économies de personnel ont été réalisées en particulier pour la construction des décors dont le budget est passé de 9.100 heures à 6.000 heures ;

— la durée de location des studios a pu être réduite par suite de la diminution du temps de construction des décors.

Le bilan financier de l'émission tel qu'il résulte des comptes de la S.F.P. fait apparaître sur un montant total de dépenses atteignant 4.194.740 F (assurance et frais généraux compris) une perte de 1.594.740 F.

Ce déficit considérable trouve principalement sa cause dans les phénomènes suivants :

— les perturbations dues à la grève des comédiens, dont le coût est estimé à plus de 836.000 F (1) ;

— l'allongement du temps de tournage qui, prévu pour dix-huit jours, a atteint en réalité vingt jours ;

— la modification des décors au fur et à mesure des besoins du tournage, qui a entraîné un dépassement très important : le total des heures de main-d'œuvre imputées pour la construction des décors s'est montré en fait à 8.740 heures, soit 2.740 heures de plus que prévu sans compter le dépassement de 500 heures résultant de la grève des comédiens ;

— le coût supplémentaire (31.500 F) consécutif à l'adjonction à l'équipe de tournage d'un assistant de réalisation ;

— le glissement du tarif dû à la différence entre la date effective de tournage en 1977 et celle initialement prévue pour décembre 1976.

Compte tenu de tous ces éléments, le bilan financier dégage une perte encore considérable de 758.515 F.

Un tel déficit s'explique donc pour l'essentiel par le dépassement de deux jours de la durée du tournage (soit une augmentation de 11 %) et l'absence d'économies en matière de décors : on remarque que le temps effectif de construction des décors est à peu près celui qui avait été prévu dans le devis initialement proposé par la S.F.P.

En définitive, votre Commission tient à faire deux observations :

1° Il est anormal que la S.F.P. n'ait pas fait jouer la procédure de devis complémentaire prévue par la convention de 1976 : elle

1) Voir note p. 102.

aurait dû ne procéder aux modifications de décors qu'après avoir obtenu un accord exprès d'Antenne 2 pour leurs financements.

2° Le dépassement du devis en matière de construction des décors, soit près de 50 % du devis initial, manifeste soit une mauvaise préparation du devis (notamment une mauvaise étude du texte), soit l'acceptation par la S.F.P. d'un prix forfaitaire insuffisant, ou du moins difficile à tenir, pour lui permettre de couvrir ses charges étant donné les difficultés qu'elle rencontre pour maîtriser les conditions du tournage.



Antenne 2 a pris contact avec la S.F.P. pour la deuxième partie de cette dramatique au milieu de l'année 1977.

Le devis proposé le 7 octobre 1977 pour la production en studio s'est élevé à 3.487.000 F, somme nettement supérieure à ce qu'Antenne 2 envisageait de consacrer à l'émission, soit 2.200.000 F.

Une telle différence dans la position de chacun des partenaires ne pouvait que conduire à l'interruption des négociations. Toutefois, en novembre 1977, les conversations vont reprendre lorsqu'Antenne 2 envisage de réaliser l'émission en extérieur, économisant ainsi les frais de studio et de construction de décors. Trois sociétés privées ont alors été consultées. Une seule a accepté de répondre.

De son côté, la S.F.P. s'est déclarée intéressée par la réalisation de l'émission à ces nouvelles conditions. Finalement, c'est elle qui emporte la commande en proposant le 24 novembre 1977 un devis de 2.500.000 F soit 2.300.000 F à la charge d'Antenne 2, le solde étant pris en charge par elle à titre de co-production. A noter que la société privée consultée s'était proposée de réaliser cette production pour 2.559.000 F.

Le bilan financier de l'émission établi par la S.F.P. fait apparaître un déficit de 102.133 F pour une dépense totale de 2.652.133 F, compte non tenu de la participation de la S.F.P. à hauteur de 250.000 F.

La comparaison des postes du devis initial et de ce bilan financier est relativement instructive. On constate en effet que la réalisation soit a été sensiblement plus onéreuse pour certains postes comme celui de la décoration (407.297 F au lieu de 265.000 F) soit plus économique : c'est ainsi que les postes de tournage films n'ont été que de 630.000 F contre 730.000 F prévus initialement.

La deuxième partie de cette émission n'appelle pas d'observation originale de votre Commission. Celle-ci veut toutefois souligner un point. On peut s'interroger sur la réalité de l'actif constitué par le droit de coproduction acquis par la S.F.P. sur une telle émission. Si cette part constituait une perte occulte, le déficit réel atteindrait alors 352.132 F, à supposer que les coûts de production résultant du

système de facturation interne reflètent bien les coûts de production réels, et notamment une prise en compte suffisante des frais généraux, dans une société connaissant un grave sous-emploi de ses moyens de production (*cf. supra*).

3. *L'influence des conditions de négociation.*

Votre Commission a voulu en dernier lieu présenter deux émissions : une dramatique, la « Ronde de nuit », réalisée par TF 1, et une série « Un juge, un flic », réalisée par Antenne 2, pour montrer ce que devrait être le déroulement d'un processus de négociation normal aboutissant à une bonne étude technique du projet et à une maîtrise satisfaisante des coûts de production à la satisfaction mutuelle des deux partenaires.

La Ronde de Nuit.

Il s'agit d'une émission dramatique de 90 minutes environ réalisée sur un texte original ayant pour thème la vie de Rembrandt à l'époque où il peint le célèbre tableau la " Ronde de Nuit ". Le texte avait été commandé à l'auteur par l'O.R.T.F. en 1974 pour la deuxième chaîne. Antenne 2, à qui l'autorisation de réalisation avait été dévolue, a renoncé à son usage et accepté sa cession à TF 1 le 24 juin 1977.

Dès le 22 juin 1977, TF 1 a adressé à la S.F.P. une commande d'étude de production dans les délais prévus à l'article 3 de leur convention du 27 octobre 1977. Cette commande précisait que la remise du devis devait avoir lieu en novembre 1977 et la livraison en septembre 1978. Enfin, TF 1 indiquait quelle n'envisageait pas de dépasser une enveloppe globale de 1.900.000 F. Le support proposé était le film.

Il faut donc remarquer que la S.F.P. possédait, le 22 juin 1977, les éléments de base nécessaires à la préparation de l'émission ; elle disposait ainsi d'un délai de cinq mois pour la préparation du devis, et de quinze mois pour la livraison de l'émission.

Une réunion d'étude de production s'est tenue le 7 octobre 1977 pour préciser les conditions de la réalisation et la date du début du tournage envisagée pour le 16 janvier 1978.

La S.F.P. a transmis son devis le 24 novembre 1977 pour un montant de 2.197.935 F qui inclut les frais généraux et la marge de 10 % pour les imprévus.

Compte tenu de l'écart entre ce devis et la prévision de TF 1, la S.F.P. a proposé de réaliser l'émission en vidéo-monocaméra, ce qui permettrait un abattement de 20 % par rapport au devis initial fixé pour un support film. Le 29 décembre 1977, TF 1 donne son

accord sur la « fermeture de l'enveloppe » pour un montant de 1.800.000 F. Le contrat de commande de production est régularisé le 20 mars 1978.

Le bilan financier de cette production communiqué par la S.F.P. fait apparaître un solde en apparence légèrement positif en faveur de celle-ci mais, comme on l'a fait observer plus haut à propos de l'émission « Show Salvador », ce résultat comptable est illusoire dans la mesure où les barèmes utilisés ne reflètent pas les coûts réels de la S.F.P.

En conclusion, votre Commission veut faire deux observations :

1° Elle souligne l'utilité d'une étude minutieuse des conditions techniques de réalisation : ainsi, le changement de support a permis à TF 1 d'économiser 100.000 F sur sa prévision de dépense d'origine et à la S.F.P. de dégager un bénéfice, ce qui met l'accent sur la grande importance du choix des techniques sur les coûts de production.

2° D'une façon générale, cette émission est l'illustration du caractère très bénéfique d'une bonne coopération de la S.F.P. et des sociétés de programme tant au niveau de la négociation que de la réalisation d'une émission.

Un juge - Un flic.

Il s'agit d'un ensemble de six émissions de 55 minutes qui fait suite à une précédente série portant le même titre.

La S.F.P. est consultée dès le mois de juin 1977 pour un tournage envisagé à la fin de la même année ou au début de 1978. Le prix proposé par la S.F.P. pour cette nouvelle série est de 1.000.000 F par épisode, soit 6.000.000 F au total. Elle rappelle à cette occasion que « l'enveloppe fermée » en 1975 prévoyait un prix forfaitaire de 4.800.000 F, soit 800.000 F par épisode. Elle se réservait d'appliquer à ses productions le glissement de tarif qui pourrait intervenir entre le mois de janvier 1977 et la période réelle de fabrication.

Antenne 2 demande, le 13 juillet 1977, à la S.F.P. de s'engager sur un montant forfaitaire qu'elle propose de fixer à 5.500.000 F. Le 20 juillet 1977, la S.F.P. accepte de s'engager sur un prix non révisable de 6.000.000 F, même en cas de fabrication en 1978, levant ainsi les réserves qu'elle avait exprimées auparavant. Le 11 août 1977, Antenne 2 fait connaître son accord sur ces propositions.

Cet accord sera remis en cause au mois de novembre 1977 par un fait nouveau : la S.F.P. fait en effet état d'améliorations appor-

tées par rapport à la première série qui entraînent un accroissement des coûts, et notamment le versement de cachets supplémentaires. Elle indique qu'elle ne peut assurer la production de la deuxième série que pour un forfait de 6.500.000 F.

Antenne 2 parvient à faire financer cette différence à concurrence de 510.000 F par une coproduction de la société suisse de radiodiffusion. Elle accepte en outre de prendre à sa charge les 10.000 F de cachets supplémentaires consécutifs à la participation des télévisions étrangères.

Le bilan financier produit par la S.F.P. pour cette émission fait apparaître pour celle-ci un déficit comptable en apparence très limité, mais qui aurait évidemment été plus élevé si les coûts de la S.F.P. étaient évalués de façon plus réaliste.

Sur cette émission, votre Commission tient à faire deux observations :

1° La S.F.P. a pris des risques en acceptant en juillet 1977 de s'engager sur un prix forfaitaire alors que le texte définitif de la série ne lui avait pas été communiqué.

2° On doit souligner l'esprit de collaboration d'Antenne 2 qui a accepté de prendre à sa charge les suppléments de coûts consécutifs à l'amélioration du texte, ainsi que l'efficacité des services commerciaux de cette société qui ont réussi à trouver des coproducteurs pour financer la différence de coût entre leur enveloppe financière et le devis proposé par la S.F.P.

Paragraphe 2.

La dégradation des relations entre les sociétés de programme et l'I.N.A.

A la différence des relations existant entre les sociétés de programme et la S.F.P., des « règles du jeu » président aux rapports entre les chaînes et l'I.N.A.

Les dispositions des cahiers des charges déterminent un cadre relationnel et fixent avec précision les obligations des partenaires.

Mais les sociétés de programme témoignent d'un **certain laxisme** dans l'application des normes résultant des cahiers des charges. Cette attitude affecte tant les activités de prestataire de services qu'assume l'I.N.A. que ces actions propres dans le domaine de la recherche et de la création.

A — L'I.N.A., prestataire de services.

L'examen des relations établies par les sociétés de programme avec l'I.N.A., pour la conservation des archives et la formation professionnelle, dénonce l'existence de rapports difficiles.

1. *Les archives.*

Jugée fondamentale par le Gouvernement, la mission de conservation des archives s'est vue conférer un caractère prioritaire par le conseil d'administration de l'I.N.A. dans sa séance du 2 février 1977.

Après quatre années de fonctionnement, le bilan des activités de l'I.N.A. pour la conservation des archives s'avère largement positif malgré l'insuffisance des moyens dont il dispose.

Mais des difficultés relatives à l'accroissement et à l'utilisation du patrimoine audio-visuel par les sociétés de programme demeurent en suspens.

a) *Les obligations de l'I.N.A.*

— En matière d'archives, les obligations de l'I.N.A. sont multiples. « *Tenu d'assurer la préservation physique et de répertorier l'ensemble des documents dont il assure la conservation* », l'Institut « *doit s'efforcer d'assurer une large ouverture au public du patrimoine audio-visuel* » (art. 3 et 4 du cahier des charges).

— La conservation des documents audio-visuels implique des tâches de restauration, de catalogage et de préservation. Successeur du service des archives de l'O.R.T.F., l'I.N.A. a hérité d'un fonds d'une valeur inestimable mais parfois détérioré. L'Institut a donc entrepris d'améliorer l'état des supports par des opérations de nettoyage, de recollage et de réparation.

Il est parfois nécessaire de transférer l'émission sur un nouveau support de conservation tout particulièrement pour les « *Actualités françaises* » et la duplication des archives sonores.

Dans le premier cas, l'opération consiste à transférer sur support acétate de cellulose dit support de sécurité, les fonds des actualités françaises acquis par l'O.R.T.F. en 1969 et rassemblant des documents tournés entre 1940 et 1969 sur support nitrate (inflammable).

Les difficultés financières rencontrées par le seul laboratoire (C.M.T.) ayant accepté d'effectuer ce travail expliquent la lenteur du rythme d'avancement des travaux : 10.000 mètres en 1975, 90.000 mètres en 1976 et seulement 65.000 en 1977, alors que 800.000 mètres restent à traiter.

Dans le second cas, l'I.N.A. transfère sur bande magnétique le contenu de 46.000 disques souples 78 tours enregistrés entre 1936 et 1956.

— Pour être utilisables, les archives doivent être recensées et décrites dans des fichiers accessibles et complets. Les travaux de catalogage sont poursuivis dans le cadre du système informatique IMAGO qui permet l'édition d'index documentaires.

Les études relatives à l'extension de ce système et à son utilisation pour le catalogue rétrospectif sont en voie d'achèvement.

Mais, tout document audio-visuel subit, avec le temps, une dégradation physique irréversible. Des normes de stockage rigoureuses représentent l'unique moyen de retarder ce processus. Seul le magasin des Essarts-le-Roi utilisé pour la conservation des originaux correspond strictement aux normes techniques de préservation.

Comme le soulignait, en 1977, le Haut Conseil de l'Audio-visuel dans son rapport sur la mise en œuvre et le respect des cahiers des charges des sociétés de radio et de télévision, « *l'I.N.A. a fourni un effort considérable pour remettre en état le fonds hérité de l'O.R.T.F.* ».

— En outre, l'ouverture au public des archives audio-visuelles a suscité de nombreuses initiatives.

L'exploitation à des fins culturelles des archives, que ce soit par la communication dans les locaux de l'I.N.A. (séminaires de sciences politiques) ou par la présentation de documents à l'occasion de manifestations (festivals d'Avignon et d'Antibes, ou expositions d'arts comme Paris-Berlin), s'est effectuée sans difficultés notables.

En revanche, l'I.N.A. n'a pas pris l'exacte mesure des obstacles juridiques qui s'opposaient à l'exploitation commerciale d'un corpus de 250 émissions. Après de longues négociations, des conventions viennent d'être conclues avec les différentes catégories d'ayants droit : auteurs, réalisateurs, artistes interprètes, etc.

Le projet de création d'une téléthèque, à l'instar de la cinémathèque française, achoppe toujours sur la mise à disposition d'un local approprié.

L'I.N.A. s'est donc acquitté convenablement de cette partie de ses obligations, et cela, dans un contexte de pénurie.

b) *La pénurie des moyens.*

En dépit du caractère prioritaire de la mission de conservation des archives, les crédits de fonctionnement affectés à cette activité n'ont marqué aucune progression significative.

Dans la répartition des masses budgétaires, la fonction archives a connu une grande stabilité en pourcentage de l'ensemble du budget.

(En millions de francs.)

1975		1976		1977		1978		1979 (Budget primitif)	
M.F.	Pourcentage	M.F.	Pourcentage	M.F.	Pourcentage	M.F.	Pourcentage	M.F.	Pourcentage
14,9	14,4	19,1	12	21,5	12	21,9	11,6	24,6	12,2

Les crédits laissés à l'utilisation directe du Département des archives (crédits externes) ont évolué de la manière suivante :

(En millions de francs.)

1975	1976	1977	1978
4,5	7,4	7,6	6

De même, les effectifs du service se sont accrus à un rythme inférieur à la moyenne générale : + 38 % depuis 1975, tandis que les effectifs globaux de l'I.N.A. connaissent une augmentation de + 45 %.

Comme le remarquait la Cour des comptes, il est à craindre, si la tendance à la stagnation se poursuivait, que les travaux de restauration soient les premiers touchés.

Un patrimoine d'archives, aussi riche soit-il, ne doit pas constituer un trésor mort, ni un cimetière audio-visuel, mais un ensemble vivant, valorisé par une utilisation quotidienne.

c) L'enrichissement du patrimoine audio-visuel.

En vertu des articles 92, 93 et 94 de leur cahier des charges, les sociétés de programme sont tenues de déposer à l'I.N.A. la totalité des émissions qu'elles programment. **Mais la mise en application de l'obligation de versement a connu certaines entraves** : très incomplets en 1975, les versements se sont progressivement accrus. Ils sont toutefois restés insuffisants pour la production télévisée : 4.465 versements seulement sur 6.000 émissions diffusées en 1977.

Des retards importants affectent les délais de « versement ». Alors que les cahiers des charges et les conventions édictent le principe du dépôt immédiat de l'original après le passage de l'émission à l'antenne, les chaînes font valoir les nécessités, notamment commerciales, de disposer elles-mêmes de copies. Or, certains laboratoires conservent dans leurs propres locaux, et pour des périodes souvent longues, les originaux qui auraient dû être versés aux archives.

Reconnaissant le bien-fondé de l'argumentation, l'I.N.A., dans un souci de compromis, a accepté que le délai de versement de l'original soit porté de un à six mois. Mais un risque subsiste : un original a pu faire l'objet de plusieurs dizaines de tirage de copies sans qu'ait pu être réalisé l'intermédiaire de sécurité.

Le problème préoccupant du versement et, d'une manière plus générale, de la conservation des archives de FR 3 dans les régions et les D.O.M.-T.O.M., demeure, pour l'instant, sans solution.

A l'aspect lacunaire des versements, s'ajoute la fréquence des mutilations d'originaux lors de leur réinsertion. FR 3, qui a conservé la gestion des archives des régions et des D.O.M.-T.O.M., facture le montant des prestations à l'I.N.A. Mais, l'Institut, convaincu du non respect par FR 3 régions et D.O.M.-T.O.M. des normes minimales de conservation, s'est refusé à rémunérer les services de FR 3 en 1977.

En revanche, la proposition, formulée par FR 3 — D.O.M.-T.O.M., d'un rapatriement systématique des archives en métropole n'a pas reçu l'agrément de l'I.N.A.

Les obstacles juridiques et budgétaires rencontrés par les projets de vidéothèques, qui auraient été financièrement soutenues par les collectivités locales, ne permettent guère d'espérer une solution d'ensemble, non plus qu'une issue rapide au problème de la conservation régionale. **Ce point de discordance impliquerait une intervention des autorités de tutelle.**

Des difficultés surgissent également pour l'utilisation du patrimoine audio-visuel.

d) L'utilisation du patrimoine audio-visuel.

Pour l'I.N.A., gardien du patrimoine audio-visuel, l'utilisation des archives ne doit pas s'effectuer au détriment de l'indispensable préservation des documents. Ces conflits trouvent leur source dans une opposition d'intérêts : exigence de rapidité d'utilisation pour les chaînes et impératifs de conservation pour l'I.N.A.

