

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1931-1932

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 1932.

## AVIS

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, sur la **communication audiovisuelle**,

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Dalfaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legoux, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavel, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Dellau, Marcel Fertier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gombosa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moynet, René Monory, Jean-François Pintal, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 754, 826 et in-6° 147.

Sénat : 335 et 363 (1931-1932).

**Audivisuel.** — Chaînes de télévision et stations de radio - Cinéma - Comités régionaux de la communication audiovisuelle - Commission consultative de l'audiovisuel - Communication audiovisuelle - Conseil national de la communication audiovisuelle - Délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle - Etablissement public de diffusion - Haute Autorité de la communication audiovisuelle - Information - Institut national de la communication audiovisuelle - Mayotte - Monopole de l'Etat - Parlement - Programmes - Publicité - Radiodiffusion-télévision - Redevance - Régie française de publicité - Société française de production - Société nationale chargée de la production de documents audiovisuels - Sociétés nationales de programme - Sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision - Sociétés régionales de radiodiffusion-télévision - Sociétés territoriales de radiodiffusion-télévision - Télécommunications.

## SOMMAIRE

	Pages.
Avant-Propos .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER. — La réforme proposée est celle de la dernière chance pour le service public .....</b>	<b>9</b>
A. — <i>L'évolution des structures de la Radiodiffusion-Télévision française depuis plus de quinze ans a engendré une forte progression des charges .....</i>	<i>9</i>
1. Le service public de la Radiodiffusion-Télévision française a connu, sur une période de plus de quinze ans, une forte expansion .....	9
2. Ce développement a engendré une nette progression des charges du secteur .....	11
B. — <i>L'affectation à ce service public de moyens financiers toujours plus importants n'a pas permis d'éviter la crise du système et ce malgré les avertissements répétés du Parlement.....</i>	<i>12</i>
1. L'évolution du service public a exigé des moyens financiers toujours plus importants .....	12
2. Ces moyens financiers importants n'ont pas permis d'éviter la crise du système en dépit des avertissements répétés du Parlement .....	15
a) La Radiodiffusion-Télévision française vit en état de crise...	15
b) Les avertissements du Parlement n'ont cependant pas fait défaut .....	16
<b>CHAPITRE II. — Le projet présenté ne tient pas suffisamment compte des leçons du passé .....</b>	<b>20</b>
A. — <i>Le projet conduit à un alourdissement des structures dont les conséquences financières sont difficiles à apprécier .....</i>	<i>20</i>
1. Les conditions objectives de nouveaux déséquilibres sont réunies.	20
a) La situation de la Radiodiffusion-Télévision française s'est détériorée en moins d'un an .....	20
b) La réforme conduit à un nouvel alourdissement des structures et des charges du service public .....	24
2. La mise en œuvre de la réforme implique un coût supplémentaire nécessairement élevé .....	26
a) Le prix de revient des programmes est très variable .....	26
b) Une approche du coût supplémentaire de la réforme peut être tentée .....	27
B. — <i>Les ressources du système audiovisuel apparaissent trop imprécises et les contrôles inadaptés .....</i>	<i>29</i>
1. La question du financement du service public semble avoir été éludée .....	29
2. Les contrôles exercés sur le service public sont inadaptés ....	33
a) Le Parlement se trouverait dessaisi.....	33
b) Les contrôles financiers ou de gestion sont inexistants ...	34

	Pages.
<b>CHAPITRE III. — Des aménagements semblent nécessaires et des garanties doivent être apportées .....</b>	<b>35</b>
<b>CHAPITRE IV. — Examen en commission .....</b>	<b>37</b>
<b>CHAPITRE V. — Examen des articles .....</b>	<b>45</b>
Article 5. — La compatibilité des missions du service public de l'audiovisuel avec l'extension de la publicité.....	45
Article 13 bis (nouveau). — La consultation de la Haute Autorité sur les cahiers des charges .....	46
Article 17. — Le rapport public de la Haute Autorité.....	47
Article 23. — L'organisation et le financement de la Haute Autorité.....	48
Article 26. — La composition et le fonctionnement du Conseil national de la communication audiovisuelle .....	49
Article 29. — La composition et les règles de fonctionnement des comités régionaux .....	49
Article 34. — Les ressources de l'Etablissement public de diffusion.....	51
Article 35. — La Société nationale de radiodiffusion sonore.....	52
Article 36. — Les sociétés nationales de télévision à vocation nationale....	52
Article 38. — La Société nationale de télévision à vocation régionale.....	53
Article 39. — La Société nationale de radiodiffusion sonore et de télévision pour les Départements et Territoires d'Outre-Mer.....	53
Article 42. — La Société nationale de production.....	54
Article 45. — L'Institut national de la communication audiovisuelle.....	55
Article 47. — Les ressources de l'Institut national de la communication audiovisuelle .....	55
Article 48. — Les sociétés régionales de radiodiffusion .....	56
Article 49. — Les sociétés régionales de télévision .....	57
Article 50. — Les sociétés régionales et territoriales de radio et de télévision pour l'Outre-Mer .....	58
Article 51. — La répartition du capital des sociétés régionales.....	59
Articles 53 et 54. — La Société nationale chargée des émissions radiophoniques vers l'étranger.....	60
Articles 56, 57 et 58. — Les modalités de création d'une société chargée de la commercialisation des programmes audiovisuels et de l'action culturelle à l'étranger.....	60
Article 59. — Le mode de financement du service public de l'audiovisuel....	62
Article additionnel avant l'article 60. — Les conditions de répartition des ressources du service public.....	63
Article 60. — Le contrôle parlementaire des ressources des organismes....	64
Article 61. — La répartition des ressources des organismes.....	65
Article 62. — La répartition du produit de la redevance.....	65
Article 63. — Les documents annexés au projet de loi de finances.....	65
Article 64. — La réglementation de la publicité dans les cahiers des charges.	66
Article 65. — Le financement des sociétés régionales de radiodiffusion....	67
Article 66. — Le financement des sociétés régionales de télévision.....	67
Article 67. — Le financement des sociétés régionales et territoriales de radiodiffusion et de télévision d'Outre-Mer.....	68

	Pages.
Article 68. — Le statut des personnels des organismes du service public de la radiodiffusion et de la télévision.....	68
Article 68 bis (nouveau). — La définition des règles de mobilité du personnel.	69
Article 73. — Les services locaux de radiodiffusion sonore par voie hertzienne .....	69
Article 76. — Les ressources publicitaires des services de communication audiovisuelle .....	70
Article 82. — Les services communs aux organismes.....	71
Articles 84 et 85. — Le recouvrement de la redevance.....	71
Article 91. — Le transfert du patrimoine, des droits et des obligations des sociétés existantes aux organismes créés par la loi.....	72
Article 92 bis (nouveau). — Le maintien des droits acquis en cas de transfert du personnel .....	72
<b>Amendements présentés par la commission.....</b>	<b>73</b>
 <b>Tableaux :</b>	
Volume horaire des programmes diffusés par la télévision depuis 1975....	10
Evolution du parc de récepteurs de télévision depuis 1965.....	10
Evolution des effectifs de la R.T.F. depuis 1965.....	11
Evolution comparée des recettes publicitaires et de l'inflation depuis 1968.	12
Evolution du produit de la redevance depuis 1968.....	12
Evolution des recettes de publicité de marques et de la durée des écrans publicitaires depuis 1968.....	13
Publicité de marques : durée annuelle en minutes depuis 1970.....	14
Budget consolidé de la R.T.F. depuis 1975.....	14
Nombre de personnes recrutées dans les sept organismes de la R.T.F. entre le 10 mai 1981 et le 31 mars 1982.....	21
Situation des effectifs de la R.T.F. au 31 mars 1981 et au 31 mars 1982..	22
Montant des indemnités de départ versées entre le 10 mai 1981 et le 31 mars 1982.....	23
Nouvel organigramme du service public de la R.T.F.....	24
Evolution des dépenses publicitaires des annonceurs par catégories de média depuis 1966.....	30
Evolution des dépenses publicitaires des annonceurs depuis 1968.....	31
Part des dépenses télévision dans les dépenses publicitaires des annonceurs depuis 1968 .....	31
Répartition des recettes publicitaires entre les grands médias depuis 1968.	32

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La définition d'un cadre juridique réglementant l'exploitation des nouvelles techniques audiovisuelles a toujours revêtu en France une acuité particulière. Depuis soixante ans, notre pays est à la recherche d'un « statut de la communication », comme le rappelle le court historique qui suit :

*Août 1921.* — Un arrêté institue une commission interministérielle chargée de régler le droit de propriété des correspondances radiotélégraphiques et de préparer un décret.

*Novembre 1923.* — Un décret vise les installations radio-électriques privées... « qui peuvent fonctionner sans gêner le service des postes publics, sans se brouiller entre eux et sans constituer un danger pour la sûreté de l'Etat et la défense nationale ».

*Octobre 1924.* — Dans un rapport à la Chambre, lors de la discussion du budget annexe des P. T. T., M. Pierre Robert, sous-secrétaire d'Etat aux P. T. T., déclare qu'il se propose « de saisir le Parlement des mesures législatives tendant à constituer la radiodiffusion en service de l'Etat ».

*1925.* — M. Pierre Robert prépare (mais n'aura pas le temps de déposer) un projet de statut dans lequel apparaît le principe de représentation des usagers de l'administration et des producteurs.

*Avril 1926.* — Un projet de loi est présenté qui tend à la création d'un Office national de télégraphie et téléphonie sans fil.

*Décembre 1926.* — Le décret Bokanowski affirme le principe du monopole de diffusion. Le réseau national et les postes privés coexistent mais devront au bout de cinq ans s'unir sous la tutelle de l'Etat.

*Février 1927.* — Un projet de loi déposé par Raymond Poincaré propose la ratification du décret Bokanowski.

*Mars 1928.* — Il est accordé une autorisation d'exploiter à titre temporaire aux stations privées de radiodiffusion fonctionnant au 31 décembre 1927.

*Juin 1928.* — Un projet de loi présenté par Raymond Poincaré tend à organiser le régime de radiodiffusion.

*Mai 1929.* — M. Germain Martin, Ministre des P. T. T., fait adopter un projet de loi qui pose le principe de la liberté contrôlée et l'abandon du monopole. Le réseau français est constitué de postes d'Etat et de postes privés qui coexistent. Deux organes de coordination sont institués : le Conseil supérieur de la Radiodiffusion, qui émet un avis sur toutes les questions intéressant la radio ; l'Office national de la Radiodiffusion, établissement financier, chargé d'assurer le fonctionnement de tous les postes d'Etat et la coordination avec les privés. Il est placé sous l'autorité du Président du Conseil et administré par un conseil de quinze membres nommés par décret.

*Fin 1931.* — Le Ministre des P. T. T. déclare que « rien ne devrait plus s'opposer au vote d'un statut »...

*1932.* — Devant l'impossibilité de voter un quelconque projet de loi organisant la radiodiffusion, M. Laurent Eynac déclare à la Chambre que « la radio est trop jeune pour qu'on lui impose aujourd'hui un costume qui, demain, ne lui irait plus »...

*1936.* — La minorité parlementaire tente de faire adopter un projet qui est rejeté.

*Décembre 1938.* — L'article 50 de la loi des finances oblige le Gouvernement à déposer un projet de statut avant le 31 mars 1939. Engagement sans suite.

*Juillet 1939.* — La radiodiffusion devient un service distinct des P. T. T. Ce service baptisé « Administration de la Radiodiffusion nationale » est placé sous l'autorité du Président du Conseil assisté du Ministre des P. T. T. Il est dirigé par un directeur général nommé par décret contresigné par le Président du Conseil. Il est subordonné à Jean Giraudoux, Commissaire général à l'Information.

*Septembre 1939.* — L'exposé des motifs d'un décret précise que « le Gouvernement ne fait que tenir les engagements pris sur les instances du Parlement en octroyant à la Radiodiffusion nationale une structure homogène et fortement hiérarchisée qui lui faisait défaut jusqu'alors ».

*Avril 1940.* — Création d'un Ministère de l'Information auquel est rattachée la Radiodiffusion (Ministre : M. Ludovic-Oscar Frossard).

*Mars 1945.* — Une ordonnance révoque toutes les autorisations d'exploiter précédemment accordées aux postes privés sur le territoire national.

*Février 1950.* — Par une ordonnance, la Radiodiffusion-Télévision française devient « un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, doté d'un budget autonome et placé sous l'autorité du Ministre de l'Information ».

*Juin 1964.* — L'autonomie fonctionnelle est octroyée à l'établissement public qui devient un office (O. R. T. F.) placé sous la tutelle et non plus sous l'autorité du Ministre de l'Information (loi du 27 juin 1964).

*Juin, 1969.* — Suppression du Ministère de l'Information.

*Juillet 1972.* — La loi du 3 juillet 1972 consacre deux principes fondamentaux : la radiodiffusion-télévision est en France à la fois un service public et un monopole de l'Etat. L'Office est placé sous la tutelle du Premier Ministre ou d'un membre du Gouvernement délégué par lui.

*1974.* — L'Office disparaît et laisse place à sept organismes indépendants.

Dans le même temps, nos principaux voisins européens adaptaient selon des modalités très diverses leur propre système de production et de diffusion audiovisuelles *en recherchant une souplesse d'organisation croissante.*

La **Grande-Bretagne** ouvrait son réseau de radio et de télévision dès 1954 au secteur privé. Dans le même temps, une décentralisation, notamment radiophonique, favorisait l'implantation locale de la B. B. C. Le pragmatisme, mieux que le souci permanent de légiférer ou de réglementer, a permis au système audiovisuel britannique de répondre aux aspirations des auditeurs et téléspectateurs.

**En République fédérale d'Allemagne**, les sociétés de radio et de télévision relèvent de la compétence des « Länder ». La fédération

de ces sociétés forme la première chaîne, la troisième étant strictement régionale. Depuis plus de vingt ans, la deuxième chaîne a été concédée à une société propriété des neuf organismes de radio et de télévision des « Länder » et alimentée par une part de la redevance et par la publicité.

L'exemple de l'Italie est très particulier. La contestation du monopole d'Etat de diffusion, depuis la décision de la Cour constitutionnelle du 28 juillet 1976, a plongé ce pays dans un état de non-droit qui a favorisé l'éclosion de plusieurs milliers de radios locales privées et de centaines de stations de télévision privées, à côté des deux chaînes de télévision et des trois de radio de la R. A. I. (Radio Audizioni Italia), société d'Etat.

\* \*

Le service public de l'audiovisuel en France présente, depuis ses origines, une double spécificité liée à son coût et à sa gestion.

**Le coût des produits audiovisuels ne cesse de croître** en raison essentiellement de l'étroitesse du marché national et francophone et de notre faible dynamisme commercial.

Cette progression des coûts se double, depuis vingt ans, d'**une inaptitude à gérer avec rigueur** un secteur qui représente plus de 15 000 personnes permanentes et dont le budget consolidé atteint aujourd'hui près de 8 milliards de francs.

La constitution d'un imposant établissement public en 1964, puis son éclatement dix ans plus tard témoignent de cette recherche incessante de structures et de mécanismes qui soient adaptés, mais en vain...

Le texte qui nous est soumis nous propose une cinquième réforme de l'audiovisuel national.

Nul ne songe à nier que les principales dispositions du projet de loi sur la communication audiovisuelle dont est saisi aujourd'hui le Sénat engagent l'avenir d'un secteur économique et culturel qui devrait connaître un développement spectaculaire dans les prochaines années.

Qui ne souscrirait à la volonté affirmée par le Gouvernement de permettre à notre pays de faire face à la révolution audiovisuelle de cette fin de siècle ?

**Mais, qui refuserait au Parlement le droit de s'interroger sur le coût de la réforme et sur son mode de financement ?**

Tel est l'esprit dans lequel votre Commission des Finances a examiné plusieurs articles du projet de loi afin d'émettre un avis sur les aspects financiers du nouveau système qui nous est proposé.

L'examen attentif et l'étude approfondie du dispositif retenu ont conduit votre commission à formuler trois considérations :

1. **La réforme proposée est celle de la dernière chance pour le service public.**
2. **Le projet présenté ne tient pas suffisamment compte des leçons du passé.**
3. **Des aménagements semblent nécessaires et des garanties doivent être apportées.**



## CHAPITRE PREMIER

### LA REFORME PROPOSEE EST CELLE DE LA DERNIERE CHANCE POUR LE SERVICE PUBLIC

Deux constatations conduisent à cette affirmation :

L'évolution des structures de la Radiodiffusion-Télévision française depuis plus de quinze ans a engendré une forte progression des charges ;

L'affectation à ce service public de moyens financiers toujours plus importants n'a pas permis d'éviter la crise du système et ce malgré les avertissements répétés du Parlement.

#### A. — L'EVOLUTION DES STRUCTURES DE LA RADIODIFFUSION-TELEVISION FRANÇAISE DEPUIS PLUS DE QUINZE ANS A ENGENDRE UNE FORTE PROGRESSION DES CHARGES

De l'office public unitaire aux sept organismes créés en 1974, le service public de la Radiodiffusion-Télévision française a connu une forte expansion. Ce développement a engendré une nette progression des charges du secteur.

#### **1. Le service public de la Radiodiffusion-Télévision française a connu sur une période de plus de quinze ans une forte expansion.**

Cette expansion s'apprécie au volume des programmes diffusés. En 1965, première année de fonctionnement de l'établissement public, deux chaînes de télévision existent dans notre pays. Les téléspectateurs représentent alors un peu plus de 60 % de la population. Le tableau publié ci-après permet de prendre la mesure de l'expansion de la télévision depuis la réforme de 1974. Avec trois chaînes depuis 1973, ce média offre aujourd'hui plus de 10 000 heures de programmes par an, soit plus de vingt-quatre heures par jour.

Volume des programmes diffusés par la télévision.

