

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Par M. Louis de BROISSIA,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Xavier Darcos, Ambroise Dupont, Pierre Laffitte, Mme Danièle Pourtaud, MM. Ivan Renar, Philippe Richert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Philippe Nogrix, Jean-François Picheral, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, François Autain, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Louis Carrère, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Fernard Demilly, Christian Demuynck, Jacques Dominati, Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Daniel Eckenspieller, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean François-Poncet, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Marcel Henry, Jean-François Humbert, André Labarrère, Serge Lagache, Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jack Ralite, Victor Reux, René-Pierre Signé, Michel Thiollière, Jean-Marc Todeschini, Jean-Marie Vanlerenberghe, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 9) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. LES CRÉDITS DE 2002	6
A. LES CRÉDITS GLOBAUX	6
1. <i>L'évolution des ressources</i>	6
2. <i>La structure des ressources</i>	6
a) Les ressources publiques	7
b) Les ressources propres	10
3. <i>Les charges</i>	11
B. BUDGETS DES ORGANISMES	11
1. <i>Les contrats d'objectifs et de moyens</i>	11
2. <i>Les budgets</i>	13
a) France Télévision	13
b) Radio France	14
c) RFO	14
d) RFI	14
e) L'INA	14
II. QUELLE DYNAMIQUE POUR L'AUDIOVISUEL PUBLIC ?	15
A. LE GROUPE FRANCE TÉLÉVISION	15
1. <i>La constitution du groupe</i>	15
a) La mise en place	15
b) La charte d'organisation du groupe.....	16
c) Le contrat d'objectifs et de moyens	16
2. <i>L'architecture financière du groupe</i>	17
a) Les transferts d'actifs.....	17
b) L'organisation financière interne.....	17
3. <i>Quelques indicateurs</i>	18
a) Les programmes	18
b) L'audience.....	18
c) Les recettes publicitaires	19
d) Les résultats financiers	20
B. L'ESQUISSE DU PROJET DE FRANCE TÉLÉVISION POUR LA TNT	21
1. <i>La nouvelle offre publique</i>	22
a) La « chaîne info »	22
b) Les chaînes régionales	22
c) France 4.....	23
d) L'extension de la durée de diffusion de La Cinquième.....	23
2. <i>Autres éléments de la stratégie numérique de France Télévision</i>	23
a) La coordination de l'ensemble des opérateurs de la TNT.....	23
b) L'accès à l'offre publique sur l'ensemble des supports.....	24
c) Contribuer à la construction des réseaux.....	24
3. <i>Le financement</i>	25
a) Coût	25

b) Financement	25
C. LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC	26
D. AUDIOVISUEL INTERIEUR ET AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR.....	28
III. LE LANCEMENT DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE DE TERRE.....	29
A. VOLONTARISME, RÉTICENCES, IMPEDIMENTA.....	29
1. <i>Volontarisme</i>	29
a) Les pouvoirs publics	29
b) Le secteur public.....	32
c) Les nouveaux entrants	33
2. <i>Réticences</i>	34
a) Les opérateurs traditionnels.....	34
b) La leçon des expériences étrangères	35
3. <i>Impedimenta</i>	38
a) L'échéancier	38
b) Les équipements de réception	39
B. CONCURRENCE OU CONCENTRATION ?	40
1. <i>Rôle moteur des services payants</i>	40
a) Hypothèses initiales	40
b) Rôle des services payants.....	41
2. <i>Rôle du distributeur commercial</i>	42
a) Risque de position dominante	42
b) Rôle de Canal Plus	43
EXAMEN EN COMMISSION	49
CONCLUSION.....	51

Mesdames, Messieurs,

Les ressources globales des organismes de l'audiovisuel public devraient augmenter en 2002 de 3,2 % par rapport au chiffre fixé par la loi de finances initiale pour 2001.

Les ressources publiques -recettes de redevance et dotations budgétaires- augmenteront de 3,4 %, les objectifs de ressources propres -principalement les recettes de publicité et de parrainage- augmenteront de 2,7 %, enfin la part du financement public devrait se maintenir en 2002 au niveau de 2001, 77 % de l'ensemble des ressources.

Ces chiffres, qui semblent appeler de prime abord des réactions d'approbation, ne sont pas sans susciter à l'examen des appréciations plus nuancées. C'est en effet un budget de transition, qui est présenté au Parlement cette année. Il marque un aboutissement dans le déroulement du processus lancé avec l'adoption de la loi du 1^{er} août 2000, et un palier avant l'entrée de la télévision publique dans l'aventure du numérique de terre, qui devrait bouleverser ses perspectives, son périmètre et son identité.

Or s'il convient de prendre acte de cet aboutissement, largement conforme aux annonces faites avant et après l'entrée en vigueur de la loi d'août 2000, les conditions de l'entrée dans l'ère numérique suscitent des questions et des doutes.

Certaines de ces questions sont le fruit de la conjoncture : le marché publicitaire est en crise, les ressources de publicité prévues en 2002 vont-elles faire défaut, à un moment où les besoins de financement liés au projet numérique commencent à croître fortement ? D'autres sont plus traditionnelles, même si le double contexte de la crise économique et du projet numérique en accentue l'actualité : l'organisation du travail et la gestion du personnel dans les chaînes publiques sont-elles suffisamment évolutives pour permettre la réalisation de l'autofinancement exigé ?

Par ailleurs le lancement de la télévision numérique de terre soulève des questions, que votre commission avait d'ailleurs déjà largement posées et des doutes, qu'elle avait vigoureusement manifestés dès le stade de l'élaboration du régime juridique du numérique de terre.

Poser ces questions, exprimer à nouveau ces doutes, dessiner quelques pistes, tel est l'objectif du présent rapport, et la première contribution de votre commission à l'élucidation des problèmes et des perspectives de la période de changement qui s'annonce.

*

* *

I. LES CRÉDITS DE 2002

A. LES CRÉDITS GLOBAUX

1. L'évolution des ressources

Les crédits de l'audiovisuel public s'élèveront en 2002 à 3.241 millions d'euros (21.260 millions de francs) et augmenteront de 3,2 %. Après l'augmentation de 6,1 % enregistrée en 2001, cette hausse achève la réforme du financement de la télévision publique opérée par la loi du 1^{er} août 2000.

Le tableau suivant retrace l'évolution du budget global de l'audiovisuel public depuis 1996 (sont pris en compte les budgets des organismes affectataires de la redevance : l'INA, France 2, France 3, Arte France, RFO, Radio France, RFI et La Cinquième.).

En MF	1999	2000	2001	2002 ¹
Budget global	18 538,0	19 421,0	20 604,1	3 241,53
Évolution en %	3,0 %	4,8 %	6,1 %	3,2%
Redevance	12 250,7	12 988,5	13 222,8	2 488,56 ²
Concours budgétaires	572,0	1 333,5	2 571,7	
Publicité + parrainage	4 795,4	4 247,0	3 991,7	633,27
Autres	919,9	852,0	817,9	-5,00

2. La structure des ressources

Les ressources publiques s'élèveront à 2.488 millions d'euros (16.320 millions de francs), ce qui représente une progression de 3,4 % par rapport à 2001, contre 10 % au cours de cet exercice et 12 % au cours de l'exercice précédent.

Les prévisions de ressources propres s'élèvent à 753 millions d'euros (4.939 millions de francs), ce qui traduit une croissance de 2,7 % par rapport aux objectifs fixés par la loi de finances pour 2001.

¹ montants exprimés en millions d'euros

² dont 2418,89 ME en provenance du compte d'affectation spéciale n° 902-15 et 69,67 ME en provenance du ministère des Affaires étrangères, pour RFI

La part du financement public dans les ressources des organismes serait alors de 77 % en 2002, chiffre identique à celui de 2001, contre 69 % en 1999.

Le projet de budget doit ainsi être considéré comme une consolidation, et non comme une amplification, du programme de modification de la structure des ressources lancé en 2000, comme un palier plus qu'une étape nouvelle dans le renforcement de l'indépendance des chaînes à l'égard du marché publicitaire.

**EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES RESSOURCES
DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC DEPUIS 1999 (en pourcentage)**

	Loi de finances initiale 1999	Loi de finances initiale 2000	Loi de finances initiale 2001	Projet de loi de finances 2002
Ressources publiques	69	74	76,6	76,8
Publicité et parrainage	25,5	21,9	19,4	19,5
Autres ressources propres	5,5	4,1	4	3,7
Total	100	100	100	100

a) Les ressources publiques

Le tableau suivant retrace l'évolution pour l'ensemble des organismes des ressources publiques inscrites au compte d'affectation spéciale n° 902-15 d'emploi de la redevance, et de la subvention versée par le ministère des affaires étrangères au budget de RFI.

RESSOURCES PUBLIQUES

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2001	Projet de loi de finances 2002
Encaissements de redevance	2.047,83	2.119,56
Service de la redevance	- 73,54	- 73,54
Encaissements nets de redevance	1.974,29	2.046,02
Excédents de collecte des années antérieures	0,00	+ 13,71
Total des recettes de redevance disponibles	1.974,29	2.059,74
Remboursement des exonérations	413,78	409,97
Total	2.388,07	2.469,70
Subvention du ministère des affaires étrangères à RFI	68,94	69,66
Total des ressources publiques	2.407,86	2.488,56

- **La redevance**

Après le gel de l'exercice 2001, le taux de la redevance augmentera de 1,8 % en 2002. Son montant s'établira ainsi à 116,5 euros (764,19 francs) pour un poste couleur et à 74,31 euros (487,44 francs) pour un poste en noir et blanc. Il est utile de rappeler que l'augmentation du taux avait été de 1,2 % en 1999 et de 0,9 % en 2000.

Cette évolution maintient le montant de la redevance en monnaie constante, correction conforme à la position prise par votre commission sur le gel décidé pour l'exercice 2001.

Votre commission avait en effet noté dans son avis budgétaire de l'année dernière que la redevance était pratiquement le seul lien tangible actuel entre le public et le service public, et devait donc être préservée en attendant qu'un système plus moderne de financement soit imaginé et mis en place. C'est pourquoi, avait-elle noté, un ajustement des taux au niveau de l'inflation prévue en 2001 n'aurait pas été inopportune. C'est le choix effectué cette année.

Votre commission avait aussi estimé que la redevance ne devait pas « préempter » par des augmentations excessives le budget audiovisuel des téléspectateurs, et par voie de conséquence la liberté de choix des programmes.

Or il semble que le contrat d'objectifs et de moyens conclu entre le gouvernement et France Télévision prévoit d'augmenter de quelque 3,5 % par an les ressources publiques du groupe, ce qui paraît impliquer une rupture avec le rythme raisonnable d'évolution des taux de redevance observé depuis plusieurs années. Sur ce plan aussi, le projet de budget pour 2001 pourrait être le prologue d'une réorientation dont votre commission suivra avec attention les développements.

Il faut noter par ailleurs que le produit attendu des encaissements de redevance audiovisuelle augmentera en 2002 proportionnellement plus que celui des taux, en raison de la progression du nombre de comptes payants.

Enfin, le projet de budget prévoit d'affecter au compte d'emploi 13,7 millions d'euros (90 millions de francs) d'excédents perçus en 2000. La loi de finances rectificative de 2001 répartira le solde. On peut aussi observer à cet égard que le montant des encaissements de l'exercice 2001 dépassera sans doute les prévisions. Au 30 juin, le dépassement estimé était de 15 millions d'euros. La difficulté d'évaluer les effets du nouveau régime d'exonération pour les personnes âgées de plus de 70 ans empêche toutefois de disposer d'ores et déjà de données précises.

- **Les crédits budgétaires**

Le montant de ces crédits est calculé, en application de la bi du 1^{er} août 2000, à partir du nombre prévisionnel de comptes exonérés en 2002 et d'après l'évaluation du montant moyen des recettes non perçues par compte exonéré.

L'évolution du nombre des compte exonérés, qui tend à augmenter après plusieurs années de baisse, résulte d'une série de dispositions législatives et réglementaires se succédant non sans se chevaucher.

Bénéficient actuellement d'une exonération les personnes nées avant le 1er janvier 1933 ayant bénéficié l'année précédente d'un revenu inférieur aux plafonds fixés par l'article 1417-1 du Code général des Impôts, les personnes qui, âgées de 65 ans au 1er janvier de l'année d'exigibilité de la redevance, bénéficient de l'allocation supplémentaire du Fonds de Solidarité Vieillesse et, en application de l'article 32 de la loi de finances pour 2001, les personnes âgées d'au moins 70 ans au 1er janvier de l'année d'exigibilité de la redevance, qui ne sont pas imposées à l'impôt sur le revenu au titre de l'avant dernière année précédant l'année d'exigibilité.

Bénéficient aussi de l'exonération les invalides, au taux minimum de 80 %, qui ont perçu l'année précédente un revenu dont le montant n'excède pas la limite prévue par l'article 1417-1 du Code général des Impôts, et les établissements recevant les bénéficiaires de l'aide sociale et les établissements hospitaliers ou de soins non assujettis à la TVA.