Depuis 1975, les sociétés de programme, qui bénéficient d'un libre accès aux archives (art. 8 du cahier des charges de l'I.N.A.), puisent très largement dans les fonds de l'Institut.

Des nécessités budgétaires et des phénomènes de mode expliquent l'utilisation croissante des archives dont les pratiques sont diverses : de la rediffusion intégrale (le « Téléclub » d'Antenne 2) à la réinsertion dans les journaux télévisés, en passant par la réalisation de films de montage ou d'émissions rétrospectives. En 1978, 30.000 documents ont été communiqués aux chaînes par les vidéothèques de l'I.N.A.

Le tableau suivant retrace l'évolution du volume des sorties de la cinémathèque d'actualités :

1975	10.443 documents
1976	14.104 —
1977	17.456 —

L'intensité de l'utilisation des archives entraîne, pour l'I.N.A., un **surcroît de prestations** (recherches documentaires, visionnages, projections, etc.), **générateur de dépenses supplémentaires non facturées** puisqu'incluses dans la contribution versée par les sociétés de programme.

La rigueur des normes imposées par l'I.N.A., ne rencontre pas toujours la compréhension des sociétés de programme.

Tirant les leçons de l'O.R.T.F. qui avait fait prévaloir les nécessités de l'antenne sur la préservation des documents, et conscient des dangers que fait encourir aux archives une exploitation directe, l'I.N.A. a posé le principe d'une **copie intermédiaire**, support des reproductions ultérieures.

Un accord conclu avec les sociétés de programme, à une époque où le budget alloué aux archives permettait d'en garantir le respect intégral, prévoyait la prise en charge par l'I.N.A. des frais de réalisation de l'intermédiaire de sécurité.

En l'espèce, le conseiller était le payeur, l'I.N.A. assumait la contrepartie financière de la conception qu'il avait de son rôle de conservateur des archives.

Les chaînes, animées par des visions utilitaires à court terme, admettent difficilement les scrupules de l'I.N.A. qu'elles tiennent pour excessifs.

Les sociétés de programme déplorent, par conséquent, les refus opposés par l'I.N.A. à la communication d'émissions n'existant qu'en un seul exemplaire. Tout en reconnaissant l'amélioration des délais demandés par l'I.N.A. pour la mise à disposition des documents, **les chaînes en critiquent encore la longueur.**

La difficulté de vivre ensemble concerne également les activités de formation professionnelle.

2. La formation professionnelle.

Aux termes de l'article 14 de son cahier des charges, l'I.N.A. « contribue par ses moyens en personnel et en matériel au développement de la formation professionnelle continue ».

Ayant conféré à sa mission et, en liaison avec les ministères de la Coopération et des Affaires étrangères, un large rayonnement international avec les opérations Zaïre, Côte d'Ivoire et Algérie, l'I.N.A. « doit également s'efforcer de répondre aux demandes des organismes créés par la loi du 7 août 1974 pour la formation de leurs personnels ».

Dans les relations de l'Institut avec ses partenaires, deux points doivent être évoqués. Ils concernent :

- le passage d'un système forfaitaire à des rapports contractuels ;
- la recherche d'une garantie de ressources.

a) L'essor contractuel.

Le passage progressif à des relations de type contractuel inspirées de la loi du 16 juillet 1971 ne s'est pas effectué dans des conditions suffisamment favorables.

Chaque organisme détermine ses besoins en formation et, pour cela, établit chaque année avec l'Institut les plans de formation professionnelle de ses personnels.

« Une convention entre l'organisme et l'I.N.A. précise pour chaque type de stage de formation : son objet, sa durée, son coût, son financement, son contenu... » (art. 16 du cahier des charges de l'I.N.A.).

Les procédés contractuels auraient dû permettre à l'I.N.A. de répondre avec une meilleure efficacité aux demandes des organismes issus de l'ex-O.R.T.F., tout en lui évitant de multiplier les stages de formation « sur mesure ».

Mais, malgré la mise en place du Comité de la Formation professionnelle, créé en décembre 1976 à l'initiative de l'Institut et qui a facilité la concertation nécessaire avec les sociétés, des retards affectent toujours la communication des plans de formation. En outre, l'instauration du système contractuel s'est traduite par une chute brutale de la part de la contribution forfaitaire versée par les sociétés et affectée à la formation professionnelle :

1976	16,9 millions de francs
1977	11,1 millions de francs
1978 (prévision)	10,3 millions de francs.

Or, la signature des conventions annuelles de financement avec les organismes créés par la loi du 7 août 1974 intervient avec des retards très importants. Si, en 1976 et 1977, l'ensemble des signatures datent de juin et juillet, l'année 1978 s'est achevée avec une seule signature.

Cette situation pose donc à l'I.N.A. un problème préoccupant de recherche d'une garantie de ressources.

b) *La garantie de ressources.*

L'objectif de l'I.N.A. était que la suppression du système forfaitaire soit compensée par la fixation d'un montant minimum de commandes de formation émanant des sociétés de programme.

Par une lettre en date du 2 mars 1978, le Premier ministre avait donné son accord et précisé les montants qui seraient inscrits dans les dispositions annuelles des cahiers des charges. Le contenu de cette lettre ne semble pas avoir été communiqué aux organismes clients...

En définitive, c'est par la voie d'une disposition permanente, à savoir l'article 16 du cahier des charges, que le niveau de commandes a été déterminé.

« ... *Sauf convention contraire passée avec l'Institut, le volume des actions de formation qui lui est commandé par chaque organisme n'est pas inférieur à celui de l'année 1977* » (rédaction résultant de l'arrêté du 2 août 1978). Mais que convient-il d'entendre par volume ? S'agit-il d'un volume physique d'actions ou d'un volume financier ?

Les sources de conflits subsistaient donc. Elles ont entraîné pour 1978, comme elles le feront sans doute pour 1979, **des retards considérables**, malgré les observations de la Cour des comptes. Sur ce point, un arbitrage des autorités de tutelle s'avère indispensable.

La difficulté des rapports I.N.A. - sociétés de programme dans le domaine des activités de service se double d'une **méfiance des chaînes à l'égard de l'Institut dans le secteur de la programmation.**

B. — Les activités de production de l'I.N.A.

Dans le domaine de ses activités de prospective (création et recherche), l'I.N.A. a rencontré des difficultés de la part de ses interlocuteurs privilégiés, à savoir les sociétés de programme.

Aux termes du cahier des charges, l'I.N.A. assure une **production de commande** et une **production spécifique**. L'article 49, alinéa 2 du cahier des charges fait obligation aux sociétés de programme de passer commande à l'I.N.A. sur leurs crédits et diffuser un volume

annuel de 30 heures. Une production spécifique de 30 heures réalisée par l'I.N.A., et à ses frais, doit également être diffusée par les chaînes (art. 49, alinéa 1).

En outre, l'I.N.A. a développé une **production expérimentale** (prototypes, essais, expérimentations) et une **production de services** en liaison avec le ministère de la Coopération ou la Caisse nationale des allocations familiales.

Les difficultés financières de l'I.N.A. ont entraîné un déclin de ce type de production.

Ancrant son activité de production dans le cadre de sa vocation expérimentale et de sa mission de recherche, l'I.N.A. s'est fixé trois objectifs :

- une recherche d'auteurs ;
- une recherche de nouveaux procédés techniques ;
- un renouvellement des formules et des genres.

Ce pari novateur impliquait l'établissement de rapports de compréhension et de collaboration avec les sociétés de programme. Tel ne paraît pas avoir été le cas. Depuis 1975, les chaînes ont inégalement respecté les obligations qui résultent de leurs cahiers des charges, tant pour leurs productions de commandes que pour la production spécifique laissée à l'initiative de l'Institut.

1° **Pour la production de commande**, le volume annuel de 30 heures imposé par le cahier des charges n'a été globalement atteint qu'en 1976 (31 h 42').

Depuis 1975, seule FR 3 a scrupuleusement respecté ses obligations (6 heures) de commande et de diffusion.

Les commandes d'Antenne 2 tendent à se rapprocher des normes imposées : 11 h 30 en 1978 pour un quota de 12 heures ; mais les émissions commandées ne sont pas intégralement diffusées : en 1977 sur une commande de 11 h 30, Antenne 2 n'a diffusé que 8 h 39 de commandes — I.N.A. Quant à TF 1, le volume de ses commandes a présenté de grandes variations d'une année sur l'autre : 7 h 19 en 1975, 14 h 27 en 1976, 9 h 21 en 1977 et seulement 7 heures en 1978 — pour une obligation de 12 heures. Le quota de diffusion subit des fluctuations analogues : 5 heures en 1975, 15 h 25 en 1976, 7 h 15 en 1977 et 11 h 52 en 1978.

Les modalités de passation des commandes entre les sociétés de programme et l'I.N.A. ne nécessitent pas un examen approfondi tant elles présentent de ressemblances avec les procédés en vigueur entre les chaînes et la S.F.P. : absence d'antériorité des commandes, irrégularité dans leur rythme, etc.

Depuis quatre ans, aucune amélioration n'a été apportée à un système très informel de négociations, fondé sur les relations personnelles, et qui interdit à l'I.N.A. toute tentative de planification et de rationalisation de l'emploi, de ses moyens de production.

Les écarts constatés entre les prévisions et les réalisations du produit des commandes constituent la preuve des difficultés rencontrées avec les sociétés de programme pour planifier les commandes.

(En milliers de francs.)

	Prévisions	Réalisations
	1976	3.480
1977	7.600	5.804

Soucieuses de préserver leur monopole de la programmation, les chaînes, dans leurs commandes, marquent une préférence pour des émissions qui ne correspondent que rarement à l'originalité de l'I.N.A. : documentaires ou films de montage d'archives, comme la série « Rue des Archives » (FR 3), au détriment des œuvres de fiction.

Le tableau suivant illustre l'absence de diversification des commandes des chaînes :

RÉPARTITION PAR GENRES DES PRODUCTIONS DE COMMANDES

		Commandes											
		1975			1976			1977			1978		
		TF 1	A 2	FR 3	TF 1	A 2	FR 3	TF 1	A 2	FR 3	TF 1	A 2	FR 3
Fictions	a)	»	16	»	»	20	»	13	70	55	6	28	»
	b)	»	20	»	»	18	»	10	58	50	18	20	»
Documentaires	a)	100	84	100	100	80	100	87	30	45	94	72	100
	b)	100	80	100	100	82	100	90	42	50	82	80	100

a) En pourcentage, par rapport aux crédits engagés.

b) En pourcentage, par rapport au volume horaire.

Au plan budgétaire, il convient de souligner que les commandes financées en principe par les sociétés de programme ne le sont pas toujours en totalité.

Ce phénomène anormal, qui tend à s'institutionnaliser, oblige l'I.N.A. à consentir des avances importantes et même à financer sur ses fonds propres des productions pour garantir leur bonne fin, alors qu'il ne dispose pas d'un fonds de roulement suffisant.

2° En ce qui concerne les **productions spécifiques produites et financées par l'I.N.A.**, mais dont les chaînes doivent assurer la diffusion, la situation n'est guère plus favorable.

Sur le plan quantitatif, le volume annuel de 30 heures de diffusion des programmes spécifiques de l'I.N.A. n'a jamais été respecté globalement :

1975 : 23 h 07
1976 : 26 h 00
1977 : 24 h 44
1978 : 23 h 00.

Si FR 3 a observé son quota annuel de 6 heures, TF 1 a satisfait l'objectif de 12 heures, mais en considérant l'ensemble de la période (47 h 19 de 1975 à 1978, au lieu de 48 heures) et, donc, avec des variations annuelles sensibles.

TF 1 et FR 3 ont accepté de diffuser pendant l'été 1978, à un rythme hebdomadaire, des programmes spécifiques de l'I.N.A. : la série « Camera je » pour TF 1 et six numéros de « On dirait qu'ils vont parler » pour FR 3.

Il n'en va pas de même pour A 2 qui montre, au stade de la diffusion des programmes spécifiques, la même **réticence** que pour les commandes. A 2 ne respecte pas son quota annuel de 12 heures :

1975 : 1 h 00
1976 : 8 h 00
1977 : 10 h 44
1978 : 5 h 27.

Au plan qualitatif, d'autres difficultés apparaissent, telle la fréquence des horaires tardifs, traditionnellement affectés aux productions de l'I.N.A. Mais cet inconvénient semble mineur au regard de **la détérioration des relations entre l'I.N.A. et A 2.**

En 1978, A 2 a retiré de sa grille une production de l'I.N.A., pourtant visionnée, acceptée et programmée. Le litige porte sur deux films de 50 minutes de Cino Duran, intitulés « Gamins » et programmés pour les 27 septembre et 1^{er} octobre. **Cette péripétie illustre de manière symptomatique le mauvais état général des relations entre :**

I.N.A. et les sociétés de programme. Reprochant à l'I.N.A. ses tendances à « l'intellectualisme », les chaînes cantonnent l'Institut dans un rôle de prestataire de services, et, notamment, de réservoir d'images. Le versement de la contribution forfaitaire a consacré un lien de dépendance.

La détérioration de ce climat aurait impliqué une intervention des autorités de tutelle, tant pour normaliser les relations que pour faire respecter par les sociétés de programme les obligations du cahier des charges, particulièrement dans les domaines de la formation professionnelle et de la programmation. Force est de constater que les autorités de tutelle n'ont pas estimé opportun de rendre un arbitrage. Pourtant, la nécessité d'une normalisation des rapports I.N.A./sociétés de programme présente un caractère d'extrême urgence pour un organisme dont les recettes assurées (la contribution forfaitaire) ne représentent plus que 50 % de ses ressources.

L'absence de règle du jeu, induite par la mauvaise définition des rôles et l'ambiguïté qui préside aux rapports entre les organismes issus de l'O.R.T.F., a contribué à la détérioration des mécanismes mis en place en 1974. Le service public de l'audio-visuel est aujourd'hui bloqué dans son fonctionnement. **Le poids du passé, l'importance des habitudes, ce que l'on peut appeler la force des pesanteurs sociologiques, participent à la paralysie du système.**

CHAPITRE IV

LA FORCE DES « PESANTEURS SOCIOLOGIQUES »

« *Un système qui est la compétition au sein de la propriété de la nation.* » Par cette phrase, le Président de la République définissait l'esprit de la réforme.

Les promoteurs de la loi de 1974 insistaient sur la nécessité d'introduire une souplesse dans le fonctionnement du service de la R.T.F., par l'éclatement d'une structure unitaire considérée comme génératrice de rigidités.

De nombreuses critiques, empruntant à Courteline et à Ubu, avaient été formulées à l'encontre de la lourdeur et de l'inadaptation de l'Office.

Mais il ne suffit pas de décréter le changement pour en assurer la réalisation.

La réforme intervenue en 1974 impliquait une modification des mentalités et une transformation des comportements des hommes chargés de mettre en œuvre le nouveau système.

L'analyse actuelle des organismes issus de l'O.R.T.F. conclut pourtant à la permanence des pesanteurs sociologiques facteurs de « blocage » du système.

Des obstacles au fonctionnement du service public et des résistances à l'innovation se manifestent tant dans les méthodes de travail des personnels de l'audio-visuel que par la vitalité des réflexes corporatistes.

Section 1.

Les « habitudes perverses ».

L'expression d'« *habitudes perverses* », dont l'auteur est le président-directeur général par intérim de la S.F.P., ne comporte pas de jugement moral, mais inclut une acceptation économique.

Ce vocable englobe un ensemble de méthodes et de normes de travail, protecteur des avantages obtenus par les personnels de l'audio-

visuel, mais préjudiciable à l'efficacité de la production télévisée, car générateur de surcoûts et de rigidités.

Legs du passé, mais en évolution constante, ces habitudes de travail présentent des « *effets pervers* » qui affectent les programmes et les émissions des sociétés de la R.T.F.

Paragraphe 1

Un legs du passé.

L'histoire de l'audio-visuel français porte la marque des sédimentations et stratifications déposées par les réformes successives. Cette considération générale s'applique particulièrement aux conditions de travail.

A. — **Un héritage.**

Les avantages acquis ont survécu à toutes les réformes de la R.T.F.

Pour illustrer cette assertion, il convient de citer l'article 110 de la convention collective des personnels de la S.F.P. Ce dernier précise que : « *la présente convention ne peut, en aucun cas, être la cause de restriction ou de suppression des avantages acquis par les salariés, individuellement ou collectivement, antérieurement à la date de la signature de celle-ci* ».

La disparition de l'O.R.T.F. s'est traduite par une multiplication des textes régissant les conditions de travail. La forme juridique des documents diffère selon la nature des organismes. En effet, l'article 25 de la loi du 7 août 1974 laissait aux conventions collectives des sociétés et aux statuts des établissements publics le soin de déterminer les droits des personnels de la R.T.F.

Une convention collective des journalistes et une convention collective des personnels techniques et administratifs réglementent les conditions de travail pour chaque société de programme.

En revanche, une convention collective unique détermine les rapports entre la S.F.P. et ses personnels permanents dotés de contrats à durée indéterminée (1).

(1) Un recensement exhaustif des textes en vigueur conduit à mentionner l'existence d'accords négociés avec des catégories de personnels extérieures aux organismes. Ces accords sont communs à l'ensemble des organismes issus de l'O.R.T.F. A savoir :

- la convention collective des réalisateurs de télévision du 7 juillet 1977 ;
- la convention collective des artistes interprètes du 28 juillet 1977 ;
- et l'accord du 16 mai 1977 intervenu avec les syndicats d'artistes musiciens.

Les employés des établissements publics (I.N.A. et T.D.F.) sont soumis à des statuts établis par décret en Conseil d'Etat.

Pour les détails d'application, les conventions collectives et les statuts renvoient à des règlements du travail.

Dans l'attente des documents prévus, le règlement du travail de l'ex-O.R.T.F. continue d'être appliqué « de facto », dans les sociétés de programme et à la S.F.P.

En outre, le règlement du travail de l'I.N.A. reconduit l'essentiel des dispositions en vigueur à l'O.R.T.F.

Le règlement du travail de l'ex-O.R.T.F. n'a donc pas disparu avec l'Office. Les dispositions qu'il contenait sont toujours en vigueur, soit par reconduction dans les nouveaux règlements (I.N.A.), soit par référence dans les faits (sociétés de programme et S.F.P.).

Mais le droit écrit ne résume pas la totalité des règles applicables aux méthodes de travail. Sur les dispositions écrites s'est développé tout un **arsenal de coutumes** issu d'accords implicites, d'une grande complexité pour le profane, mais dont la force équivaut à celle des règles incluses dans les textes.

Ces accords tacites, qui ont survécu à la disparition de l'O.R.T.F., consacrent des habitudes préjudiciables à une organisation rationnelle du travail. Tel est le cas des **accords Bourgeot** de 1968 portant le minimum d'une vacation de 3 à 5 heures. Cette disposition introduit des contraintes dans la mobilité des personnels. En effet, la préparation d'une émission peut nécessiter un temps de travail effectif de deux heures pour l'installation des éclairages. L'application de la norme implicite se traduira par un décompte de cinq heures dans la durée hebdomadaire du travail et hypothéquera d'autant la possibilité ultérieure d'emploi des éclairagistes.

