

N° 69

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XI

### COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Par M. Louis de BROISSIA,  
Sénateur.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I. LES CRÉDITS DE 2003</b> .....	5
<b>A. LE BUDGET DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC 2003 : LE CHOIX DE LA CONTINUITÉ</b> .....	5
1. <i>L'évolution des ressources</i> .....	5
2. <i>La structure des ressources</i> .....	6
a) Une conséquente augmentation du produit de la redevance audiovisuelle .....	6
b) La compensation des exonérations : une estimation enfin réaliste .....	8
c) La faible augmentation de la subvention du ministère des affaires étrangères à RFI .....	11
d) La croissance modérée des ressources propres .....	11
<b>B. LE BUDGET DES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC</b> .....	12
a) Les sociétés ayant signé un contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat .....	12
(1) France Télévisions .....	12
(2) Arte France : une confiance renouvelée .....	15
(3) L'INA .....	16
b) Les autres sociétés nationales .....	16
(1) RFI .....	16
(2) Radio France .....	17
(3) RFO .....	17
<b>II. QUELQUES DOSSIERS</b> .....	18
<b>A. DE QUELQUES IDÉES REÇUES SUR LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE...</b> .....	18
1. <i>La redevance : une exception française ?</i> .....	18
2. <i>Les conditions d'assujettissement à la redevance</i> .....	18
a) Les résidences secondaires .....	18
b) Téléviseur noir et blanc et téléviseur couleur .....	18
c) Location d'un téléviseur .....	18
d) Cession d'un téléviseur .....	19
3. <i>Le coût de recouvrement de la redevance</i> .....	19
a) Les effectifs du service de la redevance .....	19
b) Le coût affiché du service de la redevance .....	19
c) Le coût réel du service de la redevance .....	19
4. <i>La fraude</i> .....	20
a) Evaluée par le service de la redevance .....	20
b) ... et par l'IGF .....	20
5. <i>L'avenir de la redevance</i> .....	20
<b>B. FRANCE TÉLÉVISIONS : UN GROUPE EN MUTATION</b> .....	22
1. <i>Le service public et les « programmes culturels »</i> .....	22
a) Une dérive commerciale des chaînes de France Télévisions ? .....	22
b) Le respect des cahiers des charges et des contrats d'objectifs et de moyens .....	23

(1) Les émissions tournées vers la culture, la connaissance et la découverte, les programmes d'information, les magazines de reportages et d'investigations et les émissions de services .....	23
(2) Les spectacles vivants .....	23
(3) Les documentaires .....	24
c) Rentrée 2002 : une grille plus « culturelle » ? .....	24
d) Un choix qu'il convient d'encourager : le refus de la télé-réalité .....	25
2. <i>La poursuite du redressement financier</i> .....	26
a) Un bilan financier satisfaisant .....	26
b) Un plan d'économies respecté .....	27
3. <i>Les ressources publicitaires</i> .....	32
4. <i>Une audience en progrès</i> .....	33
<b>III. LE LANCEMENT DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE DE TERRE</b> .....	<b>36</b>
A. L'ÉTAT DES LIEUX .....	36
1. <i>Le constat dressé par le rapport Boyon</i> .....	37
a) L'identification des « lacunes » du processus de décision .....	37
b) Le calendrier de la TNT .....	38
2. <i>Le travail accompli par le CSA</i> .....	39
B. LE CHEMIN QUI RESTE À PARCOURIR .....	45
1. <i>L'accompagnement de la mise en œuvre de la TNT</i> .....	45
a) Les premières décisions du gouvernement .....	45
b) La poursuite de la constitution des multiplexes .....	47
2. <i>La place du service public dans la TNT</i> .....	47
3. <i>Les télévisions locales</i> .....	49
a) La place encore marginale des télévisions locales .....	50
b) Le problème de l'accès à la publicité télévisée des secteurs interdits .....	52
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>55</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>59</b>

Mesdames, Messieurs,

Avec un montant total de 3,3 milliards d'euros, les ressources de l'audiovisuel public progresseront de 2 % en 2003 par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Cette évolution résulte de l'augmentation de 1,5 % des ressources propres des organismes et de 2 % des ressources publiques qui leur sont allouées. La part des ressources publiques dans le budget des organismes atteindra ainsi 77 % en 2003.

Dans un contexte budgétaire tendu, ce projet prudent mais réaliste, placé sous le signe de la responsabilité de l'Etat et des organismes par le ministre de la culture et de la communication lors de son audition par votre commission le 23 octobre 2002, traduit l'attachement du gouvernement à l'existence d'un service public fort, disposant des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs qui lui sont fixés.

Par-delà ce projet de budget, il convient toutefois de prendre en compte l'importance des questions en suspens.

En effet, les modalités futures du financement de l'audiovisuel public, la place qu'occupera le service public sur la télévision numérique terrestre mais également les conditions de développement des télévisions locales sont autant de problèmes fondamentaux que les pouvoirs publics devront, au plus vite, s'attacher à résoudre.

Votre rapporteur tentera, par ses analyses, de contribuer à la réflexion qui doit nécessairement être engagée dans ces domaines.

## I. LES CRÉDITS DE 2003

### A. LE BUDGET DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC 2003 : LE CHOIX DE LA CONTINUITÉ

#### 1. L'évolution des ressources

Les ressources de l'audiovisuel public s'élèveront en 2003 à **3 303,99 millions d'euros** contre 3 241 millions d'euros en 2002, soit une **progression de 2 %** par rapport à la précédente loi de finances initiale.

Cette évolution du budget de l'audiovisuel public résulte de l'augmentation concomitante des ressources propres des organismes et des ressources publiques qui leur sont allouées.

- Les ressources publiques atteindront **2 538,4 millions d'euros** HT, en progression de 2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

- Les ressources propres, quant à elles, s'élèveront à **764,29 millions d'euros**, soit une hausse de 1,5 %.

En l'espace de cinq ans, la part du financement public est donc passée des deux tiers à plus des trois quarts du budget des organismes. Elle atteindra ainsi 77 % en 2003.

Cette évolution salubre, qui permet de renforcer l'indépendance de leur programmation, justifie que l'on rappelle de temps à autres aux opérateurs publics les exigences de diversité et de qualité qui fondent leur légitimité. De telles rappels ne doivent pas être considérées comme un signe de défiance à leur égard, encore moins comme une entreprise de déstabilisation, mais bien au contraire comme la preuve, s'il en fallait une, de l'intérêt que leur portent les pouvoirs publics.

STRUCTURE DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC (EN %)

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Ressources publiques</b>	69	73,7	76,6	76,8	77
<b>Publicité et parrainage</b>	26	21,9	19,4	19,5	19,2
<b>Autres recettes</b>	5	4,4	4	3,7	3,8
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100

**ÉVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES RESSOURCES  
DU SECTEUR DE L'AUDIOVISUEL**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Budget global (M€)</b>	<b>2 960,7</b>	<b>3 141,1</b>	<b>3 241,5</b>	<b>3 304</b>
écarts en millions d'euros (n/n - 1)	143,6	180,4	100,4	62,5
écart en % (n/n - 1)	4,8 %	6,1 %	3,2 %	2 %
<b>Redevance (M€)</b>	<b>1 980,1</b>	<b>1 933,7</b>	<b>1 950,2</b>	<b>2 028,1</b>
écarts en millions d'euros (n/n - 1)	112,5	- 46,4	16,5	77,9
écarts en % (n/n - 1)	6 %	- 2,3 %	0,9 %	4 %
<b>Concours de l'Etat (M€)</b> <i>. dont remb. exo. redev.</i>	<b>203,3</b> <b>134,4</b>	<b>474,2</b> <b>405,3</b>	<b>538,4</b> <b>468,7</b>	<b>510,4</b> <b>440</b>
écarts en millions d'euros (n/n - 1)	116,1	270,9	64,2	- 28
écarts en % (n/n - 1)	133,1 %	133,3 %	13,5 %	- 5,2 %
<b>Publicité et parrainage (M€)</b>	<b>647,5</b>	<b>608,5</b>	<b>633,3</b>	<b>639,3</b>
écarts en millions d'euros (n/n - 1)	- 83,6	- 38,9	24,7	6
écarts en % (n/n - 1)	- 11,4 %	- 6 %	4,1 %	1 %
<b>Autres ressources (M€)</b>	<b>129,9</b>	<b>124,7</b>	<b>119,7</b>	<b>126,3</b>
écarts en millions d'euros (n/n - 1)	- 10,4	- 5,2	- 5	6,6
écarts en % (n/n - 1)	- 7,4 %	- 4 %	- 4 %	5,5 %

## 2. La structure des ressources

Le budget du secteur public de l'audiovisuel, placé sous le signe de la responsabilité, tant des organismes que de l'Etat, par M. Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture et de la communication, lors de son audition par votre commission, traduit une certaine continuité en matière de politique audiovisuelle. Marqué par la hausse inattendue des encaissements de redevance et la fixation d'objectifs raisonnables en matière de recettes publicitaires, ce budget, prudent à défaut d'être ambitieux, permettra à l'Etat de respecter les engagements pris à l'égard des différents organismes.