ANNEES	T. F. 1	ANTENNE 2	F. R. 3	TOTAL
(En heures.)				
1975 .....	3 263	3 373	1 215	7 851
1976 .....	4 028	3 902	1 488	9 418
1977 .....	4 080	3 828	1 650	9 558
1978 .....	4 033	3 857	1 755	9 645
1979 .....	3 972	4 199	1 731	9 902
1980 .....	4 235	4 455	1 809	10 499
1981 .....	4 339	4 516	1 910	10 765

Cette progression du volume horaire est liée à l'évolution du parc des récepteurs que retrace le tableau qui suit. Le plus spectaculaire est assurément l'accroissement de plus de 400 % des récepteurs de télévision couleur au cours des sept dernières années.

Parc des récepteurs de télévision.  
(Au 31 décembre de chaque année.)

ANNEES	NOIR ET BLANC	COULEUR
1965 .....	5 414 276	(1)
1966 .....	6 480 014	(1)
1967 .....	7 471 992	(1)
1968 .....	9 251 555	(1)
1969 .....	10 120 797	(1)
1970 .....	10 967 913	(1)
1971 .....	11 654 559	(1)
1972 .....	12 279 067	(1)
1973 .....	12 954 513	(1)
1974 .....	11 937 042	1 621 509
1975 .....	11 822 424	2 255 704
1976 .....	11 478 948	3 115 587
1977 .....	10 867 167	4 035 553
1978 .....	10 002 171	5 217 078
1979 .....	9 197 864	6 264 216
1980 .....	8 347 881	7 474 503
1981 .....	7 522 793	8 814 822

(1) Non comptabilisé.

(Source : Service de la redevance.)

**2. Ce développement a engendré une nette progression  
des charges du secteur.**

Celle-ci peut être perçue en termes d'effectifs.

L'Office de Radiodiffusion-Télévision française, créé par la loi du 24 juin 1964, a vu ses effectifs croître de plus de 40 % en moins de dix ans.

Après les réductions de personnel opérées en 1974 et 1975, à la suite de la réforme mise en place par la loi du 7 août 1974, les effectifs ont connu une nouvelle croissance, de l'ordre de 10 % en sept ans.

Le tableau qui suit rappelle cette évolution.

ANNEES	EFFECTIF GLOBAL	EVOLUTION
		annuelle.
		(En pourcentage.)
1965 .....	11 016	
1966 .....	11 329	+ 2,8
1967 .....	11 846	+ 4,6
1968 .....	12 166	+ 2,7
1969 .....	12 398	+ 1,9
1970 .....	12 922	+ 4,2
1971 .....	13 651	+ 5,6
1972 .....	14 108	+ 3,4
1973 .....	14 581	+ 3,4
1974 .....	15 492	+ 6,3
1975 .....	13 843	— 10,6
1976 .....	14 443	+ 4,3
1977 .....	15 083	+ 4,4
1978 .....	15 371	+ 1,9
1979 .....	15 265	— 0,7
1980 .....	15 184	— 0,5
1981 .....	15 117	— 0,4
1982 (au 31 mars).....	16 142	+ 6,8

Cette aggravation des charges explique le recours croissant à l'emprunt.

Les frais financiers liés au remboursement de ces emprunts grèvent encore aujourd'hui lourdement le budget de certains des organismes issus de l'O.R.T.F.

Cet accroissement des dépenses de fonctionnement plus que d'investissement est perceptible à la lecture du tableau de comparaison de l'évolution des recettes publicitaires et de l'inflation depuis 1968, l'évolution des premières étant bien supérieure à celle du coût de la vie, en raison des besoins de financement du service public.

ANNEES	RECETTES publicitaires.	INFLATION
	(En pourcentage.)	
1968 .....		+ 4,7
1969 .....	650	+ 6,6
1970 .....	78	+ 5,2
1971 .....	11,37	+ 5,6
1972 .....	12,25	+ 6,1
1973 .....	14,34	+ 7,2
1974 .....	14,37	+ 13,7
1975 .....	21,26	+ 11,7
1976 .....	18,84	+ 9,6
1977 .....	14,67	+ 9,4
1978 .....	13,28	+ 9,1
1979 .....	17,8	+ 10,5
1980 .....	14,26	+ 13,3
1981 .....	12,48	+ 13,9
1982 .....	25,54	

**B. — L'AFFECTATION A CE SERVICE PUBLIC DE MOYENS FINANCIERS  
TOUJOURS PLUS IMPORTANTS N'A PAS PERMIS D'EVITER LA CRISE  
DU SYSTEME ET CE MALGRE LES AVERTISSEMENTS REPETES  
DU PARLEMENT**

**1. L'évolution du service public a exigé des moyens financiers  
toujours plus importants.**

Cette croissance a été garantie par le mécanisme combiné du taux de la redevance et de l'évolution du parc des récepteurs. Le produit de la redevance a ainsi progressé de plus de 300 % en quatorze ans.

Redevance radio-télévision (1).

ANNEES	DROITS CONSTATES	ENCAISSEMENTS (2)
1968 .....	1 134 713 305,52	1 105 455 841,71
1969 .....	1 197 892 828,13	1 191 992 996,11
1970 .....	1 250 530 602,31	1 235 213 309,15
1971 .....	1 503 697 231,13	1 429 549 354,43
1972 .....	1 559 958 448,40	1 542 812 220,07
1973 .....	1 673 244 469,51	1 617 949 066,84
1974 .....	1 919 565 216,85	1 693 190 179,90
1975 .....	2 167 445 971,96	2 152 383 903,15
1976 .....	2 527 998 945 *	2 424 969 058,65
1977 .....	2 705 545 689,76	2 632 315 699,65
1978 .....	3 034 723 663,96	2 984 093 406,81
1979 .....	3 759 178 333,91	3 573 954 889,67
1980 .....	4 217 207 113,98	4 129 943 771,25
1981 .....	4 817 445 568,16	4 591 295 874,27

(1) Depuis 1978, seule subsiste une redevance télévision.

(2) La différence entre droits constatés et encaissements est égale au montant des exonérations de redevance prises en charge par l'Etat dont le remboursement figure dans les crédits des Services généraux du Premier Ministre.

Cet accroissement des ressources du service public a été également rendu possible par l'évolution des recettes publicitaires sur la même période de quatorze ans. L'introduction de la publicité de marques en 1968 a donné un second souffle financier à la Radiodiffusion-Télévision française, cette catégorie de ressources a presque été multipliée par 100 en francs courants :

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 (estimation).	1982 (prévisions).
Recettes de publicité de marque T.V. (T. F. 1 et A. 2).....	22,1	186,3	327,9	415,0	454,1	531	543	648,4	842,5	946	1 103,34	1 280,3	1 474	1 680	2 025
Ramenées en francs constants (1981) (1) .....	70,3	551,4	905,0	1 106	1 139,8	1 210,7	1 042,6	1 173,6	1 381,7	1 437,9	1 566,7	1 638,8	1 680,4	1 680	»
Durée quotidienne des écrans pu- blicitaires :															
T. F. 1 .....	»	»	7' 04	9' 36	10' 14	10' 49	9' 53	9' 17	12' 52	14' 15	15' 10	16' 18	15' 47	16' 7	»
A. 2.....	»	»	»	»	»	6' 58	7' 05	9' 31	12' 57	12' 19	16' 44	16' 40	16' 40	16' 15	»

(1) Sur la base de l'indice des prix de détail.

Avec environ deux cents heures annuelles de volume horaire en 1981, la publicité occupe aujourd'hui près de 2 % de l'ensemble des programmes de télévision diffusés.

**Publicité de marques : durée annuelle en minutes.**

ANNEES	PREMIERE CHAINE	DEUXIEME CHAINE
1970 .....	2 582' 30"	—
1971 .....	3 504' 45"	—
1972 .....	3 730' 15"	—
1973 .....	3 956' 30"	2 535' 30"
1974 .....	3 611'	2 585'
	T. F. 1	A. 2
1975 .....	3 390' 20"	3 474'
1976 .....	4 707' 45"	4 727'
1977 .....	5 198'	4 496'
1978 .....	5 534'	6 109'
1979 .....	5 951' 11"	6 084' 44"
1980 .....	5 762' 08"	6 084' 04"
1981 .....	6 115' 47"	5 931'

Depuis la loi du 3 juillet 1972, le montant des recettes publicitaires était annexé sur la croissance des ressources de la Radiodiffusion-Télévision française par le mécanisme d'un plafond fixé à 25 % de l'ensemble de ses ressources. Cette disposition avait été reprise dans l'article 22 de la loi du 7 août 1974.

Au total, le budget consolidé (1) de la Radiodiffusion-Télévision française a progressé, depuis 1975, de près de 200 %, comme le rappelle le tableau ci-dessous :

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	(Hors T. V. A. en millions de francs.)							
Redevance .....	1 773,4	2 078,5	2 367,6	2 665,4	3 142,8	3 624,8	4 090,6	5 073,6
Publicité .....	690	820	940,3	1 065,2	1 255	1 434	1 613	2 025
Autres recettes.....	197,8	267,7	301,3	407	425	453,3	568,3	765,3
Emprunts .....	39,8	24,7	25	60	»	»	»	»
<b>Total .....</b>	<b>2 701</b>	<b>3 190,9</b>	<b>3 634,4</b>	<b>4 197,6</b>	<b>4 822,8</b>	<b>5 512,1</b>	<b>6 271,9</b>	<b>7 863,9</b>
Pourcentage de variation d'une année sur l'autre .....		+ 18,1	+ 13,8	+ 15,5	+ 16	+ 14,3	+ 13,8	+ 25,4

(1) La S. F. P. est traditionnellement exclue en raison de son statut de société anonyme.

## 2. Ces moyens financiers importants n'ont pas permis d'éviter la crise du système en dépit des avertissements répétés du Parlement.

Le service public de la Radiodiffusion-Télévision française connaît, depuis plus de quinze ans, une situation de crise sur laquelle le Parlement n'a cessé d'appeler l'attention des Gouvernements successifs.

a) *La Radiodiffusion-Télévision française vit en état de crise.*

**Cette crise est permanente.** Du temps de l'Office, elle concernait principalement la vie sociale et financière de l'établissement public. Pour la première, les événements de mai 1968 ont constitué le point de départ d'une périodisation des conflits sociaux qui se sont multipliés.

Crise sociale, mais également crise financière. La notion de service public a trop souvent semblé incompatible avec celle de rigueur dans la gestion. L' O. R. T. F. et la R. T. F. en sont un exemple patent. La prévision de hausse des prix était chaque année sous-évaluée. Dans le même temps, des moins-values de produit de redevance étaient constatées.

Les excès de la centralisation au sein de l'O. R. T. F. ont fait l'objet de trop d'analyses pertinentes pour qu'il soit encore besoin d'y revenir longuement.

Avant l'époque de la télévision, la radiodiffusion nationale, aux dimensions limitées, avait pu être organisée selon un schéma très centralisateur. Ce schéma n'a pas été substantiellement modifié lorsque l'irruption de la télévision a tout bouleversé.

Curieusement, les inconvénients de la centralisation se sont combinés avec ceux qu'engendrait le laxisme financier habituel au monde du cinéma qui, avec la télévision, entrainait en force à l'Office. Pour les artistes en effet, et l'on ne saurait leur en faire excessivement grief, la moindre tentative d'exercer un contrôle financier passe souvent pour une atteinte intolérable à la liberté de création.

En caricaturant les choses, on aurait pu dire qu'au sein de l'O. R. T. F., l'anarchie coexistait avec le centralisme et le laxisme avec la multiplicité de contrôles parfaitement inopérants du reste.

La gestion des sept organismes créés en 1974 a conservé les mêmes caractéristiques que celles de l'Office, appelant des observations tant de l'autorité de tutelle que du Parlement.

Sur ce point, **les projets de réforme se sont succédés.** Rappelons qu'une Commission d'étude du statut de l'O. R. T. F., présidée

par M. Lucien Paye, a formulé, en 1970, de nombreuses propositions. On peut lire dans cet excellent rapport que « la gestion financière doit gagner en indépendance, en souplesse et en clarté » ; qu'il convient de « poursuivre l'introduction de méthodes de type commercial, permettant de clarifier la gestion, d'améliorer le contrôle interne et, par voie de conséquence, d'alléger la tutelle financière ».

Dans cet esprit, le rapport Paye préconisait la transformation de l'Office en « holding » contrôlant des filiales spécialisées. L'aboutissement de cette réflexion sur les structures a été tout autre puisque la loi du 3 juillet 1972 n'a pas créé de véritable décentralisation de la gestion mais, au contraire, renforce les pouvoirs du responsable de l'Office.

De même, les propositions que le dernier président directeur général de l'Office a présentées en février 1974, pour répondre aux graves désordres de gestion constatés à l'époque, ne verront jamais le jour. La décentralisation était pour M. Long un impératif de gestion. Il préconisait ainsi la création de six établissements publics dont la coordination devait être assurée par l'établissement central de l'O. R. T. F., chargé du service public et du monopole. La loi du 7 août 1974 retiendra l'idée de l'éclatement de l'Office, mais en omettant l'organe central de coordination. Depuis, les groupes de travail et les propositions de loi se sont multipliés. Les principaux partis politiques ont ainsi pris date dans la perspective d'une refonte de notre système audiovisuel.

*b) Les avertissements du Parlement n'ont cependant pas fait défaut.*

Avec le développement du service public de la Radiodiffusion-Télévision française après 1964, le contrôle exercé par le Parlement s'est accru sensiblement.

L'action de la Haute Assemblée dans ce domaine s'est exercée au travers de deux commissions, l'une de contrôle en 1968, l'autre d'enquête en 1979, et d'une mission d'information sur la publicité clandestine en 1972.

Dans ses considérations sur la situation financière de l'Office, la **Commission sénatoriale de contrôle de 1968** réclamait une clarification du contentieux financier entre l'Etat et l'Office, une gestion plus économique et rationnelle grâce à la mise en place d'une comptabilité analytique adaptée à la réduction des coûts (dans le secteur de la production, dans l'utilisation des décors mobiles, dans la perception de la redevance), à la diminution du recours aux entreprises extérieures et à la planification des dépenses à long terme.



La commission consacrait également de longs développements à l'introduction de la publicité de marques dont elle désapprouvait le principe, décrivait les conséquences néfastes et redoutait les effets pour la presse écrite. Elle considérait, en tout état de cause, que seule une loi pouvait en fixer les limites et les conditions d'introduction.

La permanence de la crise financière de la télévision a conduit le Sénat à décider, le 13 décembre 1978, la création d'une **commission d'enquête sur les conditions de production des programmes des sociétés de télévision**.

La commission est partie du constat que la réforme de 1974 avait été dénaturée dans son application de telle sorte que le système était bloqué dans son fonctionnement. Relevant les contradictions internes du texte de 1974, elle observait que la concurrence qui devait être la clé de voûte du système était une illusion qui ne résistait pas à la pratique ; la course à l'audience se traduisait par une absence regrettable d'harmonisation des programmes et engendrait finalement une baisse réelle de la création et de la qualité. Deuxième aspect de l'échec de la réforme de 1974, l'organisation d'une gestion efficace et rationnelle s'avérait impossible à atteindre en raison de l'inaptitude de la tutelle à exercer pleinement sa fonction de contrôle, de l'insuffisante fiabilité de la comptabilité, du manque général de rigueur dans la gestion et de l'absence de rationalisation des comportements.

D'autre part, la commission considérait que le système était bloqué dans son fonctionnement à un double point de vue :

— en l'absence d'une définition claire des fonctions et des objectifs, les acteurs n'étaient pas astreints au respect d'une règle du jeu, ce qui se traduisait par des relations ambiguës entre sociétés issues de l'O. R. T. F. ;

— la capacité d'adaptation des institutions mises en place était insuffisante en raison de la force des « pesanteurs sociologiques » : habitudes perverses, corporatisme, protectionnisme des droits d'auteur.

Forte de ces constatations, la commission a conclu son rapport en formulant trente recommandations, qui visaient, les unes à assurer une meilleure gestion, les autres à améliorer la production télévisée.

Des trois commissions de contrôle ou d'enquête décidées par l'Assemblée Nationale en 1972, 1974 et 1979, celle de **1974 sur la gestion financière de l'Office** retiendra notre attention.

Ayant examiné les données de la crise financière de 1973, la commission en a analysé les causes qui sont de trois types. Il lui est apparu tout d'abord que l'O. R. T. F. avait gardé des débuts

aisés de la télévision des habitudes de facilité qui ont engendré de graves laxismes. Trois aspects lui ont semblé caractéristiques à cet égard :

— une absence de maîtrise de la production (la mauvaise définition des responsabilités et les conditions d'établissement des devis aboutissant à de fréquents dépassements non sanctionnés ; l'absence de véritable plan de charges conduisant au sous-emploi de certaines unités de fabrication ; le nombre des émissions non terminées ou dont la diffusion s'avérait impossible paraissant élevé) ;

— un faible souci de rentabilité dans la politique d'investissement, que l'on considère les moyens de fabrication (vidéo et films) ou la politique immobilière ;

— un manque de rigueur à l'égard des partenaires de l'office, l'Etat ne compensant que très partiellement les obligations de service public qu'il lui impose, certaines charges ayant un caractère discutable et la politique des marchés s'avérant très limitée.

La deuxième raison avancée pour expliquer le malaise financier était que des contraintes nouvelles étaient apparues qui n'avaient pas suscité les efforts nécessaires d'adaptation. Les députés visaient ainsi le plafonnement de la redevance dont le développement au surplus restait aléatoire, la hausse des prix qui n'avait été prise en compte que tardivement et la mise en route de la troisième chaîne qui s'avérait financièrement lourde.

Enfin, la difficulté de promouvoir une gestion moderne au sein de l'Office constituait le dernier élément explicatif. La responsabilité en incombait à la fois aux échecs de la comptabilité analytique, à la faible exploitation des dérivés de la télévision et à l'absence de véritable politique du personnel rendue difficile par le manque d'homogénéité et de rigueur ainsi que par le corporatisme et les résistances au changement des collaborateurs de l'Office.

En outre, chaque année, l'autorisation de percevoir la redevance a donné lieu, lors de l'examen en Commission des Finances et en séance publique, à de nombreuses observations critiques sur la gestion, le coût de fonctionnement des organismes et la faible part des ressources consacrées à la création.