Un autre exemple a retenu l'attention de votre Commission, celui des **accords Perez**, du nom du responsable du secteur de la vidéo qui les avait négociés en 1970. En l'occurrence, l'arrangement concernait la modification des tableaux de service. Aux termes des accords Perez, les tableaux de la semaine à venir sont considérés comme définitifs le vendredi précédent à 18 heures. Passé ce terme, un tableau de service ne peut plus être modifié que par adjonction de vacations et non plus par soustraction de jours de travail. La logique de l'accord conduit, en cas d'annulation d'une émission intervenant après le vendredi 18 heures, au décompte, dans la durée hebdomadaire de travail, des vacations initialement prévues, voire même, au paiement des heures supplémentaires inscrites mais non effectuées.

Le caractère obligatoire de la règle des 48 heures de délai d'information du personnel se traduit par de grandes difficultés dans l'adaptation des tableaux de service aux aléas de la production.

Les exemples cités par votre Rapporteur ne sauraient résumer la totalité d'une matière en constante évolution. En effet, l'ensemble de ces pratiques, héritées du passé, connaît un large développement depuis 1974.

B. — Les modes de propagation.

La multiplication des centres de décisions, consécutive à la disparition de l'O.R.T.F., a provoqué un **phénomène de surenchère et un processus de contagion**. Tout avantage acquis dans une société se diffuse à l'ensemble des organismes, comme à la totalité des catégories professionnelles.

L'exemple des frais de mission illustre ce phénomène de propagation inter-sociétés. La nature juridique de la S.F.P. la place, on le sait, en dehors du champ d'application du contrôle d'Etat sur la réglementation des frais de mission. Mais, dans un souci de coordination et, en accord avec le contrôleur d'Etat, le principe d'une concertation entre les sociétés issues de l'O.R.T.F. fut arrêté par tous les déplacements communs aux personnels de plusieurs sociétés. En pratique, les taux dérogatoires plus facilement accordés par les sociétés de programme sont étendus aux équipes de la S.F.P. par une procédure d'alignement *a posteriori*.

D'une manière générale, une conception purement juridique et non fonctionnelle des rapports salariés-employeurs provoque une extension des avantages à toutes les catégories de personnels.

Par exemple, si, au cours d'un tournage à l'extérieur, une équipe obtient un aménagement de ses modes de transport ou une amélioration de ses conditions d'hébergement, compatibles avec la spécificité de sa tâche, la mesure se répercute à l'ensemble des catégories professionnelles, y compris les personnels administratifs.

La situation est telle que les tentatives de redéfinition, d'adaptation et d'harmonisation des divers règlements du travail, entreprises en 1978 sous l'égide du Premier ministre, n'ont pas abouti par crainte d'une institutionnalisation des accords implicites.

Globalement, **ces avantages représentent une survivance du contexte des années 60**, marqué par une disparité entre les rémunérations des personnels de la R.T.F. et les salaires des employés de l'industrie cinématographique.

L'octroi d'avantages annexes, comme la prise en compte des heures de transport dans le temps de travail, exerçait, hors du contrôle financier de l'Etat, un effet compensateur.

Mais, dans le cadre du système instauré par la loi de 1974, de tels aménagements, qui ne tiennent pas compte de la spécificité de la production télévisée, peuvent induire des « *effets pervers* ».

Paragraphe 2.

Des effets pervers.

L'absence de souplesse dans les méthodes de travail affecte la productivité du système audio-visuel pris dans sa totalité, mais plus spécialement celle de la S.F.P., incluse dans un contexte de concurrence.

A. — **La productivité du système audio-visuel français.**

Une comparaison internationale de l'efficacité des systèmes de télévision s'avère particulièrement ardue.

En effet, une telle étude nécessite la prise en considération de divers paramètres, tant quantitatifs que qualitatifs. L'analyse devrait faire intervenir des facteurs objectifs issus de données quantifiables (effectifs en personnels, volume annuel d'heures d'émissions, part de la création et de la fiction...), mais, également, un élément subjectif tenant à une appréciation de la qualité des programmes.

Il n'entraîne pas dans les intentions de votre Rapporteur de se livrer à une étude exhaustive de ce genre. Mais, dans le cadre de leurs investigations, des membres de votre Commission ont effectué des missions d'information sur les télévisions de pays comparables à la France. L'attention de vos commissaires s'est plus particulièrement portée sur les normes et habitudes de travail, d'une part, et sur les éléments réducteurs de rigidités, d'autre part. Les exemples de la Grande-Bretagne et de la République fédérale d'Allemagne, en ce qu'ils diffèrent du contexte français, peuvent être évoqués.

La situation de la B.B.C. se caractérise par un compromis entre la garantie des droits des salariés et la souplesse des horaires de travail. La B.B.C. assure à son personnel une garantie de l'emploi qu'illustre le slogan : « B.B.C. is a job for life ». En contrepartie des avantages procurés par la sécurité de l'emploi, des aménagements d'horaires ont pu être négociés et, notamment, pour le travail de nuit. L'autorisation du travail de nuit, rémunéré en heures supplémentaires à tarif triple et organisé de manière systématique, se traduit par une utilisation plus rationnelle des studios. En effet, le travail de nuit, qui s'applique essentiellement au montage et au démontage des décors, permet d'effectuer, sur un seul plateau, un enregistrement ou une diffusion vidéo par jour.

En France, les règlements du travail n'interdisent pas, en théorie, de demander aux personnels d'effectuer des travaux de nuit. Mais

cette faculté se limite aux journaux télévisés, aux nécessités de l'actualité et au tournage des scènes nocturnes ; elle ne peut être étendue au montage ni au démontage des décors. Ainsi, le cycle normal d'une dramatique de dix jours inclut-il quatre jours de construction et un jour de démontage des décors.

A la S.F.P., une célèbre émission hebdomadaire de variétés mobilise en permanence le plus grand plateau vidéo des Buttes-Chaumont. Paradoxalement, la S.F.P. souligne le caractère bénéfique de l'occupation annuelle du studio 17.

La comparaison est surprenante avec le haut rendement atteint par la B.B.C. au regard de l'utilisation de ses studios. La conception britannique en ce domaine diffère très sensiblement des traditions françaises. A la B.B.C., les décors, composés d'éléments légers et préfabriqués, sont réalisés et peints à l'extérieur des plateaux. Placés sur des chariots, leur installation dans le studio s'effectue dès la fin de l'émission précédente.

En France, la construction de décors lourds et peu réutilisés s'exécute sur les plateaux qui se trouvent, de ce fait, immobilisés.

L'organisation de la Bavaria, équivalent allemand de la S.F.P., témoigne d'une rationalité de la gestion de la production qui atténue le manque de souplesse des habitudes de travail des personnels. Dans le cadre d'une planification des commandes, à dix-huit mois, deux procédés expliquent l'efficacité de la production allemande : le suivi comptable de la production et le travail en équipe des responsables. Lors d'un tournage, une réunion quotidienne permet le contrôle informatique, poste par poste, des dépenses de production. Des mesures immédiates sont alors prises pour éviter les dépassements et respecter le devis initial, au besoin par une modification du scénario.

Outre-Rhin, la réalisation d'une émission fait intervenir trois acteurs principaux : le scénariste — qui devient producteur délégué pour le temps du tournage —, le directeur de production et le réalisateur. Une étroite collaboration préside aux rapports des trois protagonistes principaux. Les pouvoirs du producteur délégué et du directeur de production limitent la sphère d'influence du réalisateur et garantissent le respect des devis initiaux.

Une telle approche contraste avec l'absence relative de maîtrise de la production qui caractérise la situation française. Les chargés de production de la S.F.P. ne disposent pas des pouvoirs nécessaires pour faire prévaloir les impératifs de production sur les exigences du réalisateur, ni pour s'imposer face aux liens privilégiés établis entre le réalisateur et l'équipe de production qu'il a choisie.

Ces observations lacunaires, tirées des exemples étrangers, font apparaître la recherche du « confort de la réalisation », les défauts de préparation des émissions et la lourdeur dans le maniement des

équipes de production qui caractérisent la télévision française. Ces habitudes, trop souvent considérées comme la contrepartie inévitable de la qualité, affectent plus spécialement la S.F.P.

B. — Les handicaps de la S.F.P.

Dans le cadre de l'hexagone, la S.F.P. est en situation de concurrence avec les producteurs privés dont les structures diffèrent radicalement des siennes. N'assumant pas les responsabilités de « service public » de la S.F.P. pour la sécurité de l'emploi, les sociétés privées sont constituées d'un petit état-major de personnels permanents. Pour l'ensemble des sociétés privées analysées par votre Commission, l'effectif des collaborateurs permanents varie de 3 à 81 personnes. La faiblesse de ces contingents s'oppose à l'effectif de 3.000 permanents employés par la S.F.P.

Il n'est pas inutile de rappeler (1) les résultats de l'application du ratio produits d'exploitation / personnels permanents qui illustrent la différence des structures :

— productions privées (2) : un permanent pour 494.000 F de chiffre d'affaires ;

— S.F.P. : un permanent pour 191.000 F de chiffre d'affaires.

Au-delà des structures, le ratio témoigne de la dissemblance des méthodes de travail. A la souplesse d'utilisation du personnel des sociétés privées, s'oppose l'inertie des « habitudes perverses » en vigueur à la S.F.P.

La contradiction apparaît tant dans les rythmes de travail que dans la composition des équipes.

1. Les rythmes de travail.

Pour les besoins de leur production, les sociétés privées embauchent des personnels occasionnels pour la durée de l'émission. Les producteurs privés appliquent les barèmes de la chambre syndicale des producteurs et exportateurs de films, déterminés unilatéralement. L'application des barèmes minima est compensée par des tarifs élevés d'heures supplémentaires et des « taux de majoration incitatifs » (3). Enfin, le tournage sur six jours est encore admis, au moins une fois toutes les deux semaines.

(1) Voir le chapitre 3 du présent rapport.

(2) Il s'agit d'un échantillon de dix-sept sociétés privées de production.

(3) Les économies réalisées sur certains postes (location des lieux et des costumes, cachets des interprètes...), grâce à la rapidité des opérations de tournage, viennent accroître la masse salariale.

Pour la production télévisée, la possibilité d'un recours aux heures supplémentaires est primordiale tant pour assurer la préparation d'une émission, que pour faire face aux aléas d'un tournage.

D'une manière générale, les sociétés privées acceptent plus volontiers les heures supplémentaires. Les préoccupations de rentabilité des producteurs privés rejoignent les intérêts des personnels occasionnels. Diverses raisons expliquent ce consensus.

Tout d'abord, les heures supplémentaires, dont les taux de majoration sont plus élevés qu'à la S.F.P. (1), bénéficient, comme les salaires de base des personnels intermittents de la production privée, d'une déduction fiscale supplémentaire de 20 %. En outre, le montant des heures supplémentaires majore les rémunérations qui servent de base au calcul des indemnités versées par les A.S.S.E.D.I.C. lors des périodes de chômage.

Face à de telles pratiques, les « *habitudes perverses* » en vigueur à la S.F.P. ne favorisent guère cette société.

Aux termes de son règlement intérieur, les heures supplémentaires sont facultatives, sauf pour accomplir une opération liée à l'actualité ou terminer un travail en cours pour la continuité de l'antenne. Mais le tournage d'une série ou d'une dramatique n'entre pas dans le champ de ces exceptions. Lors du tournage d'une dramatique, en extérieur, l'état d'avancement des travaux ou une variation météorologique peut nécessiter une demande d'heures supplémentaires de la part du chargé de production. Un échec des négociations se conclura par une poursuite du rythme normal de tournage, huit heures par jour et cinq jours par semaine.

Votre Commission a eu connaissance des conditions dans lesquelles se sont effectuées certaines émissions réalisées en province. Le tournage s'arrêtait le vendredi pour reprendre le lundi, avec un maintien du personnel sur place, en frais de mission.

D'une manière générale, si la fin d'un tournage intervient un vendredi, le personnel de la S.F.P. peut exiger de rester sur les lieux de sa mission jusqu'au lundi. Le refus de travailler — exceptionnellement et moyennant compensation — plus de cinq jours par

(1) Comparaison des taux d'heures supplémentaires en vigueur à la S.F.P. et dans le secteur privé :

	S.F.P.	Secteur privé
— Par jour : prise en compte au titre des heures supplémentaires de toute heure accomplie au-delà de 10 heures de travail journalier	Non	Oui (+ 100 %)
— Par semaine :		
● de la 41 ^e à la 45 ^e heure par semaine	+ 25 %	+ 25 %
● de la 45 ^e à la 48 ^e heure par semaine	+ 25 %	+ 100 %
● au-delà de la 48 ^e heure par semaine	+ 50 %	+ 100 %

semaine conduit à prolonger la durée de réalisation de l'émission, le temps de location des lieux et des costumes, ainsi que le montant des cachets des comédiens.

Selon une idée répandue dans les milieux de la télévision, le refus des heures supplémentaires protègerait l'emploi en ouvrant des possibilités d'embauches supplémentaires.

D'une manière générale, tout se passe comme si les personnels de la S.F.P. refusaient d'adapter leur rythme de travail aux aléas des opérations de tournage à l'extérieur.

Ainsi, lors de la réalisation d'une émission en province, les équipes de production continuent de se voir appliquer le régime en vigueur à Bry-sur-Marne de paiement des heures de transport comme temps de travail. Malgré la proximité des lieux d'hébergement, une heure de transport sera déduite de la durée quotidienne du travail. Il n'est pas rare de voir des membres du personnel de la S.F.P. utiliser leurs véhicules particuliers pour se rendre sur les lieux d'un tournage pourtant très éloigné de Paris. Le décompte des heures de transport et le montant des indemnités kilométriques au tarif « *nécessité de service* » seront alors facturés à la société. La S.F.P. devrait imposer à ses personnels l'utilisation des transports en commun ou n'appliquer que le tarif « *convenances personnelles* » aux déplacements effectués en véhicules individuels.

L'ensemble des contraintes propres à la S.F.P. conduit à des rythmes de tournage qui dépassent rarement 4 à 5 minutes utiles par jour, en film, alors que pour les sociétés privées, le rythme quotidien atteint 7 à 8 minutes.

La structure des équipes techniques révèle également la force des habitudes de travail.

2. *La composition des équipes techniques.*

L'origine de la télévision française explique la multiplicité des professions et la pluralité des corps de métier de l'audio-visuel. Mode d'expression récent, la télévision s'est développée sur les brisées d'une industrie cinématographique en crise. Prélevés sur les effectifs du cinéma, **les personnels ont transposé « au petit écran » les us et coutumes du septième art.** La rémanence du modèle cinématographique affecte particulièrement la S.F.P. dont les équipes sont généralement plus lourdes et plus nombreuses que celles du secteur privé. En effet, les sociétés privées qui n'emploient que des personnels occasionnels parviennent à moduler la composition de leurs équipes selon les besoins de la production.

L'avènement des techniques modernes n'a pas eu d'influence sur la liste des fonctions en vigueur à la S.F.P. L'énumération incluse dans

la convention collective demeure identique à celle du règlement de l'O.R.T.F. Paradoxalement, l'incidence de l'évolution technologique se traduit par **l'adjonction de nouvelles qualifications et non par une révision des anciennes fonctions**. A l'intérieur d'une qualification semblable, deux corps de métier peuvent coexister. C'est ainsi que les maquilleuses-film se distinguent des maquilleuses vidéo. Au-delà d'une illusoire spécificité des fonctions, une différence des rythmes de travail explique ce clivage. Si la tradition de l'industrie cinématographique interdit de travailler les samedis et dimanches, il n'en va pas de même pour le secteur de la vidéo. D'autres exemples illustrent ce phénomène de sédimentation des fonctions : les machinistes de tournage et les menuisiers en décors, les électriciens de maintenance et les éclairagistes de tournage, les habilleuses de plateau et les couturières, etc.

La précision du contenu des fonctions s'accompagne d'une multiplication des personnels au sein d'une même qualification. Une maquilleuse-chef, une maquilleuse et une maquilleuse stagiaire voisinent sur un plateau. Souvent, le grade hiérarchique représente un prétexte à une limitation du travail.

En outre, l'extrême spécialisation des fonctions provoque un gonflement des effectifs. L'accomplissement d'une tâche peut requérir l'intervention de plusieurs catégories de personnels. **Votre Commission a noté l'exemple d'un poste de télévision dans le tournage d'une émission**. Sa présence, dans le cadre de la scène, nécessitait l'intervention de trois agents : un accessoiriste, puisqu'il s'agit d'un objet, un électricien pour le brancher, et, enfin, un électronicien pour le régler. Il ne serait pourtant pas utopique d'imaginer que l'électronicien accepte de brancher l'appareil et, même, de l'amener sur place.

De plus, une interprétation restrictive des fonctions suscite des difficultés pour l'exécution d'une tâche située à la périphérie des attributions de corps de métier différents. Une anecdote révèle l'absurdité de certaines pratiques. **A la S.F.P., lors de la réalisation d'un film, la présence d'une vache sur le plateau nécessitait l'introduction de bottes de paille dans le décor. Pour les accessoiristes, cette besogne incombait aux décorateurs. Ces derniers renvoyaient la balle de foin au rang des accessoires. L'intervention du chargé de production permit de résoudre ce conflit négatif qui avait interrompu le tournage pendant plus d'une heure et demie. Ou encore, des ouvriers de plateau refuseront de retirer de la scène une échelle oubliée par les électriciens.**

Dans les sociétés privées, la polyvalence de certaines fonctions entraîne un allègement des équipes. Tel est le cas des machinistes ou des preneurs de son qui acceptent de conduire les véhicules, alors qu'à la S.F.P. la présence d'un chauffeur professionnel est nécessaire.

D'une façon générale, les sociétés privées réduisent au maximum le recrutement en personnels annexes qui ne participent qu'indirectement au processus de production : maquilleuses, coiffeuses, habilleuses, etc.

En revanche, elles n'hésitent pas à recourir aux services de techniciens directement impliqués dans la réalisation d'une émission : cadres, opérateurs, preneurs de son, etc. Pour une émission comparable, les producteurs privés engageront même un effectif de techniciens plus important que celui mis en œuvre par la S.F.P.

Cette souplesse dans l'utilisation des équipes participe d'une efficacité supérieure du système de gestion des sociétés privées.

Une amélioration de la compétitivité de la S.F.P. ne peut s'effectuer sans un réexamen des « habitudes perverses » dont l'indidence financière a pu être évaluée à 10 % des frais de personnel. **Il ne s'agit pas, pour votre Commission, de demander des sacrifices exorbitants aux employés de la S.F.P., ni de remettre en cause les droits légitimes des personnels de l'audio-visuel. Mais il convient d'affirmer votre souci d'une rationalisation de la gestion des hommes et des matériels.** Tout effort en ce sens permettrait d'accroître la part des ressources disponibles pour la création et, donc, d'assurer un meilleur service du public. Les négociations en cours devraient aboutir à un accroissement de la mobilité d'emploi des personnels et à l'introduction d'une plus grande polyvalence des fonctions.

Contrepartie de la sécurité de l'emploi, de tels aménagements pourraient concourir au maintien de l'outil de production. Mais les mentalités restent largement imprégnées des traditions de l'industrie cinématographique et de ses réflexes corporatistes.

Section 2.

Le fait corporatif.

La permanence de ce qu'il est convenu d'appeler les « *corporatismes* » participe au blocage du système audio-visuel français.

L'attitude défensive des corporations, internes ou périphériques au monde de l'audio-visuel, exprime, au-delà de la légitimité de certaines revendications, une force de résistance nuisible à la productivité et à la capacité d'évolution du système.

Paragraphe 1.