### *a) Une conséquente augmentation du produit de la redevance audiovisuelle*

Le produit total de la redevance audiovisuelle s'établira à **2 070,63 millions d'euros** en 2003, en progression de **4 %** par rapport à 2002. Ce produit se compose des encaissements attendus dans l'année -desquels se déduit le coût du service de la redevance- et de l'affectation d'excédents de collecte d'années antérieures.

**PRODUIT DE LA REDEVANCE**

(en millions d'euros)

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>N/N-1</b>
<b>Encaissements bruts</b>	2 050,9	2 104,2	2,6 %
<b>Frais de gestion</b>	73,54	73,54	0,0 %
<b>Encaissements nets</b>	1 977,4	2 030,66	2,7 %
<b>Excédents venant abonder le produit de l'année</b>	13,72	39,97	191,0 %
<b>Total TTC disponible</b>	1 991,12	2 070,63	4,0 %

• **La hausse du produit attendu de la redevance**

Soucieux de ne pas alourdir les prélèvements obligatoires, notamment ceux pesant sur les ménages les plus modestes, le gouvernement a laissé les taux de la redevance audiovisuelle inchangés : ils demeurent fixés à **116,50 euros** pour la détention d'un poste couleur et à **74,31 euros** pour un poste noir et blanc.

Votre rapporteur regrette cette décision.

Déjà l'an dernier, il s'était prononcé en faveur de l'augmentation régulière du taux de la redevance, ou au moins de son maintien en francs constants, estimant qu'une telle politique était nécessaire pour assurer de façon certaine aux différents opérateurs les moyens de financer leur développement.

Il estime nécessaire de rappeler à cet égard qu'avec un montant fixé à 116,50 euros pour la détention d'un poste couleur, notre pays dispose d'importantes marges de manœuvre. Il se situe en effet en dessous de la moyenne européenne, qui s'élève à 142 euros, et très largement en retrait des taux britanniques et allemands fixés respectivement à 179 euros et 193 euros.

**ÉVOLUTION DU TAUX DE LA REDEVANCE**

<b>Années</b>	<b>Télévision Noir et Blanc</b>	<b>Évolution ( % )</b>	<b>Télévision Couleur</b>	<b>Évolution ( % )</b>
1/01/1999	72,41 euros	+ 0,85	113,42 €	+ 1,22
1/01/2000	73,01 euros	+ 0,84	114,49 €	+ 0,94
1/01/2001	73,02 euros	-	114,49 €	-
1/01/2002	74,31 euros	+ 1,76	116,50 €	+ 1,76

Le produit attendu en 2003 des encaissements de redevance audiovisuelle progresse cependant de **2,6 %** par rapport à l'année 2002 (+ 53,26 millions d'euros) pour s'élever à **2 104,2 millions d'euros** TTC.

Cette évolution est liée à la croissance spontanée des encaissements. Cette croissance, qui s'observe chaque année reflète :

- l'augmentation de la population assujettie ;
- l'amélioration du recouvrement grâce aux croisements des fichiers du service de la redevance et de ceux du service de la taxe d'habitation.

Le nombre des comptes suivis par le service de la redevance a ainsi augmenté de 1,9 % en 2000, de 2,1 % en 2001 et de 1,35 % en 2002.

- **La stabilité affichée du coût du service de la redevance**

Les coûts directs du service de la redevance, qui s'élèveront à **73,54 millions d'euros**, font preuve d'une grande stabilité depuis l'an 2000.

**DONNÉES RELATIVES AU SERVICE DE LA REDEVANCE**

Années	Nombre de comptes	Coût du service*	Nombre d'emplois
<b>1999</b>	21 638 648	74,46	1 441
<b>2000</b>	22 051 239	73,54	1 433
<b>2001</b>	22 515 174	73,54	1 428
<b>2002</b>	22 819 129	73,54	1 428

- **L'affectation au produit 2003 de 39,97 millions d'euros d'excédents**

Le service de la redevance ayant perçu des montants supérieurs à l'estimation faite en lois de finances initiale pour 2001 (à hauteur de 17,97 millions d'euros) et 2002 (22 millions d'euros), ces excédents viendront abonder le produit de la redevance perçue en 2003.

*b) La compensation des exonérations : une estimation enfin réaliste*

Le coût des exonérations, compensé par des crédits budgétaires, est calculé, en application de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

- **Un montant en baisse**

La loi du 1<sup>er</sup> août 2000 a posé le principe du **remboursement intégral** des exonérations de redevance au secteur audiovisuel public par le budget général de l'Etat, afin de lui assurer un financement pérenne et indépendant.

Le montant de ce remboursement est fixé à **449,23 millions d'euros** pour 2003, en baisse de 6,1 %.

Cette baisse correspond à un réajustement du nombre de comptes exonérés sur la base des constats effectués en 2001 et 2002. En effet, la mise en œuvre des nouvelles exonérations prévues par les lois de finances pour 2001 et 2002 a permis de préciser le nombre de comptes concernés et par conséquent de rectifier le montant de leur compensation.

#### MONTANT DES EXONÉRATIONS DE REDEVANCE

*(en millions d'euros)*

Année	Montant des exonérations (TTC)	% (N/N-1)
2000	137,2	+650%
2001	413,78	+201,6%
2002	478,57	+15,7%
2003	449,23	-6,1 %

2003 marque donc une rupture dans l'évolution du montant des exonérations. En effet, jusqu'alors, les évolutions constatées traduisaient la mise en œuvre progressive du remboursement intégral des exonérations de redevance entraînant mécaniquement une augmentation des crédits budgétaires dans le financement du secteur public de la communication audiovisuelle. Ce processus semble arrivé à son terme. En effet, le montant des exonérations diminuera en 2003.

- **Un régime simplifié**

Un cadre juridique unique clair et précis s'est enfin substitué à l'empilement de mesures réglementaires qui caractérisait le régime des exonérations de redevance.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES  
DES EXONÉRATIONS DE REDEVANCE**

<b>Catégories de bénéficiaires</b>	<b>Nombre au 31.12.2001</b>	<b>Montant brut*</b>	<b>Nombre au 31.12.2002 (Estimation)</b>	<b>Montant brut*</b>	<b>Nombre au 31.12.2003 (Estimation)</b>	<b>Montant brut*</b>
Personnes âgées (65 ans)	2 657 250	299,1	3 305 000	380,2	3 455 000	397,9
Invalides	669 120	76,1	710 000	82,2	740 000	85,7
Établissements	24 432	2,8	25 000	2,9	25 000	2,9
Fonds de solidarité vieillesse	43 685	4,9	45 000	5,2	45 000	5,2
Personnes âgées (70 ans – LF 2000)	385 785	44,0	480 000	55,7	480 000	55,7
<b>TOTAL</b>	<b>3 780 272</b>	<b>426,9</b>	<b>4 565 000</b>	<b>526,2</b>	<b>4 745 000</b>	<b>547,4</b>

\* Droits non émis en millions d'euros

Les changements réglementaires intervenus depuis le décret n° 92-304 du 30 mars 1992 conduisaient en effet à définir quatre groupes de bénéficiaires de l'exonération de la taxe :

- Les personnes exonérées antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1998

Cette catégorie se composait des personnes qui, nées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1933, bénéficiaient l'année précédente d'un montant de revenu n'excédant pas la limite prévue par l'article 1417-I du code général des impôts (art. 11 bis du décret du 30 mars 1992).