Enfin, l'Assemblée nationale a amendé la première partie du projet de loi de finances pour 2002 (article 15 bis nouveau) afin d'étendre les exonérations aux personnes âgées de plus de 65 ans non assujetties à l'IRPP.

Les personnes exonérées ne doivent en outre pas être assujetties à l'impôt de solidarité sur la fortune.

EVOLUTION DU NOMBRE DES COMPTES EXONÉRÉS

Catégories de bénéficiaires	Nombre au 30 juin 1999	Nombre au 30 juin 2000	Nombre au 30 juin 2001
Personnes âgées (65 ans)	2.947.369	2.852.872	2.699.342
Invalides	568.335	613.547	648.528
Établissements	23.238	23.698	24.183
Fonds de Solidarité vieillesse	16.173	30.002	41.234
Personnes âgées (70 ans)	0	0	148.550
TOTAL	3.555.115	3.520.119	3.561.837

b) Les ressources propres

Les objectifs de ressources propres pour l'ensemble du secteur augmentent de 2,7 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2001. Au sein de cet ensemble, les objectifs de recettes de publicité et de parrainage sont en augmentation de 4,1 %, contre une diminution prévue de 6 % en 2001, et sont fixés à 633 millions d'euros (4,15 milliards de francs).

**RECETTES DE PUBLICITÉ ET DE PARRAINAGE
DES SOCIÉTÉS NATIONALES DE PROGRAMMES**

	2001		2002		
	en MF	en % du budget global	en MF	en M€	en % du budget global
France Télévision	3 756,2	27,75 %	3 899,0	594,40	27,95 %
RFO	95,0	6,78 %	90,0	13,72	6,23 %
Radio France	135,0	4,40 %	158,0	24,09	4,95 %
RFI	5,5	0,71 %	7,0	1,07	0,87 %
TOTAL	3991,7	19,37 %	4154,0	633,28	19,54 %

On notera ci-dessous que France 2 et France 3 ne parviendront vraisemblablement pas à réaliser leurs objectifs 2001 du fait de la crise du marché publicitaire déclenchée en mai dernier par le ralentissement de la croissance et accentuée par les attentats du 11 septembre dernier. Le prolongement de cette crise est attendu en 2002. Il est par conséquent douteux si les objectifs assignés aux organismes publics pourront être atteints. La question qui se pose dès lors est celle de savoir si la publicité, qui représentera en principe près de 30 % des recettes de France Télévision en 2002, et dont la loi entendait limiter le poids, ne risque pas de devenir une ressource un peu plus résiduelle que prévu au moment où les besoins de financement se font croissants.

Il convient de souligner cette incertitude sur les ressources des organismes publics, dont le gouvernement n'est au demeurant pas responsable, mais qui peut obérer la réalisation des ambitieux projets des prochaines années.

Les autres ressources propres : recettes commerciales, produits financiers, services rendus aux administrations, diminueront en 2002 de 11,18 millions d'euros (73,34 millions de francs). Ces ressources sont en diminution constante depuis plusieurs années.

3. Les charges

Le budget 2002 prévoit un montant de 100,47 millions d'euros (659,4 millions de francs) de mesures nouvelles. Ce montant a été prioritairement affecté aux budgets de programmes. La répartition des mesures nouvelles en 2002 est indiquée dans le tableau ci-après :

En millions d'euros

Programmes	39,45	42,25 %
Mesures salariales	46,94	50,27 %
Diffusion	0,53	0,57 %
Impôts, taxes et prélèvements divers	3,48	3,73 %
Dotations aux amortissements	2,84	3,04 %
Autres charges	0,13	0,14 %
Total	93,38	100 %

B. BUDGETS DES ORGANISMES

1. Les contrats d'objectifs et de moyens

La loi du 1^{er} août 2000, reprenant une proposition depuis longtemps soutenue par votre commission, a rendu obligatoire la conclusion entre les organismes de l'audiovisuel public et l'Etat de contrats d'objectifs et de moyens fixant pour une durée de trois à cinq ans, pour chaque organisme (les chaînes de service public de France Télévision étant couvertes par un seul contrat) : les axes prioritaires de son développement, dont les engagements pris au titre de la diversité et l'innovation dans la création ;

- le coût prévisionnel de ses activités pour chacune des années concernées ;

- les indicateurs quantitatifs et qualitatifs d'exécution et de résultats retenus ;

- le montant des ressources publiques devant lui être affectées en identifiant celle prioritairement consacrées au développement des budgets de programmes ; le montant du produit attendu des recettes propres, notamment celles issues de la publicité de marques et du parrainage ; les perspectives économiques pour les services qui donnent lieu au paiement d'un prix.

Les contrats d'objectifs et de moyens fourniront ainsi désormais le cadre de l'élaboration et de l'exécution des budgets des organismes de l'audiovisuel public. Ce qui rend leur connaissance précise indispensable à l'efficacité du contrôle parlementaire.

Un premier contrat a été signé à la fin de 2000, pour l'INA. Le ministre de la culture et de la communication a annoncé à l'occasion du débat budgétaire à l'Assemblée nationale la conclusion prochaine des autres contrats, en particulier celui de France Télévision, fournissant à cette occasion quelques brèves indications sur le contenu de ces documents. En revanche, aucune information n'avait été communiquée à votre commission lors de l'audition du ministre au début de la même semaine.

Il est regrettable que la représentation nationale ait été ainsi informée *ex cathedra* et le plus tard possible des résultats d'un processus conclu plus d'un an après l'entrée en vigueur de la loi. Associé à l'avancement des travaux préparatoires menés avec les sociétés, le Parlement aurait pu contribuer à leur succès, apportant à leur conclusion le surcroît de force qui leur fera peut-être défaut quand il sera question, si l'on a bien saisi les bribes d'information diffusées, d'augmenter la redevance de quelque 3 % par an ou de rationaliser l'organisation du travail dans les sociétés nationales de programmes.

Le Parlement n'a donc pas été partie à l'acte.

A-t-on préféré prendre le public à témoin de ce que l'on se propose de faire du service public de l'audiovisuel, du prix qu'on lui demandera éventuellement de payer, des efforts dont les résultats seront mis sous ses yeux ? A-t-on tenté de faire de la télévision publique, dans un domaine qui la concerne directement, l'instrument du débat public que l'on décrit souvent avec une complaisance qui appellerait quelque démonstration pratique ? Le sens du débat public, la volonté de faire des contrats d'objectifs des instruments de la légitimité du secteur public se sont-ils manifestés de façon assez puissante chez les différents responsables, pour secouer la platitude d'une programmation qui ne parle souvent de la télévision que sur le mode narcissique de l'auto-congratulation ? Il semble que l'imagination, qui aurait pu susciter la création d'émissions civique d'information et de débat à l'occasion du lancement des contrats d'objectifs, ait fait défaut et que le lien entre le téléspectateur et sa télévision soit bien suffisamment assuré, aux yeux de nos responsables, par la paiement d'une redevance dont on médite de relever subrepticement le taux dans les années qui viennent.

Que deviendront alors, à l'horizon de deux ou trois ans, les vastes projets de développement mis en musique dans le secret des bureaux ministériels, quel sera l'appui de ces vastes ambitions : la garantie du niveau des ressources publiques sur plusieurs années, la maîtrise des charges de personnel, la rationalisation du travail ?

2. Les budgets

a) France Télévision

Les ressources publiques sont désormais versées à la société France Télévision qui les répartit entre France 2, France 3 et La Cinquième, ainsi que les futures filiales poursuivant des missions de service public.

Il appartient ainsi au conseil d'administration de la société France Télévision d'approuver l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de la holding et de ses filiales pour chaque exercice ainsi que, les conseils d'administration des sociétés consultés, les modifications apportées en cours d'exercice à la répartition des ressources publiques.

C'est pourquoi les prévisions de dépenses des trois chaînes de France Télévision figurant dans le tableau ci-dessous sont indicatives, le conseil d'administration de la holding devant les entériner formellement.

ETAT PRÉVISIONNEL DES CHARGES DE FRANCE 2, FRANCE 3 ET LA CINQUIÈME

En millions d'euros

	France 2	France 3	La Cinquième
Achats et variation de stocks (y compris programmes)	531,9	328,5	84,3
Services et consommations externes	173,6	216,0	33,2
Impôts et taxes	63,6	84,3	1,7
Charges de personnel	155,0	367,4	15,2
Amortissements et provisions (y compris programmes)	509,0	341,3	86,4
Autres charges de gestion courante	47,1	47,3	16,5
Total charges d'exploitation	1 480,1	1 384,7	237,4
Résultat net prévisionnel	5,3	6,1	0,2
Coût de grille			
- En M€	679,8	685,9	83,8 1
- en % par rapport à l'année précédente (y compris variation des provisions sport et décrets de production)	4,30 %	3,38 %	18,03 %

S'agissant des ressources, on notera qu'aux interrogations relatées ci-dessus sur la pertinence des estimations de recettes, le ministre de la culture et de la communication a simplement répondu, lors de son audition par votre commission, qu'il appartiendrait au conseil d'administration d'établir le budget du groupe en fonction des estimations disponibles à ce moment. En attendant cette étape, le Parlement discute bravement d'orientations budgétaires construites sur des hypothèses que chacun sait inexactes... Ceci illustre la portée pratique d'une procédure dont votre commission avait, sans être entendue, vivement critiqué les conséquences probables sur le contrôle parlementaire, lors du débat d'adoption de la loi du 1^{er} août 2000.

b) Radio France

Radio France disposera en 2002 de 14,12 millions d'euros (92,62 millions de francs) de mesures nouvelles afin de faire face à l'augmentation de ses frais de personnel (+ 6,56 millions d'euros), le plan de numérisation des antennes (+ 2,14 millions d'euros), le développement du réseau France Bleu (+ 3,18 millions d'euros), qui devrait s'élargir à 55 stations locales et couvrir 80 % du territoire.

c) RFO

Après un exercice 2001 consacré à l'assainissement de sa situation financière, RFO verra en 2002 sa dotation publique augmenter de 4 %, ce qui représente un montant supplémentaire de 6,3 millions d'euros (41,33 millions de francs) destiné principalement à permettre la mise en oeuvre des accords salariaux conclus en 2001.

d) RFI

RFI enregistrera une augmentation de 3,9 % de ses ressources publiques en 2002, grâce à la hausse de ses recettes de redevance et à l'augmentation de la subvention que lui verse le ministère des affaires étrangères.

e) L'INA

Le budget de l'INA augmentera de 0,6 % en 2002. Ce taux résulte d'une forte progression des ressources publiques (7,7%) destinée à compenser la baisse du chiffre d'affaires résultant de l'archivage pour le compte des sociétés nationales de programme. La numérisation du patrimoine audiovisuel est une des priorités assignées à l'INA par son contrat d'objectifs et de moyens.

II. QUELLE DYNAMIQUE POUR L'AUDIOVISUEL PUBLIC ?

A. LE GROUPE FRANCE TÉLÉVISION

Le fait marquant de l'année 2001 est sans doute, du côté de l'audiovisuel public, la mise en œuvre de la réforme des structures de France Télévision. Celle-ci a été inscrite dans loi du 1^{er} août 2000 avec l'appui de l'ensemble du Parlement afin d'impulser un dynamisme accru à ce « vaisseau amiral » du secteur public, conforté dans son rôle par la constitution du groupe, dans ses responsabilités par les efforts de rationalisation auxquels le contrat d'objectifs et de moyens devrait appeler dans ses ambitions par les moyens et les perspectives de développement qui lui sont assignés dans le cadre du lancement de la télévision numérique de terre.

C'est pourquoi il apparaît utile, au delà des aspect budgétaires évoqués ci-dessus, de présenter un bref résumé des principaux aspects de l'évolution actuelle de France Télévision.

1. La constitution du groupe

a) La mise en place

La société holding a pour mission, aux termes de la loi du 1er août 2000, de « définir les orientations stratégiques, de coordonner et de promouvoir les politiques de programmes et l'offre de services, de conduire les actions de développement en veillant à intégrer les nouvelles techniques de diffusion et de production et de gérer les affaires communes des sociétés suivantes, dont elle détient la totalité du capital » : France 2, France 3 et La Cinquième, ainsi que les futures filiales numériques.

Les dates clés de la mise en place du groupe ont été :

- le 22 août 2000 : élection du président de France Télévision par le CSA, pour une durée de cinq ans.

- le 31 août 2000 : approbation des statuts de la société France Télévision (décret n°2000-846, publié au Journal Officiel du 2 septembre 2000).

- le 6 septembre 2000 : immatriculation de la société France Télévision au Registre du Commerce et des Sociétés.

Réalisation de l'apport par l'État à France Télévision de l'intégralité des actions des sociétés France 2, France 3 et La Cinquième.

- le 13 septembre 2000 : premier conseil d'administration de France Télévision, et nomination des directeurs généraux de France 2, France 3 et de La Cinquième.