Les corporatismes internes.

Pour la Commission, il s'agissait, dans le champ offert à son observation, de ne retenir que les phénomènes de résistance à l'évolution ou les aspects conservateurs des situations acquises.

Ces considérations ont conduit votre Rapporteur à analyser plus particulièrement le malaise, à la fois ressenti et provoqué par la profession des réalisateurs. En outre, votre Commission s'est émue de la permanence de situations de fait, maintes fois dénoncées, qui traduisent des pratiques condamnables de confusion des responsabilités.

A. — Le malaise des réalisateurs de télévision.

Il n'est pas inutile de rappeler que les réalisateurs occupent une place essentielle dans le processus de la production télévisée.

Aux termes de leur convention collective, les réalisateurs « créent la forme audio-visuelle d'un projet d'émission à l'aide des moyens humains, financiers et matériels mis temporairement à leur disposition ». Le réalisateur assume à la fois des responsabilités de créateur, de technicien et de gestionnaire. Mais, si le métier de réalisateur conserve un prestige certain, l'ensemble de la profession connaît un malaise réel.

En effet, la profession est touchée par une crise caractérisée par un chômage endémique, aggravé par la diminution du volume de la création télévisuelle d'origine française (1).

Les tentatives pour y remédier, acceptées par la profession dans le cadre de la convention collective du 7 juillet 1977, n'ont pas apaisé les maux dont souffre cette catégorie.

En outre, l'accord intervenu pérennise des habitudes dommageables à la productivité du système audio-visuel.

1. Une crise non résolue.

Pour prendre la mesure des problèmes de la profession, un rappel historique s'avère indispensable. La mutation du mode d'accès à la profession s'est traduite par le passage d'une cooptation corporatiste à une homologation laxiste.

a) Une cooptation corporatiste.

Jusqu'en 1965, la profession de réalisateur était régie par un protocole définissant des conditions d'homologation et de garantie d'emploi.

(1) Voir les observations présentées dans le chapitre premier du présent rapport.

Chaque année, se réunissait une commission paritaire qui désignait les nouveaux réalisateurs, généralement issus du corps des assistants-réalisateurs. Le « *cursus honorum* » ainsi respecté rappelait les étapes de l'ancien compagnonnage.

Le nombre des nouveaux promus était déterminé en fonction des nécessités de la réalisation.

Cette procédure garantissait une adéquation entre le nombre des réalisateurs et le volume des réalisations. La condition de « *numerus clausus* » impliquait un équilibre de l'emploi, et une qualité des réalisations.

En 1965, le protocole en vigueur fut unilatéralement rompu par la direction de l'O.R.T.F. qui estimait que le nombre restreint des réalisateurs, contrôlé par un corporatisme vigilant, renforçait d'autant leur pouvoir.

Pour l'administration de l'O.R.T.F., l'ouverture de la profession se présentait comme la solution la plus adéquate pour investir le bastion de cette société close.

Un gonflement rapide des effectifs de la profession traduisit cette volonté de briser la puissance de ceux que l'on appelait les « *saltimbanques* » : de 176, en 1964, le nombre des réalisateurs était porté à 897, en 1973.

La convention collective de 1977 accentua encore l'inflation des effectifs.

b) *Une homologation laxiste.*

L'accord conclu avec les réalisateurs, après de longues négociations menées sous la présidence du directeur général de TF 1, a permis de trouver un compromis entre deux tendances contradictoires : donner des garanties aux réalisateurs tout en poursuivant l'ouverture de la profession.

Aux termes de la convention collective, les sociétés de programme et l'I.N.A. ne peuvent faire appel qu'aux réalisateurs homologués. L'homologation confère à son titulaire « *un permis de réaliser* ». Toutefois, à titre dérogatoire, la faculté de recourir à des personnalités du monde du spectacle ou du journalisme reste offerte aux organismes signataires, mais à condition que les personnalités extérieures à la profession soient assistées d'un conseiller technique titulaire de la qualification de réalisateur homologué.

En outre, le professionnalisme était satisfait par la délivrance d'une carte professionnelle, constituant une étape postérieure à l'homologation.

En ce qui concerne l'ouverture de la profession, les critères d'homologation tels qu'ils sont définis à l'article 15 de la convention,

consacrent une acception purement technique du métier de réalisateur par l'application de **normes quantitatives**.

Les paramètres retenus font intervenir l'ancienneté et le nombre d'heures de travail que compte le candidat à l'homologation, dans sa profession d'origine. Les références artistiques ne conditionnent plus l'homologation des réalisateurs.

Pour n'en retenir qu'un exemple, un monteur ou un opérateur de prises de vues ayant travaillé en cette qualité pour l'O.R.T.F., ou pour l'un des organismes issus de la loi de 1974, pendant trois ans au moins et sur 20 heures d'émissions-films, ou 50 heures d'émissions vidéo, peut être candidat à l'homologation.

Mais la commission paritaire, instituée par la convention, a fait un usage laxiste de ces critères techniques. En deux sessions d'homologation (1), le contingent des réalisateurs homologués est passé de 894 à 1.632, soit un doublement de l'effectif (2).

Un examen de l'origine professionnelle des 738 candidats homologués, au terme des deux sessions tenues par la Commission paritaire permet d'établir la statistique suivante :

— Réalisateurs de longs métrages	57, soit	7,50 %
— Réalisateurs de courts métrages	76, soit	10,20 %
— Réalisateurs ayant travaillé pour les sociétés indépendantes	36, soit	5 %
— Réalisateurs du C.N.D.P.	26, soit	3,30 %
— Producteurs et auteurs de documentaires et variétés de création	59, soit	8 %
— Assistants de réalisation et scriptes	221, soit	30 %
— Directeurs photo	21, soit	3 %
— Opérateurs de prises de vues et reporters d'images	125, soit	17 %
— Monteurs	117, soit	16 %
Total	738, soit	100 %

(1) 1978 et 1979.

(2) Statistique chronologique du nombre de « réalisateurs homologués » de télévision :

1953	24	1970	897
1954	40	1972	914
1956	54	1973	894
1959	101	1977 : institution de la commission d'homologation.	
1961	132	1978	1.609
1964	176	1979	1.632
1965 : rupture du protocole.			
1966	536		

Si les assistants de réalisation et scriptes, les réalisateurs de cinéma, les réalisateurs des sociétés privées et du Centre national de documentation pédagogique (C.N.D.P.) sont préparés au métier de réalisateur, il est permis d'émettre des doutes sur la capacité immédiate à l'exercice de leur nouvelle fonction des autres catégories. Les directeurs photo, les opérateurs de prises de vues et les monteurs n'ont pas l'habitude de diriger une équipe.

La situation est d'autant plus absurde que sur 1.632 réalisateurs homologués, plus de la moitié exerce un autre métier (monteur, ingénieur du son, scripte ou cameraman), et ne réalisera jamais.

Il n'est pas rare que, sur un plateau, toute l'équipe de production possède l'homologation de réalisateur. Cette extension de la qualification rend difficile une exacte appréhension de la mesure du chômage au sein de la profession.

De l'avis des organisations syndicales consultées, il semble que, sur les 1.632 réalisateurs, seulement 600 peuvent être considérés comme des réalisateurs professionnels. Sur cet effectif, 330 réalisateurs sont permanence inscrits au chômage, soit un taux de 55 %.

A l'heure actuelle, un large consensus syndical se dessine en faveur d'un resserrement des conditions d'accès à la profession et d'une distribution plus réaliste des cartes professionnelles (378 cartes délivrées pour 1.632 réalisateurs homologués).

Si la convention collective n'a su résoudre les problèmes de la profession en l'élargissant, elle consacre, en outre, des habitudes dont la pratique entrave la bonne marche du système.

2. *Les effets induits.*

Le mode de rémunération des réalisateurs se révèle particulièrement inadapté en raison de ses effets induits sur la productivité du système audio-visuel.

a) *Une rémunération inadéquate.*

Les réalisateurs de la télévision française, qui n'ont jamais été mensualisés, demeurent des « *salariés intermittents rémunérés au cachet* ».

Les modalités de fixation du cachet peuvent être diverses : rémunération forfaitaire ou rémunération à la durée.

La convention collective de juillet 1977 consacre l'abandon de la rémunération forfaitaire intervenue en 1970 sous la responsabilité de la Direction générale de l'O.R.T.F. : elle institutionnalise le principe de la durée : « *la rémunération des réalisateurs se fera sur la base du temps réel de travail* » (art. 8).

Le système de rémunération hérité de l'ex-O.R.T.F. tient compte de deux paramètres :

- le classement de l'émission en cinq catégories selon sa difficulté de réalisation ;
- le classement des réalisateurs en cinq échelons selon leur compétence.

Les rémunérations indiquées représentent des minima par jour, semaine ou mois. L'engagement des réalisateurs s'effectue soit sur la base d'un contrat à durée déterminée (mais avec une période d'engagement minimale d'un an) pour un objet indéterminé, soit par contrat à durée déterminée pour l'étude ou la réalisation d'une émission.

Une semaine correspond à cinq jours et demi de travail et, lorsqu'un engagement est égal ou supérieur à cinq jours en continuité, les employeurs doivent appliquer le barème hebdomadaire et le barème journalier pour le reliquat.

La rémunération qui ne couvre qu'une première diffusion n'exclut pas le paiement d'un supplément de 50 % du cachet de base en cas de rediffusion totale.

Le propos de votre Rapporteur est de souligner les effets induits du mode de rémunération à la durée.

b) *Les entraves à la productivité.*

Chargé de mettre en œuvre des moyens techniques coûteux et de coordonner l'activité d'une équipe de techniciens, de décorateurs et d'interprètes, **le réalisateur est un ordonnateur de dépenses.**

Or, la rémunération à la durée ne constitue pas une incitation à la rapidité ni au rendement.

L'absence de rationalité économique du mode de rémunération affecte plus particulièrement l'activité de la S.F.P.

Il convient de souligner que la S.F.P., dans un souci d'un retour à des relations plus conformes aux usages de la profession, n'a accepté d'adhérer à cette convention qu'en ce qui concerne les émissions de télévision financées en totalité par les sociétés nationales de programme et l'I.N.A. (titre I, article premier de la convention collective).

Mais, l'interdiction de l'engagement au forfait n'encourage pas les réalisateurs à préparer, à tourner et à « monter » rapidement, puisque leur rémunération dépend du nombre de jours qu'ils consacrent à l'émission.

En particulier, le principe du déroulement en continuité des différentes phases de travail (préparation, tournage, finitions) ne favorise pas le montage « des bonnes prises » avant la fin du tournage.

Le montage n'est réellement entrepris par le réalisateur qu'après la fin du tournage.

De telles pratiques peuvent entraîner des dépassements financiers, contestés par les sociétés de programme, et restant à la charge de la S.F.P.

En ce qui concerne les usages en vigueur dans les sociétés privées de production, la rémunération forfaitaire représente la règle générale.

Souvent assortie d'une prime de rendement, elle est une incitation à la célébrité. Une réputation de productivité constitue un gage de réembauche.

La tentation est alors grande de voir en ce mode de rémunération l'une des explications — et non la moindre — de la résistance opposée par les réalisateurs à l'introduction de nouvelles techniques.

c) *La résistance au changement.*

Que penser des réalisateurs qui, derrière le paravent de la qualité, retardent le développement de l'utilisation de la vidéo-légère ?

Force est de constater que si le « *club des réalisateurs d'avant 1965* » maîtrisait parfaitement les procédés modernes, il n'en va pas toujours de même pour ses successeurs.

Des exemples signalés à l'attention de notre Commission illustrent les difficultés que rencontrent certains réalisateurs pour s'adapter aux techniques nouvelles et, notamment, à la vidéo légère.

La coïncidence de l'ouverture de la profession et de la résistance à l'évolution témoigne certainement d'une carence de la formation professionnelle des réalisateurs.

En effet, le problème essentiel de la formation des réalisateurs se pose, actuellement, avec acuité.

L'I.D.H.E.C., qui assurait dans les années 1950 l'enseignement des réalisateurs, s'est spécialisé dans les métiers du cinéma. Le désengagement de cet organisme ne s'est pas accompagné d'une relève de la part de l'Institut national de l'audio-visuel, pourtant investi d'une mission de formation professionnelle des personnels des sociétés et établissements issus de l'O.R.T.F.

En outre, la convention collective de 1977 a supprimé la position de réalisateur-stagiaire qui permettait un apprentissage progressif du métier.

Mais, cette « *querelle des anciens et des modernes* » ne masque-t-elle pas une collusion de corporatismes ? Les réalisateurs sont les porte-parole des différents métiers de la production qui se sentent menacés par l'allégement des effectifs qu'impliquerait la généralisation de la vidéo sans augmentation concomitante des productions.

B. — La permanence des situations de fait.

Ce corporatisme au sein de l'audio-visuel se caractérise également par des situations de fait qui ne laissent d'étonner par leur variété et la complexité des mécanismes qu'elles mettent en œuvre.

Trois grandes catégories peuvent être ainsi distinguées :

- les cumuls ;
- les intérêts croisés ;
- les rentes de situation.

1. *Les cumuls.*

Le cumul d'activités au sein d'une ou de plusieurs sociétés de programme est un premier exemple. Rien n'interdit, ainsi, d'assumer concomitamment les fonctions de producteur délégué et celles de réalisateur. Un réalisateur peut être auteur d'un texte rémunéré par prime d'inédit pour une émission qu'il réalise ou pour tout autre. La confusion des genres est poussée à l'extrême dans le cas de certains responsables de la programmation demeurés producteurs d'émissions. Les abattements opérés, en l'espèce, de 20 à 50 % du cachet de producteur, n'apparaissent pas affecter gravement leurs rémunérations globales, dont plusieurs dépassent sensiblement 350.000 F par an, compte non tenu des sommes perçues au titre des droits d'auteur.

Une autre forme de cumul, plus insidieuse, a retenu l'attention de votre Commission. Le cumul de nature financière, difficile à cerner, atteint parfois les limites du tolérable. Ainsi a-t-on pu relever que les sommes versées en 1977 à un producteur, au titre d'une société de programme, de la Société française de production et de deux sociétés d'auteurs, atteignaient 680.000 F. Encore conviendrait-il, pour être complet, d'ajouter le montant des droits dérivés résultant de l'utilisation commerciale des personnages de cette émission. Un autre cas est très voisin. Au salaire, s'ajoutent des droits d'auteur négociés forfaitairement avec la chaîne ou versés par l'intermédiaire d'une société d'auteurs, le tout dépassant, en 1977, 450.000 F, soit le double de la rémunération versée cette même année au Directeur général de la société de programme concernée.

Si de telles situations demeurent des cas particuliers et limités, elles illustrent, cependant, certaines rigidités dont souffre la télévision française.

2. *Les intérêts croisés.*

Cette deuxième catégorie a retenu également l'attention de la Commission d'enquête. Mais il n'entrait pas dans ses intentions de se livrer à une quelconque « chasse aux sorcières ».

Ainsi, son Rapporteur se bornera-t-il à évoquer le problème posé par l'existence de liens entre société privée de production et personnel permanent des chaînes. La fonction de direction d'une telle société apparaît, par exemple, difficilement compatible avec celle de présentateur dans une société de programme. Et ce, d'autant moins quand cette relation conduit le producteur de l'émission qu'anime ce présentateur à lui commander un documentaire destiné à cette émission.

Ce type de comportement avait fait l'objet, en son temps, des observations de la mission d'information présidée par M. Henri Cailavet. Force est de constater la permanence du phénomène.

3. *Les rentes de situation.*

Cette troisième et dernière catégorie de situation de fait est illustrée par les conditions dans lesquelles la société TF 1 traite avec un théâtre l'enregistrement public de la série « Au théâtre ce soir », **en considération des règles les plus élémentaires de la concurrence.**

Historiquement, l'enregistrement public d'une série de pièces de théâtre a vu le jour en 1966 ; pour sa réalisation, 17 conventions et avenants ont été conclus avec un théâtre, de 1966 à 1973 pour 182 enregistrements de deux heures ; depuis 1974, une convention a été établie chaque année portant sur des séries annuelles de 22 à 28 enregistrements chacune.

28 pièces sont prévues en 1979 pour une somme forfaitaire de 173.250 F H.T., soit 203.742 F T.T.C., payable après la réalisation effective de l'enregistrement.

Durant l'année 1978, la contrepartie financière forfaitaire versée au théâtre était de 157.500 F. H.T., et 26 émissions ont été enregistrées, représentant donc une recette totale de 4.095.000 F au profit de ce théâtre.

Suivant ses méthodes d'estimation des coûts de ses productions internes, TF 1 évalue à 12.841.134 F le prix de revient total de ces émissions, soit un coût moyen par émission de 493.889 F ; la somme versée au théâtre représente donc légèrement moins que le tiers du prix moyen des émissions, dont la moins coûteuse est revenue à 423.465 F et la plus coûteuse à 635.465 F.

Les relations contractuelles entre TF 1 et ce théâtre sont donc régies par une succession de contrats annuels, et il serait donc juridiquement possible que TF 1 procède périodiquement à des appels d'offres auprès d'autres théâtres parisiens.

Il semble qu'une telle éventualité ait été envisagée pour la première et dernière fois en 1973 par le comité financier de l'O.R.T.F., à la demande de certains membres de son conseil d'administration.

Il avait été procédé à une consultation officieuse des Directeurs des différents théâtres parisiens susceptibles d'accueillir l'émission, afin, le cas échéant, de lancer un appel d'offres.

Cette consultation n'a, semble-t-il, pas permis de trouver un seul autre théâtre qui soit à la fois susceptible d'accueillir techniquement l'émission et désireux de le faire, si bien que le contrat a, depuis lors, été renouvelé d'année en année dans les conditions précédemment indiquées.

Sans doute, serait-il envisageable, et même souhaitable, de procéder à une nouvelle consultation. Les contraintes techniques évoquées n'apparaissent plus un obstacle, puisque la société A 2 a pu réaliser des retransmissions théâtrales dans une quinzaine de salles parisiennes, avec les moyens lourds de la S.F.P. Quant aux candidatures, seule une procédure de consultation, assortie d'un appel d'offres, permettrait de déterminer avec certitude le nombre des théâtres intéressés.

Paragraphe 2.

Le protectionnisme des droits d'auteurs.

Votre Rapporteur a déjà eu l'occasion d'évoquer cette question dans le rapport établi au nom de la commission des Finances à l'occasion de la discussion des crédits de la R.T.F. pour 1978. Les investigations menées par la Commission d'enquête ont mis en évidence une nouvelle fois les conséquences du régime des droits d'auteurs sur le développement de la création à la télévision.

A. — La situation juridique des auteurs de télévision.

Le texte fondamental qui organise la protection de la propriété littéraire et artistique est la loi du 11 mars 1957.

« L'auteur d'une œuvre de l'esprit jouit sur cette œuvre, du seul fait de sa création, d'un droit de propriété incorporelle, exclusive et opposable à tous. » (Article premier.)

Sont considérées notamment comme œuvres de l'esprit, au sens de la présente loi : *« ... les œuvres dramatiques ou dramatico-musicales, les œuvres chorégraphiques et les pantomimes, les compositions musicales avec ou sans paroles, les œuvres cinématographiques et celles obtenues par un procédé analogue à la cinématographie »...* (Art. 3.)

« Ont la qualité d'auteur d'une œuvre radiophonique ou radio-visuelle, la ou les personelles physiques qui assurent la création intellectuelle de cette œuvre. » (Art. 18.)