- Les personnes exonérées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998

L'article 2 du décret n° 93-1314 du 20 décembre 1993 bénéficiait aux personnes qui, âgées de 65 ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'exigibilité de la redevance, avaient obtenu le bénéfice de l'exonération sur justification de la perception de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse.

- Les personnes exonérées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001

L'article 32 de la loi de finances pour 2001 exonérait les personnes qui, âgées d'au moins 70 ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'exigibilité de la redevance, n'étaient pas imposées à l'impôt sur le revenu au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'exigibilité.

- Les personnes exonérées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002

L'article 31 de la loi de finances pour 2002 étendait le bénéfice de l'exonération aux personnes qui, âgées d'au moins 65 ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'exigibilité de la redevance, n'étaient pas imposées à l'impôt sur le revenu au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'exigibilité.

Un décret modifiant l'article 11 du décret du 30 mars 1992, publié le 6 octobre 2002 au Journal officiel, a fort heureusement simplifié ce cadre juridique en créant un régime unique d'exonérations pour les personnes défavorisées âgées de 65 ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'exigibilité, lorsqu'elles remplissent simultanément les conditions suivantes :

– ne pas être imposées à l'impôt sur le revenu au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'exigibilité de la redevance ;

– ne pas être passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de la même année ;

– ne pas vivre sous le même toit qu'une personne imposable à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt de solidarité sur la fortune dans les conditions prévues aux deux alinéas précédents.

*c) La faible augmentation de la subvention du ministère des affaires étrangères à RFI*

La contribution du ministère des affaires étrangères au budget de RFI progresse de 1 % à 70,37 millions d'euros.

Votre rapporteur regrette qu'une fois de plus l'augmentation du montant de la redevance accordé à RFI (+2%) soit supérieure à celle de la subvention du ministère des affaires étrangères. Alors que l'actualité internationale prend une importance grandissante, le développement de Radio France Internationale devrait en effet constituer une des priorités de notre action radiophonique extérieure. Compte tenu des crédits alloués au troisième radiodiffuseur international, ceci ne semble malheureusement pas être le cas.

*d) La croissance modérée des ressources propres*

Globalement, les objectifs de ressources propres des organismes sont fixés à **764,29 millions d'euros**, en croissance de 1,5 % par rapport à l'année 2002.

Ainsi, les recettes de publicité et de parrainage, fortement touchées au cours des deux dernières années par la réduction de la durée maximale des écrans publicitaires par heure glissante, sont relevés de 0,95 % à 639 millions d'euros.

Ces prévisions prudentes (6 millions d'euros de recettes supplémentaires pour l'ensemble des organismes) tiennent compte de la morosité actuelle du marché publicitaire et permettront peut-être d'éviter les mauvaises surprises à l'heure des bilans.

Les autres ressources propres (services rendus aux administrations, produits financiers, recettes commerciales...) devront quant à elles progresser de 4,2 % pour atteindre les 125 millions d'euros nécessaires à la réalisation de l'objectif global fixé.

## **B. LE BUDGET DES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

### **PROGRESSION DE LA RES SOURCE PUBLIQUE (COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE ET CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES) PAR ORGANISME**

(EN MILLIONS D'EUROS)

	<i>LFI 2002</i>	<b>PLF 2003</b>	<b>Ecart PLF/LFI</b>	<b>En %</b>
<b>France Télévisions</b>	<i>1 469,9</i>	<b>1 499,5</b>	<b>29,6</b>	<b>2 %</b>
<b>Arte France</b>	<i>183,5</i>	<b>189,0</b>	<b>5,5</b>	<b>3 %</b>
<b>INA</b>	<i>68,2</i>	<b>68,2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Radio France</b>	<i>446,9</i>	<b>455,9</b>	<b>9</b>	<b>2 %</b>
<b>RFI</b>	<i>120,9</i>	<b>122,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5 %</b>
<i>dont progression du compte d'affectation spéciale pour RFI</i>	<i>51,2</i>	<i>52,3</i>	<i>1,1</i>	<i>2,1 %</i>
<i>crédits ministère des affaires étrangères</i>	<i>69,7</i>	<i>70,4</i>	<i>0,7</i>	<i>1 %</i>
<b>RFO</b>	<i>199,1</i>	<b>203,1</b>	<b>4</b>	<b>2 %</b>
<b>TOTAL</b>	<i>2 488,6</i>	<b>2 538,4</b>	<b>49,8</b>	<b>2 %</b>

*a) Les sociétés ayant signé un contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat*

**Les engagements souscrits par l'Etat au travers des contrats d'objectifs et de moyens conclus avec France Télévisions, Arte France et l'INA seront globalement honorés en 2003.**

Ces contrats demeurent la base de référence des relations entre ces sociétés et leur actionnaire public. Toutefois, le report pour des motifs techniques du lancement de la télévision numérique de terre (TNT) a des répercussions financières sur l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions et d'Arte France. Ces nouvelles chaînes devaient ainsi représenter en 2003 une charge d'exploitation de 100 millions d'euros pour France Télévisions.

(1) France Télévisions

Il appartient au conseil d'administration de France Télévisions d'approuver l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de la holding et de

ses filiales pour chaque exercice. Le conseil d'administration approuve également, le cas échéant, après consultation des conseils d'administration des sociétés concernées, les modifications apportées en cours d'exercice à la répartition des ressources publiques allouées par la loi de finances à la société France Télévisions.

C'est pourquoi les prévisions de recettes et de dépenses des trois chaînes de France Télévision pour 2003 sont purement indicatives, le conseil d'administration de la holding devant les entériner formellement dans les mois à venir.

– Les ressources publiques

Depuis la constitution de France Télévisions par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000, c'est au groupe que sont désormais versées les ressources publiques. Celui-ci les répartit ensuite entre France 2, France 3 et France 5.

Pour l'exercice 2003, les ressources publiques allouées à France Télévisions progresseront de 2 % à **1 499,5 millions d'euros**. En revanche, la ventilation de ce montant entre les trois sociétés nationales n'est pas encore connue.

Certes, le contrat d'objectifs et de moyens signé le 20 décembre 2001 entre l'Etat et le groupe prévoyait une croissance de la ressource publique de 3,1 % par an. Toutefois, ce taux de croissance tenait compte du lancement des chaînes des nouvelles chaînes du groupe qui devaient être diffusées sur la TNT. Compte tenu du retard pris par la TNT et du réexamen légitime des projets de chaînes développés par France Télévisions, ces 2 % semblent correspondre à une croissance raisonnable de la ressource publique pour les chaînes existantes.

– Les ressources propres

Le tableau ci-dessous résume les prévisions de recettes publicitaires et de parrainage de chacune des trois entités composant France Télévisions.

**RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE DU CHIFFRE D'AFFAIRES DE FRANCE 2, FRANCE 3 ET FRANCE 5 POUR 2003**

*(en millions d'euros)*

	<b>France 2</b>	<b>France 3</b>	<b>France 5</b>
<b>Chiffre d'affaires</b>	1002,3	1094,2	155,5
<i>Dont publicité et parrainage en net facturé</i>	363,3	262,4	18,2

L'évolution des ressources publicitaires et de parrainage prévue pour 2003 pour chacune des trois chaînes est relativement prudente et devrait

permettre, en cas de rebond du marché en cours d'année, de dépasser les objectifs fixés. Les documents budgétaires font en effet état d'une augmentation des recettes de France 2 et France 5 (+1 % et +4 % respectivement) et d'une légère diminution de celles de France 3 (- 0,56 %).

Au total, le groupe devrait compter sur plus de 643 millions d'euros de ressources publicitaires et de parrainage en 2003 alors que le contrat d'objectifs et de moyens avait fixé, pour cette même année, un objectif de 622 millions d'euros.

– Les charges

Les mesures nouvelles bénéficieront avant tout aux dépenses de programmation de chacune des chaînes. En effet, le coût de grille progressera de :

- 3,1 % pour France 2 ;
- 3,3 % pour France 3 ;
- 3,8 % pour France 5.