- le 14 novembre 2000 : approbation des statuts de France 2, France 3, La Cinquième (Décret n° 2000-1106).

b) La charte d'organisation du groupe

Une charte d'organisation du groupe a été élaborée en fonction de deux principes :

- l'autonomie des sociétés filiales, dont les directeurs généraux sont chargés de la responsabilité éditoriale des antennes, de l'organisation générale et de la gestion quotidienne, ainsi que de la préparation de leur budget, dans le cadre global du contrat d'objectifs et de moyens du groupe ;

- la cohérence d'ensemble au travers d'une planification commune et d'une harmonisation renforcée, ainsi que par la collégialité dans le pilotage du groupe. Pour cela un comité de direction générale du groupe composé des principaux dirigeants des chaînes et de la holding a été mis en place.

c) Le contrat d'objectifs et de moyens

Établi pour une durée de 5 ans (2001-2005), conformément à l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée par la loi du 1er août 2000, le contrat d'objectifs et de moyens tend à mettre en œuvre une stratégie à moyen terme de développement du secteur public audiovisuel.

Les discussions préalables à sa conclusion ont débuté avec l'Etat (ministère de la culture et de la communication et ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) à l'automne 2000. La signature du contrat devrait intervenir avant la fin de 2001.

Comme il a été indiqué plus haut, le Parlement n'a pas été associé à l'élaboration de ce document dont l'effet pratique sera pourtant d'encadrer l'exercice de son pouvoir budgétaire, ni même informé des grandes lignes de son contenu. Aussi ce point est-il cité ici pour mémoire, et votre commission se propose-t-elle de faire ultérieurement de ce document une analyse approfondie.

2. L'architecture financière du groupe

a) Les transferts d'actifs

Dans le cadre de la mise en place du groupe France Télévision et afin de doter la holding des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions, les trois chaînes ont transféré à leur société-mère un ensemble de titres et de participations dans des filiales communes (ex : France Télévision Publicité, France Télévision Distribution, TV5 Satellimages, Euronews, Médiamétrie) et les chaînes thématiques (Mezzo pour France 2, Régions pour France 3).

Ce transfert a été réalisé sur la base des valeurs comptables au 31 décembre 1999, conformément à la loi du 1er août 2000. Il a été approuvé par un arrêté interministériel du 29 décembre 2000.

b) L'organisation financière interne

Les premières mesures d'organisation financière du groupe ont porté, après les transferts de titres de la fin de l'année 2000, sur la consolidation des comptes, l'intégration fiscale et la centralisation de la trésorerie.

- **Établissement des premiers comptes consolidés**

En 1999, les sociétés France 2 et France 3 présentaient des comptes consolidés. En 2000, France Télévision établit pour la première fois des comptes de groupe. Les comptes consolidés du groupe France Télévision sont établis en conformité avec les dispositions légales et réglementaires actuellement en vigueur en France et notamment avec le règlement n° 99-02 du Comité de la Réglementation Comptable.

- **Constitution d'un groupe fiscal**

Il a été décidé, après la création du groupe France Télévision, d'opter pour le régime d'intégration fiscale pour l'ensemble des sociétés détenues à plus de 95 %, directement ou indirectement, et ce à compter de l'exercice 2001.

- **Mise en place d'une gestion de trésorerie centralisée**

Le principe d'une gestion centralisée de la trésorerie, qui existe dans la plupart des groupes d'entreprises de taille importante, a été adopté par France Télévision dès sa création.

Effective depuis le 1er juillet 2001, la centralisation de la trésorerie permet de dégager des synergies liées à la taille du groupe et à son volume

d'affaires. Elle permet d'améliorer les conditions bancaires faites à l'ensemble des filiales, tout en économisant des frais financiers en raison de l'optimisation des flux de trésorerie externes (compensation des soldes débiteurs et créditeurs des différentes filiales).

3. Quelques indicateurs

a) Les programmes

France Télévision propose une gamme de programmes très diversifiée. En soirée, le groupe a diffusé 12 genres différents en 2000. De nombreuses nouvelles émissions ont été créées en 2000, touchant à tous les genres (documentaires, magazines, divertissements, fictions ...) et aux thématiques les plus variées. L'information est très présente à l'antenne : 7.487 heures ont été diffusées en 2000, dont 1.483 heures sur France 2 et 6.004 heures sur France 3. En 2000, France Télévision a couvert près d'une centaine de disciplines sportives à travers 1.080 heures de retransmissions ou magazines sportifs.

Le volume de la diffusion régionale a poursuivi sa croissance avec 10.763 heures de programmes contre 10.576 heures en 1999.

b) L'audience

- **France 2**

En 2000, France 2 a réalisé en moyenne, 22,1 % de parts d'audience.

L'intégration des foyers disposant d'une offre numérique dans le panel Médiamat en mars 2000 a eu peu d'impact sur la chaîne puisque France 2 n'est en retrait que de 0,2 point par rapport à 1999. Toutes les chaînes sont en effet en baisse, à l'exception de France 3 (+0,5 point), TF1 étant la plus touchée avec une baisse de 1,7 point par rapport à 1999.

Le premier semestre 2000 a été stable par rapport à 1999 (22,2 % de part d'audience). Les résultats de l'été ont été en revanche décevants (avec 22,1 % de part d'audience, la chaîne réalisant son plus mauvais été depuis 10 ans et perdant 1,1 point par rapport à 1999). Toutefois, France 2 a obtenu de bons résultats en septembre-décembre, (22,1 % de part d'audience, +0,1 point par rapport à 1999).

Au premier semestre 2001, la chaîne a réalisé 20,6 % de part d'audience contre 22,2 % au premier semestre 2000.

Si le début d'année a ainsi été difficile pour France 2, un redressement s'est opéré en avril 2001 (21,1 % de part d'audience). Par la suite, France 2 a subi, comme les autres chaînes, « l'effet Loft Story ». M6 est en effet passé de 13,2 % de part d'audience (Période « avant Loft » du 1^{er} janvier au 25 avril) à 16,8 % pendant la durée du jeu (26 avril au 5 juillet). France 2 a connu une reprise en juin avec 21 % de part d'audience, sans toutefois égaliser l'audience de l'année précédente (22,3 % en juin 2000).

- **France 3**

Après avoir accusé en 1999 une baisse de 0,7 point à 16,3 % de part d'audience, France 3 a refait son retard. La chaîne est revenue sur le premier semestre 2001 à son niveau de 1998.

Sur l'année 2000, France 3 recueille une part d'audience moyenne de 16,8 %. (depuis le mois de mars, le panel MEDIAMAT mesure intègre, rappelons le, l'audience des chaînes du câble et du satellite).

Dans ce contexte, France 3 a été la seule chaîne à progresser en 2000. Sa progression s'est poursuivie tout au long de l'année : 16,4 % au premier semestre, 16,6 % durant l'été, et 17,3 % depuis la rentrée (contre 15,9 % lors de la rentrée pour 1999).

Les chaînes privées ont affiché en revanche une forte baisse de leurs performances : -1,7 points pour TF1 à 33,4 %, et - 0,9 point pour M6 à 12,7 %.

Depuis le début de l'année 2001, France 3 atteint une moyenne de 17,0 % de part d'audience, résultat en hausse au regard du premier semestre 2000 (16,4 %).

c) Les recettes publicitaires

En 2000, France Télévision a été touchée par la première étape de la limitation publicitaire (passage de 12 à 10 minutes de publicité par heure « glissante » et limitation des écrans à 4 minutes). Conséquence directe de cette limitation, la part de marché de France Télévision a régressé de 5,3 points par rapport à 1999, passant de 27 % à 21,7 %, ce qui représente un recul des investissements publicitaires de 1,13 milliard de francs.

Les objectifs fixés en loi de finances initiale de 2001 ont tenu compte des contraintes imposées par la loi et par le cahier des charges pour la diffusion publicitaire (8 minutes par heure glissante au lieu de 10 minutes, antérieurement 12 minutes et 4 minutes au maximum pour un même écran) :

Les estimations de recettes sont indiquées par le tableau suivant :

Recettes publicitaires 2001 (M€H.T)			
	France 2	France 3	France 2 + France 3
Budget adopté	316 (2 072 MF)	212 (1 391 MF)	528 (3 463 MF)
(écart sur LdF)	-	+ 2 (+ 10)	+ 2 (+ 10)
Réalisations au 30/6/2001	163 (1 068 MF)	113 (744 MF)	276 (1 812 MF)
(en % du budget annuel)	52 %	53 %	52 %
Estimations au 31/12/2001	302 (1 982 MF)	212 (1 391 MF)	514 (3 373 MF)
(écart/budget 2001)	- 14 (- 90)	-	- 14 (- 90)

d) Les résultats financiers

Le chiffre d'affaires consolidé du groupe (13,8 millions de francs, soit 2,10 milliards d'euros) a progressé de 10 % en 2000. En 2000, les ressources publiques ont représenté 59 % du chiffre d'affaires du groupe (contre 56 % en 1999), la publicité 34 % et les autres recettes environ 7 %.

Les charges d'exploitation s'établissent à 14 263,2 millions de francs (+ 8,3 % par rapport à 1999). L'année 2000 a été spécifique du point de vue de l'évolution des charges de personnel, avec le passage aux 35 heures, qui explique la plus grande part de l'évolution de ces charges. Globalement, les charges de personnel représentent un quart des charges d'exploitation du groupe. Le coût de grille s'élève à 8 785,6 millions de francs (hors provision sport) au titre des douze mois 2000.

Le résultat d'exploitation s'élève à 260,3 millions de francs, en forte augmentation par rapport à l'exercice précédent (-238,4 millions de francs). Cette amélioration de 500 millions de francs entre 1999 et 2000 atteste de l'importance du rétablissement des comptes de France Télévision.

Le résultat financier s'établissant à - 143,2 millions de francs et le résultat exceptionnel à 166,3 millions de francs, le résultat net consolidé (part du groupe) en 2000 atteint 255 millions de francs, en amélioration de 468 millions de francs par rapport à 1999 (-213,4 millions de francs).

Globalement l'exercice 2000 se solde par un renforcement de la situation financière du groupe, visible au travers de l'amélioration des principaux indicateurs de bilan.

Le bilan consolidé du groupe s'élève à 10.359,9 millions de francs à fin décembre 2000, en très légère progression par rapport à fin 1999.

Les capitaux propres progressent de 1.335 millions de francs à 1.590 millions de francs. Ils représentent 59,6 % de l'actif immobilisé, contre 50 % en 1999.

Les dettes financières (1.852 millions de francs) sont composées principalement du crédit-bail contracté à l'occasion de la construction de l'immeuble de France Télévision (1.285,8 millions de francs).

S'agissant des investissements, il convient de relever qu'ils se sont élevés à 516,9 millions de francs en 2000, autofinancés à hauteur de 370,4 millions de francs (capacité d'autofinancement dégagée sur la période).

La trésorerie nette du groupe passe de - 184,9 millions de francs au 31/12/1999 à 304,9 millions de francs au 31/12/2000. Toutefois, compte tenu de l'encours fournisseurs, le niveau réel de la trésorerie en fin d'exercice s'élève, en approche « économique », à un solde négatif de 53,9 millions de francs.

Si le groupe dispose ainsi d'une situation financière équilibrée, celle-ci ne lui permettra pas cependant de financer, seul, l'ambitieux programme de développement du numérique de terre qui a été soumis au Gouvernement. C'est pourquoi le principe d'une dotation en capital, dont les modalités sont en cours de discussion avec l'État, a été confirmé par le Gouvernement, le 29 mars 2001.

B. L'ESQUISSE DU PROJET DE FRANCE TÉLÉVISION POUR LA TNT

France Télévision a fait, on l'a déjà noté, du numérique terrestre son axe prioritaire de développement. Il s'agit de renforcer la place du groupe public dans le paysage audiovisuel français ainsi que de créer une dynamique de redéploiement des hommes et des moyens.

L'État a décidé, dans cette optique, la création de trois nouvelles chaînes en complément des chaînes existantes, dont le projet de budget de 2002 amorce le financement.

1. La nouvelle offre publique

Les objectifs suivants ont présidé au choix des nouvelles chaînes de service public :

- défendre le pluralisme de l'information avec la création d'une « chaîne info » ;
- favoriser la communication locale avec la création de nouvelles chaînes régionales ;
- vivifier la création française avec la création d'une chaîne France 4.

a) La « chaîne info »

Selon les explications transmises à votre rapporteur par France Télévision, la mission de la chaîne d'information sera de favoriser le pluralisme de l'information en complément du rôle des rédactions de France 2 et de France 3. La ligne éditoriale sera différente de celle des chaînes traditionnelles du secteur public. Les rédactions de France Télévision devraient contribuer à son fonctionnement, ce qui permettra d'opérer des économies d'échelle.

L'objectif sera de couvrir de façon permanente l'actualité en France et dans le monde avec un souci de décryptage approfondi de l'actualité.