Les relations entre les sociétés d'auteurs et la télévision font l'objet d'accords particuliers.

Un protocole, signé le 12 avril 1976 entre, d'une part, TF 1, Antenne 2, FR 3 et l'I.N.A., et, d'autre part :

— la société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (S.A.C.E.M.),

— la société des auteurs et compositeurs dramatiques (S.A.C.D.),

— la société des gens de lettres de France (S.G.D.L.),

— la société pour l'administration du droit de reproduction mécanique (S.D.R.M.),

fixe les conditions dans lesquelles les sociétés d'auteurs autorisent, conformément à la loi du 11 mars 1957, les organismes de télévision à faire appel aux œuvres faisant partie de leurs répertoires respectifs.

En rémunération de cette autorisation, TF 1, Antenne 2 et FR 3 versent aux sociétés d'auteurs un pourcentage de leurs recettes calculé ainsi :

— 4,5 % de leurs recettes de redevance (hors T.V.A.) ;

— 4,16 % de leurs recettes de publicité (hors T.V.A.) et un supplément forfaitaire de 450.000 F (300.000 F pour FR 3) indexé sur les sommes précitées, destiné à la rémunération complémentaire des réalisateurs de télévision.

**RÉPARTITION ENTRE LES SOCIÉTÉS D'AUTEURS DES FORFAITS PERÇUS
AUPRÈS DES SOCIÉTÉS DE PROGRAMME DEPUIS 1975**

(En francs.)

	1975	1976	1977	1978
S.A.C.E.M.	33.580.824,12	41.142.175,78	46.569.140,99	51.031.921,39
S.A.C.D.	18.865.631,53	23.113.581,90	26.162.438,76	30.501.838,07
S.G.D.L.	2.641.188,41	3.235.901,46	3.662.741,43	4.692.590,47
S.D.R.M.	20.374.882,05	24.962.668,45	28.255.433,85	31.088.411,87
Total	75.462.526,11	92.454.327,59	104.649.755,03	117.314.761,80
Pourcentage d'augmentation	»	+ 22,5	+ 13,2	+ 12,1

L'I.N.A., qui est partie à l'accord pour la distribution culturelle internationale, rembourse aux sociétés de programme les sommes couvrant la rémunération du droit de reproduction afférent aux œuvres utilisées à ce titre, sans constituer cependant un accroissement de la rémunération du droit d'auteur.

Enfin, un accord du 7 janvier 1977 a fixé les conditions régissant la commercialisation des émissions. Les sociétés d'auteurs reçoivent, pour prix des autorisations de cession à titre onéreux des émissions, 9 % du produit brut de la totalité des ventes.

Les sociétés d'auteurs répartissent les sommes ainsi recueillies entre les auteurs dont les œuvres ont été diffusées par les sociétés de télévision suivant des classifications tenant compte de la nature des œuvres et de leurs conditions de diffusion.

Pour ce faire, les sociétés de télévision adressent aux sociétés d'auteurs un relevé complet des œuvres qu'elles diffusent avec, pour chacune, la durée exacte du passage à l'antenne (1).

Les auteurs remplissent, à l'attention des sociétés d'auteurs dont ils sont membres, des « bulletins » précisant la nature de leur œuvre et mentionnant les coauteurs éventuels.

B. — L'inadaptation du régime des droits d'auteurs.

Les modalités de répartition de ces droits d'auteurs n'apparaissent pas satisfaisantes et constituent parfois de véritables obstacles au développement de la création télévisée.

1. *Des critères complexes et variables selon les sociétés d'auteurs.*

En matière de télévision, la répartition des redevances de droits d'auteurs perçues auprès des sociétés de programme est en premier lieu fonction de la durée d'utilisation de chacune des œuvres exprimée en secondes. Après le critère d'originalité, celui de la durée, donc le **caractère répétitif d'une œuvre**, apparaît primordial.

Les résultats de ce découpage minutaire (secondes « brutes ») sont ensuite corrigés par l'application de deux séries de coefficients :

— ceux relatifs au genre de l'œuvre et son utilisation suivant une classification qui exclut au sein de chaque catégorie toute discrimination fondée sur la valeur respective de chacune des œuvres pour ne tenir compte que de la nature de son utilisation ; la même œuvre

(1) Ces opérations complexes mobilisent, dans chacune des sociétés, un personnel important.

peut ainsi, pour des diffusions successives, faire l'objet d'un classement différent ;

— ceux relatifs à certains types d'émissions ou à l'heure de diffusion dans le but de tenir compte de leur plus ou moins grande audience dans le public.

La conjugaison de ces facteurs (secondes brutes \times coefficient genre \times coefficient d'audience) permet de déterminer la participation, au sein de forfait global, de chaque œuvre pour ses différentes utilisations (secondes « nettes »).

Le barème est établi par les intéressés eux-mêmes.

Celui de la S.A.C.E.M. définit ainsi dix catégories différentes auxquelles s'appliquent des coefficients qui varient de 16 à 0,15.

Ces coefficients tiennent compte du genre, du type d'utilisation et de l'audience effective.

Pour limiter les effets d'une diffusion multiple de la même œuvre, la S.A.C.E.M. a pris des mesures d'abattement sous forme de barèmes de dégressivité visant les indicatifs et musiques de fond sonore.

Le barème conçu par la Société des Gens de Lettres diffère très sensiblement de celui établi par la S.A.C.E.M. Quatre catégories ont été définies :

Catégorie I (100 %) : récit, évocation, portrait, essai issu du réel, du vécu ou d'œuvres préexistantes dont le scénario (1) est entièrement créé par le ou les auteurs.

Catégorie II (75 %) : essais, études, grands reportages dont le scénario (1) est limité par des contraintes.

Catégorie III (30 %) : reportages impliquant un scénario (1) où les éléments préexistants prédominent.

Catégorie IV (15 %) : composition qui comporte un minimum d'originalité par rapport aux éléments qui la constituent.

Addendum ou droits d'intervention : dès lors que des interventions, extraits ou participations dépassent les limites du droit de citation et impliquent une création littéraire ou artistique constituant un élément suffisamment caractérisé de l'œuvre audio-visuelle l'incorporant et à l'exclusion des interventions circonstanciées ou spontanées n'impliquant pas de création.

En effet, la Société des gens de lettres, contrairement aux autres sociétés d'auteurs, n'a pas voulu instituer dans son barème un

(1) Par « scénario », la commission de Télévision entend : la construction d'une continuité texte, images et son pouvant intervenir avant ou pendant l'élaboration de l'œuvre.

abattement pour les rediffusions, ni pour des tranches horaires. Trois raisons sont invoquées :

1° Les œuvres documentaires ne connaissent pas ou peu de diffusions répétitives et la rediffusion n'existe pas de manière exceptionnelle.

2° Les œuvres documentaires sont, le plus souvent, programmées dans des tranches horaires tardives (après 21 h 30). Ce choix systématique, qui est totalement indépendant de la volonté des auteurs et qui ressort du seul programmeur, ne doit pas aboutir à une dépréciation du droit d'auteur de ces œuvres qui sont spécifiquement représentatives de l'expression télévisuelle.

3° Enfin, la S.G.D.L. estime que le caractère forfaitaire du règlement annuel des sociétés nationales de programme pour rémunérer les droits de représentation des œuvres ne l'autorise pas à considérer l'audience comme un critère d'attribution des droits. Pour elle, seule la notion générale d'originalité prévue par la loi peut servir de base à la détermination d'une classification.

2. Des critères inadaptés à la télévision.

Avec 117,3 millions de francs en 1978 et une progression de 55,5 % en quatre ans, le forfait perçu par les sociétés d'auteurs auprès des sociétés de programme représente aujourd'hui un volume financier important.

Appliqués à la télévision, les critères de répartition de ces droits d'auteurs n'apparaissent pas satisfaisants.

La création télévisuelle, en particulier, semble défavorisée au regard des règles en vigueur dans d'autres secteurs culturels. L'auteur d'une pièce à succès à l'affiche plusieurs semaines, voire plusieurs mois, recevra en moyenne 2.500 F par représentation. Une œuvre de fiction télévisée du même auteur ne connaîtra pas plus de deux ou trois diffusions et n'ouvrira droit qu'à de faibles versements.

L'attrait du petit écran pour beaucoup d'écrivains ou scénaristes renommés est donc limité, et ce malgré l'institution par les sociétés de programme de « *prime d'inédit* ».

Le régime des droits d'auteurs fondé sur les critères d'originalité et de répétition conduit parfois même à des situations absurdes. Une émission-magazine quotidienne permet à ses producteurs de percevoir des droits d'auteurs annuels représentant *cinquante à cent fois plus*, selon les cas, que la somme perçue par un grand dramaturge pour écrire une œuvre originale à l'intention de TF 1. L'auteur d'une série d'animation *quotidienne*, dont la durée n'excède pas quelques minutes, a reçu, en 1977, au titre des droits d'auteur, 238.125,32 F.

De telles observations n'ont pas manqué d'être relevées par les sociétés d'auteurs. L'émission magazine précitée n'entraîne plus de versements de droits d'auteur et la série d'animation fait l'objet d'un nouveau classement depuis 1978.

De même, *des majorations pour création* sont désormais appliquées aux œuvres de télévision par les principales sociétés d'auteurs. La S.A.C.D. en explique ainsi les mécanismes. « *Afin de favoriser directement les créations, des majorations pour création ont été prévues pour les huit premières catégories du barème établi par la S.A.C.D. Les majorations interviennent dans des conditions strictement définies. Valable uniquement pour la première diffusion d'une œuvre, la majoration pour création ne peut s'appliquer qu'à des œuvres spécifiquement écrites ou conçues pour la radio ou la télévision. Elle ne s'applique donc pas à la simple diffusion d'œuvres dramatiques préexistantes. Calculées sur le coefficient de base des catégories concernées, les majorations pour création s'étagent entre + 30 % et + 5 %.*

« *D'autre part, afin de favoriser les créations au « coup par coup », le barème prévoit un dégressivité des majorations pour création à partir de la 181^e minute et de la 241^e minute d'une œuvre. Cette mesure, adoptée à titre expérimental, a été limitée aux deux catégories supérieures du barème (1 A et 1 B).*

« *On peut faire observer à ce stade, qu'en 1977, 40,3 % du minutage total du répertoire de la S.A.C.D. diffusé à la télévision a bénéficié d'une majoration pour création.*

« *Le tableau suivant donne le pourcentage des émissions de chaque catégorie du barème et, à l'intérieur de chaque catégorie, le pourcentage du minutage des créations : »*

	Catégories	Pourcentage du minutage total du répertoire S.A.C.D.	Pourcentage du minutage des créations à l'intérieur de la catégorie
Œuvre dramatique ou dramatico-lyrique entièrement originale	1 A	18,3	65,5
Œuvre dramatique ou dramatico-lyrique dérivée d'une œuvre française ou étrangère bénéficiant de la protection légale en France, à la condition qu'il soit reconnu que l'adaptateur et/ou le compositeur a/ont fait œuvre d'auteur et/ou de compositeur	1 B	50,6	24,2
Œuvre dramatique s'inspirant de faits historiques ou d'événements contemporains, scientifiques ou biographiques	2	4,3	41,3
Œuvre dramatique ou dramatico-lyrique adaptée d'une œuvre non théâtrale française ou étrangère ne bénéficiant plus de la protection légale en France, à la condition qu'il soit reconnu que l'adaptateur et/ou le compositeur a/ont fait œuvre d'auteur et/ou de compositeur	3	4,5	56
Œuvre de reconstitution historique ou d'événements contemporains, scientifiques, biographiques, documentaires, à condition qu'elle ait un caractère et une construction dramatiques .	4	3,7	100
Œuvre de construction dramatique comportant des parties intercalées ne relevant pas du répertoire dramatique. Sketches et saynètes	5	6,2	82,2
Œuvre de caractère dramatique pour marionnettes ou personnages télévisuels assimilés ..	6	5,3	48,3
Œuvre dramatique ou dramatico-lyrique adaptée d'une œuvre théâtrale française ou étrangère ne bénéficiant plus de la protection légale en France, à la condition qu'il soit reconnu que l'adaptateur et/ou le compositeur a/ont fait œuvre d'auteur et/ou de compositeur	7	0,7	40,7
Œuvre de circonstance de caractère dramatique incluse dans une émission n'appartenant pas au répertoire dramatique	8	3,4	} pas de majorations pour création
Sketch publicitaire de construction dramatique ..	9	0,3	
Dialogue d'animation, de circonstance ou d'actualité; improvisation dont la construction est dramatique et émission ayant des caractéristiques dramatiques mais n'entrant pas dans les catégories précédentes	10	2,7	
<p>MAJORATION POUR CRÉATION. * Pour les œuvres classées en catégorie A : + 20 % de la 181^e à la 240^e minute. + 10 % au-delà de la 240^e minute. * Pour les œuvres classées en catégorie 1 B : la majoration pour création (+ 2).</p>			

3. *Un système qui favorise un certain protectionnisme au sein de la télévision.*

Les sociétés d'auteurs ne sont pas tenues de fournir aux sociétés de programme la photocopie des bulletins de déclaration de chacune des œuvres acceptées à leur répertoire. Il est ainsi impossible de vérifier que les droits d'auteurs vont bien à celui-ci et ne se trouvent pas obérés par des amputations au profit de coauteurs bénéficiant dans les chaînes de positions privilégiées.

La Commission d'enquête a été, en effet, amenée à constater la part anormalement élevée des droits d'auteurs perçus au titre d'une collaboration par certains responsables d'émissions, voire de programme.

Ce protectionnisme est aussi renforcé par la répartition des droits d'auteurs. En 1977, dernière année de répartition connue, les 25 versements les plus importants opérés par la S.A.C.D. représentaient 18 % des sommes totales distribuées.

La situation créée par le régime des droits d'auteurs a appelé certaines observations de la part de la Commission d'enquête. La nécessité d'améliorer les conditions de production des programmes afin de favoriser la création et l'avènement prochain de nouvelles techniques de communication rendent certains aménagements urgents. C'est ainsi que, dans le cadre des recommandations qu'elle présente à l'issue de ses travaux, votre Commission d'enquête formule des propositions qui font l'objet de développements particuliers dans la troisième partie de ce rapport.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

L'article premier de la loi du 7 août 1974 stipule : « *Le service public national de la radiodiffusion-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. Il a pour but de faire prévaloir dans ce domaine le souci exclusif des intérêts généraux de la collectivité.* »

Cette légitime ambition impliquait un fonctionnement harmonieux du service public national de la télévision. Deux conditions préalables devaient être réunies pour assurer l'efficacité du système pluraliste, qui avait succédé au monolithisme de l'O.R.T.F.

En premier lieu, une définition précise des missions des divers organismes de la loi de 1974 apparaissait comme le gage de relations fonctionnelles. Enfin, la souplesse du nouveau système constituait le moteur d'une adaptation permanente et continue de la télévision française aux réalités d'un secteur en constante mutation.

Force est de constater que ce double objectif n'a pas été atteint.

L'inégalité des partenaires a empêché l'établissement de véritables rapports contractuels entre les organismes issus de l'O.R.T.F. Déniant à leurs cocontractants toute vocation originale, les sociétés de programme, détentrices du pouvoir financier, cantonnent la S.F.P. et l'I.N.A. dans un rôle de prestataires de services.

La force des pesanteurs sociologiques, le poids des corporatismes, l'inertie des comportements ont retardé les évolutions technologiques.

Les raisons de douter de la « *bonne santé* » du service public de la R.T.F. sont donc nombreuses.

Ce diagnostic apparaît à votre Commission d'autant plus inquiétant que la télévision française se trouve confrontée au « **choc du futur** ».

Demain, la vidéo-cassette, le vidéo-disque, et, surtout la télédiffusion directe par satellite substitueront à la concurrence entre les sociétés de programme françaises une compétition entre le service public national d'une part, et les sociétés privées et les télévisions étrangères, d'autre part.

Le maintien du rayonnement culturel de la France nécessite une amélioration du service public national de la télévision.

Une gestion plus rigoureuse permettrait de développer la création télévisée.

Dans cet esprit, la Commission d'enquête présente trente recommandations qui forment la troisième partie du présent rapport.

TROISIÈME PARTIE

LES TRENTE RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

La principale préoccupation de la Commission d'enquête sur les conditions financières de production des programmes de télévision a été de **sauvegarder la création** et, par là même, rehausser la qualité des productions et des programmes de la télévision française pour satisfaire aux exigences de service public d'abord, pour affirmer le rayonnement culturel de la France dans un secteur en plein essor ensuite.

La création (et, utilisant ce mot, la Commission le prend dans son acception large qui ne se limite pas à la seule fiction) était en effet **menacée d'étouffement** :

— par le détournement de plus en plus préoccupant des ressources de la télévision vers des dépenses que l'on pourrait qualifier d'improductives ;

— par le gaspillage des moyens humains, matériels et donc financiers lié à une mauvaise organisation et à une plus mauvaise gestion ;

— par certains effets pervers d'une concurrence entendue comme une course à l'audience et à la publicité.

En termes imagés, la préoccupation essentielle de la Commission pourrait se résumer ainsi : **la création doit passer d'une situation où elle est « servie s'il y a des restes » à une situation de « première servie ».**

Mais, qu'on nous entende bien !

La Commission ne se range pas à l'avis suivant lequel la création n'aurait pas de prix et suivant lequel la nécessité de respecter un devis préétabli dans la réalisation d'une émission constituerait une atteinte intolérable à la liberté de création.

La télévision française est financée pour l'essentiel par l'argent des contribuables. Cela fait de la qualité une exigence tout en interdisant le gaspillage car **le souci de l'argent public ne s'arrête pas aux portes de la production télévisée.**

Après avoir montré une certaine sévérité dans l'analyse de la situation qui fait l'objet des deux premières parties du rapport, la Commission a souhaité ne pas se limiter à cela et présenter des recommandations destinées à remédier aux défauts qu'elle a relevés.

En formulant ces recommandations, la Commission affirme sa volonté de défendre le service public de la radiodiffusion-télévision française. Mais les organismes qui ont la charge de ce service public doivent se mettre eux-mêmes en position d'être défendus.

De même, pour exercer pleinement les missions que leur assigne l'article premier de la loi du 7 août 1974, ces organismes doivent être en mesure de répondre au défi que leur lance l'irruption de nouvelles techniques et, en tout premier lieu, la diffusion de programmes de télévision par satellite.

Même si cette évolution des techniques met en cause le monopole de diffusion (et donc de programmation), votre Commission estime que le service public doit être sauvegardé. Elle croit à la nécessité de renforcer le service public et de le doter des moyens nécessaires à l'affirmation de sa personnalité, quelles que soient les conditions dans lesquelles s'exerce ou s'exercera la concurrence des pays étrangers.

Les recommandations de la Commission sont regroupées en deux chapitres :

— l'un (le chapitre 5) porte sur les problèmes de structure, de gestion et de financement des organismes chargés du service public de la télévision ;

— l'autre (le chapitre 6) traite de la production télévisée et de ses objectifs.

CHAPITRE V

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA GESTION DES ORGANISMES PUBLICS DE TÉLÉVISION, LEURS STRUCTURES, LEURS RELATIONS ET LEUR FINANCEMENT

En 1974, la crainte de voir se reconstituer d'une façon ou d'une autre l'O.R.T.F. avait conduit à exclure systématiquement tout ce qui aurait pu ressembler à un organisme fédérateur ou coordonateur. C'est sans doute ainsi que l'on peut expliquer au moins pour partie la fermeté avec laquelle le Gouvernement s'était opposé à l'adoption des mesures proposées par le Sénat pour assurer l'harmonisation et la complémentarité des programmes de télévision.