Au niveau du groupe, l'évolution du coût de grille sera de 3,25 %, soit 0,15 % de moins que l'objectif de 3,4 % fixé en moyenne sur les années 2001-2005 par le contrat d'objectifs et de moyens. Néanmoins, il convient de rappeler que dès la première année d'exécution du COM (l'année 2001) France Télévisions a nettement dépassé cet objectif moyen. En effet, en 2001, en données consolidées, la hausse du coût de grille s'est élevée à 5,3 %, en raison :

- du passage à 24 heures de la grille de France 5 et à sa refonte quasi complète (80 %) pour l'occasion ;
- du coût des programmes d'information au titre de la couverture des événements du 11 septembre.
- Contrepartie nécessaire des efforts réalisés en faveur des grilles de programmes, l'augmentation des autres postes de dépenses sera maîtrisée. Il en va notamment ainsi des charges de personnel qui augmenteront de 2,7 % en moyenne pour les trois sociétés en dépit du nouveau dérapage de la masse salariale de France 3 dont le taux de progression atteindra 5,7 % en 2003.

**RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE DES CHARGES DE FRANCE 2,  
FRANCE 3 ET FRANCE 5 POUR 2003**

*(en millions d'euros)*

	<b>France 2</b>	<b>France 3</b>	<b>France 5</b>
Achats et variation de stocks (y compris programmes)	573,4	353,8	87,0
Services et consommations externes	160,8	212,0	33,8
Impôts et taxes	61,4	86,7	9,7
Charges de personnel	158,1	387,9	15,7
Amortissements et provisions (y compris programmes)	523,8	319,8	89,6
Autres charges de gestion courante	45,1	47,3	9,8
<b>Total charges d'exploitation</b>	<b>1522,6</b>	<b>1407,5</b>	<b>245,6</b>
<b>Résultat net prévisionnel</b>	<b>1,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>
<b>Evolution prévisionnelle du coût de grille (3) en M€</b>	<b>701,1</b>	<b>708,7</b>	<b>87,0</b>
en % par rapport à l'année précédente (y compris variation des provisions sport et décret de production)	3,10 %	3,30 %	3,8 %

*(3) La progression du coût de grille de France 5 en 2002 résulte de la diffusion 24h/24h sur l'offre câble-satellite*

(2) Arte France : une confiance renouvelée

La progression de 3 % des ressources publiques attribuées à la société traduit l'importance que le gouvernement attache à la chaîne culturelle franco-allemande qui, à terme, ambitionne de devenir « la colonne vertébrale d'une Europe culturelle » selon les termes du président d'Arte-France, M. Jérôme Clément.

Grâce au prélèvement de 1,3 millions d'euros effectué sur son fonds de roulement, le budget d'Arte France s'élèvera à 192,61 millions d'euros, en croissance de 3,9 %.

Ces 7,23 millions d'euros de crédits supplémentaires bénéficieront essentiellement aux programmes (+ 5,7 %) et aux mesures salariales (+ 9,3 %).

Le report de la diffusion 24 heures sur 24 sur le numérique de terre permet un financement équilibré de la chaîne, répondant aux obligations du contrat d'objectifs et de moyens :

- le financement d'une grille de programmes de soirée alliant l'ambition éditoriale et la proximité avec les téléspectateurs, dans la continuité de la grille mise à l'antenne en septembre 2001 ;

- le développement progressif d'une grille de journée comportant des programmes spécifiques, en particulier pour les après-midis et les matinées du week-end ;

- le soutien à la création et à la production audiovisuelle et cinématographique.

### (3) L'INA

Comme le prévoit son contrat d'objectifs et de moyens, les ressources publiques allouées à l'INA seront stables en 2003. Cette stabilisation intervient après la forte hausse de l'an passé (+ 7,7 %) destinée à lui permettre d'assurer le financement du plan de numérisation du patrimoine audiovisuel.

Du fait de cette stabilisation, le budget de l'INA ne progressera que de 0,6 %, à 100,57 millions d'euros.

#### *b) Les autres sociétés nationales*

Pour les trois sociétés –RFI, Radio France et RFO– qui n'ont pas encore conclu de contrat d'objectifs et de moyens, l'année 2003 devra donner l'occasion d'une réflexion approfondie sur leurs orientations.

La poursuite de la procédure de contractualisation entre l'Etat et les sociétés de l'audiovisuel public permettra en effet de clarifier leurs orientations stratégiques tout en leur donnant une plus grande visibilité sur le financement de leur développement.

#### (1) RFI

La rationalisation du dispositif de diffusion et de production et la poursuite de la modernisation interne de la société constitueront pour RFI les principaux objectifs de l'année 2003.

La société disposera de 1,8 million d'euros supplémentaires grâce à la progression de 2 % du montant qui lui est alloué au titre de la redevance et de celle 1 % de la subvention que lui accorde le ministère des affaires étrangères.

Avec un budget de 126,8 millions d'euros en progression de 3 %, RFI devra faire preuve de créativité pour maintenir son rang de troisième radiodiffuseur international, derrière la BBC et Voice of America mais au même niveau que la Deutsche Welle.

En 2003, les mesures nouvelles bénéficieront essentiellement aux programmes (+ 12 %).

## (2) Radio France

Radio France verra sa dotation en ressources publiques pour 2003 progresser de 8,98 millions d'euros, soit 2 %.

Toutefois, c'est sur l'augmentation de ses ressources publicitaires que la société compte surtout pour financer son développement. En effet, la progression des ressources commerciales est estimée à 17 %, soit une hausse supérieure encore à celle réalisée en 2001 (+ 16,7 %). Compte tenu de l'état actuel du marché publicitaire, cet objectif paraît toutefois assez optimiste.

Ces nouveaux moyens seront consacrés à :

- la poursuite du plan de développement de l'action régionale ;
- l'effort de numérisation de ses antennes ;
- l'amélioration des programmes (+ 15,3 %).

Ils permettront par ailleurs le lancement des travaux de mise aux normes de l'immeuble de l'avenue du Président Kennedy à Paris.

## (3) RFO

Le budget de RFO augmentera faiblement en 2003, de 1,4 % exactement, soit moins que la plupart des autres organismes publics et ce en dépit de l'augmentation de 2% des ressources publiques allouées à la société. Cette situation est liée à la baisse anticipée des recettes publicitaires de la société, qui passeront de 13,72 millions d'euros en 2002 à 12,70 millions d'euros en 2003. L'ampleur de cette baisse (- 7,4 %) est aussi inexplicable que celle de la hausse des recettes publicitaires de Radio France (+ 17 %).

Contrairement aux autres sociétés publiques, les mesures nouvelles de RFO ne profiteront pas aux dépenses de programmes, qui resteront identiques à celles de l'an passé, mais en quasi totalité aux dépenses de diffusion (+ 6,8 %) et aux mesures salariales (+ 2,2 %).

## II. QUELQUES DOSSIERS

### A. DE QUELQUES IDÉES REÇUES SUR LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE...

#### 1. La redevance : une exception française ?

La redevance n'est pas une exception française, loin de là. En effet, ce mode de financement de l'audiovisuel public existe dans 13 pays de l'Union européenne sur 15.

A titre indicatif, alors que le montant de la redevance pour un poste couleur est de 116,5 euros en France, il est de 179 euros au Royaume-Uni et de 193 euros en Allemagne. La moyenne européenne se situe quant à elle à 142,3 euros.

#### 2. Les conditions d'assujettissement à la redevance

Une seule redevance pour tous les appareils détenus à une même adresse doit être acquittée, à condition de les utiliser à titre privé. Une majoration de 30 % est appliquée en cas de paiement tardif.

##### *a) Les résidences secondaires*

L'achat d'un poste de télévision pour une résidence secondaire donne lieu au paiement d'une redevance pour ce poste.

Autant de redevances doivent être acquittées que la personne possède de résidences secondaires habituellement équipées d'un ou de plusieurs téléviseurs.

##### *b) Téléviseur noir et blanc et téléviseur couleur*

En cas de possession simultanée d'un téléviseur noir et blanc et d'un téléviseur couleur, une seule redevance pour l'appareil couleur doit être acquittée.

##### *c) Location d'un téléviseur*

La redevance doit être acquittée pour la durée de la location au commerçant qui loue l'appareil.

La somme due est égale à un vingt sixième de la redevance annuelle par période ou fraction de période de sept jours.

*d) Cession d'un téléviseur*

La cession d'un appareil, à titre gratuit ou non, doit être signalée au centre de redevance.