Il est prévu d'appuyer la programmation sur l'image, avec un accent sur les reportages de terrain ; sur la proximité, qui favorise l'expression des acteurs de la vie politique, économique et culturelle ; sur les rédactions régionales, considérés comme un atout déterminant pour la présentation de la vie nationale ; sur l'information internationale, une large couverture des événements internationaux devant permettre selon France Télévision de mettre en lumière les défis qui se posent à la France dans le monde ; et enfin sur l'interactivité, qui favorise une intervention directe et en temps réel du téléspectateur dans le débat public.

Tels sont les objectifs - encore un peu généraux - que les dirigeants de France Télévision assignent à la future chaîne d'information continue.

b) Les chaînes régionales

France Télévision entend, avec huit ou neuf chaînes numériques terrestres régionales organisées au sein de France 3, démultiplier son offre régionale et conforter ses parts d'audience, en dépit des très médiocres scores obtenus par la chaîne régions actuellement diffusée en numérique.

Il s'agit notamment d'offrir aux téléspectateurs une programmation régionale faisant une large part à l'information de proximité selon deux orientations :

- la multidiffusion des journaux et des magazines locaux et régionaux,
- la production de nouveaux programmes régionaux ou locaux.

La technique numérique devrait en outre, est-il annoncé, permettre de moderniser et de réformer l'organisation de la chaîne sur deux plans : l'évolution des métiers et la décentralisation des responsabilités.

c) France 4

Le projet France 4, qui associe France Télévision et Arte, est présenté comme une vitrine de la télévision publique. Elle devrait diffuser une sélection des programmes de France 2, France 3, de La Cinquième et d'Arte. Son objectif est d'améliorer l'exposition du meilleur de la programmation du secteur public, au bénéfice, est-il indiqué, de la création française.

En outre, France 4 développera, produira et diffusera des programmes de découverte, d'initiations et d'informations dans le domaine de la culture moderne. Elle a été conçue de ce fait comme une source de divertissement et d'enrichissement pour le public.

Enfin, France 4 devrait orienter les téléspectateurs vers des supports complémentaires de la connaissance (écrits, audiovisuels et informatiques).

d) L'extension de la durée de diffusion de La Cinquième

La Cinquième occupera un canal à temps plein, ce qui devrait lui permettre de renforcer sa vocation éducative et d'atteindre un plus large public, notamment celui des actifs.

2. Autres éléments de la stratégie numérique de France Télévision

a) La coordination de l'ensemble des opérateurs de la TNT

Parallèlement à l'élaboration de ses propres projets, France Télévision a pris l'initiative de lancer un groupe de liaison pour le développement de la télévision numérique terrestre en France. Ce groupe, créé en novembre 2000, réunit la plupart des acteurs de la future télévision numérique (groupes de communication, industriels de l'électronique,

opérateurs techniques) en vue de la réussite du projet. Il agit en étroite collaboration avec le CSA et les pouvoirs publics.

Trois sous-groupes ont été créés : technique, marketing (produits et programmes) et communication.

L'objectif est en particulier de promouvoir un consensus industriel sur les aspects techniques (formats, sous-titrage, son, interactivité) de la TNT, de rappeler l'importance de la portabilité et de défendre l'idée d'un déploiement homogène et cohérent du réseau, en particulier dans les agglomérations. C'est ainsi qu'il a été souhaité que soit intégré au plan de fréquences l'installation d'un certain nombre d'émetteurs secondaires pour parfaire la couverture.

Le groupe a aussi suggéré aux pouvoirs publics d'étudier la création d'un fonds spécifique pour le financement des dépenses de réaménagement des fréquences dans les zones où le déploiement du numérique terrestre le nécessitera.

Les participants au Groupe de Liaison sont : Access, Arte France, Canal Plus, W Data, Emap, France Télévision, Fox Kids, Groupe AB, Lagardère Média, Multithématiques, NRJ Groupe, Pathé, Réservoir Prod, RMC, Simavelec (Grundig, Philips, Sony France, Thomson Multimédia...), TDF, Three waves, Towercast, TPS.

b) L'accès à l'offre publique sur l'ensemble des supports

Plus de 20 % des foyers français reçoivent aujourd'hui la télévision par câble ou par satellites, et des zones non négligeables du territoire (comme l'Est de la France) ont, dans les grandes agglomérations, un taux de raccordement au câble supérieur à 50 %.

Dans ces conditions, France Télévision estime souhaitable, pour que sa nouvelle offre atteigne l'ensemble du public, que les opérateurs du câble et du satellite aient l'obligation de transporter gratuitement ses nouvelles chaînes de service public selon le régime juridique du « must carry ».

c) Contribuer à la construction des réseaux

France Télévision a lancé une consultation auprès des opérateurs techniques susceptibles d'assurer la diffusion de ses programmes. Huit sociétés françaises et étrangères ont été consultées.

3. Le financement

a) Coût

Selon les estimations présentées par le groupe, le coût total de l'offre numérique de France Télévision (Chaîne Info, France 4, Régions) pourrait atteindre en régime de croisière un montant brut de l'ordre de 1,1 milliard de francs dont 800 millions de francs environ directement liés au coût des grilles de programmes des canaux numériques. Les autres coûts couvrent essentiellement la diffusion (dont les services interactifs), les frais de communication et les frais généraux.

Les investissements, évalués à environ 1 milliard de francs, comprennent les investissements techniques et autres, les investissements en programmes, les investissements transversaux.

b) Financement

Le projet numérique de France Télévision, en tant qu'activité de service public, peut bénéficier d'un financement mixte (redevance et publicité).

Les ressources consacrées à ces activités pourront donc au total prendre 4 formes :

- des gains de productivité à réaliser par le groupe, grâce à la mise en synergie des antennes et des équipes dédiées au projet numérique ainsi qu'aux économies liées à la création du groupe (rapprochement de certains services) ;

- un accès à la redevance permettant de pérenniser l'exploitation courante, par exemple par affectation au numérique terrestre d'une part de la hausse de la redevance ;

- lorsque le système sera monté en régime, donc au bout de quelques années, des recettes publicitaires ;

- par ailleurs, pour certaines chaînes (ex : canaux régionaux), des ressources pourront provenir de partenariat à développer, non pas sous forme de participation capitalistique, afin de préserver l'identité de service public, mais sous la forme de contributions diverses (co-productions).

La dotation en capital de 1 milliard de francs annoncée par le gouvernement permettra de financer les actifs immobilisés et les déficits d'exploitation liés au lancement du projet avant que le système ne se stabilise.

Restent les progrès de productivité que le contrat d'objectifs et de moyens devrait demander à France Télévision de réaliser, sur lesquels aucune information n'est encore (significativement ?) disponible.

C. LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Au cours du débat précédant l'adoption de la loi du 1^{er} août 2000, votre commission s'était inquiétée des conséquences possibles de la définition des missions de l'audiovisuel public adoptée par l'Assemblée nationale.

Elle avait rappelé à cet égard l'importance du fait que la direction générale de la Commission européenne chargée de la concurrence ait entrepris d'examiner la conformité au droit européen du financement mixte du secteur public à partir de l'idée qu'il convient de réserver les fonds publics au financement des programmes de service public, les autres programmes devant être financés par des recettes propres. Votre commission avait exprimé la crainte que ceci n'implique l'élaboration d'une liste des programmes de service public et l'identification de leur mode de financement sur la base d'une comptabilité analytique des chaînes publiques.

Votre commission avait aussi noté que la liste énumérative des missions de l'audiovisuel public retenue par l'Assemblée nationale allait implicitement à la rencontre de cette logique, dans la mesure où cette liste pouvait aisément constituer le point de départ d'une discussion aboutissant à l'établissement d'une liste de programmes de service public reconnus par la commission, pour lesquels le financement public serait admis, la même liste étant susceptible d'être rediscutée au fur et à mesure que le secteur privé prendrait en charge tel ou tel de ses éléments.

Ce processus, s'il était enclenché, serait destructeur pour l'audiovisuel public de la France, avait estimé votre commission, car la télévision publique est essentiellement une télévision généraliste destinée à favoriser le contact de tous les publics avec tous les programmes, et doit à cet effet offrir une programmation complète attirant le plus large public. Dans cette optique, la distinction des modalités de financement à partir d'une comptabilité analytique n'a guère de sens.

Auditionnée par votre commission le 25 janvier 2000, Mme Viviane Reding, membre de la commission européenne, chargée de l'éducation et de la culture, avait d'ailleurs implicitement admis le danger de la méthode énumérative en indiquant qu'une définition globale du rôle de la télévision publique était préférable à une énumération de missions.

La communication sur les aides d'État au service public de télévision adoptée par la commission européenne le 17 octobre 2001 permet de faire le

point sur l'évolution de ce dossier conditionnant l'avenir de la télévision publique.

Tout en confirmant la pertinence de l'approche synthétique des missions de l'audiovisuel public préconisée au Sénat, cette communication semble démontrer l'existence au sein de la commission européenne d'une attitude de principe assez largement favorable à la télévision publique, et pourrait annoncer une certaine souplesse dans l'examen futur des pratiques nationales, conjurant ainsi les risques que votre commission avait identifiés dans la rédaction de ce qui est devenu l'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986.

La communication sur les aides d'État au service public de télévision prévoit que les États membres devront définir expressément la mission du service public, la commission se réservant de déceler d'éventuelles erreurs manifestes d'appréciation. Cette dernière précision déboucherait inmanquablement sur le processus, entrevu par votre commission en juin 2000, d'examen point par point du catalogue dressé par la loi, si la communication ne précisait pas que la définition adoptée par chaque État peut être large et peut tendre à la réalisation d'un certain niveau d'audience. La conception généraliste de la télévision publique défendue par votre commission semble ainsi entérinée à Bruxelles, et devrait guider l'interprétation de l'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 lors de l'examen des plaintes déposées par plusieurs télévisions commerciales à l'encontre du financement de France Télévision.

La communication admet par ailleurs que la mission de service public puisse comprendre, au delà des programmes de télévision, des services d'information en ligne, sans que les États membres s'exonèrent pour autant dans ce domaine du cadre fixé par le protocole d'Amsterdam, ce qui semble exclure le lancement de sites de commerce en ligne.

Il convient de rappeler à cet égard que le traité d'Amsterdam créant l'Union européenne comportait un protocole aux termes duquel « les dispositions du traité instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des États membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque État membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte ».

La communication sur les aides d'État au service public de télévision éclaire la façon dont la commission entend interpréter et appliquer ce texte.

D. AUDIOVISUEL INTERIEUR ET A UDIOVISUEL EXTÉRIEUR

Votre rapporteur tient à relever l'exigence accrue de coordination et de synergie que la convergence des médias suscite entre les organes de l'audiovisuel intérieur et ceux de l'audiovisuel extérieur.

En ce qui concerne par exemple la radio, l'irruption de la radio sur internet, phénomène majeur pour les radios internationales, tend à remettre en cause les cloisonnements traditionnels. Les stations de toutes les régions du monde sont désormais à la portée de l'ensemble des auditeurs et internautes. C'est donc la capacité d'adaptation des radios à la demande de publics très divers qui fait désormais la différence entre elles. La dilution potentielle de la spécificité des radios internationales doit alors conduire les pouvoirs publics à favoriser activement l'implication des radios nationales dans l'effort radiophonique extérieur, afin de réaliser des économies d'échelle, d'éviter des redondances et surtout d'enrichir l'offre radiophonique française aux auditeurs dans l'ensemble du monde.

Par ailleurs, la convergence des médias, qui permet désormais de fournir un ensemble très divers de services d'audiophonie, de télévision, de téléphonie sur un même petit récepteur numérique, et qui va très rapidement conduire les opérateurs à proposer des offres groupées multimédias, devrait encourager la définition de stratégies d'alliance entre l'ensemble des opérateurs publics.

En ce qui concerne la télévision, les nombreuses actions menées en faveur de l'exportation des chaînes publiques confirment la tendance croissante à l'effacement des frontières entre l'audiovisuel extérieur et l'audiovisuel intérieur.

Il serait en conséquence indispensable de mettre rapidement en place une structure de coordination rassemblant les organismes publics de radio et de télévision, ainsi que l'Agence France Presse, afin de réaliser les synergies nécessaires.

Votre commission des affaires culturelles porte une attention spéciale à l'organisation dans ce sens de l'ensemble de l'audiovisuel public.

Elle regrette par ailleurs la modestie des efforts consentis en faveur des organismes de l'audiovisuel extérieur, spécialement de la radio, dans le projet de budget pour 2002.

III. LE LANCEMENT DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE DE TERRE

Le lancement de la télévision numérique de terre (TNT) a débuté sur le plan juridique au début du mois d'août 2001 avec la publication d'une décision du CSA «*relative à un appel aux candidatures pour l'édition de services de télévision à vocation nationale diffusée par voie numérique hertzienne*».

Déjà des polémiques éclatent, les positions les plus contrastées, parfois très critiques, sont affichées par les principaux intéressés. Jeux de rôles et gesticulations d'acteurs économiques conscients qu'ils feront le succès ou l'échec de la TNT et désireux de répondre en position de force à l'appel aux candidatures ? Absence d'illusion à l'égard d'une démarche dont le Sénat avait, est-il besoin de le rappeler, profondément critiqué les postulats et les modalités lors de la discussion de la loi du 1^{er} août 2000, opposant aux dispositions élaborées par le gouvernement des propositions très différentes ?