Ainsi, à l'automne 1978, la Commission des Finances du Sénat avait proposé de ne pas autoriser la perception de la redevance télévision aux taux envisagés pour 1979, refusant de faire supporter aux contribuables les erreurs de gestion de certains organismes de la Radiodiffusion-Télévision française.

Cette cinquième réforme qui est soumise au Parlement apparaît bien comme celle de la dernière chance pour le service public.

L'expérience acquise en vingt-trois ans de radiodiffusion et de télévision a-t-elle pour autant nourri la réflexion des rédacteurs du projet de loi sur la communication audiovisuelle ? Les dispositions proposées s'inspirent-elles des enseignements dégagés par près d'un quart de siècle de fonctionnement de la Radiodiffusion-Télévision française ? Il est permis d'en douter et la déception est grande de constater que le projet présenté ne tient pas suffisamment compte des leçons du passé.

## CHAPITRE II

### LE PROJET PRESENTE NE TIENT PAS SUFFISAMMENT COMPTE DES LEÇONS DU PASSE

Il conduit, en effet, à un alourdissement des structures dont les conséquences financières sont difficiles à apprécier. Les ressources du système audiovisuel apparaissent trop imprécises et les contrôles inadaptés.

#### A. — LE PROJET CONDUIT A UN ALOURDISSEMENT DES STRUCTURES DONT LES CONSEQUENCES FINANCIERES SONT DIFFICILES A APPRECIER

Les conditions de nouveaux déséquilibres semblent réunies. Par ailleurs, la mise en œuvre d'une telle réforme implique un coût supplémentaire nécessairement élevé.

#### 1. Les conditions objectives de nouveaux déséquilibres sont réunies.

Deux facteurs y contribuent largement :

La situation de la Radiodiffusion-Télévision française s'est détériorée en moins d'un an ;

La réforme conduit à un nouvel alourdissement des structures et des charges du service public.

##### a) *La situation de la Radiodiffusion-Télévision française s'est détériorée en moins d'un an.*

Les résultats financiers de deux sociétés suscitent des inquiétudes.

La société T.F. 1 connaît, depuis plusieurs années, des difficultés croissantes de trésorerie en raison d'une gestion qui appelle des réserves. La reconstitution d'un fonds de roulement de 15 millions de francs, en 1982, devrait pouvoir être réalisée grâce à la

progression exceptionnelle des dotations (redevance, comme publicité) cette année. Une plus grande rigueur en matière financière permettra d'éviter le renouvellement de tels errements.

Beaucoup plus grave est la situation de la **Société française de production**. Il convient de rappeler que le plan de redressement précédemment défini avait conduit l'Etat à verser à la S.F.P., en 1979 et 1980, 250 millions de francs, dont 200 millions de francs de dotations en capital inscrits au budget des charges communes et 50 millions de francs d'emprunt. Deux ans plus tard, dans une longue note, adressée sur sa demande à votre rapporteur, le nouveau président estime que **540 millions de francs sont indispensables avant le 31 décembre 1982**, faute de quoi la Société française de production ne pourra poursuivre ses activités en 1983. Le capital social reconstitué voici deux ans a été totalement consommé. Cette situation hypothèque non seulement l'avenir de cette société, mais aussi celui des sociétés de programme auxquelles serait rattachée la S.F.P., selon une disposition du projet de loi qui nous est soumis.

Le deuxième signe de cette dégradation de la situation de la Radiodiffusion-Télévision française depuis un an réside dans le nombre des recrutements effectués depuis le 10 mai. **Ces recrutements dépassent ou approchent 10 % de l'ensemble des effectifs de la R.T.F.** suivant les méthodes comptables retenues.

En données brutes, plus de 1 600 personnes ont été recrutées entre le 10 mai 1981 et le 31 mars 1982, dont plus de la moitié, 885 sont des intégrations, 93 des réintégrations (c'est-à-dire une charge nouvelle complète), et le solde, soit plus de 600 personnes, des recrutements liés à des objectifs nouveaux ou aux premières conséquences de l'application de la législation sur les trente-neuf heures :

Nombre de personnes recrutées dans les sept organismes  
de la Radiodiffusion-Télévision française entre le 10 mai 1981 et le 31 mars 1982.

T. F. 1.....	181
Antenne 2.....	129
F. R. 3.....	(1) 473
Radio France .....	290
I. N. A. ....	72
T. D. F. ....	211,5
S. F. P. ....	258
Total .....	1 614,5

---

(1) Dont 53 à temps partiel.

En données corrigées, c'est-à-dire en considérant le solde net entre les recrutements et les départs, le chiffre communiqué par les organismes et confirmé par le contrôleur d'Etat s'établit à plus de 1 000 personnes, portant le nombre total des personnels de la Radiodiffusion-Télévision française, à la fin du premier trimestre 1982, à 16 142 personnes au lieu de 15 134 l'an dernier à la même époque : avec un coût moyen par agent d'environ 145 000 F en 1982, la charge nouvelle qui pèse sur le service public peut être estimée en année pleine à 145 millions de francs supplémentaires.

**Situation des effectifs dans les sept organismes  
de la Radio-Télévision française.**

SOCIETE	AU 31 mars 1981.	AU 31 mars 1982.	SOLDE	VARIATION en pourcentage.
T. F. 1.....	1 198	1 333	+ 135	+ 11,3
Antenne 2.....	1 206	1 345	+ 139	+ 11,5
F. R. 3.....	3 599	3 884	+ 285	+ 7,9
Radio France.....	2 381,5	2 574	+ 192,5	+ 8
I. N. A. ....	890	895	+ 5	+ 0,6
T. D. F. ....	3 498	3 612	+ 114	+ 3,3
S. F. P. ....	2 362	2 499	+ 137	+ 5,8
Total général.....	15 134,5	16 142	+ 1 007,5	+ 6,7

Le troisième aspect significatif de cette dégradation est le **montant atteint par les indemnités de licenciement** accordées à des collaborateurs du service public pour des motifs divers (licenciement, démission volontaire, fin de mandat, etc.) depuis le 10 mai 1981.

Ce chiffre atteint, pour dix mois, la somme de 12,5 millions de francs, soit **1 milliard 250 millions de centimes**, pour cinq sociétés, et quelque vingt-cinq collaborateurs du service public (soit une moyenne de 500 000 F par personne).

De tels errements avaient déjà été relevés en 1968, 1970 et 1974 pour des sommes comparables.

Le Gouvernement s'en est ému puisque depuis le 3 mars 1982 le contrôleur d'Etat doit donner son approbation préalable à toute décision portant une rémunération ou une indemnité de licenciement à un niveau supérieur à un chiffre fixé par lui-même.

Montant des indemnités de départ versées entre le 10 mai 1981  
et le 31 mars 1982.

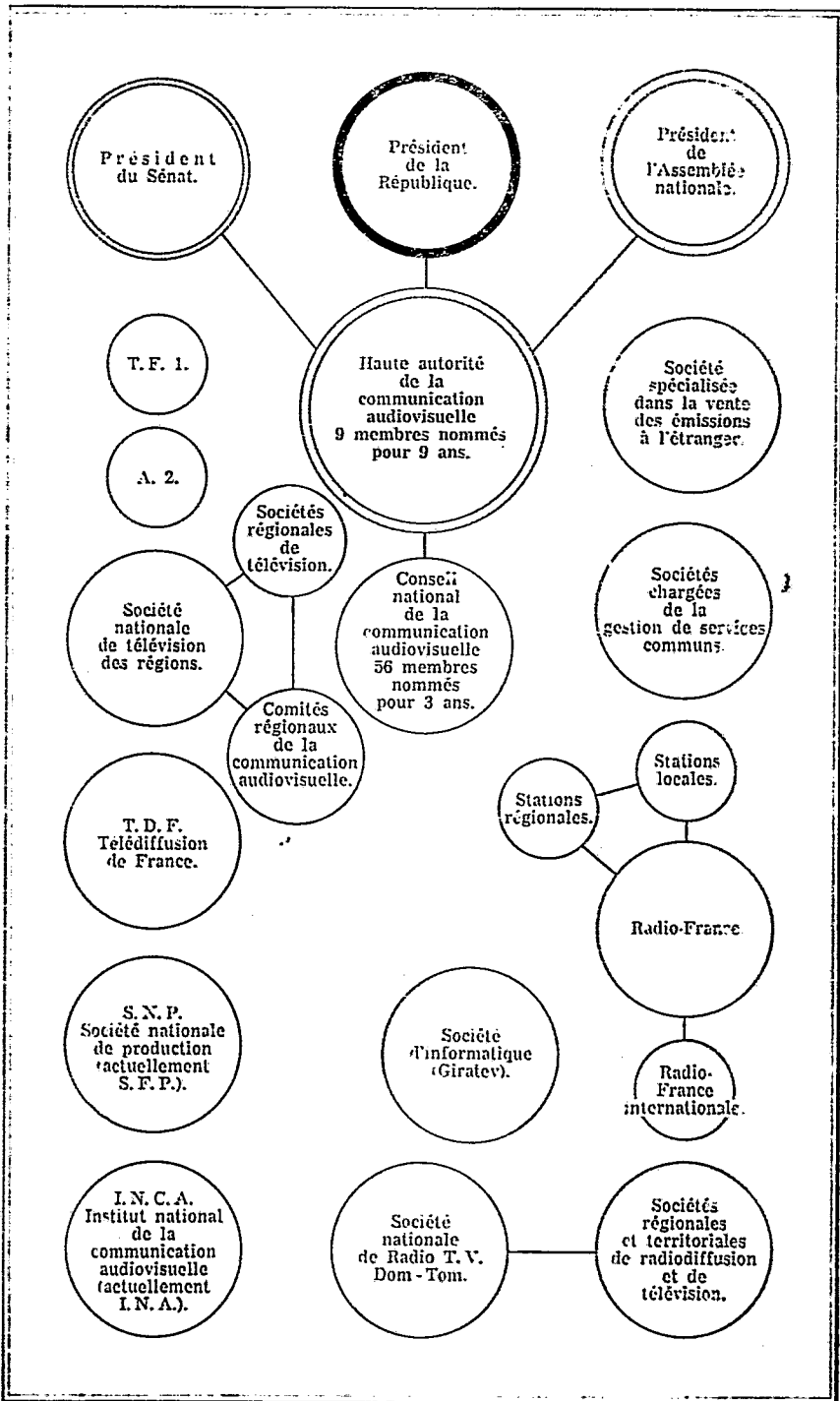
		(En francs.)
T. F. 1 .....	(1)	3 598 920,60
Antenne 2 .....		1 340 979 »
F. R. 3 .....		3 139 500 »
Radio France .....		760 000 »
I. N. A.....		»
T. D. F.....		»
S. F. P.....	(2)	3 750 498 »
		<hr/>
Total .....		12 589 897,60

---

(1) Le départ de deux journalistes après le 31 mars 1982 a entraîné le versement de 570 000 F compris dans le chiffre communiqué.

(2) Y compris les indemnités versées à deux cadres de la société après le 31 mars 1982, mais au titre du plan de réorganisation arrêté au second semestre de 1981.

b) La réforme conduit à un nouvel alourdissement des structures et des charges du service public.





La lecture du nouvel organigramme du service public de l'audiovisuel donne la mesure du changement envisagé. La première constatation qui s'impose est qu'aucun des organismes créés en 1974 ne disparaît. Bien au contraire, deux d'entre eux se scindent en plusieurs autres sociétés ou se développent en se décentralisant. Ces parthénogénèses seront coûteuses.

Radio France et F. R. 3 donnent naissance à la Société nationale de radio et de télévision dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer. F. R. 3 devient l'élément fédérateur de sociétés régionales de télévision dont douze seront créées dans un délai de quatre ans. Radio France érige en filiale Radio France internationale et, à court terme, en stations décentralisées plus d'une trentaine de radios locales ou régionales. L'ensemble des sociétés de programme devrait céder à la nouvelle société de commercialisation leur rôle sur les marchés internationaux sans que des assurances aient été données sur la suppression de ce type d'activité dans les sociétés où elle est déjà développée. La Haute Autorité de la communication audiovisuelle, qui peut se doter de services propres, le Conseil national et les comités régionaux sont autant d'institutions nouvelles : au total, plus d'une douzaine au niveau national, autant pour les sociétés régionales de télévision et trois fois plus pour les radios locales ou régionales de service public. **La régionalisation sera, à n'en pas douter, l'élément le plus coûteux du nouvel édifice.** A cet égard, on relèvera qu'aucune précision n'est apportée sur les contributions nouvelles qui seront demandées aux collectivités territoriales appelées par ailleurs à participer au financement de radios locales privées. Selon les premières estimations, le nombre des membres des conseils d'administration, conseils et comité, devrait s'élever à plus d'un millier.

Les charges du service public ne peuvent également manquer de croître avec les dispositions envisagées dans le domaine des relations du travail **concernant la convention collective du personnel.** L'unification des différents régimes, dont la tâche a été confiée au contrôleur d'Etat, est l'objectif poursuivi par le Gouvernement. La mobilité des personnels devrait en être facilitée, l'ensemble du secteur public de l'audiovisuel retrouvant, en principe, la capacité d'adaptation et la souplesse indispensables ; mais, on notera, dans le même temps, qu'il n'est pas prévu de réduire les coûts induits par les comportements corporatistes. Les conséquences financières d'une telle unification ne peuvent, cependant, être ignorées. En premier lieu, il convient d'indiquer qu'habituellement, dans une telle négociation, la tendance qui prévaut est celle de l'harmonisation sur les droits les plus favorables. Il faut ensuite rappeler qu'en 1972, à la suite de l'adoption du nouveau statut, une situation identique avait conduit à de délicats problèmes de

reconstitutions de carrière fort onéreuses pour l'Office. Enfin, l'unité de statut demeure une fiction. Il existera toujours une convention pour les journalistes, ainsi que pour les musiciens et les choristes à côté d'une convention générale. L'incidence financière d'une telle mesure, quelles que soient les assurances qui nous ont été données, n'est pas négligeable et doit inciter à une réflexion avant toute décision hypothéquant l'avenir des organismes créés.

De nouveaux déséquilibres apparaissent donc avec le projet de loi sur la communication audiovisuelle. En outre, la mise en œuvre d'une telle réforme implique un coût supplémentaire nécessairement élevé.

## **2. La mise en œuvre de la réforme implique un coût supplémentaire nécessairement élevé.**

L'audiovisuel est un produit cher. Le développement de technologies de pointe et l'étroitesse des marchés qui nous sont accessibles l'expliquent en grande partie.

Cela ne justifie pas pour autant l'absence de précisions tant dans le texte que lors du débat à l'Assemblée Nationale sur les coûts engendrés par les nouvelles institutions et mécanismes mis en place.

Ainsi, a-t-il semblé souhaitable à votre Commission des Finances de rappeler le prix de revient de certains programmes et de tenter une évaluation plus précise des charges supplémentaires entraînées par la réforme.

a) *Le prix de revient des programmes est très variable.*

Il évolue sensiblement d'un genre à un autre ou suivant la nationalité de la production.

Ainsi, le **coût annuel des émissions d'information**, magazines compris, varie de 23 à 70 millions de francs selon qu'il s'agit de radio ou de télévision et en fonction de modalités de calcul qu'il serait intéressant de normaliser d'une société à l'autre. La direction de l'information représente 150 journalistes à Radio France, 230 à T. F. 1, 198 à Antenne 2 et environ 70 à F. R. 3 pour le service national et Ile-de-France.

Il n'est pas sans intérêt de noter que le prix d'achat de la série **Dallas** diffusée sur T. F. 1 revient à **105 000 F l'épisode**, tandis que l'émission **Droit de réponse** est facturée par la Société française de

production **380 000 F** l'unité (1), ou encore que sur Antenne 2, le coût moyen d'Apocrophes s'établit à **32 000 F** contre **840 000 F** pour l'émission de variétés **Champs Elysées**, **1 240 000 F** pour un **Grand Echiquier** et **1 355 000 F** pour un **Dimanche Martin**. Encore convient-il de préciser que la plupart de ces chiffres n'incluent ni les frais de fabrication, ni les frais généraux de la société.

**Par rapport à ces indications, le prix d'une création de fiction française originale s'établit en moyenne à plus de 1,5 million de francs l'heure, soit l'équivalent du prix d'achat de 15 épisodes d'un feuilleton américain.**

*b) Une approche du coût supplémentaire de la réforme peut être tentée.*

·Votre rapporteur a estimé indispensable de préciser le montant des dépenses entraînées par la mise en place des institutions et par la définition de missions nouvelles.

Des questionnaires budgétaires ont été adressés aux différents organismes concernés. Des contrôles sur pièces et sur place, ainsi que des réunions de travail ont permis de mieux cerner cette charge.

En dépit du flou qui continue d'entourer la préparation du budget de 1983 et plus encore les objectifs à terme de la décentralisation radiophonique et télévisée, il apparaît possible d'avancer les estimations suivantes :

·**Le coût de la décentralisation radiophonique, c'est-à-dire de la création progressive de stations régionales de radio et du développement des radios locales de service public s'établirait pour les trente-cinq premières unités (les 15 premières radios locales et les 20 stations radios de F. R. 3) à raison de 7,5 millions de francs de dépenses de fonctionnement unitaires, à 260 millions de francs et à terme, pour une centaine, à près de 750 millions de francs.**

·Pour la même société Radio France, il convient d'ajouter les frais de structures et de fonctionnement entraînés par la création de Radio France internationale sous forme de filiale.

Le coût supplémentaire de la régionalisation télévisée est plus difficile à apprécier.