Le nouveau détenteur devra régulariser sa situation auprès de son centre, dans les trente jours à compter de l'entrée en possession de l'appareil.

### **3. Le coût de recouvrement de la redevance**

*a) Les effectifs du service de la redevance*

1 428 postes budgétaires sont affectés au service de la redevance audiovisuelle. Ils se répartissent très inégalement entre sept centres : Rennes, Lille, Lyon, Strasbourg, Toulouse, La Réunion et les Antilles

*b) Le coût affiché du service de la redevance*

La dotation budgétaire allouée au service de la redevance pour 2003 s'élève à **73,54 millions d'euros** (482,4 millions de francs) pour un rendement de la taxe évalué à 2,1 milliards d'euros. Mais cette dotation ne correspond qu'à une partie du coût du service.

*c) Le coût réel du service de la redevance*

En effet, l'Inspection générale des finances, dans son *rapport d'enquête sur le coût, l'efficacité et les perspectives d'évolution du service de la redevance audiovisuelle* daté de novembre 1999, précise que « de nombreuses dépenses ne sont pas directement supportées par le budget du service mais par celui de l'Etat ». Il s'agit :

- du recouvrement contentieux de la redevance que la DGCP supporte sans le « refacturer » au service ;
- des rémunérations accessoires des agents d'encadrement ;
- de l'occupation domaniale des locaux ;
- des cotisations « maladie » financées sur le budget des charges communes ;

– de l'équivalent des charges patronales retraite pour les agents du service de la redevance.

Une fois ces charges réintégréées, le coût global de la redevance s'élevait donc en 1998 à 896 millions de francs (136,6 millions d'euros), la dotation budgétaire du service ne représentant sur ce total que 488 millions de francs (74,4 millions d'euros) soit 45,5%.

Votre rapporteur estime nécessaire que le coût du service de la redevance budgété corresponde au coût réel consolidé. En effet, seul un tel effort de transparence permettrait de faire taire les critiques parfois fantaisistes adressées à un coût de collecte jugé à tort prohibitif.

#### **4. La fraude**

##### *a) Évaluée par le service de la redevance...*

Le service de la redevance évalue le taux d'évasion de la redevance audiovisuelle à **6%**.

##### *b) ... et par l'IGF.*

Le rapport précité indique que «l'évaluation de ce taux (de fraude) (...) ne fait pas l'objet d'une étude approfondie de la part du service. En effet, les éléments permettant d'effectuer ce suivi ne sont pas disponibles (...). Il est donc très difficile de pouvoir apprécier la situation d'ensemble du service par rapport au potentiel à taxer.

Cependant une estimation a pu être faite. Il ressort de cette étude (...) que l'écart total s'établit à **16,7 %**, correspondant à une évasion de **10,9 %** pour les résidences principales et un écart de **65,9 %** pour les résidences secondaires ».

Certes, depuis lors, le croisement des fichiers de la redevance avec ceux de la taxe d'habitation a certainement permis de limiter la fraude. Néanmoins, il est tout à fait improbable qu'il ait permis de l'éliminer complètement. Devant votre commission, le ministre de la culture et de la communication a d'ailleurs déploré que **10 %** des assujettis persistent à frauder la redevance pour un coût supérieur à 200 millions d'euros.

#### **5. L'avenir de la redevance**

Selon l'article 63 de la loi organique relative aux finances publiques, « à défaut de dispositions législatives particulières », les taxes parafiscales ne

pourront être perçues que jusqu'au 31 décembre 2003 « *selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement* ». Dans ces conditions, un nouveau mode de financement de l'audiovisuel public doit d'ici là être trouvé. Comme l'a rappelé le ministre dans un récent entretien accordé au *Bien public*, trois voies se dessinent clairement :

- le remplacement de la redevance par une taxe fiscale affectée, à l'image de ce qui a pu être fait pour le fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER) ;

- le transfert d'une autre recette, par exemple celle des jeux qui alimente pour le moment le budget général, solution déjà envisagée en 2000, par la mission d'évaluation et de contrôle et reprise sous une forme ou sous une autre par de nombreuses propositions de loi<sup>1</sup> ;

- la budgétisation des dépenses de l'audiovisuel public

Pour votre rapporteur, le futur mode de financement de l'audiovisuel public devra répondre à deux exigences :

- représenter un coût administratif moindre que la taxe parafiscale en vigueur ;

- être suffisamment incitatif, grâce à l'instauration par exemple de ristournes à partir du deuxième poste déclaré, pour encourager les possesseurs de résidence secondaires à respecter leurs obligations fiscales ;

C'est pourquoi votre rapporteur se prononce en faveur de la transformation de la redevance en une taxe fiscale affectée aux modalités de perception rénovées. L'idée avancée au cours de l'été par Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture et de la communication, « d'adosser » la perception de cette taxe à la taxe d'habitation en envoyant conjointement les deux avis d'imposition, paraît intéressante, le foyer exonéré n'ayant qu'à cocher, sur l'honneur, le régime correspondant à sa situation. Comme le fait remarquer Bernard Spitz<sup>2</sup>, cette solution aurait beaucoup d'avantages : « *les fraudeurs par inadvertance (déménagement, télévision offerte...) seront réintégrés automatiquement. Les fraudeurs par omission aussi. Seule une minorité signera une fausse déclaration sur l'honneur, en s'exposant à des sanctions par ailleurs aggravées. Enfin le contrôle sera facilité.* »

---

<sup>1</sup> Notamment la proposition de loi du député François Scellier et de plusieurs de ses collègues

<sup>2</sup> *Notre Etat, le livre vérité de la fonction publique 2000* Robert Laffont

## **B. FRANCE TÉLÉVISIONS : UN GROUPE EN MUTATION**

Le groupe France Télévisions est placé, depuis quelques mois, au centre du débat médiatique. Signataire, le 20 décembre 2001, d'un contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat fixant le cadre de son développement pour la période 2001-2005, il doit faire face aux incertitudes concernant le nombre de ses nouvelles chaînes sur la TNT et aux critiques dirigées contre la programmation de deux de ses principales chaînes, France 2 et France 3.

### **1. Le service public et les « programmes culturels »**

#### *a) Une dérive commerciale des chaînes de France Télévisions ?*

La programmation des chaînes de France Télévisions se différencie-t-elle suffisamment de celle des chaînes privées pour justifier un financement public ? La question méritait d'être posée.

En effet, alors que la diminution de la durée des écrans publicitaires devait permettre aux chaînes du groupe d'accentuer leur indépendance vis-à-vis des annonceurs et d'assurer, conformément aux obligations contenues dans leur cahier des charges et, depuis le 20 décembre 2001, dans le contrat d'objectifs et de moyens, la diversité et la spécificité des programmes, les critiques se sont au contraire multipliées pour dénoncer leur dérive commerciale<sup>1</sup>.

Ainsi, dans un article daté du mardi 25 juin 2002, le journal *Le Monde* mettait-il en évidence quelques uns des travers de la programmation proposée par les chaînes de France Télévisions et notamment l'heure de diffusion plus que tardive des émissions « culturelles » : « *cette semaine, les dossiers de l'histoire sont à l'antenne de France 3 à 1 heure 15 du matin, la pièce de théâtre Henri V enregistrée à Avignon en 1999 passe à 2 heures du matin sur France 2, quand Campus, l'émission littéraire de Guillaume Durand est proposée à 23 heures 15. Les quatre mois de campagne électorale ont aussi montré l'absence d'émissions de débat politique –seule subsiste Mots croisés d'Arlette Chabot à 23 heures sur France 2. Comme les autres opérateurs privés, le groupe public se soumet à la logique de l'audience* ».

Certes la critique est quelque peu excessive. Elle oublie ainsi de recenser parmi les émissions de débat politique *France Europe Express* présentée par Christine Ockrent diffusée –à 23 heures– sur France 3 chaque dimanche. Néanmoins, elle traduit un sentiment diffus qui pourrait à terme

---

<sup>1</sup> On rappellera à cette occasion « l'affaire » C'est mon choix, émission toujours diffusée quotidiennement à 13 heures 55 sur France 3.

saper la légitimité de l'audiovisuel public : l'absence notable de différence entre la télévision de service public et les chaînes privées.