Cela apparaîtra avec les premiers bilans. A ce stade, il est possible et utile de faire le point sur le déroulement des premières opérations de lancement de la TNT, sur les prises de position de l'ensemble des acteurs, sur l'évolution des expériences étrangères, et d'identifier parmi ces informations quelques tendances qu'il importe de confronter aux intentions affichées lors de l'adoption de la loi du 1^{er} août 2001.

A. VOLONTARISME, RÉTICENCES, IMPEDIMENTA

1. Volontarisme

a) *Les pouvoirs publics*

Le volontarisme est l'attitude naturelle des pouvoirs publics, gouvernement qui a fait adopter par le Parlement un régime juridique de la TNT dont l'échec serait sien, et CSA chargé d'appliquer ce dispositif dont il avait au demeurant préalablement approuvé les principaux choix.

Conformément à ce que prescrivait la loi, et dans les délais prévus, le CSA a procédé à l'automne 2000 à une concertation entre les acteurs privés et publics concernés, sur l'aménagement du spectre hertzien, en vue du développement optimal de la TNT. Un cahier des charges de la planification des fréquences a été adopté et publié. Il a été décidé de viser la mise en place de réseaux comparables à ceux de la diffusion analogique, afin de favoriser la rapidité des travaux (les sites des émetteurs de TDF pourront généralement être utilisés pour la diffusion numérique sous réserve de travaux d'adaptation

nécessitant souvent l'obtention des permis de construire), de minimiser les coûts et d'obtenir la meilleure compatibilité possible avec l'orientation actuelle des antennes réseau de réception. La TNT sera ainsi lancée sur des canaux adjacents aux canaux analogiques existants, que l'on appelle « fréquences taboues » parce qu'elles sont inutilisées afin de garantir l'absence d'interférence entre les signaux diffusés à partir des émetteurs analogiques.

A la suite de cette consultation, conformément à l'obligation, résultant de la loi du 1^{er} août 2000, de publier une première liste des fréquences disponibles avant le 31 juillet 2001, une liste des sites et fréquences destinés à la TNT a été établie, ce qui a permis au CSA d'engager avec l'appel aux candidatures du 24 juillet 2001 la procédure d'attribution des capacités numériques.

Il convient de rappeler à cet égard les règles d'attribution inscrites dans la loi. Celle-ci distingue le cas du secteur public, le cas des chaînes hertziennes existantes, et celui des autres candidats éventuels.

En ce qui concerne le secteur public, l'Etat peut exercer un droit de priorité auprès du CSA pour que celui-ci attribue des capacités numériques aux sociétés France 2, France 3, La Cinquième, Arte et La Chaîne parlementaire. La même disposition s'applique à de futures filiales de France Télévision ayant pour objet d'éditer des services de télévision diffusés en mode numérique, ne donnant pas lieu au paiement d'une rémunération de la part des usagers et répondant à des missions de service public. Le gouvernement a annoncé sa décision de créer trois nouvelles chaînes de service public en TNT, l'une consacrée à l'information, une autre aux régions, une dernière à la rediffusion, comme il été indiqué ci-dessus.

Le CSA devra donc attribuer en priorité des canaux numériques aux chaînes publiques et veiller à regrouper sur une ou plusieurs fréquences les services bénéficiaires. Les chaînes publiques seront donc rassemblées au sein des mêmes multiplexes. A contrario, d'éventuels autres projets de chaînes publiques ne répondant pas aux conditions indiquées plus haut (notamment la gratuité et l'accomplissement d'une mission de service public) devront suivre la procédure des appels aux candidatures.

En ce qui concerne les chaînes hertziennes existantes, T1, CanalPlus et M6 bénéficient d'une priorité d'accès au réseau numérique terrestre pour la reprise intégrale et simultanée de leur programme. Ces trois services, qui maintiendront parallèlement leur diffusion analogique, se verront donc attribuer un canal numérique pour le simulcast de leur programme, dans les mêmes conditions de mise à disposition auprès du public (en clair pour TF1 et M6, en crypté pour Canal Plus), si elles en font la demande. La même disposition s'appliquera aux chaînes hertziennes locales autorisées au jour de la promulgation de la loi du 1^{er} août 2000, une demi-douzaine de sociétés. Les éditeurs de chaînes privées nationales hertziennes pourront également

bénéficiaire automatiquement chacun d'un second canal pour la diffusion d'un service de télévision répondant par ailleurs aux impératifs et critères définis par la loi.

En ce qui concerne enfin les « nouveaux entrants », les canaux restant disponibles seront attribués après lancement d'appels aux candidatures, nationaux et locaux, et après audition publique des candidats.

Conformément à la loi, le CSA a pu, sans attendre l'achèvement de la planification de l'ensemble des fréquences, décider de sélectionner des services nationaux lors d'un premier appel aux candidatures ne concernant qu'une partie du territoire, les services autorisés étendant alors progressivement leur zone de diffusion au fur et à mesure de la disponibilité des fréquences et de la numérisation du réseau, sans nouvel appel aux candidatures.

Les candidats nationaux et locaux devront constituer un dossier de candidature, précisant notamment les caractéristiques générales du service et du programme (pour les services à vocation locale la part de la programmation réservée à l'expression locale), le plan d'affaires, les caractéristiques techniques, les zones géographiques de diffusion et, pour les services à vocation nationale, les engagements éventuels en matière d'extension de couverture du territoire, les modalités de commercialisation à commencer par le système d'accès sous condition si le service est crypté, le besoin en bande passante pour la diffusion, les propositions éventuelles relatives à la fréquence et au regroupement technique ou commercial de son service avec d'autres, les données associées au programme de télévision, et enfin les engagements pris en matière de délai de mise en exploitation du service.

L'appel à candidatures du 24 juillet 2001 prévoit le déroulement des attributions d'autorisations selon le calendrier suivant :

- 29 novembre 2001 : réponse à l'appel aux candidatures ;
- décembre 2001 : publication de la liste des candidats recevables ;
- mars 2002 : sélection des dossiers de candidatures ;
- juillet 2002 : autorisation des éditeurs de services (après élaboration des conventions avec chaque éditeur sélectionné) et octroi des droits d'usage de la ressource radioélectrique aux sociétés relevant du secteur public.

Dans un délai de deux mois à compter de la délivrance des autorisations aux éditeurs de services privés et de l'octroi des droits d'usage de la ressource radioélectrique pour la diffusion des services du secteur public, les éditeurs titulaires d'un droit d'usage d'une même ressource radioélectrique proposeront conjointement un opérateur de multiplex.

Les étapes ultérieures seront le choix des distributeurs commerciaux et l'élaboration des accords visant à l'interopérabilité des systèmes d'accès sous condition des éditeurs de chaînes payantes.

La diffusion des programmes devrait avoir lieu à partir de Noël 2002.

Le CSA a en outre décidé le 29 août dernier de lancer au plus tard le 30 novembre les appels à candidatures pour les chaînes locales de la TNT, pour lesquelles trois canaux ont été réservés.

Le calendrier dressé par le CSA, dont les *impedimenta* mentionnés ci-dessous rendent d'ores et déjà le respect illusoire, résulte des objectifs et des délais affichés par le gouvernement et partiellement inscrits dans la loi du 1^{er} août 2001. Du dispositif que le Sénat avait adopté lors de la première lecture de la loi du 1^{er} août 2001 afin de mettre en place les conditions d'un lancement rapide et efficace de la TNT, le gouvernement a retenu un seul principe, la nécessité d'un démarrage rapide, dynamique et coordonné associant l'ensemble des acteurs effectifs de la TNT, en oubliant –parmi bien d'autres orientations utiles– les corollaires indispensables du volontarisme public : l'implication et l'adhésion effective des opérateurs privés, dont la contribution à la réussite du projet est incontournable.

Ainsi le Sénat avait-il souhaité ne pas inscrire dans la loi des délais risquant de se transformer en autant d'indicateurs d'échec, mais seulement des rendez-vous.

Le constructivisme du gouvernement n'a pu se satisfaire d'une démarche aussi modestement réaliste. L'échéance de Noël 2002 a été fixée, des étapes relais inscrites dans la loi, Mme Catherine Tasca, ministre de la culture et de la communication, a manifesté à de multiples reprises l'intention du gouvernement de tenir ces échéances, concédant simplement le 8 octobre dernier que si la publication des textes fixant les obligations des futures chaînes de la TNT, initialement prévue avant le 15 octobre, pouvait prendre quelques semaines supplémentaires, cela n'aurait « *vraisemblablement aucune conséquence sur le lancement de la TNT, ou à la marge* »...

b) Le secteur public

Le volontarisme est aussi la position naturelle du secteur public audiovisuel, auquel la TNT offre un créneau de développement intéressant alors que le développement rapide de l'offre de services thématiques, les progrès annoncés de l'offre de services interactifs et l'éclatement de l'audience, conjugués avec un rôle un peu marginal dans l'économie du satellite, semblaient profiler la menace d'un déclin progressif.

Le groupe a rapidement pris la mesure de cet enjeu : « *porté et défendu par le groupe France Télévision, tout entier, le numérique terrestre*

est un projet fédérateur, mobilisateur et conquérant. Son objectif fondamental est de permettre à France Télévision de gagner une place de leader parmi les chaînes européennes dans le respect de ses missions de service public.

C'est enfin un projet cohérent pour un groupe qui prépare la télévision de demain. En décidant d'organiser son développement autour du numérique terrestre, France Télévision a la conviction de préparer, au mieux des intérêts de la nation, l'entrée des téléspectateurs dans le XXI^e siècle. »

Tel fut le commentaire dont le président de France Télévision accompagna la présentation au conseil d'administration du 24 octobre 2000 d'un « projet numérique » prévoyant, pour un coût global en année pleine évalué entre 1,6 et 1,8 milliard de francs, outre la duplication numérique de France 2, France 3 et La Cinquième, la création d'un « canal multi-choix » de rediffusion des programmes de ces trois chaînes, la création d'une chaîne d'information en continu, la création d'une offre locale, la création d'une chaîne du sport, celle d'une chaîne des arts et des spectacles en partenariat avec Arte, celle d'une chaîne des 13-24 ans à vocation éducative et multiculturelle en partenariat avec La Cinquième, ainsi qu'une offre interactive et de services éventuellement liée aux programmes traditionnels diffusés en numérique.

On a noté plus haut la façon dont s'effectue la préparation de France Télévision au lancement de la TNT avec une offre supplémentaire effective de trois chaînes thématiques.

c) Les nouveaux entrants

Participent au volontarisme des pouvoirs et des chaînes publiques les « nouveaux entrants », éditeurs existants ou potentiels de services de télévision, à la recherche d'une place à prendre dans la diffusion hertzienne terrestre, support toujours prédominant de la communication audiovisuelle dans notre pays, puisque seulement 20 % des foyers accèdent actuellement à l'offre du câble et du satellite.

Selon M. Eduardo Malone, président du directoire de Pathé, « *parmi ceux qui vont postuler à l'attribution de fréquences numériques terrestres, Pathé occupe une place unique par son indépendance et son statut d'acteur majeur de la culture populaire française, depuis la création du cinéma au siècle dernier jusqu'aux grands succès d'aujourd'hui, comme Astérix. Pathé entend donc être présent sur les deux terrains distincts qui constitueront la télévision numérique terrestre.*

Sur le gratuit tout d'abord, Pathé souhaite faire partie des nouveaux entrants qui contribueront à ouvrir le paysage audiovisuel et à accroître le pluralisme. Ainsi, Pathé proposera au CSA la candidature d'une ou deux chaînes hertziennes nouvelles. Le plus avancé de ses projets est élaboré en

étroite collaboration avec Réservoir Prod, la société de production de Jean-Luc Delarue dont les programmes fédérateurs sont à même de répondre aux attentes de nombreux téléspectateurs.

Sur le numérique terrestre payant, Pathé étudie les conditions dans lesquelles elle pourra proposer la candidature de ses chaînes thématiques telles que Voyage, leader sur le thème de la découverte, Comédie !, Pathé sport et Cuisine.tv, créée tout récemment, qui répond à une attente forte du public pour des programmes offrant à la fois services et divertissement ».¹

Lagardère Média s'annonce aussi comme partie prenante au lancement de la TNT.

2. Réticences

a) Les opérateurs traditionnels

Plus se rapproche l'échéance de l'appel à candidatures, plus s'exprime la réticence des opérateurs traditionnels de la télévision hertzienne à l'égard d'un processus qui leur semble d'autant plus mal amorcé qu'ils ne sont pas sûrs de conserver à son terme la position de force que leur offre à l'heure actuelle la diffusion analogique et le marché de la télévision par satellite.

Peu important du reste les raisons affichées ou secrètes des critiques exprimées dans la presse. Comme votre commission l'avait noté lors du débat parlementaire sur le régime juridique de la TNT, leur participation active au lancement du nouveau paysage audiovisuel est incontournable et aurait du être mieux pris en compte pour fonder sur un socle sûr l'économie de la TNT.