Aujourd'hui, chaque société a sa vie propre et la crainte de reconstituer l'O.R.T.F. n'a plus raison d'être. Au demeurant, **la Commission d'enquête n'entend en aucune façon ressusciter l'ancien office.**

On peut donc réfléchir avec une plus grande liberté d'esprit à la possibilité d'améliorer la cohérence de l'ensemble de la radio-télévision nationale en proposant certains aménagements.

Quelque déception que l'on puisse éprouver en constatant que, dans une large mesure, la réforme de 1974 n'a pas permis d'atteindre tous les objectifs qu'on lui avait assignés, il faut admettre que le délai de quatre ans, qui s'est écoulé depuis son entrée en application, n'est pas suffisamment long pour que l'on puisse conclure à l'échec définitif.

Compte tenu en effet du bouleversement qu'introduisait la loi de 1974, on peut admettre, en particulier en se référant aux restructurations qui peuvent intervenir dans différents secteurs de l'économie, que les adaptations nécessaires n'aient pu être entièrement réalisées dans ce laps de temps.

Dans ces conditions, il serait déraisonnable de proposer encore une nouvelle réforme avant que la précédente ait pu produire tous ses effets. Il s'agit plutôt pour la Commission d'enquête de **proposer des améliorations au système mis en place en 1974 de telle sorte :**

— **qu'il produise les effets que l'on attendait** (meilleure gestion) ;

— **qu'il ne tombe pas dans les travers que l'on pouvait redouter** et que la R.T.F. n'a pas su totalement éviter (uniformisation des programmes, réduction de la création et baisse de la qualité).

Ayant ainsi défini les objectifs auxquels correspondent les recommandations qui vont suivre, la Commission d'enquête a également cru pouvoir fonder ses raisonnements sur le constat suivant : **la Société française de production** constitue, en l'état actuel des techniques, **un outil de production nécessaire à la qualité du service public** de la radio-télévision française.

Il résulte en effet des analyses faites par la Commission que la S.F.P. assure une part prépondérante de la production télévisée et le secteur privé n'intervient finalement que de façon relativement marginale ⁽¹⁾. Dès lors, on ne peut pas parler d'un « marché » de la production audio-visuelle, ni donc d'un « prix du marché ». En effet, les conditions économiques de fonctionnement des sociétés privées et les formes que revêtent leurs interventions ne sont guère comparables à celles de la S.F.P.

Si la S.F.P. disparaissait, les conséquences en seraient, en l'état actuel des choses, les suivantes :

— un délai de dix-huit mois au minimum serait nécessaire au secteur privé pour combler le vide ;

— les coûts des productions du secteur privé augmenteraient nécessairement pour se situer à un niveau qui serait sans doute plus proche des coûts actuels de la S.F.P. que de ceux qu'il pratique actuellement, puisque ce dernier devrait dès lors assumer les charges fixes et l'amortissement des moyens « lourds » de l'ensemble du secteur de la production audio-visuelle qui sont actuellement dans leur quasi-totalité concentrés à la S.F.P. ;

— certaines des productions actuelles de la S.F.P. ne pourraient vraisemblablement pas être assumées par le secteur privé (du moins par le secteur privé français).

Mais si cette analyse montre que la disparition de la S.F.P. n'est pas raisonnablement envisageable, il reste évident que la survie de cette société est subordonnée à une amélioration substantielle de sa productivité.

Telles sont les prémisses d'un raisonnement qui conduit la Commission d'enquête à proposer le schéma de réflexion suivant.

¹ L'annexe n°3 du rapport (tome II) présente les principales caractéristiques du secteur privé de production télévisée

- **PREMIÈRE RECOMMANDATION : ORGANISATION D'UNE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE LES SOCIÉTÉS DE PROGRAMME ET LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE PRODUCTION ET AMÉLIORATION DE LA PRODUCTIVITÉ DE LA S.F.P.**

La gestion rationnelle du groupe des sociétés issues de l'O.R.T.F. aurait nécessité que l'Etat exerce son rôle d'actionnaire principal. Or, il n'en a rien été et, comme votre Rapporteur l'a démontré au chapitre 2 de ce rapport, les responsabilités de l'autorité de tutelle dans les difficultés financières actuelles sont grandes.

L'un des domaines où un « *esprit de groupe* » devrait développer ses effets est celui des relations entre les sociétés de programme (TF 1 et Antenne 2) et la Société française de production.

A cet égard, il est nécessaire que, dans les choix qu'elles font entre le recours à la S.F.P., l'appel au secteur privé et l'utilisation de moyens de production interne, les sociétés de programme soient conduites à prendre en compte non seulement leur intérêt immédiat et à court terme, mais aussi l'intérêt de l'ensemble du groupe qui implique que, globalement, les moyens de production des diverses entreprises publiques concernées soient utilisés de la façon la plus efficace possible.

Pour aboutir à ce résultat une première condition (mais il faut insister sur le fait qu'elle n'est en aucun cas suffisante) et **que les sociétés de programme soient liées par un certain degré de solidarité financière avec la S.F.P.** pour que, à tout le moins, elles ne puissent plus, sans conséquences pour elles-mêmes, reporter sur la S.F.P. le déficit financier qui devrait sanctionner le laxisme de leur propre gestion.

Dans cet esprit, il conviendrait de faire entrer les sociétés TF 1 et Antenne 2 dans le capital de la S.F.P. ⁽²⁾ à la fois pour créer ce minimum de solidarité financière et pour, en contrepartie, donner aux sociétés de programme un droit de regard sur la gestion de la S.F.P. en vue d'agir sur le niveau de productivité de celle-ci.

A l'évidence, **la productivité de la S.F.P. peut et doit être substantiellement améliorée.**

² - Dans ce schéma, TF 1 et Antenne 2 seraient certes les principaux actionnaires de la S.F.P. mais non les seuls actionnaires étant entendu que, conformément aux dispositions législatives en vigueur, les capitaux d'origine publique resteront en tout état de cause majoritaires dans la S.F.P.

Cet effort nécessaire de productivité doit, bien sûr, être mené en tenant compte du fait que les coûts de la S.F.P. ne peuvent pas être ceux d'une entreprise privée n'employant que du personnel temporaire. Par ailleurs, la qualité des productions et le prestige culturel qui en constitue la consécration doivent être payés à leur juste prix, étant bien entendu que la notion de « juste prix » exclut le gaspillage.

Il ne faut pas non plus oublier que le secteur de l'audio-visuel est à l'évidence « un marché en expansion ». Il peut donc être financièrement, économiquement et socialement déraisonnable de procéder à une brusque contraction des moyens de production qui s'avèreraient insuffisants un ou deux ans plus tard (la Commission d'enquête rappelle à cet égard que, dès les premières années de leur fonctionnement, les sociétés de programme ont recruté plus de personnel qu'il n'en avait été licencié à la fin de 1974).

L'effort de productivité demandé à la S.F.P. doit aller de pair avec l'établissement d'un barème correspondant aux coûts de production réels. Cela ne peut être réalisé que par la mise en place rapide d'un système comptable simple, efficace et fiable.



Parvenue à ce point de son raisonnement, la Commission d'enquête a eu conscience de deux difficultés :

a) la « filialisation » de la S.F.P. peut provoquer des blocages dans la mesure où ses deux principaux actionnaires (TF 1 et A 2) seraient concurrents et, comme on l'a vu, les défaillances de l'Etat actionnaire et tuteur ne permettent pas d'espérer à l'avenir une action efficace de sa part pour promouvoir une meilleure gestion de l'ensemble du groupe ;

b) l'expérience montre qu'il **serait vain d'attendre d'une nouvelle réforme des structures la solution de tous les problèmes**. Il convient plutôt de chercher à donner à l'ensemble du système **une faculté d'évolution et d'adaptation permanente** et, ce qui serait encore mieux, **une certaine aptitude à réguler lui-même son propre fonctionnement**.

Cette analyse a conduit votre Commission à présenter la recommandation ci-après.

• **DEUXIÈME RECOMMANDATION : CRÉATION D'UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC REGROUPANT LES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT DANS LES SOCIÉTÉS DE PROGRAMME ET DANS LA S.F.P.**

La Commission d'enquête pense que les droits de propriété de l'Etat sur les sociétés issues de l'O.R.T.F. pourraient être transférés à **un établissement public** qui exercerait « **à visage découvert** » les fonctions pour lesquelles les autorités de tutelle ont été jusqu'à maintenant, et peut-être volontairement, défailtantes, à savoir :

— **le contrôle général** qu'exerce normalement dans le domaine de la gestion financière et comptable un actionnaire veillant à ce que ses sociétés soient correctement gérées :

— **la coordination** des activités de l'ensemble du groupe (sous l'angle économique et financier et, en tant que de besoin, sous l'angle de la complémentarité des programmes) sans pour autant mettre en cause l'autorité de chaque président et de chaque conseil d'administration dans la définition du « profil », de la personnalité et des caractères propres de chaque société.

Pour réussir dans cette mission, l'établissement public devrait allier le souci du service public et de la satisfaction des téléspectateurs avec les qualités d'efficacité et de rigueur qui ne sont pas toujours les caractéristiques principales de la gestion des entreprises publiques.

Cette synthèse pourrait être tentée en composant le **conseil d'administration** de l'établissement public pour moitié de représentants de l'Etat nommés par le Gouvernement et pour moitié de parlementaires (le président étant proposé par le Gouvernement et nommé par lui après accord du Conseil d'administration) (1), cependant que **le directeur général**, nommé et révoqué librement par le conseil d'administration, pourrait être choisi pour les qualités dont il aurait déjà eu l'occasion de faire preuve dans le domaine de l'amélioration des méthodes de gestion de tel ou tel groupe de sociétés.

Comme la Commission attache une importance extrême à ce que cet établissement public regroupant les participations de l'Etat **ne dégénère pas en une superstructure alourdissant le coût global** des organismes publics de radio et de télévision, les précautions néces-

(1) Le nombre des membres du conseil d'administration pourrait être de douze, ce qui permettrait d'y nommer trois députés et trois sénateurs.

saires devraient être prises lors de la mise au point du texte législatif qui instituerait cet établissement.

Dans l'esprit de la Commission d'enquête, le directeur général devrait disposer d'une dizaine de collaborateurs de haut niveau (soit deux « inspecteurs » par société filiale) et du personnel d'exécution correspondant.

Le budget propre de l'établissement public pourrait ainsi être d'un montant très limité et qui, de toute façon, serait plus que compensé par les économies que permettrait de réaliser une gestion plus rigoureuse des sociétés filiales. Cette notion de « budget propre » n'inclut pas les services déjà existants qui viendraient à être directement rattachés à l'établissement public (voir cinquième recommandation). A cet égard, votre Commission estime que le coût du centre d'études d'opinion (15 millions de francs) devrait pouvoir être réduit dans le cadre d'une redéfinition de ses missions (1).

• TROISIÈME RECOMMANDATION : MISSIONS DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC REGROUPANT LES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT

Les missions de l'établissement public pourraient se définir schématiquement de la façon suivante :

a) Il exerce dans le domaine de la gestion économique et financière des sociétés filiales **le contrôle général** normalement exercé par l'actionnaire principal d'un groupe de sociétés.

b) Il propose en tant que de besoin les mesures de rationalisation nécessaires de façon à donner à l'ensemble du groupe **une possibilité d'évolution et d'adaptation permanente**. Cette capacité d'adaptation est d'autant plus indispensable que **l'évolution des techniques est largement imprévisible** et qu'un système rigide ne peut que s'essouffler rapidement dans la poursuite de cette évolution.

c) Il s'assure qu'une **planification** des investissements et de la production garantisse le meilleur emploi des moyens disponibles dans les diverses sociétés.

(1) Le système actuel de répartition du produit de la redevance aboutit en effet à la situation paradoxale où le coût du mécanisme (en particulier du C.F.O.) est très supérieur au montant des sommes sur lesquelles il joue effectivement.

d) Il reçoit et répartit **le produit de la redevance et de la publicité**. Cela implique la mise en commun des recettes publicitaires et l'abandon du système actuel de répartition du produit de la redevance. Le service de la redevance, les services chargés des sondages et de l'observation des programmes, la Régie française de publicité seraient rattachés à l'établissement public.

e) Il joue un **rôle régulateur en matière financière** en constituant des réserves les années où le montant des recettes excéderait celui des dépenses nécessaires pour pouvoir ensuite financer, le moment venu, des investissements importants ou compenser des moins-values.

f) Il veille à la **coordination des programmes** et rend éventuellement les arbitrages nécessaires, sous réserve d'appel devant le ministre de tutelle. A cette fin, son président (1) organise et préside les réunions d'harmonisation des programmes prévues à l'article 9 de la loi du 7 août 1974 (2). Comme il est proposé au chapitre suivant, ces réunions d'harmonisation pourraient être institutionalisées et transformées en « commissions d'arbitrage ».

• QUATRIÈME RECOMMANDATION : ADAPTATION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES SOCIÉTÉS DE PROGRAMME

La composition et les compétences des conseils d'administration des sociétés de programme resteraient inchangées (3).

Toutefois, pour accentuer la responsabilité des présidents de ces sociétés dans le domaine de la gestion financière et pour tenir compte du transfert à l'établissement public des participations de l'Etat, les deux représentants (dont le président de la société) de l'actionnaire au sein de chaque conseil d'administration seraient désignés par le conseil d'administration de l'établissement public, et non par le Gouvernement, mais ce dernier pourrait conserver un

(1) Alors que le contrôle économique et financier des sociétés filiales serait organisé par le directeur général suivant les directives du conseil d'administration, la mission particulière confiée à l'établissement en matière de coordination des programmes devrait être exercée directement par le conseil d'administration et son président.

(2) Cet article est ce qu'il est resté, dans le texte finalement adopté, d'un dispositif beaucoup plus précis voté par le Sénat en première lecture par 156 voix contre 114. Le Gouvernement s'y était opposé car il estimait incompatible avec l'esprit de compétition d'interdire aux sociétés de programme simultanément des émissions analogues.

(3) Cette composition est actuellement la suivante : deux représentants de l'Etat, un parlementaire, un représentant de la presse, une personnalité du monde culturel, un représentant du personnel. Le président est nommé en Conseil des ministres.

« droit de veto » (1) sur la nomination du président de chaque société de programme. Naturellement, le président d'une société ne pourrait pas être en même temps membre du conseil d'administration de l'établissement public.

Dans le même ordre d'idées, il semblerait logique que les fonctions de l'assemblée générale des actionnaires soient exercées par le conseil d'administration de l'établissement public (et non plus par le conseil d'administration de chaque société de programme) (2).



A ce point de la réflexion, il convient d'insister à nouveau sur le fait que la Commission d'enquête n'entend pas proposer un cadre de réflexions qui soit rigide. Elle estime que l'adaptation nécessaire et permanente des structures du groupe des organismes publics de la radio-télévision française devrait être la tâche essentielle de l'établissement public dont elle suggère la création.

C'est pourquoi, tout en définissant dans les recommandations qui suivent diverses orientations qui pourraient guider l'action de cet établissement, la Commission estime que c'est aux responsables de ce dernier qu'il appartiendrait de préciser les propositions d'amélioration qu'elle formule.

• CINQUIÈME RECOMMANDATION : RATIONALISATION DES STRUCTURES

L'établissement public pourra, en sa qualité d'actionnaire des différentes sociétés du groupe, promouvoir les aménagements structurels de nature à renforcer l'efficacité de la gestion, à réduire les dépenses inutiles et à améliorer la productivité.

Au nombre des mesures qui pourraient progressivement être décidées figure le **regroupement de certains services** dont il n'est pas nécessaire de maintenir l'existence dans chaque société ou la mise en commun des moyens utilisés pour les grands reportages (par analogie avec ce que fait déjà la S.F.P. pour les transmissions en direct

(1) L'expression « droit de veto » doit être prise dans une acception assez souple. Elle signifie que, par une procédure adéquate, il conviendrait d'éviter de se trouver dans la situation où un président de société serait nommé contre le gré du Gouvernement.

(2) La Commission serait favorable à ce que la durée du mandat des présidents de société soit de six ans (au lieu de trois actuellement), étant rappelé que le conseil d'administration de l'établissement public aurait, dans sa fonction d'assemblée générale des actionnaires des sociétés de programme, le pouvoir de mettre ce mandat en cause.

de rencontres sportives ou encore avec ce que fait FR 3 pour le compte de TF 1 et A 2 pour les manifestations régionales).

Parmi les exemples auxquels on pense en premier lieu figurent traditionnellement les reportages à l'étranger (en particulier ceux qui « couvrent » les voyages officiels) et la Commission d'enquête s'est prononcée en faveur de la création d'une **Agence d'images**.

Un autre domaine dans lequel une rationalisation s'impose à l'évidence est celui des **implantations immobilières** dont la dispersion engendre, pour chaque société, des coûts dont le niveau est un défi au bon sens (1).

Il en va de même pour la **représentation extérieure** des organismes de la radio-télévision nationale.

Enfin, la Commission d'enquête estime que l'établissement public devrait exercer une mission de coordination et d'orientation pour **l'utilisation des techniques nouvelles** dont l'évolution ne cesse de s'accélérer.

• SIXIÈME RECOMMANDATION : L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIO-VISUEL

L'établissement public regroupant les participations de l'Etat pourra faire des propositions sur les adaptations qu'il conviendrait d'apporter aux structures de l'Institut national de l'audio-visuel, les décisions ne pouvant toutefois être prises que par le Gouvernement et le Parlement.

Le moment venu, il sera sans doute nécessaire de donner à l'I.N.A. une nouvelle structure juridique (autre que la formule de l'établissement public qui s'inscrit mal dans le schéma structurel général retenu par la Commission d'enquête) tenant compte à la fois de la personnalité de l'I.N.A., de ses missions de service public et de ses fonctions de prestataire de services commun aux différentes sociétés de programme.

En tout état de cause, l'I.N.A. conserverait, outre ses missions en matière **d'archives**, sa vocation dans le domaine de la **recherche**. Toutefois, pour cette dernière activité, des orientations précises devraient être définies, des gardes-fous posés et un contrôle des résultats assuré, suivant une procédure à définir (par exemple, convention pluri-annuelle entre toutes les parties concernées : Etat, établissement

(1) Voir annexe 6 (tome II).

public coordonnateur, sociétés de programme, S.F.P., I.N.A.). Quant à la **formation professionnelle**, elle devrait être détachée de l'I.N.A. tout en devenant un service commun à l'ensemble du groupe.

Par certains de ses aspects, la fonction essentielle qu'exerce l'I.N.A. en matière de **conservation des archives correspond** à ce que l'on pourrait appeler, par analogie avec la Bibliothèque Nationale ou la Cinémathèque Nationale, le rôle d'une « téléthèque nationale », qui est une **mission de service public par excellence**.

Pour cette part de ses activités, l'I.N.A. devrait recevoir un **financement en provenance du budget de l'Etat**.

Pour la part de ses activités qui continueraient à être financées sur le produit de la redevance, l'I.N.A. devrait recevoir ses dotations directement de l'établissement public regroupant les participations de l'Etat (et non par l'intermédiaire des sociétés de programme).