C'est pour vérifier si ce sentiment correspond à une réalité que le ministre de la culture et de la communication, a confié à l'écrivain Catherine Clément une mission d'évaluation, d'analyse et de propositions relative à l'offre des programmes culturels de France 2 et de France 3.

*b) Le respect des cahiers des charges et des contrats d'objectifs et de moyens*

En attendant les conclusions prochaines de la mission confiée à Catherine Clément, on ne peut évaluer l'offre de programmes culturels proposée par France Télévisions qu'à l'aune des obligations consignées dans le cahier des charges de chacune des chaînes et le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions. Ces obligations, en dépit de leur caractère insuffisamment précis, sont en effet le seul critère objectif disponible permettant de mesurer les « performances » des chaînes publiques en ce domaine.

**Or, même si votre rapporteur regrette que ces obligations quantitatives ne soient pas accompagnées de critères qualitatifs tels que des horaires de diffusion plus accessibles,** il doit néanmoins constater que les obligations de France Télévisions en matière de programmes « culturels » ont été largement respectées.

- (1) Les émissions tournées vers la culture, la connaissance et la découverte, les programmes d'information, les magazines de reportages et d'investigations et les émissions de services

Elles ont représenté 58 % du volume total d'émissions diffusées par le groupe en 2001. **Ce dernier a donc dépassé les 54 % atteints en 2000 et l'objectif de 50 % fixé par le COM.**

L'ensemble de cette offre représente un volume horaire mensuel de plus de 30 heures de programmes sans tenir compte des rubriques et entretiens inclus dans des émissions généralistes, scientifiques ou religieuses.

- (2) Les spectacles vivants

France 2 et France 3 ont diffusé 37 spectacles vivants en 2001 (22 pièces de théâtre, 9 spectacles lyriques, 4 spectacles chorégraphiques, 2 spectacles musicaux) soit **sept spectacles de plus que l'obligation des cahiers des charges et deux de plus que l'objectif fixé dans le COM.**

Cette offre devrait en outre être renforcée grâce à la signature d'un contrat pluriannuel de coopération avec l'Opéra de Paris portant sur la coproduction de six spectacles par saison durant trois saisons théâtrales.

(3) Les documentaires

Tout comme France 5, chaîne majeure dans le domaine du documentaire (plus de 30 cases de diffusion hebdomadaires), France 2 et France 3 pratiquent une politique volontariste dans ce secteur aussi bien en production qu'en programmation. Elles consacrent ainsi au documentaire 10 cases en moyenne par semaine.

*c) Rentrée 2002 : une grille plus « culturelle » ?*

France Télévisions semble avoir été sensible aux remarques formulées à l'encontre de sa programmation. En effet, les grilles de chacune des chaînes du groupe pour 2003 traduisent un effort particulier en faveur « de certaines des missions du service public télévisé » que le ministre de la culture et de la communication souhaitait voir mieux assurées. S'il convient de ne pas se laisser abuser par l'emploi systématique de l'adjectif « culturel » pour qualifier le moindre téléfilm français diffusé sur les chaînes du service public, il est néanmoins légitime de faire état des nouveaux programmes qui contribueront à rendre à France Télévisions sa spécificité au sein du paysage audiovisuel français.

- **France 2**

La chaîne amplifiera son effort en direction des documentaires, avec une programmation plus fréquente en première partie de soirée. Elle innovera également en produisant et diffusant dans les tranches « jeunesse » des documentaires spécialement destinés au public adolescent.

Par ailleurs, on relève parmi les nouvelles émissions proposées par France 2 un magazine scientifique mensuel, un programme hebdomadaire scientifique et un programme destiné à faire découvrir à un large public les richesses des musées nationaux.

- **France 3**

France 3 entend rester le premier partenaire des producteurs d'animation et de documentaires, grâce notamment aux antennes régionales.

France 3 n'entend pas seulement donner accès à la culture mais aussi la rendre accessible. La chaîne a lancé un nouveau magazine citoyen quotidien, un magazine multiculturel, une émission d'entretiens sur le théâtre et le cinéma, un nouveau journal télévisé des enfants et un magazine documentaire historique.

Au cours de la saison, France 3 multipliera par ailleurs les diffusions exceptionnelles de documentaires.

- **France 5**

La chaîne, qui avait renouvelé 80 % de ses programmes en septembre 2001, proposera cette année encore de nombreuses nouveautés dans le domaine culturel : un magazine historique hebdomadaire, un magazine scientifique, un magazine rendant compte de l'actualité du documentaire, un nouveau magazine consacré au cinéma, etc.

France 5 organisera également au cours de la saison des opérations spéciales autour du bicentenaire de Victor Hugo, du transfert des cendres d'Alexandre Dumas, de la fête de la science.

Enfin, sur le câble et le satellite, à partir de 20 heures, France 5 rediffusera dorénavant les magazines culturels emblématiques des chaînes publiques françaises : *Culture et dépendances*, *Ombre et Lumière*, *Bibliothèque Médicis*, *Campus*.

*d) Un choix qu'il convient d'encourager : le refus de la télé-réalité*

Les programmes de « télé-réalité », ensemble d'émissions aux concepts disparates (*Loft Story*, *Koh-Lanta*, *L'île de la Tentation*, *Star Academy*), ont en commun de donner un rôle actif et central à des gens « ordinaires », et de les placer sur une longue durée face à des situations inédites, parfois extrêmes, dans des conditions d'enfermement ou d'isolement, où l'intime est traqué pour être partie intégrante du spectacle. Ces émissions sont sans réelle valeur de témoignage et les participants, filmés pratiquement 24 heures sur 24, sont exhibés d'une manière qui peut se révéler parfois dégradante.

Les chaînes du service public en général et de France Télévisions en particulier considèrent, à juste titre, qu'il n'est pas conforme à leur identité et à leurs missions de proposer ce type de programmes.

A cette « télé-réalité », les chaînes publiques « souhaitent opposer à travers leurs journaux, leurs documentaires, leurs magazines de société, une télévision du réel, dont la vocation est d'informer et de faire comprendre le monde, y compris à travers des témoignages individuels lorsqu'ils permettent la transmission utile d'une expérience ou l'enrichissement d'un débat ». Votre rapporteur leur donne acte de cette position qui incarne de manière exemplaire le « supplément d'exigence » qu'évoquait le président de France Télévisions lors de la présentation de la grille de rentrée des différentes chaînes du groupe, mais estime par ailleurs que le service public doit aussi s'interroger sur l'existence d'émissions dont les bons scores d'audience ne doivent pas faire oublier la médiocre qualité.

## 2. La poursuite du redressement financier

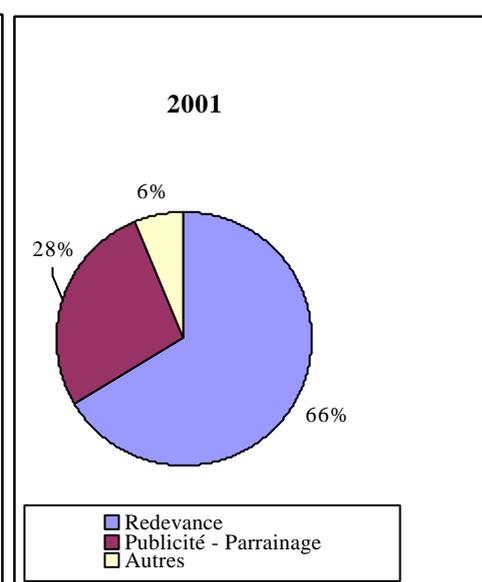
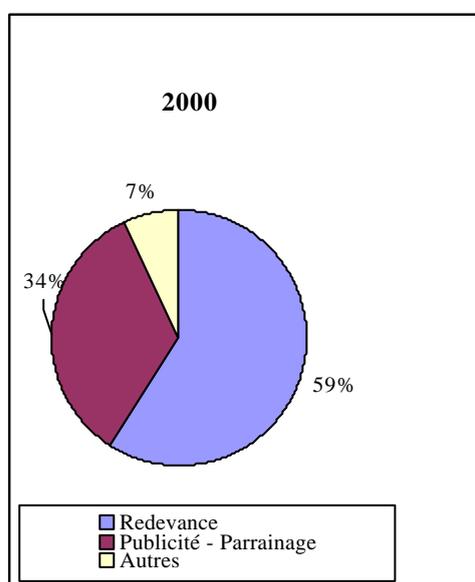
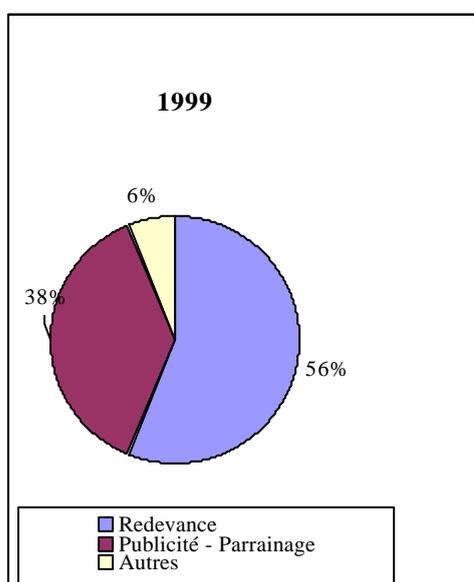
Le groupe a continué à assurer son redressement financier et à rationaliser son organisation.