Or, le président du directoire de M6 affirmait dans Libération du 27 septembre 2001 : *« Nous allons vers de graves déceptions. Il faut confier cette technologie aux opérateurs existants. Pas pour protéger leur monopole, mais pour que le numérique terrestre, le câble et le satellite soient complémentaires. [...] Ce n'est pas la peine d'autoriser tout un tas de chaînes si elles ne correspondent pas à un marché. Avant d'autoriser, le CSA doit regarder la composition de l'offre. Je suis quand même frappé de voir que les plus enthousiastes pour aller sur le numérique terrestre –France Télévision- le font avec l'argent des autres ! »*

Dans le même esprit, le président de Bouygues déclarait dans Le Figaro-économie des 29 et 30 septembre 2001 : *« Je suis consterné par le dossier de la télévision numérique terrestre. Celle-ci sera à la télévision ce que l'UMTS est à la téléphonie mobile : un désastre. Il n'existe pas d'activité industrielle dans le monde libéral qui puisse s'exercer sans considération*

¹ Dossiers de l'audiovisuel, n° 98, juillet-août 2001.

économique. Or, on a le sentiment que les décisions sur la télévision numérique ne sont pas dictées par des motivations économiques. Les résultats sont dramatiques en Angleterre, premier pays à se lancer dans le numérique terrestre. [...] Je m'interroge sur la volonté réelle du gouvernement. Veut-il déstabiliser les médias en général ? Quelle urgence y a-t-il à introduire un nouveau média en concurrence avec deux bouquets satellites qui assurent déjà en France une couverture parfaite et qui sont lourdement déficitaires ? Pourquoi rajouter une nouvelle technologie au frais du contribuable ? Est-ce un nouveau plan Câble qui a coûté plusieurs dizaines de milliards de francs et qui est toujours déficitaire depuis 20 ans ? Pourquoi, pour une fois, ne pas tenir compte de l'avis des industriels qui ont démontré leur capacité à bien gérer leurs entreprises ? »

On peut aussi noter que dans Le Figaro du 2 septembre 2001, le directeur général de Canal Plus avait exprimé ses doutes dans une tonalité légèrement différente : *« Attention à ce que le numérique terrestre n'aille pas dans le mur ! C'est une belle idée. Elle permet de démocratiser l'accès au numérique. Cependant, le cadre tel qu'il a été fixé fait que la probabilité d'une réussite est très faible. Tirons les leçons des deux expériences malheureuses que nous avons sous les yeux en Europe. [...] En France, la condition absolue du développement du numérique terrestre, c'est le choix d'un distributeur unique qui ne serait pas créé contre les acteurs du satellite mais avec eux. Et qui, tout en garantissant l'entrée de nouveaux éditeurs Lagardère, Pathé, Berda... pourrait faire bénéficier le marché de son savoir-faire marketing et commercial. Une fois que le C.S.A. aura choisi un bouquet de chaîne, il faudra bien que quelqu'un le vende ! Il faut au moins deux millions d'abonnés pour que le numérique terrestre atteigne son équilibre économique. Cela représente deux milliards de francs d'investissements. S'il y a plusieurs opérateurs de distribution ou si l'opérateur de distribution est en concurrence frontale avec le satellite, l'investissement sera bien plus élevé encore. Autrement dit, personne n'ira bien, ce sera sans avenir. »*

Les expériences étrangères offrent en effet des enseignements alarmants.

b) La leçon des expériences étrangères

Dans sa déclaration précitée au Figaro, le directeur général de Canal Plus avait cité deux expériences significatives : *« celle de la Scandinavie qui prouve que lorsqu'il y a plusieurs distributeurs en lice, l'offre est tellement fragmentée qu'elle conduit à l'échec commercial. Celle du Royaume-Uni qui montre que le choix d'un seul opérateur de distribution, s'il est concurrent de l'opérateur satellite, aboutit à un succès commercial mais à un désastre financier. »*

Il est intéressant de présenter un bref aperçu de ces deux situations.

- **La Grande -Bretagne**

Le TNT a été lancée en Grande-Bretagne à la fin de 1998 avec l'attribution par l'Independent television commission (ITC), le régulateur britannique, de trois multiplexes à British Digital Broadcasting entreprise, qui associe Carlton communication et Granada Group, et de trois autres multiplexes aux chaînes hertziennes analogiques existantes, dont un à la BBC. La commercialisation, comprenant la promotion du service, la vente des décodeurs, la formation des installateurs et la vente des abonnements pour les services payants, était assurée par On Digital, émanation de Carlton et de Granada.

Le bouquet On Digital a attiré trois ans plus tard 1 million d'abonnés contre 5,5 millions pour Sky digital, bouquet numérique destiné à être substitué au bouquet satellitaire BskyB analogique et 1,1 million pour le câble numérique.

On Digital espère atteindre 1,7 million d'abonnés et l'équilibre financier en 2003, alors que Sky Digital en prévoit 7 millions à la même échéance.

Le taux de désabonnement d'On Digital a été de 22 % en moyenne en 2000, avec des pointes de 30 %.

Les observateurs, à commencer par le président de Granada, qui a publié en juin dernier des pronostics alarmants, esquissent à partir de ces informations un constat d'échec.

Deux explications sont avancées¹, d'une part les conditions de la commercialisation de la TNT, d'autre part la conformation de son offre de programmes.

On Digital, chargée de commercialiser la TNT, a privilégié les zones dans lesquelles l'ensemble des multiplexes étaient diffusés. Cette stratégie est entrée en contradiction avec le pari initial du gouvernement, qui consistait à préparer le basculement vers le numérique de la télévision analogique en attirant le plus grand nombre possible de téléspectateurs disposés à acquérir un équipement numérique de réception pour disposer d'un grand nombre de chaînes gratuites. C'est dans cette optique que la BBC a lancé seule quatre nouvelles chaînes et plus ieurs autres en partenariat. Du fait du retard pris dans l'extension de la couverture du territoire, le public atteint a été plus restreint que prévu : entre 60 et 75 % de la population a été couverte les deux premières années, 50 % de la population sera couverte en qualité optimale de réception à la fin de l'année en cours.

¹ Cf. *Dossiers de l'audiovisuel*, n° 98, juillet-août 2001, p. 25.

Le pari de la gratuité fut au demeurant une erreur, dans la mesure où le marché du numérique est en fait tiré par les chaînes payantes ayant la capacité de proposer une programmation exclusive, par les chaînes à forte image et par les services interactifs.

Or, sur une offre de 30 chaînes au départ, 13 étaient gratuites.

L'offre de On Digital a atteint entre-temps 54 chaînes, s'est étendue à des services interactifs et au paiement à la séance, et comporte un accès à internet.

La concurrence avec le bouquet numérique de BskyB n'est pas moins hors d'atteinte, dans la mesure où Carlton et Granada sont des opérateurs de la télévision commerciale en clair et n'ont pas accès aux ressources de BskyB, qui est l'un des principaux éditeurs de chaînes payantes du sport et du cinéma. De plus, Sky Digital a dès octobre 1998 distribué gratuitement ses décodeurs en échange d'un abonnement renouvelable d'un an à ses 200 chaînes, ce qui permet aux abonnés de consacrer leur budget télévisuel aux chaînes qu'ils désirent. Par ailleurs, le bouquet Sky Digital a la capacité technique de proposer une offre de service interactif plus performante que celle de On Digital.

Les moyens de renverser ce rapport de forces apparaissent limités. Les actionnaires d'On Digital ont décidé de changer le nom du bouquet au profit de la dénomination ITV Digital, ce qui permettra à ce dernier de profiter de la notoriété d'ITV, premier réseau anglais de télévision avec les chaînes d'ITV et Channel 3. Par ailleurs, les actionnaires du bouquet demandent au gouvernement de fixer la date de suppression de la diffusion analogique et de subventionner l'achat de postes de télévision numériques. Dans la mesure où sur les six millions de téléviseurs vendus en 2000, seuls 10 000 étaient adaptés à la réception numérique, il peut y avoir ici un dernier levier à utiliser pour accélérer la migration vers le T.N.T., au prix d'un engagement financier de l'Etat qui ne figurait pas dans les hypothèses de départ.

- **La Suède**

La TNT a été lancée dans ce pays en avril 1999 avec trois multiplexes puis un quatrième multiplexe à partir de janvier 2000 et 18 programmes actuellement, majoritairement gratuits. La couverture, estimée au départ de 50 % de la population, est aujourd'hui de 79 % et devrait atteindre 98 % en 2002.

Une analyse publiée dans Libération du 3 avril 2001 relève le caractère «catastrophique» du lancement de la T.N.T. dans ce pays : « *les décodeurs coûtent 550 euros, le choix des programmes est minimaliste par rapport au câble et au satellite et les services interactifs sont quasi inexistants* », « *deux ans après le démarrage de la T.N.T., le constat reste*

décevant. 50 000 foyers environ sont équipés d'un décodeur. A rapprocher des 2,3 millions de foyers abonnés au câble ou des 830 000 qui ont choisi le satellite. »

3. Impedimenta

Deux difficultés particulières manifestent d'ores et déjà la difficulté de l'opération de lancement de la TNT

a) L'échéancier

On sait depuis peu que la date de clôture des appels à candidatures, fixée initialement au 30 novembre, sera reportée de plusieurs semaines dans la mesure où le CSA a accordé aux candidats un délai de 45 jours pour leur laisser le temps d'examiner les décrets fixant les obligations de production et de diffusion de la TNT, ce qui supposait que ces décrets seraient publiés avant le 15 octobre.

Or, cinq décrets liés au lancement de la TNT sont actuellement en cours d'élaboration. Trois d'entre eux étendent, dans un souci d'harmonisation, certaines obligations des futures services numériques de terre aux chaînes du câble et du satellite, et modifient les obligations des chaînes cryptées diffusées en analogique ainsi que les règles de diffusion des œuvres cinématographiques. Publiés au début du mois d'août sur le site internet du ministère de la culture, ils ont fait l'objet depuis la rentrée d'un débat critique qui a retardé leur adoption définitive.

Dans un avis publié le 3 octobre 2001, le CSA a considéré que pour assurer la viabilité des chaînes de la TNT, il fallait étaler la montée en charge de leurs obligations, favoriser l'apparition de nouvelles ressources, en particulier de publicité, et privilégier une approche au cas par cas plutôt qu'une réglementation générale et contraignante fixée par les décrets.

En premier lieu, le CSA a jugé « *essentiel que les services cryptés puissent diffuser des messages publicitaires tout au long de leur programmation* », alors que, à l'instar du régime applicable à Canal +, le projet de décret ne les y autorise que pendant les parties de programmes diffusées en clair et 6 heures par jour au maximum. Selon le Conseil « *cette disposition pourrait compromettre la migration de certains services actuellement diffusés par câble et par satellite vers le numérique hertzien* ». En outre, le CSA a souhaité l'ouverture des secteurs interdits à la publicité (distribution, cinéma, presse et éditions).

Concernant les obligations d'investissement dans la production, le CSA s'est prononcé pour une « *montée en charge des obligations étalée sur*

une période plus longue », soit 7 ans au lieu des 5 ans préconisés par le décret, « *cette période maximale de 7 ans, pouvant inclure un éventuel moratoire des 3 ans* ». Par ailleurs, le CSA a considéré « *la clause de non recul du montant des dépenses des services qui seraient diffusés en numérique hertzien après trois ans de conventionnement sur le câble* », comme « *extrêmement préjudiciable pour les services qui connaîtraient une baisse significative de leur chiffre d'affaires d'une année sur l'autre* ». Le CSA a ainsi suggéré qu'il pourrait recevoir « *toute latitude pour déterminer les conditions de la montée en charge en télévision numérique de terre des services issus du câble et du satellite* ». L'ensemble de ces mesures devrait permettre « *aux éditeurs de services d'atteindre leur équilibre économique dans un délai raisonnable* », a estimé le Conseil.

Le CSA a réclamé par ailleurs un certain nombre d'autres modifications, portant en particulier sur la notion de production indépendante, sur l'assiette de calcul des obligations de production pour les services en clair et pour les services payants, ou encore sur les quotas de diffusion d'œuvres audiovisuelles.

b) Les équipements de réception

Il semble qu'au-delà de la question cruciale de l'équipement des ménages en équipements de réception, l'adaptation des antennes râteau actuelles à la réception numérique pose problème dans un certain nombre de cas, alors que la possibilité d'utiliser ces antennes sans adaptation préalable était présentée comme un atout majeur de la TNT.

Dans sa livraison du 7 juin 2001, la revue Écran Total a révélé cette difficulté qui résulterait du fait que la TNT utilise, comme indiqué ci-dessus, les « canaux tabous » du spectre hertzien terrestre, laissés vacants afin de prévenir les risques d'interférences entre signaux diffusés sur des canaux contigus, dus à la puissance des émetteurs analogiques. L'émetteur analogique de la tour Eiffel est toutefois si puissant que la vacance des canaux tabous a été estimée insuffisante pour éviter tout risque de brouillage. Aussi les installateurs d'antennes auraient-ils « bridé » les dispositifs susceptibles de recevoir les émissions de ces canaux. C'est ainsi que 80 % des immeubles parisiens ne pourraient recevoir les programmes de la TNT sans « débridage » préalable de leurs antennes, à un coût estimé entre 400 francs et 1 000 francs selon la date d'installation de l'antenne.