Une heure de télévision régionale supplémentaire et un journal télévisé diffusé le dimanche sont estimés à 10 millions de francs par centre, soit pour la France métropolitaine :  $24 \times 10 = 240$  millions

---

(1) Encore doit-on souligner que cette différence de coût, qui va de près de 1 à 4, n'est pas pondérée par les indices d'écoute et de satisfaction des téléspectateurs de ces deux émissions.

de francs. Avec la régionalisation appliquée aux huit centres des Départements et Territoires d'Outre-Mer, cette somme atteindrait 300 millions de francs. Elle serait portée à 500 millions de francs avec les charges nouvelles supportées par la chaîne nationale de télévision et avec les premiers frais de fonctionnement des structures régionales mises en place. Enfin, le recours dans les stations de télévision régionales à des réalisateurs (et non plus à des journalistes ou à des collaborateurs) induirait une dépense complémentaire de 150 millions de francs, soit **au total pour la décentralisation télévisée une somme de l'ordre de 650 millions de francs.**

L'institution en sociétés autonomes de Radio France internationale et de l'ancienne direction des Départements et Territoires d'Outre-Mer de F. R. 3 ne sera pas sans conséquence financière.

Le budget de **Radio France internationale** au sein de Radio France s'établissait en 1982 à près de 70 millions de francs. L'impulsion nouvelle que le Gouvernement entend lui donner, liée aux frais de fonctionnement de toute société, se traduira par un accroissement des dépenses d'au moins 50 % à terme.

Quant au budget de la **direction des D. O. M. - T. O. M. qui devient une société autonome**, il s'élevait en 1982 à 260,8 millions de francs dont 187 millions de francs pour les stations outre-mer et 73 millions pour l'échelon central. Les charges nouvelles de ces deux sociétés représentent, au terme de la mise en œuvre de la réforme, une somme de **100 millions de francs.**

**L'apurement des déficits cumulés et la satisfaction des besoins immédiats de la Société de production**, qui, dans le projet de loi accède directement au produit de la redevance, représentent une dotation d'environ **500 millions de francs** auxquels il convient d'ajouter un déficit structurel de 50 millions de francs par an, soit pour les deux prochaines années 100 millions de francs supplémentaires.

Les garanties dont bénéficiera la société de commercialisation les premières années, les frais de fonctionnement de la Haute Autorité et de ses services, ainsi que du Conseil national de la communication audiovisuelle, sans oublier l'effort indispensable pour la rénovation des archives de l'audiovisuel par l'Institut national de la communication audiovisuelle se chiffrent en millions de francs.

**Le coût de la réforme peut donc être estimé en francs valeur 1982 au minimum à plus de 2 milliards de francs.**

Face à ces charges nouvelles, le projet de loi ne définit pas avec précision le mode de financement retenu et réduit les moyens de contrôle sur les recettes du service public et sur sa gestion.

**B. — LES RESSOURCES DU SYSTEME AUDIOVISUEL  
APPARAISSENT TROP IMPRECISES ET LES CONTROLES INADAPTES**

La discussion à l'Assemblée Nationale n'a pas permis de répondre aux deux questions essentielles :

Comment finance-t-on la réforme ?

Qui autorise et qui contrôle en matière financière ?

**1. La question du financement  
du service public semble avoir été éludée.**

Le texte soumis par le Ministre de la Communication au Conseil des Ministres du 31 mars comprenait un dispositif parafiscal très complet puisqu'étaient envisagées, en plus d'une redevance télévision, une redevance régionale additionnelle et une redevance sur les magnétoscopes. Les mesures adoptées sont assurément moins précises. Les ressources spécifiques du service public de l'audiovisuel demeurent la redevance télévision et la publicité. Il n'est plus question de redevance additionnelle régionale, ni de la création d'une taxe sur les magnétoscopes. Sans service nouveau, pas de taxe nouvelle. Il n'est pas besoin de rappeler, cependant, que l'institution d'une taxe parafiscale relève du domaine réglementaire. Les deux ressources fondamentales du service public demeurent donc le produit de la redevance et les recettes publicitaires.

Ainsi donc, le changement est, semble-t-il, réduit par rapport à la loi du 7 août 1974. **Une seule des dispositions de la précédente réforme, mais elle est fondamentale, a disparu : il s'agit du plafond des recettes publicitaires de 25 % des ressources totales tel qu'il figurait à l'article 22 de la loi du 7 août 1974.**

Le Gouvernement envisage donc de financer la plus grande part des charges nouvelles entraînées par la mise en œuvre de la réforme par un accroissement sensible des recettes publicitaires. F. R. 3, les sociétés régionales de télévision et Radio France pourraient, alors, être autorisées à diffuser des messages publicitaires. Compte tenu du coût de la réforme, il ne s'agit ni plus ni moins que de doubler le volume de la publicité audiovisuelle. Or, le marché de la publicité, dont l'évolution est retracée dans les quatre tableaux qui suivent, n'est pas extensible à l'infini.

I. — Evolution des dépenses publicitaires des annonceurs, ventilées par catégories de media (frais de production compris).

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	(En millions de francs courants.)															
Presse .....	1 512	»	2 060	»	2 445	2 650	»	3 270	»	3 565	4 150	4 730	5 140	5 825	6 830	7 590
Télévision (1).....	45	»	90	»	440	590	»	740	»	960	1 190	1 340	1 540	1 800	2 050	2 390
Publicité extérieure.....	275	»	310	»	390	450	»	600	»	830	1 010	1 200	1 330	1 580	1 880	2 180
Radio .....	351	»	260	»	300	350	»	480	»	630	770	900	1 000	1 250	1 450	1 530
Cinéma .....	92	»	60	»	55	60	»	110	»	115	155	180	180	195	220	270
Total grands medias (2)...	2 275	»	2 780	»	3 630	4 100	»	5 200	»	6 100	7 275	8 350	9 190	10 650	12 430	13 960
Autres .....	2 145	»	2 440	»	3 030	3 240	»	3 800	»	4 400	4 825	5 350	5 810	6 750	7 870	9 190
Total dépenses publicitaires promotionnelles .....	4 420	4 820	5 220	6 170	6 660	7 340	8 200	9 000	9 680	10 500	12 100	13 700	15 000	17 400	20 300	23 150

(1) Dépenses des T. V. périphériques comprises.

(2) Les dépenses publicitaires des annonceurs s'entendent hors taxes et comprennent les frais d'espace, les frais techniques, les honoraires et les commissions d'agences, par contre pour la presse, les petites annonces ne sont pas prises en compte.

Source : I. R. E. P. et R. F. P.

II. — Evolution des dépenses publicitaires des annonceurs.

ANNEES	DEPENSES publicitaires des annonceurs (1).	POUVOIR d'achat du franc (2).	DEPENSES publicitaires des annonceurs.	INDICE d'évolution des dépenses publicitaires des annonceurs.
	(En francs courants.)		(En francs constants.)	
1968.....	5 100	3,18	16 218	100
1969.....	6 170	2,96	18 263	112
1970.....	6 660	2,76	18 382	113
1971.....	7 340	2,66	19 524	120
1972.....	8 200	2,51	20 582	126
1973.....	9 000	2,28	20 520	126
1974.....	9 680	1,92	18 586	114
1975.....	10 500	1,81	19 005	117
1976.....	12 100	1,64	19 844	122
1977.....	13 700	1,52	20 824	128
1978.....	15 000	1,42	21 300	131
1979.....	17 400	1,28	22 272	137
1980.....	20 300	1,14	23 142	142
1981.....	23 150	1	23 150	142

(1) Les dépenses publicitaires des annonceurs s'entendent hors taxes et comprennent les frais d'espace, les frais techniques, les honoraires et les commissions d'agences, par contre pour la presse, les petites annonces ne sont pas prises en compte (Source : I. R. E. P.).

(2) Indice I.N.S.E.E. utilisant prix de détails et prix de gros.

Source : R. F. P.

III. — Part des dépenses télévision dans les dépenses publicitaires des annonceurs.

ANNEES	PART T.V. dans les dépenses publicitaires grands media (1).	PART T.V. dans les dépenses publicitaires totales.
	(En pourcentage.)	
1968.....	3,38	1,76
1969.....	»	»
1970.....	12,12	6,60
1971.....	14,39	8,03
1972.....	»	»
1973.....	14,23	8,22
1974.....	»	»
1975.....	15,73	9,14
1976.....	16,35	9,83
1977.....	16,04	9,78
1978.....	16,75	10,26
1979.....	16,90	10,34
1980.....	16,49	10,09
1981.....	17,12	10,32

(1) Dépenses des télévisions périphériques comprises.

Source : R. F. P.

IV. — Répartition des recettes publicitaires entre les grands médias (1).

ANNEES	PRESSE (2)	RADIO (3)	TELE- VISION (3)	PUBLICITE extérieure.	CINEMA	TOTAL
	(En pourcentage.)					
1968 .....	77	9	2	10	2	100
1969 .....	75	8	7	9	1	100
1970 .....	71	7	11	10	1	100
1971 .....	69	7	13	10	1	100
1972 .....	69	7	12	11	1	100
1973 .....	68	7,5	12,5	10,5	1,5	100
1974 .....	66,5	8	12	12	1,5	100
1975 .....	63,5	9	13,5	12,5	1,5	100
1976 .....	62	9	14	12,5	1,5	100
1977 .....	61,5	9,5	14	13,5	1,5	100
1978 .....	61	9,5	14,5	13,5	1,5	100
1979 .....	59,5	10,5	14,5	14	1,5	100
1980 .....	60	10	14,5	14	1,5	100
1981 (estima- tions) .....	59,5	9,5	15	14,5	1,5	100

1) Les recettes publicitaires s'entendent hors taxes, dégressifs déduits, y compris les commissions d'agences et rémunérations de régie s'il y a lieu.

(2) Petites annonces et publicité locale comprises.

(3) Recettes des télévisions périphériques comprises.

NOTA. — Les recettes publicitaires des médias correspondent aux dépenses publicitaires des annonceurs moins les frais techniques.

Source : R. F. P.

Les conséquences d'une telle ponction sur l'équilibre des entreprises de presse seront variables selon le volume et la nature des messages publicitaires. En toute hypothèse, les ressources de la presse, dont les tarifs postaux viennent d'être augmentés, cette année encore, de façon considérable, seront altérées. Il semble exister une demande potentielle de l'ordre de 800 millions de francs (soit un peu plus que le chiffre avancé par les représentants de la presse, 500 millions de francs, et sensiblement moins que celui cité par les dirigeants de la Régie française de publicité, plus d'un milliard).

Une publicité nationale régionalisée pourrait ne pas perturber trop gravement le financement de la presse régionale ou locale. En revanche, l'introduction de la publicité de distribution locale à la télévision représenterait un risque majeur pour les entreprises de presse concernées. Le pluralisme d'opinion serait alors gravement menacé.

Le président de la Société F. R. 3 évoquait récemment les moyens financiers qui lui seraient nécessaires en 1983 pour mener à bien la régionalisation télévisée. 500 millions de francs donne-



raient, disait-il, la souplesse indispensable. Cette somme représente le quart des recettes publicitaires réalisées par la télévision en 1982...

Le financement de la réforme par le produit de la redevance conduirait, en l'état actuel du parc des récepteurs et du nombre de comptes couleur, à une progression de plus de 200 F (le taux couleur est, en 1982, de 424 F), soit près de 50 % de hausse.

On doit donc relever beaucoup d'imprécisions sur les ressources du nouveau système audiovisuel mis en place.

Mais, également, une inadaptation des contrôles exercés sur le service public.

## **2. Les contrôles exercés sur le service public sont inadaptés.**

Le niveau des moyens mis à la disposition du service public devrait, à moyen terme, atteindre en francs valeur 1982 au minimum 10 milliards de francs (entre 12 et 16 milliards en francs courants).

Une telle somme, dont plus de 80 % proviendraient d'une taxe parafiscale, requiert une autorisation préalable et un contrôle permanent : ceux du Parlement. Or, avec les nouveaux mécanismes mis en place, notamment la suppression du plafond de 25 %, le Parlement serait dessaisi et les contrôles financiers pratiquement inexistant.

*a) Le Parlement se trouverait dessaisi.*

La fixation d'un plafond de 25 % sous l'empire des lois de 1972 et de 1974 revenait, en fait, à indexer l'évolution des recettes publicitaires sur la progression du taux de la redevance, étant entendu que le développement du parc des récepteurs couleur amplifiait cette évolution. Ainsi, en 1982, pour une hausse moyenne du taux des redevances télévision de 18 %, l'évolution des recettes publicitaires s'établit-elle à 25 %.

**Supprimer le plafond conduit à dessaisir le Parlement.** En effet, le refus du Parlement d'autoriser une progression trop forte du taux de la redevance pourrait être tourné par le Gouvernement pour lequel rien ne serait plus facile que d'opérer un prélèvement supplémentaire sur le marché de la publicité, au détriment des entreprises de presse (quitte, ensuite, à créer un fonds de péréquation... assis sur les recettes publicitaires... de la télévision).

Votre Commission des Finances ne peut admettre une telle atteinte aux prérogatives parlementaires et à la liberté de la presse. Elle vous proposera donc un dispositif rétablissant ces pouvoirs.

Contrôle initial avec l'autorisation parlementaire, mais aussi contrôle *a posteriori*. Or, force est de constater que :

b) *Les contrôles financiers ou de gestion sont inexistant.*

Le manque de rigueur dans la gestion, le coût de la régionalisation radio-télévisée, tant en investissement qu'en fonctionnement, le poids croissant des dépenses techniques dans les prochaines années ne permettront pas de réserver à la création les sommes indispensables. **La création sera dernière servie.**

Et tout laisse croire qu'avec le système proposé les restes seront maigres.

Les prérogatives dévolues à la Haute Autorité dans le projet de loi sur la communication audiovisuelle n'autorisent pas cet organe à exercer les contrôles financiers ou de gestion qui s'imposent sur l'ensemble du système audiovisuel.

Selon les propositions du rapport Moinot, la Haute Autorité, sous réserve des prérogatives du Parlement et du Gouvernement, contrôlait l'économie générale du service public et assurait la gestion globale des ressources de ce secteur. Le produit de la redevance et les recettes publicitaires étaient collectés et répartis par une « Société financière de la radio et de la télévision » qu'administraient les membres de cette Haute Autorité.

Il convient donc de **restaurer l'autorité de l'organe central** et coordinateur du nouvel édifice proposé. Un pouvoir d'investigation doit, notamment, lui être reconnu. En outre, la Haute Autorité devra veiller à ce que les contraintes de service public ne contribuent, comme par le passé, à désorganiser les gestions les plus rigoureuses.

\*  
\*\*

Les constatations auxquelles aboutit l'étude entreprise incitent votre commission à formuler des observations et des suggestions. Elles font l'objet du chapitre qui suit.

### CHAPITRE III

#### **DES AMENAGEMENTS SEMBLENT NECESSAIRES ET DES GARANTIES DOIVENT ETRE APPORTEES**

Dans tout débat sur l'audiovisuel, les relations entre les pouvoirs sont ambiguës.

Le Parlement, et en particulier ses Commissions des Finances, met l'accent sur la rigueur qui doit caractériser l'emploi des fonds publics. A l'opposé, le Gouvernement — et les événements qui ont suivi le printemps 1981 n'ont en rien inversé une tendance bien établie — souhaite, avant tout, contrôler l'information télévisée et radiodiffusée, quitte à faire preuve d'une très grande tolérance vis-à-vis de la souplesse de gestion légendaire des organismes de l'audiovisuel.

Dès lors, la pratique gouvernementale se caractérise par un immobilisme presque total devant les observations réitérées avec constance par le Parlement.

La réforme présentée au Sénat permettra-t-elle de dépasser ce schéma et d'établir les conditions d'une véritable collaboration entre les pouvoirs ?

A l'analyse du texte qui nous est soumis, on peut en douter : les errements financiers dénoncés dans de multiples rapports parlementaires et administratifs sont, non seulement reconduits, mais amplifiés :

— la progression des charges du service public de l'audiovisuel ne mettra plus en cause le seul redevable national de la taxe, mais également, le contribuable local sans que soit, par ailleurs, précisée la nature de l'effort qui sera demandé aux collectivités territoriales ;

— au-delà, la presse écrite, déjà lourdement pénalisée par l'introduction de la publicité de marques à la télévision, subira le contrecoup de son extension, la pluralité des moyens d'information à la disposition des citoyens également ;

— pour l'avenir, un grand flou subsiste sur le coût et le financement de l'introduction des méthodes modernes de télévision.

Cette énumération non exhaustive des défauts du projet ne relève pas de l'énoncé d'éventualités, ni même du calcul de probabilités, mais du simple constat.

En toute hypothèse, elle rappelle le danger qu'il y a à créer de nouvelles charges publiques sans que leur ampleur et les conditions de leur financement aient été définies. C'est pourquoi **les propositions de votre Commission des Finances ont un triple objet : restaurer le contrôle du financement et de la gestion des organismes du service public de l'audiovisuel, limiter les coûts de la réforme qui lui paraissent le moins justifiés et faire préciser au Gouvernement la charge financière prévisionnelle des modifications de structures introduites par le projet.**

*Restaurer les contrôles* correspond à un double objectif :

— veiller à ce que le Parlement puisse approuver chaque année l'ensemble des ressources d'un service public de l'importance de l'audiovisuel, aussi bien pour apprécier la pression fiscale qui pèse sur les assujettis à la redevance mais qui pèsera aussi sur les contribuables locaux, que pour évaluer l'incidence que pourra avoir le développement des écrans publicitaires sur les équilibres financiers des entreprises d'information écrite et donc sur la liberté de la presse ;

— donner à l'organe de tutelle que sera la Haute Autorité les moyens d'établir et de rendre publique son appréciation sur la gestion des organismes, notamment en vue de l'établissement de leurs projets de budget.

*Limiter les coûts de la réforme* semble indispensable : face à la multiplication des organismes, votre Commission des Finances a souhaité, dans l'esprit de dialogue qui caractérise ses travaux, faire la part entre les dépenses qui s'inscrivent dans la logique du projet et celles qui ne sont pas absolument nécessaires.

Enfin, votre commission, sur la base des informations préoccupantes qui figurent dans ce rapport, demandera au Gouvernement des *éléments d'information sur les conséquences financières des innovations juridiques* figurant dans un projet dont le moindre défaut n'est pas le souci d'un chiffrage exact des dépenses à venir.

## CHAPITRE IV

### EXAMEN EN COMMISSION

Pour compléter son information sur les dispositions du présent projet de loi, soumises à son examen, votre commission a procédé, le mardi 11 mai 1982, à l'audition de M. Georges Fillioud, Ministre de la Communication.