• SEPTIÈME RECOMMANDATION : AMÉLIORATION DE LA COMPTABILITÉ ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Tout en tenant compte des enseignements et des déceptions que l'on peut retirer des tentatives faites en la matière par l'ancien O.R.T.F., la mise en place d'une comptabilité analytique suffisamment simple pour ne pas devenir une servitude, suffisamment précise et rapide pour donner des indications utiles est sans doute souhaitable. La Commission a d'ailleurs noté que deux sociétés de programme s'orientaient dans cette direction vers laquelle tend également la S.F.P. Dans cette dernière société en tout cas, la mise en place d'une comptabilité analytique est une nécessité urgente.

L'existence d'une telle comptabilité dans chaque société permettrait la recherche des économies possibles et la lutte contre le gaspillage et contre les « *habitudes perverses* ».

Elle permettrait, pour chaque émission (et donc par comparaison les unes avec les autres) d'analyser dans le détail les postes qui paraîtraient présenter des caractères d'anomalies.

Parallèlement, l'Administration devrait créer un plan comptable unique pour l'ensemble des sociétés de télévision de façon à ce que des procédures comptables homogènes dans les différentes sociétés permettent des rapprochements rapides et significatifs d'une société à l'autre, et, à l'intérieur d'une même société, des comparaisons d'un exercice à l'autre. Sans ces améliorations, il ne sera pas possible de juger les résultats réels et l'évolution de la gestion.

Il conviendrait également que les documents budgétaires soient eux-mêmes établis de façon homogène d'une société à l'autre, et de façon telles qu'ils permettent, à l'intérieur d'une même société, d'opérer un rapprochement rapide et complet avec la comptabilité générale qui enregistre leur exécution effective.

Le service de la redevance étant, dans le schéma proposé par la Commission, rattaché à l'établissement public regroupant les participations de l'Etat, il appartiendra à cet établissement de prendre les mesures nécessaires pour limiter les graves inconvénients qui se traduisent actuellement par l'impossibilité où se trouvent les sociétés de programme de prévoir avec un degré de fiabilité suffisant l'évolution de leurs recettes. Parallèlement, pour donner plus de vraisemblance aux documents budgétaires, il conviendrait que les comptes prévisionnels des sociétés de programme soient fondés non sur les prévisions de droits constatés (montant des titres de perception émis dans l'année qui, pour partie, ne donnent lieu à paiement que l'année suivante), mais sur les prévisions de recouvrement (montant des sommes effectivement payées par les téléspectateurs au cours de l'année considérée).

• **HUITIÈME RECOMMANDATION : RÉVISION DES PROCÉDURES CONTRACTUELLES ENTRE LA S.F.P. ET LES SOCIÉTÉS DE PROGRAMME ET RECHERCHE D'UN EMPLOI OPTIMUM DES MOYENS DE PRODUCTION**

Les conventions de 1976 entre les sociétés de programme et la Société française de production, qui expirent d'ailleurs le 31 décembre prochain, devraient être réexaminées.

Il pourrait s'avérer nécessaire, sans abolir pour autant, et complètement, le système du forfait, de recourir pour les émissions exceptionnelles notamment, à une formule contractuelle laissant à la société de programme une responsabilité plus précise et plus complète quant au coût final du produit.

En outre, il serait sans doute profitable tant aux sociétés de programme (dont tous les rouages se trouveraient ainsi financièrement responsables) qu'à la Société française de production (qui pourrait y trouver le moyen d'améliorer la planification de l'emploi de ses moyens) de créer des impératifs plus précis et assortis de sanctions financières effectivement appliquées en ce qui concerne les différents délais nécessaires à la préparation d'une émission, à l'établissement de son devis, à la remise de celui-ci, puis à la commande de l'émission, à sa réalisation et à sa livraison.

Cela implique la mise en œuvre d'une certaine forme de planification aussi bien de la production que des investissements au niveau de l'ensemble du groupe, en tenant compte du fait que, dans l'état actuel des choses et pour de nombreuses années encore, la S.F.P. ne peut réaliser l'essentiel de son chiffre d'affaires qu'avec TF 1 et Antenne 2. L'amélioration de la productivité de la S.F.P. nécessite qu'elle puisse faire des prévisions raisonnables sur les besoins de ses clients, d'où la nécessité de la planification évoquée plus haut et de contrats pluriannuels entre la S.F.P. et ses clients (1).

Les moyens de production de l'ensemble du groupe (S.F.P. et sociétés de programme) doivent à tout moment être utilisés de la façon la plus efficace possible. Cela nécessite d'éviter les à-coups dans le rythme de production (alternance de phases de sous-utilisation et de sur-utilisation), le recours au secteur privé lorsqu'un tel recours présente, du point de vue de l'ensemble du groupe, un caractère irrationnel, et enfin le sur-investissement (tant au sein de la S.F.P. qu'au niveau des sociétés de programme auxquelles la production lourde est interdite).

• NEUVIÈME RECOMMANDATION : PROGRAMME TRIENNAL DE RÉDUCTION DES FRAIS DE GESTION GÉNÉRALE

Grâce aux mesures de rationalisation évoquée plus haut et à la mise en œuvre d'une politique d'économies, dont le chapitre 2 a montré à la fois la nécessité et la possibilité, **une réduction des frais de gestion devrait être obtenue.**

Cette réduction pourrait se traduire par la fixation pendant trois ans d'une norme d'augmentation des frais de gestion limitée à la moitié de la hausse des prix (2). Cette norme devrait toutefois être modulée en fonction de la plus ou moins grande rigueur dont a fait preuve chaque société en la matière au cours des dernières années pour éviter de pénaliser celle qui aurait déjà réalisé des efforts appréciables. A l'issue de cette période de trois ans, le taux d'accroissement des frais de gestion devrait être maintenu en deçà de la hausse des prix.

(1) Sur ce point, on pourrait utilement se référer à l'exemple de la « Bavaria » de Munich, où la Commission d'enquête a envoyé une mission d'information qui a été très favorablement impressionnée. Il en a d'ailleurs été de même pour la délégation qui s'est rendue à Londres, au siège de la B.B.C.

(2) Dans le cas d'une hausse des prix de 30 % en trois ans, cela signifierait que les frais généraux ne devraient pas augmenter de plus de 15 %.

● **DIXIÈME RECOMMANDATION : ABAISSEMENT DE LA T.V.A.**

Le taux de la T.V.A. (actuellement 17,6 %) sur les recettes provenant de la redevance devrait être abaissé au taux réduit (soit 7 %), ce que justifient à la fois le caractère culturel du service public de la radio-télévision française et la nature de taxe parafiscale de la redevance (il est déjà surprenant, dans l'esprit du public, qu'une taxe parafiscale supporte la T.V.A. (1).

● **ONZIÈME RECOMMANDATION : EXONÉRATION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS**

Le transfert à un établissement public des participations de l'Etat dans le capital des sociétés de programme et de la S.F.P. devrait se traduire par la présentation de « comptes consolidés » pour l'ensemble du groupe.

Parallèlement, reprenant une suggestion déjà présentée dans le débat budgétaire de la fin 1977 par la commission des Finances (2), la Commission d'enquête estime que le groupe des sociétés de radio-télévision ne devrait pas être soumis à l'impôt sur les bénéfices.

A la différence d'une entreprise privée ou nationalisée, **une société de radio ou de télévision ne réalise pas de bénéfices proprement commerciaux**. Lorsque, par exemple, une telle société investit, son investissement n'a pas pour but d'accroître la qualité du service public. Aussi votre Rapporteur dénie-t-il à la notion de bénéfice ses

(1) Comme l'on sait, le montant de la T.V.A. versé au Trésor par les organismes de la R.T.F. au titre de la redevance n'est pas de 17,6 % du produit de la taxe (ce qui représenterait en 1979 une somme de l'ordre de 550 millions de francs, s'ajoutant aux sommes dues au titre de la publicité et des autres recettes) puisque le montant de la T.V.A. incluse dans les fournitures et les investissements est « récupérée ».

Mais si le taux de la T.V.A. sur la redevance était ramené de 17,6 % à 7 %, comme le suggère depuis trois ans la commission des Finances, les sommes « récupérées » équilibreraient à peu près les sommes dues.

En dégageant au profit des organismes de la R.T.F. une somme de l'ordre de 500 millions de francs, cet abaissement du taux de la T.V.A. permettrait de financer des investissements et d'accroître les moyens affectés à la création.

(2) Cette suggestion allait de pair, sur le plan de la technique fiscale, avec la proposition d'autoriser les sociétés de programme à constituer une « provision pour création originale ».

conséquences fiscales et limite-t-il l'acceptation de ce terme à la seule gestion rigoureuse des deniers publics. La réalisation de bénéfices résulte d'une décision volontaire du conseil d'administration de ne pas dépenser la totalité de la dotation budgétaire. Il convient donc de mettre un terme à une situation qui décourage la rigueur financière.

Une société de radio et de télévision qui dégage des bénéfices témoigne du bon emploi des deniers publics. Un résultat positif permet de constituer des provisions pour les investissements lourds qui ne peuvent être réalisés sur le budget annuel de fonctionnement et pour lesquels les emprunts seraient coûteux.

L'argumentation ainsi développée est encore renforcée par la proposition de la Commission d'enquête de faire jouer à l'établissement public un rôle de « régulateur financier ». (Voir ci-dessus la deuxième recommandation.)

• DOUZIÈME RECOMMANDATION : LUTTE CONTRE LA FRAUDE EN MATIÈRE DE REDEVANCE

L'ampleur de **la fraude sur la redevance** a pris des proportions (1) qui ont gravement préoccupé la Commission d'enquête. Elle recommande donc qu'il y soit porté remède (sans pour autant recourir à des procédures choquantes du point de vue légal). Dans cette perspective, un système de redevance par récepteur (et non plus par foyer) lui paraîtrait de nature à améliorer la situation tout en étant socialement plus équitable. Toutefois, si cela était techniquement possible, la Commission souhaiterait que le deuxième récepteur (mais non le troisième ni les suivants) détenu au sein d'un même foyer bénéficie d'un taux réduit.

Il va de soi que, dans le cas d'une redevance par poste récepteur, le taux en serait plus faible que dans le cas actuel d'une redevance par foyer, étant entendu que le produit global de la redevance serait inchangé.

De façon générale, le rattachement du service de la redevance à l'établissement public regroupant les participations de l'Etat devrait constituer une incitation à améliorer les procédures de recouvrement.

A cet égard, votre Commission estime qu'un système analogue à celui qui est en vigueur en Suisse (paiement fractionné suivant le régime applicable aux abonnements téléphoniques) mériterait d'être étudié.

(1) Les estimations fournies à la Commission varient entre 7 et 15 % du produit de la taxe. (Cf. tome II. — Annexe n° 8.)

• **TREIZIÈME RECOMMANDATION : CONTREPARTIE FINANCIÈRE DES GRÈVES**

Lorsqu'une entreprise publique se trouve, du fait d'une *grève*, dans l'impossibilité d'apporter à ses clients le service qu'elle leur fournit habituellement, il est évident qu'elle n'encaisse pas de recettes.

Il en va différemment pour les organismes de télévision puisque la redevance constitue juridiquement une taxe parafiscale et non pas la rémunération du service rendu. Mais l'opinion publique admet de plus en plus mal le fait qu'une société de programme encaisse la redevance même les jours de grève où le service dû aux téléspectateurs ne lui est pas rendu (ou est réduit au programme minimum).

Tenant compte de ces diverses considérations, la Commission d'enquête propose un système souple pouvant tenir compte de tous les cas de figure (et en particulier du fait qu'une grève de la télévision n'est pas toujours une grève générale) qui consisterait à ce **que l'établissement public « retienne », en cas de grève, sur la dotation de chaque société la part correspondant à un « service rendu »**. La réserve ainsi constituée permettrait l'année suivante soit d'alléger le taux de la redevance soit (plus vraisemblablement) d'en limiter la hausse.

CHAPITRE VI

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PRODUCTION TÉLÉVISÉE, SON FINANCEMENT ET SES OBJECTIFS

S'agissant plus directement de la production télévisée, les recommandations de la Commission tendent à remédier aux effets pernicious des différentes contraintes recensées dans l'analyse :

- des coûts de programmes ;
- des méthodes en vigueur dans l'audio-visuel ;
- du contexte juridique de la création ;
- des relations avec les autres partenaires culturels (cinéma, théâtre, opéra).

• QUATORZIÈME RECOMMANDATION : COORDINATION DES PROGRAMMES ET MAINTIEN DE LEUR DIVERSITÉ

Les trois chaînes ont un caractère complémentaire et ne devraient donc pas diffuser, aux mêmes heures, des productions de même genre, exception faite des émissions d'information où la concurrence demeure la garantie du pluralisme d'expression.

Une meilleure coordination entre les responsables des trois chaînes permettrait d'assurer l'indispensable harmonisation des programmes. Une **Commission d'arbitrage**, composée des présidents des conseils d'administration des trois sociétés concernées et du président de l'établissement public devrait à cette fin être substituée aux « réunions d'harmonisation » prévues à l'article 9 de la loi du 7 août 1974.

Les litiges qui (exceptionnellement sans doute) ne pourraient faire l'objet d'un accord amiable seraient réglés par le président de l'établissement public.

Cette coordination ne doit pas cependant porter atteinte à la **nécessaire diversité des programmes**. Devant l'avènement prochain de programmes de sociétés privées diffusés par satellite, il convient de préserver sur les antennes nationales, une pluralité d'images, notamment pour l'information télévisée. Cette pluralité renforcera la position « des télévisions françaises » face aux télévisions privées.

● **QUINZIÈME RECOMMANDATION : AMÉNAGEMENT DE LA DURÉE DES PROGRAMMES**

Le volume horaire annuel des émissions diffusées par l'ensemble des trois sociétés de programme a sensiblement progressé ces dernières années pour atteindre, en 1978, près de 10.000 heures. La « consommation » d'un téléspectateur s'établit en moyenne à 1.000 heures par an. Dans ces conditions, et sans porter atteinte aux possibilités de choix offertes, **la réduction de la durée globale des programmes**, qui permettrait une diminution des coûts, non négligeable, pourrait être envisagée. En revanche, la Commission propose **d'allonger la durée d'occupation de l'écran par alternance entre les chaînes** de 10 heures du matin à 8 heures afin de tenir compte, notamment, des besoins spécifiques de certaines catégories de téléspectateurs (personnes âgées ou isolées, malades, etc.).

● **SEIZIÈME RECOMMANDATION : DÉVELOPPEMENT DES COPRODUCTIONS**

Une émission de fiction française est et restera un produit cher, quels que soient les gains de productivité obtenus. Consciente de ce fait, et connaissant les limites financières des efforts qui pourraient être consentis en faveur de la création, la Commission estime que **le développement des coproductions**, notamment avec les partenaires européens, permettrait de multiplier le nombre d'heures de fiction réalisées. Au cours de ses investigations, et lors de ses missions d'information dans trois pays européens, elle a constaté le faible niveau de coproductions engagées avec ces pays. Les actions entreprises par TF 1 et par FR 3 doivent être poursuivies et développées.

• **DIX-SEPTIÈME RECOMMANDATION : ACCROISSEMENT DES EFFORTS DE COMMERCIALISATION A L'ÉTRANGER DES PRODUITS AUDIO-VISUELS FRANÇAIS**

Dans le même souci d'élargir le marché audio-visuel offert à nos produits, un effort peut être fait pour assurer une meilleure commercialisation des émissions de télévision. La Commission estime encourageants les résultats obtenus par la société TF 1 qui a vendu, en 1978, plus d'heures de productions qu'elle n'en a acheté. Elle souhaite que ce succès obtenu en volume horaire se confirme prochainement en chiffre d'affaires (1). Mais quatre obstacles devront être surmontés :

— le prix de cession est « *imposé* ». Le dumping pratiqué par les producteurs nord-américains ne permet pas une juste rémunération des émissions vendues ;

— la langue constitue le deuxième obstacle pour une bonne diffusion des émissions françaises. Le doublage et le sous-titrage permettent d'y remédier ;

— les programmes conçus pour un public français ne suscitent pas toujours l'intérêt des acheteurs étrangers. Sans remettre en cause la mission dévolue à la télévision française d'assurer, en priorité, la promotion de notre culture nationale, la Commission estime que certaines catégories de production (feuilletons, séries ou documentaires) pourraient être adaptées aux besoins du marché international de l'audio-visuel ;

— les émissions françaises ne répondent pas aux normes techniques exigées par les télévisions étrangères et, notamment, aux formats internationaux (séquences de 13, 26 ou 52 minutes) ;

— les services de commercialisation des productions françaises à l'étranger doivent être renforcés.

A cet égard, l'exemple de l'Italie a retenu l'attention de votre Commission. La R.A.I.-T.V. a confié à une société filiale, la S.A.C.I.S., composée d'une petite équipe, le soin de commercialiser ses produits (films et émissions). Leur qualité (« Padre Padrone » et « L'arbre aux sabots », par exemple) a permis de dégager des recettes qui ont été investies dans une politique systématique de coproduction avec les télévisions étrangères et le cinéma italien.

(1) 421 heures achetées contre 650 heures vendues en 1978, mais 19,5 millions de francs d'achats pour 10 millions de francs de chiffre d'affaires brut (5 millions de francs net si l'on déduit les sommes versées aux ayants droit et le coût du service commercial).

• **DIX-HUITIÈME RECOMMANDATION : NÉCESSITÉ DES REDIFFUSIONS POUR LES PUBLICS NOUVEAUX**

Les rediffusions d'émissions de fiction de qualité doivent être favorisées.

Le préjugé contre les rediffusions est, d'ailleurs, entretenu — sciemment ou non — par la presse spécialisée qui ne fait aucune distinction entre un film du commerce encore récemment exploité en salle et une dramatique jamais rediffusée depuis son premier passage, alors que si celui-ci remonte à plus de dix ou quinze ans, cette dramatique peut être considérée comme inédite pour la quasi totalité des téléspectateurs d'aujourd'hui.

De ce point de vue, le péjoratif « déjà diffusé le... » devrait être remplacé par « jamais rediffusé depuis le... ».

Ces rediffusions ne pourraient cependant pas être prises en compte dans le quota annuel de création défini plus loin.

• **DIX-NEUVIÈME RECOMMANDATION : ADAPTATION DES MÉTHODES DE TRAVAIL AUX CONDITIONS DE LA PRODUCTION AUDIO-VISUELLE**

La Commission d'enquête souhaite que, dans le cadre de la législation en vigueur, les négociations en cours aboutissent à une reconsidération des habitudes de travail établies dans l'ensemble des organismes issus de l'O.R.T.F., mais qui affectent plus particulièrement la S.F.P.

A partir des propositions du Plan Labrusse, il conviendrait d'introduire une plus grande flexibilité dans l'organisation du travail, avec comme objectif la recherche d'une adaptation aux nécessités de la production.

Une telle entreprise devrait être complétée par une redéfinition du contenu des fonctions conduisant à un **allègement des équipes de production et à une certaine polyvalence des qualifications.**

La Commission tient à souligner que tout aménagement des habitudes de travail participe au maintien de l'outil de production.