Sachant que la décision d'adapter les antennes collectives appartient aux assemblées générales de copropriétaires, l'adaptation du parc des antennes de Paris pourrait être longue et partielle.

Il serait possible de contourner cet obstacle grâce à la « portabilité », qui permet de recevoir les émissions avec une petite antenne intégrée au téléviseur ou posée dessus. Mais cette possibilité ne profiterait qu'à quelque

40 % des logements. Compte tenu du rôle déterminant du marché parisien dans l'économie de l'audiovisuel, cette situation pourrait avoir des répercussions sur le lancement de la TNT.

B. CONCURRENCE OU CONCENTRATION ?

Il convient de rappeler à titre préalable que le gouvernement avait justifié son choix de faire attribuer service par service, et non par multiplexe comme le proposait le Sénat, les autorisations d'utiliser les fréquences hertziennes terrestres numériques, en invoquant l'objectif de pluralisme et de diversité des opérateurs.

1. Rôle moteur des services payants

a) Hypothèses initiales

La loi du 1^{er} août 2001 a invité le CSA à favoriser les services gratuits lors de l'attribution des fréquences hertziennes terrestres numériques, sous réserve du réalisme de leur plan d'affaires et des capacités économiques, notamment au regard de la ressource publicitaire. Le modèle économique choisi est donc assez semblable aux choix initiaux du gouvernement britannique, qui entendait attirer un large public à la TNT en proposant l'élargissement et la diversification de l'offre gratuite.

La configuration de la consommation audiovisuelle en France semble se prêter particulièrement bien à cette démarche. En effet, 80 % des 24 millions de foyers dotés de 34 millions de récepteurs ne reçoivent que les programmes diffusés par voie hertzienne terrestre analogique et peuvent souhaiter accéder, selon les modalités techniquement peu complexes annoncées, à une offre plus large, d'autant plus qu'elle serait largement gratuite. Au surplus, les foyers abonnés au câble et au satellite pourraient aussi être intéressés par la TNT afin d'accéder à son offre spécifique éventuelle, en particulier celle des chaînes locales.

Par ailleurs, la modélisation économique effectuée par les services du gouvernement semble indiquer que le marché publicitaire pourra financer un nombre significatif de chaînes gratuites. Si la croissance moyenne du marché publicitaire était de 4% par an pendant les 10 prochaines années et si, en fonction des hypothèses les plus raisonnables de partage de l'audience entre les chaînes généralistes historiques et les nouveaux services, ceux-ci recueilleront 19 % des investissements publicitaires, les nouvelles chaînes gratuites recueilleraient au bout de 10 ans quelque 5 milliards de francs. Le marché publicitaire pourrait donc financer au bout de 10 ans une dizaine de chaînes pour des coûts de grille de programmes allant jusqu'à 500 millions de

francs (un coût de grille moyen de 100 millions de francs apparaît raisonnable durant les premières années d'exercice).

b) Rôle des services payants

Mais s'il est une leçon à tirer des expériences britannique et suédoise, c'est que les téléspectateurs sont prêts à faire la dépense d'un boîtier démodulateur ou a fortiori d'un téléviseur numérique pour une offre de programmes exclusive et attractive que les services payants sont mieux en mesure de fournir que les gratuits, compte tenu des relations qu'ils ont eu à nouer avec les meilleures filières d'approvisionnement en programmes cinématographiques et sportifs. C'est le cas de BSkyB en Angleterre, de Canal Plus et de TPS en France.

On note aussi à cet égard qu'avec près d'un foyer sur trois, abonné aujourd'hui à une offre de télévision payante, la France dispose d'une marge significative de développement dans ce domaine par rapport aux autres pays européens à haut revenu.

On remarque enfin que les services payants apparaissent les plus aptes à lever le verrou que constitue l'équipement du public en systèmes de réception.

Dans une contribution à la revue Dossiers de l'audiovisuel publiée en juillet et août 2000, le directeur des études du CSA présente à cet égard une analyse qu'il est intéressant de retenir :

« Les premiers modèles de téléviseurs numériques intégrés devraient être proposés dans les magasins français à la fin de l'année 2002, mais l'incertitude plane sur le rythme d'introduction et l'élargissement de gamme à des prix accessibles au grand public. Les principaux constructeurs alimentant le marché français (Philips, Thomson, Grundig, Sony...) hésitent en effet à opérer une entrée en force massive de ce nouveau produit alors même qu'ils réalisent ces dernières années des ventes florissantes et de confortables marges avec les récepteurs analogiques 16/9 et avec les lecteurs DVD. Pour ne pas perturber ce dernier marché encore largement prometteur, les industriels envisagent de n'introduire au départ le téléviseur numérique intégré que sur les segments haut de gamme puis moyen-supérieur, avec un surcoût de l'ordre de 1 500 francs [...]

Les mêmes industriels trouveront également peu d'intérêt à proposer au public des boîtiers démodulateurs simples et bon marché. Une offre alternative de démodulateurs pourrait alors venir d'outsiders, à la condition qu'ils accèdent aux circuits français de grande distribution réputés protégés. Une hypothèse pourrait être que la communauté des chaînes en clair de la TNT (service public et chaînes gratuites des éditeurs nouveaux entrants) s'allie pour promouvoir une telle introduction.

En définitive, une approche raisonnable consiste à prévoir que l'équipement TNT des ménages français sera en début de période majoritairement assuré par des boîtiers décodeurs fournis en prêt ou location par les éditeurs et distributeurs de chaînes payantes, selon le schéma suivi depuis 15 ans par Canal Plus, le câble et les deux plates-formes satellitaires. On ne saurait considérer toutefois que ce déploiement sera facile et neutre : il implique en effet de très lourds investissements et une capacité d'amortissement sur longue période, réservés aux plus gros acteurs du secteur, qui escomptent en contrepartie des attributions généreuses de fréquences et une large liberté de manœuvre dans la commercialisation des services ».

2. Rôle du distributeur commercial

a) Risque de position dominante

Sous quelle forme les services payants seraient-ils conduits à financer l'équipement du public en boîtiers démodulateurs-décodeurs ? A cette étape apparaît le rôle central du distributeur commercial, ainsi défini dans l'appel à candidatures du 24 juillet 2001 : toute société, distincte des éditeurs de services, chargée d'assurer la commercialisation de leurs services auprès du public.

Un distributeur commercial, ou plusieurs, sera chargé de monter, former, approvisionner, animer un réseau de distribution des boîtiers, et éventuellement d'adaptation des antennes, de commercialiser les abonnements et de suivre les relations avec la clientèle, d'effectuer la promotion publicitaire du bouquet dont il aura ainsi la gestion. Ce sera le véritable pivot de l'économie de la TNT. Il encaissera les abonnements, dont on peut penser qu'il fixera le montant en fonction de paramètres dont la pondération lui appartiendra et non aux chaînes payantes autorisées par le CSA : taux du reversement aux éditeurs, niveau des frais de fonctionnement et de développement du réseau, niveau souhaitable de la concurrence avec l'offre du câble et celle du satellite.

Le directeur des études du CSA a publié à cet égard le diagnostic suivant :

« L'ampleur de cette tâche et des investissements nécessaires conduit souvent à considérer comme incontournable le recours à des distributeurs commerciaux puissants, expérimentés sur le secteur et déjà dotés d'un réseau et d'outils ad hoc, tels que Canal-Satellite et TPS. Cette approche est réaliste, quoiqu'elle conduise à confier aux opérateurs du satellite le robinet de la distribution de la TNT, ce qui pourrait emporter le risque de certaines distorsions : tarification de la TNT alignée sur celle du satellite, démarchage

privilegié en zone urbaine et faible en dehors, puissance de négociation accrue vis-à-vis des éditeurs indépendants... ».

Le souci du pluralisme affiché par le gouvernement ne paraît donc pas empêcher le déclenchement d'une logique de concentration commerciale et la constitution de positions dominantes.

Ajoutons que les deux opérateurs mentionnées ne sont vraisemblablement pas en position égale dans la course qui risque de s'engager pour l'appropriation de la gestion commerciale de la TNT.

b) Rôle de Canal Plus

Si Canal Plus orientait vers la TNT plutôt que vers la diffusion satellitaire les 2,7 millions d'abonnés que la chaîne compte en hertzien analogique, développant sur ce créneau la politique de mise à disposition de boîtiers démodulateurs-décodeurs menée avec succès dans les autres modes de diffusion, le rythme de migration de l'analogique vers le numérique serait accéléré de 18 mois sur 4 ans, selon la modélisation effectuée par le gouvernement, et les perspectives de succès de cette migration seraient sérieusement confortées.

Il est vrai que les obligations d'interopérabilité des boîtiers instituées par la loi feraient profiter les opérateurs concurrents d'un potentiel dont Canal Plus peut souhaiter se réserver le bénéfice.

L'étude précitée remarquait à cet égard :

« Pour autant, et à certaines conditions d'autorisations de chaînes et d'acquisition d'un rôle prépondérant et de libre exercice dans la distribution commerciale, le groupe peut également trouver son compte dans l'option de migration de ses abonnés vers la TNT, notamment en zones urbaines où l'équipement satellite rencontre de fortes résistances, afin de les fidéliser en leur proposant une offre élargie de chaînes du groupe et en prenant de vitesse les offres payantes concurrentes qu'autorisera la TNT ».

Peut-être est-ce en s'inscrivant dans cette perspective que le directeur général de Canal Plus remarquait dans Le Figaro du 2 septembre 2001 :

« En France, la condition absolue du développement du numérique terrestre, c'est le choix d'un distributeur unique qui ne serait pas créé contre les acteurs du satellite mais avec eux. Et qui tout en garantissant l'entrée de nouveaux éditeurs Lagardère, Pathé, Berda... pourrait faire bénéficier le marché de son savoir-faire marketing et commercial. Une fois que le CSA aura choisi un bouquet de chaînes, il faudra bien que quelqu'un le vende ! Il faut au moins deux millions d'abonnés pour que le numérique terrestre atteigne son équilibre économique. Cela représente deux milliards de francs

d'investissements. S'il y a plusieurs opérateurs de distribution ou si l'opérateur de distribution est en concurrence frontale avec le satellite, l'investissement sera bien plus élevé encore. Autrement dit, personne n'ira bien, ce sera sans avenir ».

Le gouvernement est-il résolu à accepter cette perspective ? Dans un entretien publié par Libération du 5 octobre 2001, Mme Catherine Tasca livrait dans ses termes son sentiment sur la proposition de Canal Plus de commercialiser l'ensemble des chaînes de la TNT :

« La distribution est une clé économique importante pour la viabilité du système, l'expérience pas très brillante des pays voisins le prouve. Canal Plus se propose, mais ils sont aussi pressentis par d'autres chaînes. Nous n'avons pas de parti pris, pourvu que les règles de concurrence soient respectées ».

De l'exigence de pluralité au fait accompli de la position dominante d'un seul opérateur, le chemin pourrait être court. La voie choisie par le gouvernement pour lancer la TNT conduit-elle invinciblement à transformer le système oligopolistique de la diffusion analogique en monopole commercial sur le numérique ?

Peut-être ce risque at-il conduit le ministre de l'économie et des finances à confier au directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le 18 octobre 2001, la mission d'étudier « les modalités économiques de nature à assurer à la TNT les meilleurs chances de succès, dans le cadre d'une concurrence effective permettant l'accès des différents intervenants dans des conditions transparentes, ouvertes et non discriminatoires ».

Le gouvernement se serait épargné les soucis à venir s'il avait procédé d'entrée de jeu, comme le Sénat le lui avait demandé, à une étude sérieuse de faisabilité économique de la TNT, afin de définir le profil du régime juridique à mettre en place. C'est l'ensemble du dispositif inséré dans la loi du 1^{er} août 2000, qu'il faudrait revoir, faute d'avoir disposé d'une étude de référence, en particulier à la lumière des analyses que votre commission a prodiguées à différentes reprises des insuffisances de ce texte.

Votre rapporteur rappellera brièvement la substance de ces analyses avant de présenter une ultime suggestion.