M. Georges Fillioud a présenté l'économie générale de la réforme, soulignant le caractère global du projet qui envisage l'ensemble des questions de communication.

Il a indiqué que l'Etat conserverait le monopole de diffusion, mais que le projet proposait de mettre un terme au monopole de programmation.

Il a précisé le rôle et la composition de la Haute Autorité et du Conseil national de la communication qui seront garants de l'indépendance du service public de la radiodiffusion-télévision française.

Une véritable décentralisation de la radio et de la télévision sera mise en œuvre.

En réponse à une question de M. le président Edouard Bonnefous sur les modalités de désignation des membres de la Haute Autorité, le ministre a apporté des précisions sur le fonctionnement de cet organisme, notamment pendant la période transitoire.

En réponse au questionnaire qui lui avait été adressé, le ministre de la communication a évoqué la situation financière du service de la R. T. F. qui lui semble globalement satisfaisante.

Néanmoins, certaines sociétés de programme, notamment T. F. 1, connaissent régulièrement des difficultés limitées de trésorerie liées aux modalités de versement du produit de la redevance.

Tout autre est, selon lui, le problème posé par la situation financière de la Société française de production (S. F. P.), qui, depuis

son origine, n'a pas bénéficié de moyens suffisants. Les frais financiers cumulés depuis 1976 représentent la somme de 183 millions de francs. Le déficit 1981 de cette société s'établit à 53,8 millions de francs, ce qui représente, cependant, moins de 5 % des charges d'exploitation.

M. Jean Cluzel a évoqué l'ampleur des besoins financiers de la S. F. P.

M. Henri Caillavet a souhaité connaître le montant de la prise de participation des sociétés de programme dans le capital de la S. F. P.

M. Jean-Pierre Fourcade a noté que seule une société de télévision connaissait des difficultés de trésorerie.

En réponse, M. Georges Fillioud a reconnu que la situation de T. F. 1 était liée à un trop fort accroissement de ses moyens de production interne. Il a indiqué qu'aucune décision n'a été arrêtée concernant les modalités de la prise de participation des sociétés de programme dans le capital de la S. F. P.

Par ailleurs, il a confirmé que les besoins en capitaux permanents de cette dernière société s'élèvent à plus de 500 millions de francs si on entend la doter de la structure financière saine dont elle a été privée depuis sa création. Une meilleure planification des commandes lui permettrait de diminuer ses coûts de production et de limiter ses charges.

M. Marc Jacquet a rappelé les observations de la commission sénatoriale d'enquête sur la télévision de juin 1979.

M. Georges Fillioud s'est engagé à communiquer à la commission des finances du Sénat les conclusions de la mission confiée à l'Inspection générale des finances de contrôler l'ensemble des organismes de R. T. F.

Evoquant le coût de la décentralisation radiophonique et télévisée, le ministre a indiqué qu'en matière de radio le succès des trois expériences tentées a conduit à proposer de créer douze stations nouvelles en 1982, dont le coût s'établit par station à 3 millions de francs pour les frais de première installation et à 7 millions de francs pour le fonctionnement. En outre, avec les installations de radio existantes de F. R. 3, dix-huit stations seraient en mesure de fonctionner très rapidement, sans investissement supplémentaire notable.

Pour les stations régionales de télévision, le coût devrait être sensiblement supérieur. Trois stations : Lille, Lyon et Marseille, pourraient être érigées en sociétés autonomes dès 1983, l'objectif étant de créer 12 sociétés régionales diffusant deux heures de programmes propres par jour dans un délai de quatre ans.

Le budget de Radio France internationale, qui devient une filiale de Radio France, devrait croître de 25 % par an pour faire face au plan de développement des programmes récemment arrêté.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souhaité des précisions chiffrées sur les conséquences de la réforme sur les structures et les effectifs et s'est interrogé sur le mode de financement retenu.

M. René Chazelle s'est inquiété de la compatibilité entre radio locale et radio régionale.

M. Pierre Gamboa a exprimé sa préoccupation concernant le financement futur de la télévision de service public.

M. Henri Caillavet a souhaité des précisions sur le plan de développement de Radio France internationale.

M. Jean-Pierre Fourcade a rappelé la nécessité d'une concertation entre le Ministère de la Communication et celui de la Culture en matière d'action culturelle.

M. le président Edouard Bonnefous a exprimé ses craintes que la multiplication de nouveaux modes de communication ne conduise à une raréfaction des auditeurs potentiels.

En réponse à ces différentes interventions, le ministre s'est félicité de l'abondance des moyens de communication. Il a confirmé que les collectivités territoriales ne seraient appelées à financer que les seules dépenses de première installation et non les frais de fonctionnement.

Quant à la suppression du plafond des recettes publicitaires, le ministre a indiqué que le Gouvernement n'envisageait pas nécessairement de dépasser le chiffre de 25 %.

Il a assuré qu'une concertation préalable serait développée avant toute introduction de la publicité sur les antennes régionales, ce recours à la publicité régionale devant conserver un caractère expérimental.

M. le président Edouard Bonnefous a fait part au ministre de ses inquiétudes devant le développement de la publicité à la télévision depuis 1968 par rapport à l'évolution des prix au cours de la même période.

Il s'est également interrogé sur les conditions dans lesquelles pourraient être créées, comme l'envisage le Gouvernement, malgré l'avis défavorable des conseils généraux, des radios locales de service public.

M. Jean-Pierre Fourcade a souligné la contradiction entre cette procédure et la décentralisation accrue souhaitée par le Gouvernement.

M. Henri Caillavet a noté le caractère expérimental de l'introduction de la publicité au niveau régional. Il a souhaité vivement le maintien d'un plafond pour les recettes publicitaires garantissant l'équilibre financier des différents médias.

En réponse aux différentes interventions, le ministre a confirmé qu'il n'envisageait, dans l'immédiat, qu'une expérience limitée de financement de la télévision régionale par la publicité.

\*  
\* \*

Réunie le jeudi 3 juin 1982, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, et de M. Jacques Descours Desacres, vice-président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Jean Cluzel, rapporteur, à l'examen pour avis du projet de loi sur la communication audiovisuelle n° 335 (1981-1982).

Après avoir évoqué le contexte dans lequel s'inscrit cette cinquième réforme de l'audiovisuel, le rapporteur a fait part à la commission des certitudes et des doutes que suscitait l'analyse des dispositions financières du projet qui était soumis au Parlement.

Les certitudes concernent les charges entraînées par le nouveau système audiovisuel proposé :

- le service public de la radiodiffusion-télévision a toujours eu de mauvaises habitudes en matière financière ;
- la réforme proposée accentue ces défauts traditionnels.

Le manque de rigueur fréquemment constaté dans la gestion a été aggravé par les conséquences des changements intervenus depuis un an.

La Société T. F. 1 connaît, depuis plusieurs années, des difficultés croissantes de trésorerie, en raison d'une gestion qui appelle des réserves.

Beaucoup plus grave est la situation de la Société française de production, dont les besoins de financement dépassent 500 millions de francs.



M. Jean Cluzel a rappelé que les recrutements atteignent 10 % de l'ensemble des effectifs de la Radiodiffusion-Télévision française, et que le montant des indemnités de départ excède le seuil de tolérance.

La réforme proposée accentue des défauts qui sont permanents : la multiplication des structures et les aménagements envisagés du régime social des personnels de la Radiodiffusion-Télévision française.

Les doutes que fait naître l'analyse du texte portent sur le mode de financement retenu et sur la nature des contrôles exercés sur le service public.

Les ressources apparaissent imprécises. Aucune nouvelle redevance n'est créée. Mais le plafonnement de 25 % des recettes publicitaires disparaît, le Gouvernement envisageant de financer une partie des charges nouvelles et, notamment, la décentralisation, par une ponction accrue sur le marché de la publicité.

Ce faisant, le Parlement se trouve dessaisi d'une partie de son pouvoir d'autorisation en matière budgétaire.

En effet, le refus du Parlement d'autoriser une progression trop forte du taux de la redevance pourrait être tourné par le Gouvernement à qui rien ne serait plus facile que d'opérer un prélèvement supplémentaire sur le marché de la publicité au détriment des entreprises de presse (quitte, ensuite, à créer un fonds de péréquation).

Les contrôles financiers ou de gestion sont inexistant.

Pour le rapporteur, le manque de rigueur dans la gestion ne permet pas de réserver à la création les sommes indispensables.

Il convient donc de restaurer l'autorité de l'organe central et coordinateur du nouvel édifice proposé. Un pouvoir d'investigation doit, notamment, être reconnu à la Haute Autorité qui devra veiller à ce que les contraintes de service public ne contribuent, comme par le passé, à désorganiser les gestions les plus solides.

En conclusion, le rapporteur a souligné que le poids accru du secteur public de l'audiovisuel et sa croissance dans les prochaines années ne manqueraient pas de poser un difficile et double problème politique : celui du financement au regard des prérogatives du Parlement et de l'avenir du pluralisme.

M. Edouard Bonnefous, président, a remercié M. Jean Cluzel de son exposé.

M. Henry Goetschy a déploré les conséquences de la croissance de la publicité télévisée sur les équilibres financiers de la presse. Il s'est également inquiété du développement des écrans publicitaires d'origine étrangère.

A cet égard, le Président Edouard Bonnefous a fait observer que le projet de loi ne permettait pas, en l'état du texte, au Parlement de contrôler l'extension de la publicité ; il a, par ailleurs, regretté que la Haute Autorité, de par sa composition, soit trop liée au pouvoir politique.

M. Henri Caillavet a approuvé les observations précédemment émises et s'est interrogé sur le coût réel de certains aspects de la réforme. Il s'est félicité de l'institution de la Haute Autorité.

M. Edouard Bonnefous, président, a fait part de sa préoccupation quant au versement de subventions aux journaux dont l'indépendance risque d'être altérée.

M. Josy Moinet a demandé des précisions sur le coût de l'embauche effectuée depuis un an.

Le rapporteur a répondu à ces différentes interventions.

La commission a, alors, abordé l'examen des articles des projets ayant une incidence financière.

A l'article 5, elle a adopté un amendement limitant l'extension de la publicité télévisée en fonction des missions et des contraintes de service public des organismes audiovisuels.

A l'article 13 *bis* (nouveau) la commission a adopté, sur proposition de M. Henri Caillavet, un amendement ayant pour objet de faire approuver par la Haute Autorité les cahiers des charges contenant des obligations de service public.

A l'article 17, après une intervention de M. Edouard Bonnefous, président, qui a déploré la faiblesse des pouvoirs de la Haute Autorité, et un débat approfondi où sont intervenus MM. Henri Caillavet, Louis Perrein et Josy Moinet, la commission a approuvé un amendement tendant à accroître la diffusion du rapport public annuel de la Haute Autorité et à étendre l'analyse de l'activité des organismes à la gestion.

A l'article 29, la commission a adopté un amendement tendant à écarter l'inscription obligatoire, dans les budgets des collectivités territoriales, des dépenses relatives aux comités régionaux de la communication audiovisuelle.

A l'article 35, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 42, après un débat approfondi où sont intervenus MM. Jean Cluzel, rapporteur, Josy Moinet, Henri Caillavet et René Ballayer, la commission a très vivement souhaité qu'un assainissement financier de la situation de la société de production soit entrepris.

A l'article 47, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 48, la commission a adopté un amendement rédactionnel sur proposition de son rapporteur et, après des interventions de MM. Jean Cluzel, rapporteur, Henri Goetschy et Henri Caillavet, a débattu d'un amendement tendant à apporter plus de souplesse aux rapports organiques entre la radiodiffusion et la télévision régionales.

A l'article 49, la commission a approuvé un amendement visant à une entrée en vigueur progressive de la régionalisation de la télévision.

A l'article 51, la commission a adopté un amendement prévoyant qu'aucune décision des sociétés audiovisuelles régionales ne pourra engager les finances des collectivités territoriales sans l'accord de ces dernières.

Aux articles 56, 57 et 58, la commission a approuvé des amendements de suppression de la société chargée de commercialiser les programmes audiovisuels.

A l'article 59, la commission a adopté un amendement tendant à faire approuver annuellement par le Parlement le montant des « ressources spécifiques » des organismes de l'audiovisuel, c'est-à-dire du produit de la redevance et des recettes tirées de la publicité.

Elle a, ensuite, adopté un article additionnel avant l'article 60 visant à faire prendre en considération, pour l'établissement des budgets des organismes, l'analyse faite de leur activité et de leur gestion dans le rapport annuel de la Haute Autorité.

A l'article 60, elle a approuvé une nouvelle rédaction tendant à soumettre au Parlement la répartition du produit de la redevance et de faire fixer par celui-ci un montant maximum aux recettes provenant de la publicité de marques à la télévision.

Par coordination, la commission a supprimé les articles 61 et 62.

A l'article 64, après un débat où sont intervenus MM. Jean Cluzel, rapporteur, et Henri Caillavet, la commission a adopté deux amendements, l'un de coordination, l'autre, présenté par M. Henri Caillavet, tendant à établir une progressivité dans le développement des recettes publicitaires des sociétés régionales de radiodiffusion et de télévision.

A l'article 65, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 68, après une intervention de M. Edouard Bonnefous, président, sur les obligations particulières des personnels de la radio et de la télévision assurant un service public, la commission a approuvé une nouvelle rédaction tendant à rétablir la spécificité des statuts des personnels des organismes de l'audiovisuel.

La commission a supprimé l'article 68 *bis* (nouveau).

A l'article 73, après des interventions de M. Edouard Bonnefous, président, qui a présenté les différents aspects du problème de l'extension de la publicité aux radios locales, et de MM. Henri Caillavet, René Ballayer et Marcel Gamboa, la commission a débattu de l'amendement de M. Henri Caillavet autorisant celles-ci à diffuser de la publicité dans une limite n'excédant pas cinq minutes par heure.

A l'article 76, la commission a approuvé un amendement tendant à limiter la part de la publicité dans le financement de l'utilisation des nouvelles techniques de communication.

La commission a supprimé l'article 92 *bis* (nouveau).

Par ailleurs, la commission a souhaité formuler des observations et demander des précisions au Gouvernement, en particulier sur le coût de la réforme, à propos des dispositions des articles 23, 26, 34, 35, 36, 38, 39, 45, 48, 49, 50, 53, 54, 66, 67.

Enfin, la commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet ainsi amendé.

## CHAPITRE V

### EXAMEN DES ARTICLES TABLEAU COMPARATIF ET COMMENTAIRES

#### Article 5.

#### La compatibilité des missions du service public de l'audiovisuel avec l'extension de la publicité.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
<p>Le service public de la radiodiffusion et de la télévision a pour missions :</p>	<p>Le service public de la radiodiffusion et de la télévision, dans son cadre national et régional, a pour mission de servir l'intérêt général, notamment :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>— de contribuer à l'information, l'éducation, la distraction et la culture des différentes composantes de la nation.</p>	<p>— en assurant l'honnêteté et le pluralisme de l'information, en répondant aux besoins contemporains en matière d'éducation, de distraction et de culture des différentes composantes de la population en vue d'accroître les connaissances et de développer l'initiative et les responsabilités des citoyens ;</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>— de participer, par ses actions de recherche et de création, au développement et à la diffusion à l'étranger des sciences, des arts, des techniques, de la culture française sous toutes ses formes et des cultures d'expression francophone.</p>	<p>— en favorisant la communication sociale et notamment l'expression, la formation et l'information des communautés culturelles, sociales et professionnelles et des familles spirituelles et philosophiques ;</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>— en participant par ses actions de recherche et de création au développement de la communication audiovisuelle, en tenant compte de l'évolution de la demande des usagers et des mutations qu'entraînent les techniques nouvelles ;</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>— en défendant et en illustrant la langue française et en assurant l'expression des langues régionales ;</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>— en favorisant la diffusion à l'étranger de la culture française sous toutes ses formes et en participant au dialogue entre les cultures et, en particulier, les cultures d'expression francophone.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>Cette mission doit être assurée dans le respect des principes de pluralisme et d'égalité entre les cultures, les croyances, les courants de pensée et d'opinion.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>Elle est exercée notamment par les établissements publics et les sociétés prévus au titre III de la présente loi.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>

Texte du projet de loi.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de votre commission.

*Pour rester compatible avec la mission précédemment définie et avec les principes de neutralité et d'égalité du service public, la durée totale des émissions télévisées de publicité ne peut excéder 2 % de l'ensemble du programme quotidien de chaque société nationale et régionale.*

*Commentaires.* — L'article 5 définit les missions du service public de l'audiovisuel.

L'extension de la publicité qui est, implicitement, envisagée par le projet de loi pourrait être doublement incompatible avec ces missions si elle n'était pas limitée.

La progression des écrans publicitaires entrera en concurrence aussi bien avec les besoins d'information et de distraction, auxquels les sociétés de programme devront satisfaire, qu'avec l'expression des communautés culturelles dont elles ont la charge. De plus, l'habitude des raccourcis, des interjections et des vocables anglo-saxons qui caractérise la publicité ne l'apparente guère aux actions de défense et d'illustration de la langue française assignées à la radiodiffusion et à la télévision.

Par surcroît, le service public de l'audiovisuel doit obéir aux règles de gestion des services publics : l'égalité, la neutralité et la continuité. Sur chacun de ces éléments, un développement trop important de la publicité serait en contradiction avec ces principes.

Enfin, une extension incontrôlée des écrans publicitaires est susceptible de menacer gravement les équilibres financiers de la presse écrite.

C'est pourquoi votre commission vous propose de circonscrire la durée d'émission de la publicité nationale au niveau actuellement atteint et d'en admettre, dans les mêmes limites, l'introduction sur les futures chaînes de télévision régionale.

*Article 13 bis (nouveau).*

**La consultation de la Haute Autorité sur les cahiers des charges.**

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Propositions de votre commission.

La Haute Autorité donne son avis sur les cahiers des charges contenant les obligations de service public.

Cet avis est rendu public.

La Haute Autorité approuve les cahiers des charges contenant des obligations de service public.

Son avis est public et motivé.