### a) Un bilan financier satisfaisant

Les résultats du premier exercice du groupe France Télévision apparaissent en effet positifs.

	2000	2001	% (N/N-1)
<b>Chiffre d'affaires consolidé</b>	2102,3	2179,9	+ 3,7
<b>Résultat d'exploitation</b>	39,7	21,3	- 4,6
<b>Résultat net consolidé</b>	38,9	36,1	- 7,2
<b>Capacité d'autofinancement</b>	68,4	74,1	+ 8,3
<b>Coût de grille</b>	1 317,4	1 387,5	+ 5,3
<b>Effectif permanent</b>	6 278	6 560	+ 4,5

<b>Part des ressources publiques dans le chiffre d'affaires (%)</b>	59,9	65,7	5,8
---	------	------	-----



Le chiffre d'affaires consolidé s'établit pour 2001 à 2 179,9 millions d'euros, en progression de 3,7 % par rapport à l'année 2000 (2 102,3 millions d'euros).

Le résultat net consolidé du groupe reste largement positif avec un profit de 36,1 millions d'euros.

Les performances ainsi constatées ont permis au groupe de dégager une capacité d'autofinancement de 74,1 millions d'euros, en progression de 9 % par rapport à l'exercice 2000.

Ces résultats sont conformes aux prévisions du contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'Etat, notamment concernant la capacité d'autofinancement du groupe puisque le niveau atteint a permis de couvrir l'essentiel des investissements des sociétés du groupe (87,8 millions d'euros).

Le coût des grilles consolidé de France Télévisions s'élève à 1 406,4 millions d'euros, en progression de 5,3 % par rapport à l'année 2000. Il s'établit à plus de 650 millions d'euros pour France 2 et France 3 et à plus de 70 millions d'euros pour La Cinquième.

*b) Un plan d'économies respecté*

En contrepartie d'une visibilité accrue sur le financement public, France Télévision s'est engagé à réaliser un plan ambitieux d'économies sur la période 2001-2005 : 250 millions d'euros en cumulé sur 5 ans, soit 50 millions d'euros par an, ou encore environ 4 à 5 % des charges d'exploitation en 2005. Ce plan, baptisé « projet Synergia », a été préparé avec l'aide d'un cabinet de conseil, AT Kearney, qui a procédé à un audit, puis a été présenté au conseil d'administration de France Télévisions le 11 avril 2002.

Pour l'année 2001, le contrat d'objectifs et de moyens prévoyait un montant de **16 millions d'euros** d'économies.

Les économies réalisées se sont finalement élevées à **28,9 millions d'euros**, soit :

- 19,2 millions d'euros pour France 2 ;
- 7,8 millions d'euros pour France 3 (compensées par un dépassement des charges de personnel : cf. plus bas) ;
- et 1,9 million d'euros pour France 5.

Sur **France 2**, les économies se sont élevées à 2,9 millions d'euros sur le coût de grille, soit seulement 15 % des économies totales alors que le coût de grille représente près de la moitié des charges globales de la chaîne. Les efforts ont donc été réalisés essentiellement hors grille, sur les coûts opérationnels (4,3 millions d'euros), les coûts de diffusion (0,6 million d'euros), les frais généraux (5,9 millions d'euros) et les autres charges (5,5 millions d'euros).

Sur **France 3**, les économies ont porté : sur le coût de grille du programme national; sur les frais de fonctionnement (0,5 million d'euros), notamment à travers la renégociation de contrats de téléphonie fixe ; enfin, grâce au décalage de certaines dépenses dans le temps (0,6 million d'euros), notamment au titre du déploiement de certaines stations locales et de sites internet.

Sur **France 5**, des économies ont été dégagées sur la banque de programmes et de services (0,96 million d'euros), la diffusion satellitaire (0,19 million d'euros), la diffusion analogique (0,12 million d'euros) et au moyen de redéploiements de personnel dans le cadre du passage à 24 heures (0,66 million d'euros).

Afin de s'assurer du respect du plan de route, un « tableau de bord » du plan Synergia est en cours d'élaboration, qui permettra de suivre la réalisation et la montée en charge des économies réalisées.

D'ores et déjà, de premières mesures ont été prises :

- un examen approfondi de l'exercice des métiers notamment journalistiques et techniques qui doit conduire à une réduction de certains effectifs et à l'évolution de certains autres. La concertation sur ce point est engagée depuis début 2002 dans les deux chaînes ;

- un contrôle rigoureux, opérationnel depuis début 2002, de l'emploi non permanent (CDD, cachetiers, intermittents) avec pour objectifs d'en réduire sensiblement le nombre sans augmenter pour autant les emplois permanents ;

- la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs prenant en compte par anticipation les besoins réels en postes de travail, service par service ;

- un plan d'action de la filière production de France 3, afin de redimensionner l'outil aux conditions du marché ; ce plan conduit à redéployer une trentaine de postes.

Dans un souci d'efficacité et d'économie, plusieurs directions communes ont déjà été mises en place : le développement international, les affaires juridiques, la médiation pour les programmes, les études, la direction chargée de l'harmonisation des programmes et la direction des sports.

D'autres chantiers ont été lancés :

- mutualisation des achats de programmes pour profiter de l'effet « groupe » sur les marchés de programmes et réduire les coûts de gestion ;

- renégociation au niveau du groupe des principaux contrats d'achats de fonctionnement tel que le contrat qui lie le groupe à TDF dont les prestations s'élèvent à 162 millions d'euros par an ;

- mise en place d'un service d'audit interne issu de la fusion des services d'audit existants à France 2 et France 3, et renforcement des équipes du contrôle de gestion central ;

- création d'une direction centrale des affaires immobilières à partir de services existants, afin de rationaliser la gestion immobilière du groupe et valoriser au mieux son patrimoine.

La création de la holding a également constitué un facteur important de synergies pour l'ensemble du groupe. Créée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000, devenue opérationnelle au début de l'année 2001, elle a notamment pour mission de « gérer les affaires communes des sociétés nationales de programmes dont elle détient la totalité du capital ». L'application de cette prescription s'est d'ores et déjà traduite par les mesures suivantes :

- mise en place d'une gestion de trésorerie centralisée au sein de la société holding (gain net évalué : 0,8 million d'euros par an) ;

- décisions conjointes au sien d'un comité des investissements techniques et informatiques pour l'ensemble du groupe, afin de s'assurer de la cohérence des achats d'équipements et de négocier des contrats-cadres permettant de bénéficier des meilleurs prix possibles grâce à l'effet volume ;

- création d'un groupe fiscal intégré composé de 17 filiales (économie d'impôt générée en 2001 : 2,9 millions d'euros) et mise en œuvre d'une politique de gestion active de la situation fiscale du groupe (gain généré en 2001 : 1,9 million d'euros).

Toutefois, les bonnes performances d'ensemble du groupe ne doivent pas cacher les disparités importantes qui existent entre les sociétés qui le composent. Si France 2 et France 5 ont obtenu de bons résultats, France 3 a connu quant à elle une année plus difficile.