**RAPPEL DE LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
CULTURELLES SUR LES CONDITIONS ÉCONOMIQUES
ET JURIDIQUES DU LANCEMENT DE LA TNT**

Appelée en mai dernier à rendre un avis sur plusieurs articles du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, en particulier sur l'article 13 modifiant les conditions d'application aux services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre numérique du plafond de détention par une même personne du capital des sociétés détentrices d'autorisation (plafond de 49%), la commission des affaires culturelles a ainsi résumé¹ les analyses que son rapporteur avait présentées, au cours du débat d'adoption de la loi du 1^{er} août 2000, sur les conditions économiques et juridiques du lancement de la TNT :

La télévision numérique de terre ne correspond pas a priori à un besoin du marché ni à une stratégie de développement élaborée par les opérateurs :

- les principaux diffuseurs privés ont axé leur développement sur le pari réussi du satellite. La télévision numérique de terre remet en question la rentabilité de cet investissement tout en suscitant d'importants besoins de financement ;

- les opérateurs du câble sont menacés par la perspective de la diffusion d'une offre de télévision qui pourrait être moins chère que la leur ;

- pour des raisons techniques, la télévision numérique de terre n'offre pas de perspectives aussi intéressantes que le satellite sur le marché émergent des services interactifs, qui nécessitent la disposition de capacités de diffusion importantes.

La télévision numérique de terre est donc d'abord un projet politique correspondant à une certaine vision de l'intérêt général.

D'une part en effet, le numérique de terre :

- implique, comme la diffusion analogique de terre, l'existence d'un réseau de relais implantés sur l'ensemble du territoire sous le contrôle des pouvoirs publics ;

- implique aussi, du fait de la relative rareté de la ressource de diffusion, le maintien d'un système d'autorisation qui permet de soumettre les services attributaires des fréquences à des obligations d'intérêt général.

Avec le numérique de terre, la France devrait conserver la disposition d'un instrument efficace de politique économique et culturelle.

D'autre part le numérique de terre peut aussi ouvrir la voie à un certain nombre d'évolutions socio-économiques souhaitables, dans la mesure où il devrait permettre :

- d'offrir au public le plus large un grand choix de programmes et de services innovants ;

- de favoriser le développement de la communication locale et de proximité ;

- de permettre aux opérateurs d'accroître à terme, grâce à la réduction de leurs coûts de diffusion, leur rentabilité et donc leur capacité investissement dans les programmes ;

- d'ouvrir un créneau de développement à la télévision publique, qui n'a pas su prendre le virage du satellite, et pour laquelle le numérique de terre apparaît comme un dernier moyen d'opérer la diversification thématique nécessaire pour suivre le fractionnement croissant de l'audience et éviter la marginalisation au sein du paysage audiovisuel.

C'est en fonction de l'ensemble de ces éléments que le Sénat avait pris l'initiative d'introduire dans le projet de loi devenu loi du 1er août 2000 un régime juridique susceptible de permettre le lancement du numérique de terre avec d'excellentes perspectives de succès.

Conscient du fait que le lancement de la télévision numérique de terre dépend de la mobilisation des opérateurs et du fait que celle du secteur privé dépend essentiellement de réalités économiques sur lesquelles l'État a une prise limitée, le Sénat avait adopté, sur la proposition de votre commission, un régime juridique concurrentiel, souple et incitatif, susceptible d'assurer le concours de l'ensemble des acteurs de l'audiovisuel à la réussite de la télévision numérique de terre.

Or le système mis en place sur la proposition du gouvernement par la loi du 1er août 2000 dessine un paysage numérique de terre rigide et largement administré.

Ce système fera en effet émerger à l'occasion des appels à candidatures une offre de programmes éclatée, qu'il appartiendra au CSA d'organiser de son seul chef, en s'inspirant éventuellement des souhaits exprimés par les éditeurs, afin de composer fréquence par fréquence une offre cohérente, attractive et susceptible de provoquer à terme la constitution d'une économie viable de la diffusion hertzienne numérique de terre.

En d'autres termes, le dispositif législatif confie au CSA le rôle d'ensemblier global de la diffusion numérique de terre, rôle crucial pour le lancement de ce marché comme il a été déterminant pour la réussite de la diffusion satellitaire (l'absence d'ensemblier a été en revanche largement responsable des pannes de l'économie du câble).

C'est ainsi, entre autres exemples, que :

- le distributeur de multiplexe, ensemblier naturel et véritable garant du lancement efficace du numérique de terre, en ce qui concerne particulièrement l'organisation et le développement de la diffusion, est réduit à un rôle purement technique et économiquement passif, les futures chaînes ne sachant pas, de leur côté, avec quels partenaires et sur quelles fréquences elles auront à s'entendre pour développer et optimiser leur diffusion ;

- une priorité est accordée aux chaînes gratuites alors que rien n'indique que le marché publicitaire pourra financer la création de plusieurs dizaines de chaînes nouvelles, nationales ou locales, alors que la pénétration du numérique de terre sera trop lente pour que soit possible le basculement vers le clair des chaînes payantes du câble et du satellite, et en dépit de l'essor que la constitution d'une offre payante significative donnerait à l'équipement des ménages en moyens de réception numériques (la présence d'une offre payante inciterait les distributeurs de multiplexe à subventionner largement l'équipement des ménages, comme ce fut le cas pour assurer le succès du Minitel, du satellite et du téléphone mobile) ;

- l'attribution pour 10 ans des autorisations service par service va figer le paysage numérique de terre alors d'une part que l'adaptabilité de l'offre est essentielle à son caractère attractif, alors d'autre part que l'évolution technologique va modifier en permanence les conditions d'une gestion optimale de la ressource disponible sur chaque fréquence, incitant à adapter de façon continue la composition optimale de l'offre de chaque multiplexe.

Votre commission estime que ces choix ont toutes les chances de freiner le lancement de la télévision numérique de terre, avec deux perspectives à la clé :

- un risque financier tout d'abord : la réticence manifeste des opérateurs privés les plus aptes à relever les défis de la télévision numérique de terre - réticence dont le débat sur le seuil de 49 % n'est qu'un indice - dessine à moyen terme la perspective d'un échec dont l'État portera la responsabilité politique du fait des choix idéologiques qui ont présidé à l'élaboration du régime législatif du numérique de terre.

L'État sera invité à prévenir l'échec en assumant certains coûts, on pense au financement des infrastructures de diffusion ou au coût du renouvellement des équipements de réception du public. Le cycle pervers de l'économie structurellement déficitaire et nécessairement subventionnée s'ouvrira ;

- un risque industriel ensuite : mise sous perfusion politique et financière par l'activisme des pouvoirs publics, la télévision numérique de terre atteindra vraisemblablement un stade de développement suffisant pour définitivement compromettre les perspectives de l'économie du câble, et pour infléchir la courbe de croissance du satellite. L'audiovisuel français pourrait ne pas sortir de l'aventure sans avoir laissé passer quelques chances de croissance plus sérieuses.

Comment éviter ces perspectives, comment parer le risque de « retard à l'allumage » qui se profile de plus en plus précisément, comment en un mot assurer efficacement le lancement de la TNT dans le respect du pluralisme et de la libre concurrence des opérateurs ? Le réalisme impose d'y réfléchir à partir de la situation actuelle, et non en fonction de ce qu'aurait pu être un lancement opéré dans des conditions juridiques plus souples, plus efficaces et plus mobilisatrices.

En ce qui concerne la question du distributeur commercial, la constitution éventuelle d'un consortium d'opérateurs chargé de la

commercialisation des services pourrait limiter les risques d'atteinte à la concurrence

En ce qui concerne l'équipement des ménages en tant que condition cruciale du lancement de la TNT, **la voie dirigiste choisie par le gouvernement en juin 2000 peut avoir sa logique, sa cohérence et même son efficacité, à condition de se plier à ce qu'elle impose. L'une de ces exigences est certainement la fixation solennelle et irrévocable d'une date de cessation de la diffusion analogique terrestre, afin de manifester sans ambiguïté l'engagement de l'État en faveur de la TNT.** Tel est sans doute actuellement le meilleur moyen d'inciter les constructeurs à lancer la production en grande série des récepteurs numériques, les ménages à s'équiper, les opérateurs à se mobiliser. **En tout état de cause, les pouvoirs publics ne peuvent accepter l'impossible alternative actuelle, le bateau amiral du distributeur commercial unique ou le vaisseau fantôme des opérateurs réticents et des téléspectateurs absents.**

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 14 novembre 2001**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Louis de Broissia** sur les **crédits de la communication audiovisuelle inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Danièle Pourtaud a réfuté la qualification de modèle dirigiste obsolète appliquée par le rapporteur pour avis au régime juridique de la TNT, observant que les fréquences n'étaient pas attribuées par le Gouvernement mais par le CSA. Elle a estimé que la loi du 1er août 2000 avait privilégié la diversité des éditeurs et la sortie du système de cartellisation existant en diffusion analogique hertziennne terrestre, et que ce problème était indépendant de celui du choix des distributeurs commerciaux de la TNT. Elle a aussi précisé que la loi prévoyait l'attribution d'une partie des fréquences aux programmes locaux et associatifs, renforçant ainsi la diversité des services hertziens.

Elle a exprimé son accord sur la nécessité d'une mobilisation en vue du passage au numérique de terre.

Elle a enfin souhaité connaître le montant des recettes de parrainage des organismes de l'audiovisuel public.

M. François Autain a observé que le rapporteur pour avis s'était déclaré favorable à l'augmentation de la redevance, rappelant que le taux de celle-ci était très faible par rapport aux taux existant en Grande-Bretagne ou en Allemagne.

Il a aussi souhaité savoir si le rapporteur pour avis transposait à la chaîne Public Sénat les critiques portées à l'Assemblée nationale contre le coût de la chaîne parlementaire, les budgets des deux chaînes étant sensiblement équivalents.

M. Jacques Valade, président, a alors exprimé l'avis que l'indice de satisfaction des sénateurs à l'égard de Public Sénat était supérieur à celui des députés à l'égard de la chaîne de l'Assemblée nationale.

M. Philippe Nogrix a demandé au rapporteur pour avis de préciser les raisons pour lesquelles il concluait par une proposition de sagesse une présentation globalement sévère des propositions du Gouvernement, spécialement en ce qui concerne les besoins de financement de l'audiovisuel public, la solidité des objectifs des ressources propres fixés pour 2002 et la pertinence du processus de lancement du numérique de terre.

M. Jack Ralite a estimé que s'il convenait de se réjouir de la position exprimée par l'Europe sur le dossier de l'audiovisuel à l'OMC, il fallait aussi rester vigilant face aux propositions, déposées par les Etats-Unis, le Brésil, le Japon et la Suisse, d'introduire l'audiovisuel dans l'ordre du jour. Il a en outre rappelé l'inquiétude largement exprimée sur ces questions lors des récentes rencontres de Beaune sur le cinéma.

M. Henri Weber, tout en rappelant que les négociateurs européens avaient reçu le mandat de refuser l'introduction de l'audiovisuel dans les débats de l'OMC, a aussi estimé qu'il convenait de garder sur ce sujet une vigilance de tous les instants.

Observant ensuite qu'il avait longtemps été question des obstacles technologiques au lancement de la TNT, tels que le changement des téléviseurs, la réutilisation des antennes et le coût supposé prohibitif de ces opérations, alors que des solutions paraissent à portée de main dans tous ces domaines, il a demandé si le rapporteur pour avis partageait cette analyse.

Notant que les difficultés de la TNT en Grande-Bretagne provenaient de la concurrence destructive que lui avait livrée la télévision par satellite, il a estimé possible d'instituer en France des règles efficaces de compétition. Il a relevé en particulier que l'attribution de la fonction de distributeur à un consortium d'opérateurs paraissait une solution adéquate au problème de la distribution des services payants.

M. Louis de Broissia, rapporteur pour avis, a présenté les réponses suivantes :

- le CSA applique les dispositions législatives qui ont fait l'objet d'une discussion entre le Parlement et le Gouvernement. Il n'y a donc aucune raison de mettre en cause son rôle dans le lancement de la TNT ;

- le Sénat avait réclamé au cours du débat législatif sur le régime juridique de la TNT la réalisation d'une étude économique qui aurait permis de mieux comprendre l'économie de la TNT et de concevoir en conséquence les modalités de son lancement. La question qui se pose actuellement est celle

du rôle du distributeur commercial. Celui-ci ne doit pas pouvoir fixer les règles du jeu ;

- les programmes locaux et associatifs diffusés en numérique de terre pourront effectivement contribuer à la diversité du paysage audiovisuel. Il faut cependant reconnaître que l'on parle moins de ces programmes que des alliances probables ou possibles entre les grands opérateurs ;

- les chiffres du projet de budget de l'audiovisuel public pour 2002 ne sont pas mauvais et ne justifient pas l'adoption d'un avis défavorable. C'est en se projetant à l'horizon de deux ou trois ans que l'on éprouve des doutes légitimes sur l'évolution globale du système audiovisuel, sur la place que le secteur public pourra y tenir, et sur la façon dont le projet de budget prépare l'avenir. C'est pourquoi il apparaît justifié que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la communication audiovisuelle ;

- il serait justifié de procéder les prochaines années à une augmentation raisonnable de la redevance afin d'assurer l'indépendance de l'audiovisuel public ;

- la chaîne Public Sénat n'a pas de problèmes de contenu ou de ligne éditoriale. Il conviendra, grâce à la diffusion en numérique de terre, de faciliter l'accès du public à ses programmes.

La **commission a ensuite décidé**, suivant la proposition de son rapporteur, **de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits de la communication audiovisuelle pour 2002.**