*Commentaires.* — Votre Commission des Finances a souhaité, sur la proposition de M. Henri Caillavet, rendre obligatoire l'approbation, par la Haute Autorité, des cahiers des charges. Elle a, en effet, estimé indispensable que cette instance approuve des dispositions pouvant engager les équilibres financiers de la gestion du service public de l'audiovisuel.

Article 17.

Le rapport public de la Haute Autorité.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
<p>La Haute Autorité veille, par voie de recommandations, à l'harmonisation des programmes des sociétés chargées du service public de la télévision. Elle prend les décisions nécessaires pour en assurer le respect.</p>	<p>Après consultation des présidents des sociétés nationales de programme, la Haute Autorité définit, par voie de recommandations, les normes permettant d'assurer, pour ces sociétés, l'harmonisation des programmes et le respect des dispositions du paragraphe I de l'article 13.</p>	Alinéa sans modification.
<p>La Haute Autorité attire l'attention du Gouvernement sur les manquements aux obligations prévues dans les cahiers des charges.</p>	<p>Le président de la Haute Autorité notifie ces recommandations aux présidents des sociétés nationales de programme. Elles sont rendues publiques.</p>	Alinéa sans modification.
	<p>En cas de manquements graves ou répétés d'une société nationale à ces recommandations, la Haute Autorité peut enjoindre au président de cette société, par une décision spécialement motivée, de prendre, dans un délai qu'elle fixe, les mesures nécessaires pour faire cesser ces manquements.</p>	Alinéa sans modification.
	<p>Chaque année, la Haute Autorité adresse au Président de la République un rapport public sur l'exécution des recommandations visées à l'alinéa premier du présent article, des cahiers des charges des différentes sociétés du service public et sur la qualité des programmes. Elle peut en outre établir des rapports particuliers sur les mêmes sujets.</p>	Chaque année...
		<p>...service public, sur la qualité des programmes ainsi que sur la gestion des organismes institués par la présente loi. Ce rapport est présenté chaque année au Parlement lors du dépôt du projet de loi de finances. La Haute Autorité peut en outre établir des rapports particuliers sur les mêmes sujets.</p>
		<p>Pour l'exercice des missions prévues au présent article, la Haute Autorité dispose des pouvoirs d'investigation les plus étendus et des moyens de nature à faciliter sa tâche.</p>

*Commentaires.* — Le dernier alinéa de l'article 17 porte sur le rapport public que la Haute Autorité doit adresser chaque année au Président de la République sur l'harmonisation et la qualité des programmes et sur l'exécution des cahiers des charges des différents organismes.

Tout en approuvant ces dispositions, votre commission vous propose de les amender dans un double sens :

1. Il est nécessaire que le rapport effectué par la Haute Autorité soit déposé devant les Assemblées en même temps que le projet de loi de finances afin d'apporter des informations indispensables à l'exercice du contrôle parlementaire ;

2. Il paraît utile d'étendre les compétences matérielles et organiques de la Haute Autorité.

D'une part, on conçoit mal que la Haute Autorité, à qui est confiée une mission de surveillance de l'exécution du service public de l'audiovisuel, ne puisse pas porter une appréciation sur la gestion des organismes, ni rendre publique cette appréciation. La magistrature morale que votre commission désire lui confier en cette matière incitera les sociétés à plus de rigueur dans l'emploi des fonds publics.

D'autre part, il semble souhaitable, afin de prévenir les conflits qui pourraient naître de l'activité de la Haute Autorité, de préciser l'étendue des pouvoirs et des moyens d'investigation qu'elle peut mettre en œuvre pour remplir sa mission.

### *Article 23.*

#### **L'organisation et le financement de la Haute Autorité.**

*Commentaires.* — Cet article précise que la Haute Autorité dispose de services propres. Votre commission souhaite que le Gouvernement puisse apporter en séance publique des éléments d'information sur le coût de cette nouvelle instance. Elle souligne que le nombre de ces services et de ces personnels doit rester limité, afin de ne pas alourdir inutilement les frais de fonctionnement de l'organe central des institutions mises en place.

L'inscription des crédits nécessaires au fonctionnement de la Haute Autorité dans le budget des services du Premier Ministre n'appelle aucun commentaire particulier. Les commissions de répartition du produit de la redevance et de la qualité y figuraient depuis 1974. En 1982, leur coût de fonctionnement s'établissait à 96 000 F.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article sans modification.



### Article 26.

#### La composition et le fonctionnement du Conseil national de la communication audiovisuelle.

*Commentaires.* — Cet article a retenu l'attention de votre Commission des Finances en raison de l'imputation budgétaire des crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil national. Cet organe consultatif étant appelé à se substituer au Haut Conseil de l'audiovisuel créé par la loi du 3 juillet 1972, et confirmé par celle du 7 août 1974, dont les crédits figurent dans le budget des services du Premier Ministre (en 1982, pour un montant de 365 000 F), l'inscription de ses dépenses dans ce même budget n'appelle aucune observation particulière, sous la même réserve, exprimée à l'article 23, de précisions sur le coût de fonctionnement de cet organisme.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 29.

#### La composition et les règles de fonctionnement des comités régionaux.

Texte  
du projet de loi.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de votre commission.

Les comités régionaux de la communication audiovisuelle comprennent :

— des représentants des organisations professionnelles représentatives ;

— des représentants des associations culturelles et d'éducation populaire ;

— des représentants des associations familiales et sociales et des associations de consommateurs ;

— des représentants des travailleurs permanents et intermittents de l'audiovisuel ;

— des représentants, dirigeants et journalistes des entreprises de communication, notamment des entreprises de la presse écrite, désignés par les organisations professionnelles représentatives ;

— des représentants du monde culturel et scientifique ;

— des représentants des grands mouvements spirituels et philosophiques.

Les comités...

Texte du projet de loi.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de votre commission.

Un décret en Conseil d'Etat précise le nombre et les conditions de désignation des membres des comités régionaux de la communication audiovisuelle ainsi que les règles de fonctionnement de ces organismes.

Les crédits nécessaires au fonctionnement des comités régionaux de la communication audiovisuelle sont inscrits au budget des collectivités territoriales correspondant à leur ressort.

Un décret en Conseil d'Etat en précise le nombre, les conditions de désignation et les règles de fonctionnement.

Les crédits nécessaires... sont inscrits *obligatoirement*...

... règles de fonctionnement.

Les crédits nécessaires...

sont inscrits au budget...

... leur ressort. *La fonction de membre d'un comité régional de la communication audiovisuelle est bénévole. Elle ne fait l'objet d'aucune indemnité compensatrice.*

*Commentaires.* — L'inscription budgétaire des crédits nécessaires au fonctionnement de ces organismes consultatifs a retenu tout particulièrement l'attention de votre Commission des Finances. En effet, lors de la discussion au Sénat du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le rapporteur de votre Commission des Finances avait rappelé que le précédent projet pour le développement des responsabilités locales avait supprimé la procédure d'inscription et de mandatement d'office des dépenses obligatoires. Son rétablissement dans l'article 11 de la loi du 2 mars 1982 ne pouvait s'entendre que de façon très restrictive.

Comment, dans ces conditions, ne pas s'étonner de l'initiative prise par l'Assemblée Nationale de constituer une nouvelle catégorie de dépenses obligatoires, en complète contradiction avec l'esprit de la réforme de décentralisation engagée solennellement par le Gouvernement depuis un an ?

Aussi, votre commission vous propose-t-elle de supprimer le caractère obligatoire de l'inscription des crédits de fonctionnement des comités régionaux. Il lui semble d'autant plus surprenant de vouloir réduire les prérogatives des responsables territoriaux élus que les dépenses ainsi mises à la charge des collectivités peuvent varier considérablement selon l'activité de ces organismes. A toutes fins utiles, votre commission suggère de préciser que les fonctions exercées au sein de ces comités ne donnent lieu à aucune indemnité.

Sous réserve des précisions apportées par cet amendement, votre commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 34.

#### Les ressources de l'établissement public de diffusion.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
Les ressources de l'établissement public de diffusion comprennent, notamment, le paiement, par les sociétés nationales et régionales de programme, des prestations fournies et l'attribution d'une partie du produit des taxes affectées au service public, de façon à permettre à l'établissement l'exécution de ses missions prévues à l'article 32, alinéas 2, 3 et 4, de la présente loi ainsi que le financement de ses investissements.	Sans modification.	Les ressources...  ... partie du produit de la taxe affectée au service...  ... ses investissements.

*Commentaires.* — La définition des ressources de l'établissement public de diffusion (T. D. F.) ne diffère pas sensiblement de celle adoptée en 1974. T. D. F. continuera d'accéder directement au produit de la redevance pour financer ses investissements.

Votre Commission des Finances a souhaité, à l'occasion de l'examen de cet article, présenter trois observations :

1. Le niveau des dépenses techniques doit demeurer compatible avec l'effort financier indispensable en faveur des programmes et de la création ;

2. Le rôle de T. D. F. dans le développement et la promotion de nouvelles techniques de communication doit conduire à distinguer leur financement de celui directement lié au fonctionnement du service public de la radio et de la télévision ;

3. A cet égard, l'avis public et motivé de la Haute Autorité sur le projet de répartition du produit de la redevance prévu dans l'article additionnel avant l'article 60 sera l'occasion pour l'organe de coordination et d'harmonisation de rappeler à T. D. F. sa place au sein du service public et ses obligations, principalement vis-à-vis des sociétés de programme.

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve d'un amendement rédactionnel de coordination, votre commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 35.

#### La Société nationale de radiodiffusion sonore.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
Une société nationale de programme est chargée de la conception et de la programmation d'émissions du service public national de la radiodiffusion.  Cette société assure la gestion et le développement de l'Orchestre national de France et du nouvel Orchestre philharmonique de Radio France.	Une société nationale de programme...  ... radiodiffusion sonore. Elle est créée par décret.  Cette société...  ... Orchestre philharmonique des chœurs et de la maîtrise de Radio France.	Une société nationale...  ... à l'article 48 de la présente loi. Un conseil d'orientation présidé...  ... à ce compte.
Un compte spécial est ouvert dans les comptes de cette société afin d'assurer le financement des sociétés prévues à l'article 48 de la présente loi. L'emploi des fonds inscrits à ce compte est géré par un comité constitué à cet effet par décret.	Un compte spécial...  ... à l'article 48 de la présente loi. Un comité, présidé par le président du conseil d'administration de la société visée au premier alinéa, et au sein duquel sont représentées les sociétés régionales de radiodiffusion sonore prévues à l'article 48, est institué par décret. Il est obligatoirement consulté sur l'emploi des fonds inscrits à ce compte.	

*Commentaires.* — Cet article, qui crée la société Radio France, a retenu l'attention de votre Commission des Finances en raison des mécanismes prévus pour le financement des sociétés régionales de radiodiffusion sonore instituées à l'article 48.

Pour des considérations de forme, votre commission vous propose de rebaptiser le comité consultatif figurant au troisième alinéa de l'article « conseil d'orientation », conformément à la terminologie retenue aux articles 38 et 39 pour la société nationale de télévision à vocation régionale et pour la société nationale de radio et de télévision chargée des D.O.M. - T.O.M. De plus, cette notion de conseil d'orientation est celle qui a été adoptée depuis la création du Centre Georges-Pompidou pour qualifier l'organe consultatif auquel sont soumises les décisions du conseil de direction.

Sous réserve de cet amendement, votre commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 36.

#### Les sociétés nationales de télévision à vocation nationale.

*Commentaires.* — Le Gouvernement ne propose plus de définir dans la loi le nombre des sociétés nationales de télévision. L'apparition, dans les années 1985-1990, de satellites conduira à la création

de nouvelles sociétés nationales n'empruntant plus le réseau hertzien terrestre, mais émettant directement depuis l'espace à la verticale de notre territoire.

Cet article ne concerne donc aujourd'hui que les sociétés T. F. 1 et Antenne 2, puisque la Société F. R. 3 devient la société nationale à vocation régionale définie à l'article 38.

La procédure retenue ici devrait donner une certaine souplesse au service public de la télévision en autorisant les adaptations structurelles nécessaires.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article.

### *Article 38.*

#### **La Société nationale de télévision à vocation régionale.**

*Commentaires.* — Cet article crée une société nationale de télévision chargée de diffuser un programme national à partir d'œuvres conçues et réalisées par les sociétés régionales de télévision instituées à l'article 49.

La structure à deux niveaux territoriaux, envisagée dans la réforme, est assez voisine de celle retenue en République fédérale d'Allemagne où la première chaîne (A. R. D.) diffuse un programme national réalisé par chacune des neuf sociétés des Länder. Votre commission souhaite que la planification des émissions entre les sociétés régionales permette une sensible réduction des coûts de fonctionnement et de production de l'échelon central.

Elle aura l'occasion, lors de l'examen de l'article 49, de faire part des réserves que lui inspirent les modalités de développement de la télévision régionale.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### *Article 39.*

#### **La Société nationale de radiodiffusion sonore et de télévision pour les Départements et Territoires d'Outre-Mer.**

*Commentaires.* — La logique de la démarche adoptée en métropole en faveur d'une décentralisation télévisée et radio-phonique conduit à renforcer les moyens dont sont dotés les huit centres de radio et de télévision situés dans nos Départements et Territoires d'Outre-Mer. Le coût de la formule retenue avec la création d'une société autonome apparaît nécessairement plus élevé que celui de l'ancienne direction des Départements et Territoires d'Outre-Mer de la Société F. R. 3.

Le financement de cette réforme Outre-Mer devrait être assuré pour l'essentiel par un prélèvement complémentaire sur le produit de la redevance, alors même que le paiement de cette taxe atteint, dans le meilleur des cas, 50 % du nombre des assujettis. Quant au potentiel de recettes publicitaires Outre-Mer, il est sans commune mesure avec celui de la métropole, les centres de radio Outre-Mer de F. R. 3 étant habilités, depuis des années, à diffuser de la publicité de marques sur les ondes.

Sous ces réserves, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 42.*

##### La Société nationale de production.

*Commentaires.* — Les difficultés que rencontre depuis sa constitution en 1974 la Société française de production (S. F. P.) ont conduit votre commission à s'interroger sur les modifications qu'il est envisagé d'apporter au statut de l'outil de production lourde du service public de l'audiovisuel.

Le projet de loi propose deux changements importants :

1. La Société anonyme de production deviendrait une société nationale du service public de l'audiovisuel. Cette modification, purement formelle, a une conséquence financière qui apparaît plus clairement à l'article 62 du projet de loi : la Société nationale de production accède désormais directement au produit de la redevance. Votre commission saisit tout l'intérêt de ce mécanisme financier. Elle rappelle cependant que les besoins de cette société sont évalués à plus de 500 millions de francs pour 1983 et qu'un déficit structurel annuel de plusieurs dizaines de millions de francs doit être envisagé. Votre commission ne peut manquer d'exprimer les réserves que lui inspire ce changement de statut :

2. Désormais, les sociétés nationales de programme de télévision sont associées au capital de la Société de production. La commission sénatoriale d'enquête de 1979 avait émis une telle suggestion, considérant que le déficit de l'O. R. T. F. avait été reporté sur la seule Société française de production (S. F. P.). L'évolution de la situation financière de la S. F. P. conduit à assortir cette modification de son capital de certaines conditions concernant notamment la gestion, les charges de la société de production et la planification des commandes.

En outre, votre commission a souhaité obtenir des garanties précises sur les mesures envisagées par le Gouvernement pour assainir les finances de cette société. Faute de telles assurances,

la fixation par décret de la participation financière des sociétés de programme dans le capital de la Société de production serait une première incitation à un relâchement dans la gestion de cette nouvelle société.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Article 45.

##### L'Institut national de la communication audiovisuelle.

*Commentaires.* — L'I. N. C. A. ressemble en plus d'un point à l'I. N. A. (Institut national de l'audiovisuel), créé par voie d'amendement parlementaire lors de la discussion de la réforme de 1974 au Sénat. Il conserve l'essentiel de ses missions :

- la conservation des archives ;
- la recherche ;
- et la formation.

Votre commission rappelle que cette dernière fonction doit connaître une gestion plus rigoureuse.

Seule la distribution culturelle internationale lui est retirée au profit de la nouvelle société de commercialisation prévue à l'article 56.

Votre commission souhaite que cette redéfinition des missions s'accompagne des économies de gestion correspondantes.

Sous réserve de ces observations, elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Article 47.

##### Les ressources de l'Institut national de la communication audiovisuelle.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
Les ressources de l'établissement public comprennent, notamment, les contributions forfaitaires versées par les sociétés nationales de programme de radiodiffusion et de télévision, la rémunération des services rendus et l'attribution d'une partie du produit des taxes affectées au service public, de façon à permettre à l'Institut le financement de ses investissements.	Les ressources de l'établissement...  ... au service public.	Les ressources...  ... partie du produit de la taxe affectée au service public.

*Commentaires.* — En plus des contributions forfaitaires versées par les sociétés nationales de programme de radiodiffusion et de télévision en contrepartie, notamment, des missions de conservation et d'exploitation des archives, et des rémunérations pour services rendus, principalement dans le domaine de formation professionnelle, l'Institut se voit attribuer une part du produit de la redevance initialement limitée, comme par le passé, aux investissements. Un amendement adopté lors des débats à l'Assemblée Nationale permet désormais de financer sur la redevance des dépenses de fonctionnement. La conservation des archives devrait bénéficier de cette extension des ressources tirées de la redevance puisque l'effort indispensable en cette matière implique autant de dépenses de fonctionnement que d'investissement.

Sous réserve d'un amendement rédactionnel de coordination, votre commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 48.