• **VINGTIÈME RECOMMANDATION : MISE EN PLACE D'UNE PLANIFICATION DES PRODUCTIONS**

Les conditions de production ne paraissent pas satisfaisantes. A cet égard, votre Commission a pu constater, lors de sa visite à la Bavière, en Allemagne fédérale, que les normes retenues par cette société étaient plus conformes aux exigences d'une gestion rigoureuse. Elle a relevé, en particulier, que les méthodes de tournage, qui associent le directeur de production, responsable de la gestion, le réalisateur chargé de la fabrication et le producteur délégué, auteur du scénario, permettent de mieux respecter les plans de production initiaux. Le contrôle informatique quotidien de chaque production en cours limite les imprévus aux cas de force majeure. La production française devrait s'inspirer de cet exemple. Un renforcement des pouvoirs des chargés de productions de la S.F.P. leur permettrait de faire prévaloir les exigences de la production sur les tendances « perfectionnistes » dont témoignent certains réalisateurs.

• **VINGT ET UNIÈME RECOMMANDATION : RÉMUNÉRATION FORFAITAIRE DES RÉALISATEURS**

L'expiration prochaine (en 1980) de la convention collective des réalisateurs conduit la Commission d'enquête à émettre des suggestions qui pourraient contribuer au règlement de la crise que connaît la profession.

Sans vouloir se substituer aux parties contractantes, la Commission souhaiterait l'institution d'une véritable formation professionnelle des réalisateurs. La réintroduction de la position de réalisateur-stagiaire pourrait être envisagée.

Un réalisateur homologué, ayant effectué une période probatoire en tant que **stagiaire** (de 250 à 300 jours de contrats), se verrait attribuer la carte professionnelle de réalisateur.

Il importe, également, de mettre fin au mode de paiement à la durée et de revenir à une **rémunération forfaitaire** des réalisateurs, plus conforme aux usages en vigueur à l'étranger et à l'efficacité du système audiovisuel.

En contrepartie, un quota minimum d'émissions d'origine française offrirait aux réalisateurs de meilleures possibilités d'emploi.

- **VINGT-DEUXIÈME RECOMMANDATION : PRIVILÉGIER LA PRODUCTION FRANÇAISE**

Le recours aux émissions étrangères, souvent américaines, est une tentation permanente pour les sociétés de programme : leur prix de revient est, en effet, dérisoire par rapport à celui d'une émission réalisée en France.

Pour éviter un nombre excessif de séries et de feuilletons étrangers, d'un intérêt souvent relatif et d'un goût parfois contestable, il semble donc souhaitable que **80 % des programmes diffusés soient d'origine française** (rediffusions incluses).

- **VINGT-TROISIÈME RECOMMANDATION : OUVRIR NOTRE TÉLÉVISION A L'ENSEMBLE DU MONDE**

La Commission, hostile à tout « **malthusianisme culturel** » et soucieuse de préserver une ouverture sur le monde, tient à souligner que le quota de 85 % de production nationale représente un objectif maximal. A cet égard, il convient de veiller à la diversification des achats de productions effectués à l'étranger, afin de ne plus limiter cette ouverture sur le monde à un seul pays ni à une seule culture.

- **VINGT-QUATRIÈME RECOMMANDATION : CRÉATION D'UN FONDS DE LA QUALITÉ**

Afin d'encourager la création télévisée nationale, la Commission propose de modifier les mécanismes de répartition de la redevance. Le classement des sociétés serait abandonné. **Un fonds de la qualité**, alimenté par un prélèvement de 1 % sur le produit de la redevance, permettrait, au service chargé de la répartition, d'attribuer des bonifications aux sociétés de programme, en fonction des efforts accomplis en faveur de la création.

● **VINGT-CINQUIÈME RECOMMANDATION : AMÉNAGER LE RÉGIME DES DROITS D'AUTEURS**

L'analyse du régime des droits d'auteurs de télévision à laquelle a procédé la Commission la conduit à présenter, dans ce domaine, trois recommandations :

— le partage du forfait télévision entre les sociétés d'auteurs devrait s'effectuer en tenant compte, notamment, de la proportion d'œuvres de création relevant du répertoire de chacune de ces sociétés ;

— le mode de répartition des redevances de droits d'auteurs, qui est fonction de la durée d'utilisation des œuvres, et donc de leur répétition, n'apparaît pas adapté à la télévision. Le tarif dégressif appliqué par la S.A.C.D. aux œuvres faisant l'objet de diffusions multiples devrait être étendu aux barèmes de toutes les sociétés d'auteurs ; le principe des « *majorations pour création* », retenu dans plusieurs d'entre elles, constitue une incitation à la création pour le petit écran ;

— à plus long terme, et devant l'évolution des techniques modernes de communication, la Commission suggère de s'orienter vers un système de rémunération forfaitaire des droits d'auteurs, en vigueur notamment en Italie et en Allemagne fédérale, et qui présenterait trois avantages importants :

- faciliter la commercialisation des productions françaises en simplifiant le régime juridique de la propriété littéraire et artistique ;
- favoriser les rediffusions de fiction française ;
- lutter contre la « piraterie audio-visuelle ».

● **VINGT-SIXIÈME RECOMMANDATION : DÉFINIR DES RÈGLES DE DÉONTOLOGIE**

En matière de création audio-visuelle, la Commission estime qu'il est indispensable de laisser aux organismes responsables des programmes et aux agents qui ont la charge de les réaliser toute liberté.

En revanche, il doit être admis que cette liberté implique la responsabilité de ceux qui l'exercent et donc le respect de règles de déontologie.

Deux principes fondamentaux ont été avancés par le Haut Conseil de l'audio-visuel que la Commission propose d'appliquer :

— pour ceux qui participent à une responsabilité de programmation, directe ou déléguée, leur pouvoir de décision ou de conseil ne saurait s'exercer, directement ou indirectement, au profit de leur propre production, sauf dérogation accordée par les Conseils d'administration ;

— pour les professionnels de la production audio-visuelle, le cumul des fonctions ou le volume d'émissions ne doit pas faire obstacle à l'ouverture des moyens d'expression ou de diffusion collectifs au maximum de talents, et à leur émulation.

En ce qui concerne les programmes, la Commission renouvelle les observations maintes fois formulées sur **la violence à la télévision**. Elle constate que les recommandations présentées dans le rapport Peyrefitte ne sont toujours pas appliquées, alors que la W.D.R. à Cologne, en Allemagne fédérale, et la B.B.C. en Grande-Bretagne, ont défini, depuis plusieurs mois, leur déontologie en la matière.

● **VNGT-SEPTIÈME RECOMMANDATION : LUTTER CONTRE LA PUBLICITÉ CLANDESTINE A LA TÉLÉVISION**

Ce phénomène, dénoncé voici sept ans dans le rapport présenté au Sénat par M. André Diligent, tend de nouveau à se développer. La Commission demande que des **contrôles soient renforcés et qu'une réglementation appropriée soit élaborée**.

● **VINGT-HUITIÈME RECOMMANDATION : RESPECTER L'ESPRIT DE LA LOI CONCERNANT LA PUBLICITÉ A LA TÉLÉVISION**

Le montant des ressources provenant de la publicité télévisée a augmenté de 82 % depuis 1975. La Commission propose de respecter non seulement la lettre, mais également l'esprit de la loi concernant les ressources publicitaires : les 25 % prévus doivent être un plafond et non pas un objectif.

• **VINGT-NEUVIÈME RECOMMANDATION : RENFORCER LES LIENS ENTRE LA TÉLÉVISION ET LE CINÉMA**

Les relations télévision - cinéma ne cessent de se dégrader depuis la constitution des trois sociétés de programme en janvier 1975.

Certes, la télévision n'a qu'un rôle très subsidiaire, voire secondaire, dans la nature des difficultés rencontrées par le cinéma français depuis plusieurs années ; mais l'existence même de la télévision est incontestablement un facteur défavorable au développement d'un cinéma national. Plus que la concurrence entre les films diffusés sur le petit écran et les films transitant par le circuit commercial, c'est le phénomène télévision lui-même qui représente une contrainte majeure pour le cinéma. Aucun film rencontrant un succès populaire ne pourra jamais lutter à armes égales avec la diffusion d'un match de football ou même d'une émission de variétés de qualité.

La nature des problèmes entre la télévision et le cinéma est illustrée par deux chiffres : en 1978, 524 films ont été diffusés sur les écrans des trois sociétés de programme. Le prix d'achat moyen d'un film, cette même année, soit 250.000 F, aura représenté approximativement 5 % du coût de fabrication d'un film-type.

Reconnaissant que les activités des deux médias sont spécifiques et, par voie de conséquence, complémentaires, les professionnels du cinéma ont formulé trois critiques essentielles contre la télévision :

— la télévision est devenue principalement un diffuseur de films de cinéma qu'elle programme à ses heures d'écoute les plus fortes ;

— la télévision sacrifie l'existence de la création télévisuelle ;

— elle compromet gravement la création cinématographique.

La Commission suggère que les liens existant entre la télévision et le cinéma soient révisés. Les réflexions menées par les deux sages désignés par le ministre de la Culture et de la Communication devraient contribuer à la définition de ces nouvelles relations.

En ce qui concerne plus particulièrement le financement des productions cinématographiques, il a semblé à la Commission qu'il convenait de s'inspirer de l'exemple italien : la collaboration entre la R.A.I. et le cinéma a permis la réalisation de films remarquables (« Padre padrone », « L'arbre aux sabots », « La répétition », etc.). A l'instar de la R.A.I. - T.V., la télévision française devrait donc engager une politique de coproduction avec le cinéma. Pour ce faire.

TF 1 et A 2 devraient obtenir le statut de producteur, qu'ont déjà la S.F.P., l'I.N.A. et FR 3, et qui leur permet de coproduire des films avec une participation inférieure à 50 %.

La S.F.P. et l'I.N.A. devraient pouvoir prendre des participations majoritaires dans les coproductions.

• **TRENTIÈME RECOMMANDATION : DÉVELOPPER LES RELATIONS AVEC LE THÉÂTRE ET L'OPÉRA**

La Commission suggère de développer ces rapports, notamment par un accroissement des coproductions entre la télévision et le théâtre. L'apport financier des sociétés de programme, qui favoriserait ainsi la création théâtrale, serait la contrepartie d'un droit de diffusion ultérieure de la pièce à l'antenne.

De façon plus générale, la Commission regrette que les principales pièces créées en France ne fassent pas l'objet d'un enregistrement systématique. La récente disparition d'un grand comédien de théâtre a mis en évidence cette lacune.

Dans le cadre d'une redéfinition de leurs missions, la Société française de production, FR 3 et l'Institut national de l'audio-visuel pourraient se voir confier la tâche d'enregistrer et de conserver ces œuvres, contribuant ainsi à la sauvegarde et à l'enrichissement du patrimoine culturel français.

Enfin, la Commission émet le souhait que les retransmissions d'opéra soient multipliées, assurant à l'art lyrique l'audience que, seule, la télévision peut lui offrir.

It is a pleasure to inform you that the
... ..
... ..

... ..
... ..

•
... ..

The
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

ADOPTION DU RAPPORT PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE

La Commission a consacré les journées des 30 et 31 mai 1979 à l'examen et à l'adoption de ce rapport.

Les deux premières parties ont été adoptées, en un seul vote, par dix voix contre une.

Les recommandations contenues dans la troisième partie ont donné lieu à des votes dont les résultats ont été les suivants :

- Première recommandation : 12 voix pour et une abstention.
- Deuxième, troisième et quatrième recommandations : 11 voix pour, une contre et une abstention.
- Cinquième recommandation : adoption à l'unanimité.
- Sixième recommandation : 11 voix pour et une abstention.
- Septième et huitième recommandations : adoption à l'unanimité.
- Neuvième recommandation : 12 voix pour et une abstention.
- Dixième et onzième recommandations : adoption à l'unanimité.
- Douzième recommandation : 10 voix pour et 3 abstentions.
- Treizième recommandation : 10 voix pour, une voix contre et 2 abstentions.
- Quatorzième recommandation : adoption à l'unanimité.
- Quinzième recommandation : 12 voix pour et une abstention.
- Seizième recommandation : 12 voix pour et une abstention.
- Dix-septième recommandation : adoption à l'unanimité.
- Dix-huitième recommandation : 12 voix pour et une abstention.
- Dix-neuvième recommandation : 12 voix pour et une absence.
- Vingtième recommandation : adoption à l'unanimité.
- Vingt et unième recommandation : 12 voix pour et une abstention.

— Vingt-deuxième recommandation : 10 voix pour et 3 abstentions.

— Vingt-troisième recommandation : 10 voix pour et 3 abstentions.

— Vingt-quatrième recommandation : adoption à l'unanimité.

— Vingt-cinquième recommandation : adoption à l'unanimité.

— Vingt-sixième recommandation : adoption à l'unanimité.

— Vingt-septième recommandation : adoption à l'unanimité.

— Vingt-huitième recommandation : 11 voix pour, une voix contre et une abstention.

— Vingt-neuvième recommandation : 9 voix pour et 4 abstentions.

— Trentième recommandation : adoption à l'unanimité.

Enfin, l'ensemble du rapport a été adopté par 12 voix contre une (1).

(1) Au cours de cette dernière réunion de Commission, douze commissaires étaient présents, un commissaire avait délégué son vote dans les conditions prévues par l'article premier de l'ordonnance du 7 novembre 1958, trois commissaires étaient excusés.

CONCLUSION

POUR UNE POLITIQUE AMBITIEUSE DE LA CRÉATION AUDIO-VISUELLE

Tel est bien l'unique objectif qu'a poursuivi la Commission d'enquête du Sénat dans son analyse des conditions financières de la création de la télévision.

La R.T.F. en a-t-elle les moyens ? La Commission répond oui avec nuances, car il lui faut à la fois mieux utiliser ceux dont elle dispose et en obtenir de nouveaux.

Les méthodes et les procédures employées le lui permettent-elles ? La Commission répond non. Il est donc indispensable de procéder aux ajustements nécessaires.

Les observations présentées, les suggestions émises dans les 30 recommandations formulées par votre Commission d'enquête appellent des interventions :

- du Gouvernement,
- du Parlement,
- des responsables des sociétés de R.T.F.,
- des personnels et professionnels de l'audio-visuel.

Certaines de ces mesures pourraient être prises immédiatement. D'autres demanderont un certain délai qui, selon votre Commission d'enquête, ne devrait pas excéder douze à quinze mois.

UN VÉRITABLE OUTIL DE CIVILISATION

L'audio-visuel représente un capital technique, intellectuel et culturel dont on mesure insuffisamment l'importance ; il s'agit d'un véritable outil de civilisation qu'il importe de maîtriser, surtout dans la perspective de la révolution technologique qui va s'accélérer.

Notre système audio-visuel est conçu d'une façon un peu passiste. Or, les professionnels sont formels : l'irruption de nouvelles techniques est pour demain. Cette affirmation ne concerne pas seulement les satellites, ni même ce qui se passera en 1979 à la Conférence

mondiale de Genève, cette conférence devant répartir les longueurs d'ondes nécessaires aux dizaines de millions d'émetteurs de radio et de télévision qui parsèment le globe et, désormais aussi, l'espace.

Il est, dès maintenant, évident que les systèmes de transmission auxquels nous sommes habitués vont progressivement céder la place à d'autres, infiniment plus efficaces, mais totalement ignorants des frontières et des réglementations nationales. Ces systèmes appartiennent déjà à une civilisation planétaire. Il faut en avoir une claire conscience.

Par conséquent, les hommes politiques que nous sommes doivent prendre, dans le domaine de l'audio-visuel, les initiatives qui s'imposent. Ils sont assez conscients de leurs devoirs, dans la majorité comme dans l'opposition, pour avoir des audaces que l'opinion, même si elle n'en comprend pas l'importance dans l'immédiat, approuvera avant peu : il faut, dès maintenant, assumer cette responsabilité, surmonter les difficultés présentes et miser, tout à la fois, sur l'avenir et sur la liberté.

Votre Rapporteur envisage ainsi, non seulement la radio et la télévision, mais également le disque et le cinéma. La France ne reconnaît pas à l'ensemble de ces médias l'importance que leur attribuent les Etats-Unis, ainsi que le Japon ; ces pays se sont fixés des objectifs très ambitieux pour les années à venir, afin de dominer pratiquement le marché international de l'audio-visuel.

MAIS, QUEL MONDE VOULONS-NOUS ?

Il s'agit de savoir ce que nous voulons pour l'avenir et quel monde nous préparons.

René Lenoir cite dans son livre « Les exclus » une phrase particulièrement significative du professeur new-yorkais Libert : « *Etant donné que nous exportons largement nos programmes violents dans toute l'Europe, nous sommes en train de préparer, avant vingt ans, la planète entière à la barbarie.* »

Voulons-nous un monde où régneront le sectarisme, la torture, les rapt, le terrorisme sous toutes ses formes, les affrontements armés ?

Si la télévision est le miroir de notre société, que penserait d'elle l'homme qui ne la connaîtrait que par le petit écran, et ceux qui, après nous, la « visionneront » à travers les images que nous en aurons laissées ?

« *La barbarie à visage humain* », selon le titre d'un livre célèbre, tel est le souvenir qui risquerait de demeurer de notre monde.

Si la télévision n'est que le miroir des choses, peut-être, alors, faut-il nous interroger sur la réalité ainsi traduite, jour après jour, heure après heure.

Renvoyons, par conséquent, dos à dos, les témoins et les acteurs, car ils sont également responsables.

LA VITRINE DE LA FRANCE

Moyen privilégié de communication sociale, instrument de culture, de formation, d'information, de loisir aussi, la R.T.F. est, en outre, une extraordinaire vitrine de la France, si elle n'en est pas la voix officielle.

Elle se doit donc de refléter notre vie quotidienne, mais, parce qu'elle est neuve et vivante, elle doit également participer à l'élaboration d'une culture moderne, qu'il nous faudra, à notre tour, transmettre en témoignage, comme en héritage, à nos enfants.

Ne devrions-nous pas sentir, voir vivre et palpiter l'âme de la France sur nos écrans ? Les Français aimeraient, alors, une télévision dans laquelle ils se reconnaîtraient.

Mais, pour passer de ces aspirations à des décisions, il convient que se développe un incessant mouvement d'échanges entre les organismes de la R.T.F., le Parlement, le Haut Conseil de l'audio-visuel auquel doit être rendu un rôle de magistrè moral, mais aussi les créateurs, les acteurs et, pourquoi pas, les citoyens-télespectateurs.

Ainsi, du reste, que l'indiquait un grand homme de télévision :
« La télévision doit être la mémoire d'une nation, son miroir, son espérance, son bonheur, sa conscience. Elle doit être, à la fois, le musée imaginaire des Français, leur palais de la découverte et leurs archives, la plus grande école et le plus vaste théâtre populaire, le premier journal du pays et la plus large tribune ouverte à tous les citoyens. »

UNE VOLONTÉ POLITIQUE

Cette politique de la création audio-visuelle française, que nous voulons ambitieuse, est difficile à mettre en œuvre, mais elle est nécessaire et possible.

Elle est difficile parce qu'il faut une volonté politique et des moyens financiers adaptés à ceux d'une télévision qui doit, en toute hypothèse, demeurer un service public.

Elle est nécessaire parce qu'il s'agit d'assurer à la culture française la place qui doit être la sienne, en France d'abord, dans le monde ensuite ; elle l'est aussi parce que nous devons, par là, proposer à notre jeunesse des ambitions à la mesure de sa générosité et de l'importance de l'héritage qu'elle reçoit.

Elle est possible parce que nous disposons d'un fonds culturel inestimable et des hommes de valeur nécessaires à la réalisation d'une télévision de qualité.

Pour sa part, votre Commission, souhaitant que l'on donne à la création télévisée française toute sa place, estime, qu'à cette condition, notre télévision sera celle de la France dans sa diversité et son pluralisme, mais aussi l'authentique expression de sa culture.