#### Les sociétés régionales de radiodiffusion.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
<p>Au sein de sociétés régionales de radiodiffusion dont la création est autorisée par décret, des stations locales sont chargées de la conception et de la programmation des émissions du service public de la radiodiffusion.</p>	<p><i>Des sociétés régionales de radiodiffusion sonores sont créées dans des conditions fixées par décret. Elles gèrent, dans le ressort territorial d'une région, des stations locales chargées de la conception et de la programmation des œuvres ou documents du service public de la radiodiffusion sonore. Elles peuvent, en outre, assurer la conception et la programmation d'émissions à caractère régional en collaboration avec les stations locales.</i></p>	Alinéa sans modification.
<p>Elles peuvent céder ou concéder à des tiers les droits qu'elles possèdent sur ces émissions.</p>	<p><i>Le comité prévu au troisième alinéa de l'article 35 de la présente loi participe à la planification des moyens et donne son avis sur leur répartition entre les sociétés régionales.</i></p>	Le conseil d'orientation prévu...
	<p><i>Les sociétés régionales peuvent céder ou concéder à des tiers les droits qu'elles possèdent sur les œuvres et documents audiovisuels produits par les stations locales ou par elles-mêmes.</i></p>	... ou par elles-mêmes.



*Commentaires.* — Cet article est, avec les articles 49 et 50, le premier de ceux qui définissent les modalités de la décentralisation audiovisuelle en métropole comme Outre-Mer.

Les observations que votre commission a souhaité présenter sur cette politique de décentralisation radiophonique et télévisée sont au nombre de trois :

— l'estimation et le financement du coût de cet aspect important de la réforme ont été totalement éludés par le Gouvernement tant dans le texte initial que lors des débats à l'Assemblée Nationale. Votre commission souhaite donc que des précisions puissent être apportées lors de la discussion au Sénat.

— elle s'est également interrogée sur l'ampleur de cet effort de décentralisation, notamment en matière radiophonique. La France a-t-elle les moyens de financer des stations locales émettant un programme propre seize heures par jour avec près de trente collaborateurs ? Au Canada et aux Etats-Unis, pourtant très en avance dans ce domaine, les radios locales diffusent rarement plus de trois ou quatre heures de programmes propres, relayant des réseaux régionaux, d'Etat ou fédéral.

— la coordination entre stations régionales et locales n'apparaît pas évidente. Votre commission souhaite, par ailleurs; que les collectivités territoriales puissent faire connaître leur avis lors de l'implantation d'une station de service public.

Sous réserve d'un amendement rédactionnel de coordination, et sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 49.

#### Les sociétés régionales de télévision.

#### Texte du projet de loi.

Des sociétés régionales de télévision, dont la création est autorisée par décret, sont chargées, dans le ressort territorial d'une ou de plusieurs régions, de la conception et de la programmation des émissions du service public de la télévision.

Elles peuvent céder ou concéder à des tiers les droits qu'elles possèdent sur ces émissions.

#### Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

*Il est créé, dans le délai prévu au deuxième alinéa ci-dessous, douze sociétés régionales de télévision chargées, dans le ressort territorial d'une ou de plusieurs régions, de la conception et de la programmation des œuvres et documents audiovisuels du service public de la télévision.*

*La société nationale prévue à l'article 38 devra mettre en œuvre, sur quatre années progressivement, les moyens en fonctionnement et en*

#### Propositions de votre commission.

Il est créé douze sociétés...

... de la télévision.

La société nationale...

... en œuvre progressivement les moyens...

Texte du projet de loi.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de votre commission.

investissement permettant à ces sociétés de concevoir et de produire des programmes diffusés chaque jour et d'assurer leur autonomie de programmation.

... de programmation.

La création d'autres sociétés régionales de télévision est autorisée par décret.

Alinéa sans modification.

Les sociétés peuvent céder ou concéder à des tiers les droits qu'elles possèdent sur les œuvres et documents audiovisuels qu'elles produisent.

Alinéa sans modification.

*Commentaires.* — A défaut de pouvoir disposer d'information sur le coût de cette régionalisation de la télévision, votre commission a tenté d'en évaluer le montant. Cette première estimation s'élève à plus de 650 millions de francs.

Devant l'ampleur des besoins financiers pour réaliser la décentralisation télévisée et en attendant les précisions que le Gouvernement ne manquera pas d'apporter au Sénat sur le mode de financement retenu, votre commission a estimé nécessaire de ne pas enserrer la mise en place des sociétés régionales de télévision dans des délais trop contraignants.

Sous réserve de cet amendement et sous le bénéfice des observations présentées, elle vous propose d'adopter cet article.

#### Article 50.

**Les sociétés régionales et territoriales de radio et de télévision pour l'Outre-Mer.**

*Commentaires.* — Les huit centres de radio et de télévision F. R. 3 Outre-Mer ne disposent que de moyens limités. Doter ces stations d'une réelle autonomie de production et de diffusion suppose un effort financier considérable tant en investissement qu'en fonctionnement qui est estimé, pour l'année 1983, à 60 millions de francs. On indiquera ainsi pour information qu'en 1982, quinze des vingt premiers salaires de la Société F. R. 3 se situaient Outre-Mer. Sous le bénéfice des questions et observations soulevées aux deux précédents articles qui s'appliquent également au développement audiovisuel Outre-Mer, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## Article 51.

### La répartition du capital des sociétés régionales.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
Les actions des sociétés prévues aux articles 48, 49 et 50 ci-dessus sont nominatives ; elles ne peuvent être détenues respectivement que par les sociétés prévues aux articles 35, 38 et 39 ci-dessus qui détiennent la majorité de leur capital, les collectivités territoriales, <i>notamment les régions</i> , et leurs établissements publics.	Les actions des sociétés...  ... les collectivités territoriales et leurs établissements publics.	Alinéa sans modification.  <i>Aucune décision des sociétés prévues aux articles 48, 49 et 50 ci-dessus ne pourra engager les finances des collectivités territoriales qui y possèdent des actions, sans l'accord de ces dernières.</i>

*Commentaires.* — L'article dispose de la répartition du capital des sociétés régionales de radiodiffusion et de télévision, en métropole et dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer.

Ces dispositions prévoient que seuls les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision, les collectivités territoriales et leurs établissements publics pourront détenir les actions des sociétés régionales ; en outre, elles précisent que les sociétés nationales de programme devront détenir la majorité du capital. La part minoritaire réservée aux collectivités territoriales pourrait avoir des conséquences fâcheuses sur leurs finances.

Ce mécanisme de répartition du capital présente un risque : contraindre les assemblées locales à prendre en compte dans leur budget l'incidence de décisions qui leur auraient été imposées par la majorité des conseils d'administration des sociétés régionales.

Certes, la libre administration des collectivités territoriales leur donnera le droit de refuser toute participation financière qu'elles n'agréeront pas. Mais on imagine les pressions directes ou indirectes qui pourraient s'exercer sur elles à cette occasion.

On ajoutera que le flou financier qui entoure la régionalisation de la radiodiffusion et de la télévision ainsi que l'antériorité de celle-ci sur les textes qui concerneront, dans un proche avenir, la décentralisation des compétences et des ressources de l'Etat commandent une grande prudence.

C'est pourquoi votre commission vous propose un amendement tendant à ce qu'aucune des décisions des sociétés régionales engageant les finances des collectivités territoriales ne puisse être prise sans l'accord de ces dernières.

*Article 53.*

**La Société nationale chargée des émissions radiophoniques vers l'étranger.**

*Commentaires.* — Le projet de réforme de l'audiovisuel a souhaité ériger Radio France international en société filiale de la Société Radio France selon un schéma administratif traditionnel mais coûteux, qui suppose, pour tout développement d'une action, un accroissement important et préalable des structures. Or, qui dit société au lieu d'une direction relevant de Radio France implique des frais généraux et des frais de fonctionnement accrus.

Pour ces raisons, votre commission exprime ses réserves sur la création de cette nouvelle société, et ce d'autant plus que les moyens financiers de certains ministères appelés à participer à ce nouvel effort en faveur de la présence française sur les ondes demeurent limités. Les téléspectateurs français devront-ils, une fois n'est pas coutume, suppléer les déficiences du budget général de l'Etat ? Votre commission exercera sa vigilance sur ce problème.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 54.*

**Le capital de la Société chargée des émissions radiophoniques vers l'étranger.**

*Commentaires.* — L'érection de cette société en filiale de Radio France a semblé préférable à l'autonomie initialement envisagée. Sans revenir sur les observations présentées à l'article précédent, votre commission estime cette modification opportune et vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Articles 56, 57 et 58.*

**Les modalités de création d'une Société chargée de la commercialisation des programmes audiovisuels et de l'action culturelle à l'étranger.**

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
Art. 56.  Une société est chargée de commercialiser des programmes audiovisuels.	Art. 56.  Une société est chargée de commercialiser à l'étranger les œuvres et documents audiovisuels dont les sociétés et établissements publics prévus au titre III lui cèdent les droits dans des conditions définies par leurs cahiers des charges.	Art. 56.  <i>Supprimé.</i>

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
Cette société contribue également à l'action culturelle à l'étranger. Elle peut participer à des accords de coproduction.	Alinéa sans modification. Elle peut participer à des accords de coproduction et de commercialisation en France et à l'étranger.	
Art. 57.	Art 57.	Art. 57.
Le capital de cette société est entièrement détenu par l'Etat, par la société financière de radiodiffusion et par les sociétés nationales de programme de télévision. Les actions sont nominatives.	Le capital de cette société ne peut être détenu que par l'Etat, des sociétés de droit privé dont l'Etat détient la majorité du capital, les sociétés nationales et les établissements publics intéressés prévus au titre III. Les actions sont nominatives.	Supprimé.
Art. 58.	Art. 58.	Art. 58.
Le conseil d'administration de la société visée à l'article 57 ci-dessus comprend au moins neuf membres nommés pour trois ans, désignés par l'assemblée générale des actionnaires.	Sans modification.	Supprimé.

*Commentaires.* — L'association de l'indispensable fonction de commercialisation avec celle de l'action culturelle à l'étranger constitue le mélange de deux genres différents, voire opposés. Qui plus est, lors du débat à l'Assemblée Nationale, cette société a été chargée de la commercialisation en France de produits audiovisuels, faisant naître un doute sur les véritables objectifs poursuivis.

Faut-il en conclure que les sociétés de programme, la Société de production et l'Institut national de la communication audiovisuelle ne peuvent plus exercer le commerce de leur propre production et qu'en conséquence les services sont supprimés et les personnels reclassés ? Cette société de commercialisation serait-elle appelée à définir le contenu même du programme en fonction des possibilités de cession à l'étranger ? Enfin, pour quelles raisons est-elle habilitée à accéder au produit de la redevance alors même que sa raison d'être est l'équilibre financier, voire l'excédent ?

L'ensemble de ces raisons a conduit votre commission à vous demander d'approuver les amendements de suppression des articles 56, 57 et 58.

### Article 59.

#### Le mode de financement du service public de l'audiovisuel.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
<p>Le financement des organismes du service public de la radiodiffusion et de la télévision, créés au titre III de la présente loi, est assuré par des ressources spécifiques dont la perception est autorisée, en tant que de besoin, par la loi de finances et qui sont réparties dans les conditions prévues par la présente loi.</p> <p>En outre, chaque organisme du service public bénéficie des recettes de toute nature correspondant à ses activités, notamment aux services rendus aux administrations.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Le financement... ... de la radiodiffusion sonore et de la télévision...</p> <p>... ressources spécifiques dont le montant est approuvé chaque année par le Parlement à l'occasion du vote de la loi de finances.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>

*Commentaires.* — L'article 59 établit le mode du financement des organismes du service public de la radiodiffusion et de la télévision ; à cet effet, il distingue les ressources spécifiques des recettes particulières dont chaque organisme bénéficie à raison de ses activités. Le texte prévoit, en outre, que seules les ressources spécifiques seront, en tant que de besoin, autorisées par la loi de finances.

L'imprécision de ces dispositions est préoccupante. Elle laisse à supposer que le Parlement n'aura aucun droit de regard sur le montant des ressources publicitaires des organismes de l'audiovisuel.

Ce mécanisme n'est pas acceptable :

— en premier lieu, on conçoit mal que l'ensemble des financements des organismes gérant un service public de l'importance de l'audiovisuel ne soit pas soumis à l'appréciation du Parlement ; on rappellera que la redevance et la publicité leur procurent actuellement des sommes supérieures à 7 milliards de francs, montant qui dépasse très largement celui atteint par certains budgets ministériels ;

— par ailleurs, cette procédure réunit les conditions d'un détournement du contrôle parlementaire. Elle donne au Gouvernement la possibilité de compenser les conséquences d'une amputation de la redevance par l'augmentation parallèle des ressources publicitaires.

C'est pourquoi votre Commission des Finances vous propose sur cet article un amendement qui précise que le montant des ressources spécifiques — redevance et publicité — de l'ensemble des organismes de l'audiovisuel sera approuvé chaque année par le Parlement à l'occasion du vote de la loi de finances.

### Article additionnel avant l'article 60.

Les conditions de répartition des ressources du service public.

#### Proposition de votre commission.

*Le projet de répartition du produit attendu de la redevance et de la publicité entre les organismes nationaux du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision est arrêté chaque année par le Premier Ministre ou le Ministre délégué, après avis public et motivé de la Haute Autorité.*

*L'attribution d'un montant de ressources à chaque organisme prend en compte l'étendue de ses obligations de service public, l'ampleur de ses ressources propres et l'évolution de son activité analysée par la Haute Autorité dans le rapport public prévu à l'article 17.*

*Commentaires.* — Votre commission vous propose d'insérer un nouvel article avant l'article 60 afin de préciser les conditions de répartition de la redevance et du produit de la publicité aux organismes du service public de l'audiovisuel.

Cet article reprend, en les amendant, les dispositions de l'article 61.

Sur la forme, il a semblé de bonne pratique législative à votre commission de faire préciser les conditions de répartition de ces ressources avant d'établir, à l'article 60, les modalités de leur contrôle parlementaire.

S'agissant du fond, l'amendement qui vous est proposé a un double objet :

— assortir de motifs l'avis qu'émet la Haute Autorité sur cette répartition et rendre cet avis public ;

— établir que l'attribution de ressources à chaque organisme de l'audiovisuel ne doit pas prendre en considération son projet de budget — cette procédure étant inflationniste par nature — mais bien plutôt l'analyse de son activité effectuée par la Haute Autorité dans le rapport qu'elle remet au Président de la République et qui est déposé devant le Parlement en même temps que le projet de loi de finances.

Ce mécanisme permettra de fixer les ressources de chaque organisme en fonction des jugements qui seront portés en toute objectivité par la Haute Autorité sur son action et sa gestion.

Dans cette perspective, la publication du rapport fait par la Haute Autorité autorisera le Parlement à évaluer l'importance respective que le Gouvernement donnera aux jugements de la magistrature morale que crée la loi et aux pressions financières des organismes.

Article 60.

Le contrôle parlementaire des ressources des organismes.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
Chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, le Parlement, sur le rapport d'un membre de chacune des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat ayant les pouvoirs de rapporteur spécial, autorise la perception des taxes dénommées redevances pour droit d'usage, assises sur les appareils récepteurs de télévision.	Chaque année, ...  ... perception de la taxe dénommée redevance pour droit d'usage, assise sur... ...télévision.	Chaque année...  ... de télévision, approuve la répartition du produit attendu de la redevance défini à l'article précédent et fixe le montant maximum des recettes provenant de la publicité de marques à la télévision.

*Commentaires.* — L'article 60 porte que le Parlement, sur le rapport des rapporteurs spéciaux des Commissions des Finances des Assemblées, autorise la perception de la redevance, à l'occasion du vote de la loi de finances. Cette disposition traduit en termes juridiques une situation qui existe déjà ; elle n'accroît pas les attributions du Parlement sur ce point.

Votre commission a estimé que, dans le cadre d'une loi dont le dispositif aboutira à multiplier les charges des organismes de l'audiovisuel, les missions de contrôle du Parlement doivent parallèlement être étendues.

C'est pourquoi, elle vous propose une nouvelle rédaction de l'article 60 qui tend à :

— faire approuver par les Assemblées la répartition du produit de la redevance dans le souci de donner une sanction aux efforts de rigueur ou aux relâchements financiers qui seront rendus publics dans le rapport que la Haute Autorité présentera au Parlement lors du dépôt du projet de loi de finances ;

— permettre aux Assemblées de fixer un montant maximum aux recettes provenant de la publicité de marques à la télévision afin de moduler son augmentation dans les limites compatibles avec les missions et les contraintes de service public confiées aux organismes concernés.

En outre, l'accroissement des attributions du Parlement sur ce point lui permettra, le cas échéant, de prendre en considération les effets de l'extension de la publicité sur les ressources de la presse écrite, dont le maintien est essentiel à l'expression de la pluralité des opinions.



### Article 61.

#### La répartition des ressources des organismes.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
<p>Le produit attendu de la redevance et de la publicité est réparti annuellement entre les organismes du service public de la radiodiffusion et de la télévision par le Premier ministre ou le ministre délégué.</p> <p>L'attribution d'un montant de ressources à chaque organisme prend en compte son projet de budget, l'évolution de son activité et de ses ressources propres, ainsi que de ses obligations de service public.</p>	<p>Le produit attendu...</p> <p>... organismes nationaux du service public...</p> <p>... délégué, après avis de la Haute Autorité.</p> <p>L'attribution...</p> <p>... ainsi que ses obligations de service public.</p>	<p>Supprimé.</p>

*Commentaires.* — Par coordination avec les dispositions qu'elle souhaite voir adopter à l'article additionnel avant l'article 60, votre commission vous propose de supprimer l'article 61.

### Article 62.

#### La répartition de la redevance.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
<p>La répartition du produit de la redevance pour droit d'usage entre les sociétés et établissements publics prévus aux articles 32, 35, 36, 38, 39, 42, 45, 53 et 56 de la présente loi est soumise à l'approbation du Parlement.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Supprimé.</p>

*Commentaires.* — Par coordination avec les dispositions qu'elle désire voir adopter à l'article additionnel avant l'article 60, votre commission vous propose de supprimer l'article 62.

### Article 63.

#### Les documents annexés au projet de loi de finances.

*Commentaires.* — L'article 63 précise la nature des documents annexés, sous la responsabilité du Gouvernement, au projet de loi de finances : résultats financiers pour l'année précédente, compte provisoire de l'année en cours et budget prévisionnel pour l'exercice

soumis au Parlement des organismes gérant le service public de l'audiovisuel ; ces éléments comptables seront complétés d'un rapport du Gouvernement portant sur la situation et la gestion de ces organismes.

Votre commission approuve les dispositions de cet article ; elle tient également à souligner que celles-ci ne sont pas incompatibles avec la présentation du rapport de la Haute Autorité au Parlement. En effet, même si les matières traitées par ces deux documents seront proches, il sera précieux pour le Parlement d'obtenir des éléments d'information de deux instances dont les compétences et l'échelon de responsabilité sont différents.

### Article 64.

#### La réglementation de la publicité dans les cahiers des charges.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
L'objet, la durée et les modalités de la programmation des émissions publicitaires, ainsi que le volume des recettes provenant de la publicité de marques, sont fixés par les cahiers des charges.	L'objet, la nature, la durée...  ... cahiers des charges.	L'objet, la nature...  ... des émissions publicitaires, ainsi que, dans les limites prévues aux articles 5 et 60, le volume des recettes...  ... cahiers des charges.
Les cahiers des charges prévoient, en outre, la part maximale de publicité qui peut provenir d'un même annonceur.	Alinéa sans modification.	<i>L'introduction de la publicité de marques sur les antennes des sociétés régionales de télévision sera progressive.</i> Alinéa sans modification.
La Régie française de publicité est chargée du contrôle et de l'exécution des dispositions du présent article.	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.

*Commentaires.* — L'article 64 précise les conditions dans lesquelles la publicité est réglementée par les cahiers des charges des organismes.

Par coordination avec les dispositions qu'elle souhaite voir adopter aux articles 5 et 60, votre commission vous propose un amendement qui fait référence aux limitations de l'extension de la publicité qui résulteront de l'application de ces articles.

De plus votre commission a estimé, sur proposition de M. Henri Caillavet, qu'il était indispensable d'échelonner l'introduction de la publicité sur les antennes des sociétés régionales de télévision.

### Article 65.

#### Le financement des sociétés régionales de télévision.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
La société prévue à l'article 35 répartit entre les sociétés régionales de radiodiffusion les ressources qui lui sont attribuées, après avoir prélevé la part nécessaire au financement des services communs dont elle assure la gestion. Cette répartition tient compte des objectifs de communication régionale définis par chacune d'elles ainsi que de leurs ressources propres.	La Société nationale de radiodiffusion, après consultation du comité prévu au troisième alinéa de l'article 35, répartit entre les sociétés régionales de radiodiffusion les fonds inscrits au compte spécial ouvert dans les comptes de la société nationale de radiodiffusion. Cette répartition...  ... ressources propres.	La Société nationale... ... consultation du conseil d'orientation prévu au...  ... ressources propres.

*Commentaires.* — Cet article définit les modalités de financement des sociétés régionales de radiodiffusion. La Société nationale de radiodiffusion répartit, après avis du conseil d'orientation, les sommes nécessaires à chacune des sociétés régionales après prélèvement pour les services communs.

Votre commission souhaiterait obtenir une évaluation du coût moyen de ces stations. La part de financement actuel de la Société F. R. 3 pour ses radios régionales sera-t-elle mise à la disposition de Radio France ?

Aucune indication n'est fournie sur la contribution qui sera demandée aux collectivités territoriales. Il convient de rappeler à cet égard que les frais de première installation pour une radio locale de service public s'établissent à 3 millions de francs supportés par le département. Comme votre commission a souhaité le préciser à l'article 51, aucune décision ne doit pouvoir engager les finances des collectivités territoriales sans leur accord.

Sous réserve d'un amendement rédactionnel, votre commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 66.

#### Le financement des sociétés régionales de télévision.

*Commentaires.* — Les modalités de financement des Sociétés régionales de télévision diffèrent peu de celles des sociétés régionales de radiodiffusion.

La Société nationale de télévision à vocation régionale ne répartit pas directement les ressources attribuées. Cette tâche est impartie au conseil d'orientation sur proposition du président de la Société nationale.

Cette divergence rédactionnelle entre les dispositions de l'article 66 et de l'article 65 ne conduit pas en revanche à modifier les observations présentées à l'article précédent sur le coût et le financement de ces sociétés.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 67.

#### Le financement des sociétés régionales et territoriales de radiodiffusion et de télévision d'Outre-Mer.

*Commentaires.* — Des dispositions analogues à celles retenues à l'article précédent pour les régions métropolitaines sont proposées pour les régions et les Territoires d'Outre-Mer.

Sous le bénéfice des observations présentées précédemment, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 68.

#### Le statut des personnels des organismes du service public de la radiodiffusion et de la télévision.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
Les personnels techniques et administratifs des organismes du service public de la radiodiffusion et de la télévision prévus au présent titre ainsi que les journalistes sont régis par le titre III du livre premier du Code du travail, relatif aux conventions collectives.	Les personnels permanents des organismes...  ... régis par le titre III du livre premier du Code...  ... collectives.  <i>Les conditions dans lesquelles les personnels intermittents concourent à l'activité du service public de la radiodiffusion et de la télévision sont fixées par les conventions collectives conclues entre leurs organisations représentatives et les organismes du service public.</i>	Les personnels des établissements publics sont soumis à des statuts établis par décret en Conseil d'Etat. Les personnels permanents des sociétés du service public de la radiodiffusion et de la télévision prévues au présent titre...  ... conventions collectives. Alinéa sans modification.

*Commentaires.* — La rédaction retenue lors du débat à l'Assemblée Nationale a conduit à distinguer désormais deux catégories de personnel : les permanents et les intermittents. Pour les premiers, une convention collective unique sera mise en place : des négociations ont été engagées à cette fin, avant même l'adoption du texte, sous l'égide du contrôleur d'Etat du service public. La coordination et l'harmonisation qui font tant défaut dans l'audiovisuel existeront

au moins pour le personnel du service public. Quant aux intermittents, des conventions par organismes seront conclues avec leurs organisations représentatives.

Votre commission, par deux amendements, a tenu à réaffirmer la spécificité des statuts du personnel de chaque organisme. Il lui semble regrettable de renouer avec une pratique d'avant 1974 dont les rigidités ont été suffisamment dénoncées en leur temps. La conclusion d'une convention unique conduit nécessairement à un alignement sur les droits les plus avantageux. Par ailleurs, des problèmes de reconstitution de carrière ne manqueront pas de se poser.

Pour ces raisons, votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

### *Article 68 bis (nouveau).*

#### La définition des règles de mobilité du personnel.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Proposition de votre commission.

*Un décret pris en Conseil d'Etat prévoira les conditions dans lesquelles pourra être organisée, dans la stricte garantie des droits acquis, la mobilité des personnels à l'intérieur des sociétés nationales.*

*Supprimé.*

*Commentaires.* — L'idée même d'une mobilité des personnels de l'audiovisuel au sein du service public est séduisante. Mais pour les raisons évoquées à l'article précédent et pour éviter les rigidités et les corporatismes qu'implique la notion de droits acquis dans les organismes de radio et de télévision, votre commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de l'article.

### *Article 73.*

#### Les services locaux de radiodiffusion sonore par voie hertzienne.

*Commentaires.* — Cet article, qui reprend l'essentiel des dispositions de la loi du 9 novembre 1981, a retenu l'attention de votre commission à deux titres.

Un amendement rédactionnel adopté au cours des débats à l'Assemblée Nationale a conduit à élargir la liste des personnes de droit public autorisées à contribuer au financement d'une radio locale dans les limites du quart des charges. Les établissements publics autres que ceux des collectivités territoriales peuvent désormais subvenir aux besoins financiers d'une radio locale. Il est permis de s'interroger sur la compatibilité d'une telle autorisation avec les missions dévolues à un établissement public.

Plus novatrice est la création du fonds de péréquation en faveur des radios locales privées, auxquelles demeure interdite la collecte des ressources publicitaires. Sa mise en place devrait intervenir dans un délai de six mois. Votre commission souligne les difficultés qui ne manqueront pas d'apparaître lors de la définition des critères d'attribution de ces moyens financiers.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 76.

Les ressources publicitaires des services de communication audiovisuelle.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de votre commission.
<p>Dans l'hypothèse où le demandeur fait appel, pour le financement du service proposé, à des ressources publicitaires, la part et l'objet de la publicité commerciale seront déterminés dans les cahiers des charges en fonction des caractéristiques du service et de la zone de couverture et ne pourra excéder 80 % du montant total du financement.</p>	<p>Les cahiers des charges déterminent, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du service et de la zone de couverture, la part et l'objet de la publicité commerciale à laquelle le demandeur est autorisé à faire appel pour le financement du service proposé.</p>	Alinéa sans modification.
<p>La collecte des ressources publicitaires et la diffusion des messages publicitaires sont interdits aux services autorisés au titre de l'article 73 ci-dessus.</p>	<p>La part de la publicité commerciale ne saurait excéder 80 % du montant total du financement. Alinéa supprimé.</p>	<p>La part... ...ne saurait excéder 50 % du montant total du financement.</p>

*Commentaires.* — Cet article définit les conditions de financement par la publicité des nouveaux services de communication audiovisuelle autres que les radios locales privées. Il s'agit notamment de la télématique et de la télévision par câble.

Votre commission s'est étonnée du niveau fixé pour le plafond des recettes publicitaires de ces nouveaux médias. Il lui est apparu indispensable de limiter ce financement par la publicité à 50 %, afin d'encourager la commercialisation de ces nouveaux services et d'aligner les prélèvements opérés sur le marché publicitaire sur ceux pratiqués en moyenne par la presse.

Sous réserve de cet amendement, votre commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 82.

#### Les services communs aux organismes.

*Commentaires.* — L'article 82 crée une société chargée de gérer les services informatiques des organismes de l'audiovisuel et ouvre la possibilité à ceux-ci de créer de nouveaux services communs dans des conditions à définir par décret.

A cet égard, votre commission souhaite présenter deux observations :

— d'une part, elle s'interroge sur l'utilité et le coût de création d'une société remplaçant le Giratev, dont l'expérience n'avait pas été très concluante ;

— d'autre part, elle se félicite de la suppression de la société immobilière qui figurait initialement dans le projet de loi, en rappelant les difficultés rencontrées pour répartir le patrimoine de l'ex-O. R. T. F. entre les sociétés issues de la réforme de 1974, dont certaines n'ont pas encore été résolues.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Articles 84 et 85.

#### Le recouvrement de la redevance.

*Commentaires.* — Les articles 84 et 85 n'apportent pas de modification dans le système de recouvrement de la redevance qui repose sur la souscription de déclaration à l'achat ou à la location de postes de télévision.

Votre commission formulera une observation sur ce point. La fraude liée aux difficultés de recouvrement peut être évaluée à 10 % du montant du produit de la redevance, soit 500 millions de francs en 1982. Parallèlement, le coût du recouvrement par le service de la redevance reste élevé, même s'il ne dépasse plus le seuil de 5 % fixé par le Code général des impôts. Il serait donc souhaitable que le Gouvernement s'interroge sur l'efficacité de l'ensemble du système de recouvrement, sans pour autant créer la condition d'une inquisition fiscale. De même, une réflexion doit s'engager afin d'étudier la possibilité de paiements fractionnés au moment où le taux de la redevance devrait atteindre 500 F.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter ces deux articles sans modification.

*Article 91.*

**Le transfert du patrimoine, des droits et des obligations des sociétés existantes aux organismes créés par la loi.**

*Commentaires.* — L'article 91 définit les conditions du transfert du patrimoine, des droits et obligations des sept organismes de 1974 aux institutions créées par le présent projet de loi.

A cet égard, votre commission émet le vœu que ces transferts se réalisent dans de meilleures conditions que ceux qui ont succédé à l'éclatement de l'ex-O. R. T. F. dont le contentieux n'est pas encore totalement apuré.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 92 bis (nouveau).*

**Le maintien des droits acquis en cas de transfert du personnel.**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale.**

*Les personnels, dont le transfert au sein des organismes visés au titre III de la présente loi est nécessaire, conservent l'intégralité des droits prévus par le contrat de travail et la législation en vigueur.*

**Propositions de votre rapporteur.**

*Supprimé.*

*Commentaires.* — L'article 92 bis prévoit que les personnels transférés d'un organisme de l'audiovisuel à un autre conserveront l'intégralité de leurs droits acquis.

Cette disposition, introduite à la suite d'un amendement du groupe communiste à l'Assemblée Nationale, apparaît contestable.

Sur un plan individuel, elle signifie que les personnes concernées pourraient travailler dans une société où elles bénéficieraient d'avantages dérogatoires à ceux de salariés occupant le même poste.

Sur un plan général, son maintien contribuerait à consolider la pression des corporatismes, des privilèges et des droits acquis dont la gestion de l'audiovisuel subit déjà lourdement les conséquences.

C'est pourquoi votre commission vous propose de supprimer cet article.



## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Art. 5.

**Amendement :** Compléter *in fine* l'article par l'alinéa suivant :

Pour rester compatible avec la mission précédemment définie et avec les principes de neutralité et d'égalité du service public, la durée totale des émissions télévisées de publicité ne peut excéder 2 % de l'ensemble du programme quotidien de chaque société nationale et régionale.

### Art. 13 bis (nouveau).

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

La Haute Autorité approuve les cahiers des charges contenant des obligations de service public.

Son avis est public et motivé.

### Art. 17.

**Amendement :** Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article :

Chaque année, la Haute Autorité adresse au Président de la République un rapport public sur l'exécution des recommandations visées à l'alinéa premier du présent article, des cahiers des charges des différentes sociétés du service public, sur la qualité des programmes ainsi que sur la gestion des organismes institués par la présente loi. Ce rapport est présenté chaque année au Parlement lors du dépôt du projet de loi de finances. La Haute Autorité peut en outre établir des rapports particuliers sur les mêmes sujets.

Pour l'exercice des missions prévues au présent article, la Haute Autorité dispose des pouvoirs d'investigation les plus étendus et des moyens de nature à faciliter sa tâche.

### Art. 29.

**Amendement :** Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article :

Les crédits nécessaires au fonctionnement des comités régionaux de la communication audiovisuelle sont inscrits au budget des collectivités territoriales correspondant à leur ressort. La fonction de membre d'un comité régional de la communication audiovisuelle est bénévole. Elle ne fait l'objet d'aucune indemnité compensatrice.

### Art. 34.

**Amendement :** A la quatrième ligne de l'article, remplacer les mots :

... des taxes affectées...

par les mots :

... de la taxe affectée...

Art. 35.

**Amendement :** Au dernier alinéa de l'article, remplacer le mot :  
... comité...

**par les mots :**

... conseil d'orientation...

Art. 47.

**Amendement :** A la quatrième ligne de l'article, remplacer les mots :

... des taxes affectées...

**par les mots :**

... de la taxe affectée...

Art. 48.

**Amendement :** Au deuxième alinéa de l'article, remplacer le mot :

... comité...

**par les mots :**

... conseil d'orientation...

Art. 49.

**Amendement :**

I. — Au premier alinéa, supprimer les mots suivants :

... dans le délai prévu au deuxième alinéa ci-dessous...

II. — Au deuxième alinéa, supprimer les mots suivants :

... sur quatre années...

Art. 51.

**Amendement :** Compléter *in fine* cet article par l'alinéa suivant :

Aucune décision des sociétés prévues aux articles 48, 49 et 50 ci-dessus, ne pourra engager les finances des collectivités territoriales qui y possèdent des actions, sans l'accord de ces dernières.

Art. 56.

Supprimer cet article.

Art. 57.

Supprimer cet article.

Art. 58.

Supprimer cet article.

Art. 59.

**Amendement :** Rédiger ainsi le premier alinéa de l'article :

Le financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision, créés au titre III de la présente loi, est assuré par des ressources spécifiques dont le montant est approuvé chaque année par le Parlement à l'occasion du vote de la loi de finances.

Article additionnel avant l'article 60.

**Amendement :** Avant l'article 60, insérer un nouvel article ainsi rédigé :

Le projet de répartition du produit attendu de la redevance et de la publicité entre les organismes nationaux du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision est arrêté chaque année par le Premier Ministre ou le ministre délégué, après avis public et motivé de la Haute Autorité.

L'attribution d'un montant de ressources à chaque organisme prend en compte l'étendue de ses obligations de service public, l'ampleur de ses ressources propres et l'évolution de son activité analysée par la Haute Autorité dans le rapport public prévu à l'article 17.

Art. 60.

**Amendement :** Rédiger ainsi l'article :

Chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, le Parlement, sur le rapport d'un membre de chacune des Commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ayant les pouvoirs de rapporteur spécial, autorise la perception de la taxe dénommée redevance pour droit d'usage, assise sur les appareils récepteurs de télévision, approuve la répartition du produit attendu de la redevance défini à l'article précédent et fixe le montant maximum des recettes provenant de la publicité de marques à la télévision.

Art. 61.

**Amendement :** Supprimer cet article.

Article 62.

**Amendement :** Supprimer cet article.

Art. 64.

**Amendement :**

I. — Dans le premier alinéa de l'article, après les mots :

... émissions publicitaires ainsi que...

ajouter les mots :

... dans les limites prévues aux articles 5 et 60...

II. — Après le premier alinéa de cet article, insérer un alinéa nouveau ainsi rédigé :

L'introduction de la publicité de marques sur les antennes des sociétés régionales de télévision sera progressive.

Art. 65.

**Amendement :** Après les mots :

... après consultation du...,

remplacer le mot :

... comité...,

par ceux de :

... conseil d'orientation...

Art. 68.

**Amendement :**

I. — Avant le premier alinéa de l'article, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Les personnels des établissements publics sont soumis à des statuts établis par décret en Conseil d'Etat.

II. — Dans le premier alinéa de l'article, remplacer le mot :

... organismes...,

par le mot :

... sociétés...,

et le mot :

... prévus...,

par le mot :

... prévues...

Art. 68 bis (nouveau).

**Amendement :** Supprimer cet article.

Art. 76.

**Amendement :** Rédiger ainsi le deuxième alinéa de l'article :

La part de la publicité commerciale ne saurait excéder 50 % du montant total du financement.

Art. 92 bis (nouveau).

**Amendement :** Supprimer cet article.