- France 2 : des résultats encourageants

	2000	2001	% (N/N-1)
<b>Chiffre d'affaires</b>	895,1	916,3	+ 2,3
<b>Résultat budgétaire</b>	21,6	12,8	- 41
<b>Résultat d'exploitation</b>	41,9	21,1	- 49,6
<b>Résultat net</b>	9,3	18,3	+ 96,8
<b>Coût de grille</b>	619,5	652,7	+ 5,4
<b>Effectif permanent</b>	1 582	1 600	+ 1,1

*Rapport financier 2001 France Télévisions*

<b>Part des ressources publiques dans le chiffre d'affaires (%)</b>	55	59,8	4,8
---	----	------	-----

Le résultat budgétaire pour 2001 est excédentaire de 12,8 millions d'euros.

Globalement les charges ont été bien maîtrisées, tant par rapport à l'exécution 2000 que par rapport au budget prévisionnel pour 2001.

On notera notamment :

- la maîtrise des charges de personnels qui progressent de 1,1 % par rapport à 2000 et sont inférieures de 0,7 million d'euros vis-à-vis du montant budgété ;

- la maîtrise des dépenses liées aux services généraux (- 5,83 millions d'euros), au développement (- 0,44 million d'euros) et à la diffusion/transmission (- 1,22 million d'euros) ;

- la faible progression du coût de grille (+ 0,8 %). Cette quasi stabilisation est liée à la forte baisse du sport (- 24,9 millions d'euros), en partie compensée par la hausse de l'information et des unités de programmes (+ 29,9 millions d'euros entre 2000 et 2001).

En recettes, deux éléments sont à souligner :

- la diminution des recettes commerciales (compensée par l'augmentation des ressources publiques allouées à France 2) en raison de la dégradation du marché publicitaire et de la réduction de la durée des écrans de 10 à 8 minutes ;

- la progression des recettes de parrainage, supérieures de 8 millions d'euros par rapport à l'objectif initial.

- France 3 : une année difficile

	2000	2001	% (N/N-1)
<b>Chiffre d'affaires</b>	893,3	933,4	+ 4,5
<b>Résultat budgétaire</b>	- 2,9	- 5,1	- 75,8
<b>Résultat d'exploitation</b>	0,5	- 9,5	(n.s)
<b>Résultat net</b>	3	- 4,9	(n.s)
<b>Coût de grille</b>	630,6	675,4	+ 7,1
<b>Effectif permanent</b>	4 259	4 435	+ 4,1

*Rapport financier 2001 France Télévisions*

<b>Part des ressources publiques dans le chiffre d'affaires (%)</b>	64,6	69,8	4,2
---	------	------	-----

On constate une forte dégradation du résultat budgétaire en 2001, en déficit de 5,7 millions d'euros. Cette situation est liée :

- à la forte hausse des charges de personnel qui augmentent de 24,4 millions d'euros (+ 7,1 %) par rapport au budget exécuté en 2000. Cette progression est due à celle des effectifs (recrutement net de 275 personnes soit 177 équivalent temps plein) et des provisions pour congés payés ;

- à la progression de 7,1 % du coût de grille par rapport à 2000.

Il semble toutefois nécessaire de distinguer le résultat du diffuseur (- 2,2 millions d'euros), en amélioration par rapport à 2000 (- 7,2 millions d'euros) et celui du producteur. Ce dernier, en retrait de 2,6 millions d'euros, pâtit de la sous-utilisation inquiétante de la vidéo mobile : elle a été employée 102 jours de moins que le niveau d'activité prévisionnel.

- France 5 : un bilan exemplaire

	2000	2001	% (N/N-1)
<b>Chiffre d'affaires</b>	119,6	126,5	+ 5,7
<b>Résultat budgétaire</b>	1,8	4,1	+ 127
<b>Résultat d'exploitation</b>	- 7,4	0,4	+ 94,5
<b>Résultat net</b>	0,1	4	(n.s.)
<b>Coût de grille</b>	67,3	71	+ 3,1
<b>Effectif</b>	194	212	+ 0,5

*Rapport financier 2001 France Télévisions*

<b>Part des ressources publiques dans le chiffre d'affaires (%)</b>	97	98,9	1,9
---	----	------	-----

L'exercice 2001 confirme le redressement budgétaire amorcé depuis 1998 puisque il se conclut par un bénéfice de 4 millions d'euros. Ce résultat s'explique par :

- des recettes publicitaires (16,24 millions d'euros) supérieures aux prévisions du budget et au montant réalisé en 2000 (11,09 millions d'euros) ;

- la maîtrise des charges de personnel. Celles-ci sont quasiment identiques au budget prévisionnel ;

- un coût de grille inférieur au montant budgété. Cette situation s'explique essentiellement par le retard du plan de production et d'achat de programmes.

### **3. Les ressources publicitaires**

- **Les recettes publicitaires pour 2001**

Le chiffre d'affaires publicitaires réalisé tient compte des contraintes imposées pour la diffusion publicitaire par le cahier des charges des chaînes pour 2001 (8 minutes par heure glissante au lieu de 10 minutes et 4 minutes maximum pour un même écran).

<b>en millions d'euros (HT)</b>	<b>France 2</b>	<b>France 3</b>	<b>France 5</b>
<b>CA Brut tarif corrigé</b>	502	358	27
CA net Régie Ventes classiques	309	224	16
CA net Régie CINEP	5	4	0
	-----	-----	-----
CA net Régie	314	228	16
<b>CA net chaîne</b>	<b>294</b>	<b>210</b>	<b>13</b>

• **Les recettes publicitaires pour 2002**

**RÉALISATION DES OBJECTIFS DE PUBLICITÉ AU 31 JUILLET 2002**

en M€(HT)	France 2			France 3			France 5		
	Objectifs 2002	Réalisé au 31/7/02	% réalisé par rapport aux objectifs	Objectifs 2002	Réalisé au 31/7/02	% réalisé par rapport aux objectifs	Objectifs 2002	Réalisé au 31/7/02	% réalisé par rapport aux objectifs
<b>Brut tarif</b>	534	314	59	372	213	57	29	17	59
Net Régie Ventes classiques	313	187		222	136		17	11	
Net Régie CINEP	12	5		7	3		0	0	
	-----	-----		-----	-----		-----	-----	
Net Régie	325	192	59	229	139	60	17	11	64
<b>Net chaîne</b>	<b>305</b>	<b>180</b>	<b>59</b>	<b>210</b>	<b>128</b>	<b>61</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>64</b>

Au regard des résultats des sept premiers mois, les objectifs de recettes publicitaires pour 2002 devraient être globalement atteints.

Néanmoins, l'existence d'un léger retard sur France 2, compensé par un excédent sur France 3 et France 5 n'est pas à exclure.

**4. Une audience en progrès**

• 2001

La part d'audience du groupe France Télévisions s'établit en 2001 à 40,1 %, avec 21,1 % pour France 2, 17,1 % pour France 3 et 4,1 % pour France 5 sur sa tranche horaire de diffusion.

	1999	2000	2001
Cumul des parts d'audience annuelles de toutes les chaînes hertziennes de France Télévisions	40,5 %	40,7 %	40,1 %

Le score global de France Télévisions sur l'ensemble de l'année 2001 (en léger repli par rapport à 2000) correspond en fait à une consolidation de l'audience des chaînes tout au long de l'année.

Pour atteindre une moyenne annuelle de 21,1 %, France 2 est passée de 20,6 % au premier semestre à 21,4 % pendant l'été puis à 21,9 % sur le dernier quadrimestre. La progression de France 2 entre le premier semestre et

la fin de l'année 2001 s'observe sur tous les publics, notamment les moins de 50 ans.

France 3 affiche une moyenne 2001 en hausse par rapport aux résultats de 2000 (6,8 %) et de 1999 (6,3 %). D'une saison à l'autre, la chaîne des régions se montre robuste : 17 % au premier semestre, 17,7 % en été, et 16,9 % de septembre à décembre.

France 5 participe également de cette progression. Sur sa tranche de diffusion (6 h 45 – 19 h 00), la part d'audience est de 4,1 % sur l'ensemble de l'année 2001 et de 4,6 % de septembre à décembre 2001.

- Quelques éléments relatifs à l'année 2002

- Un bon premier semestre, en dépit du fléchissement de l'audience de France 3

France Télévisions est le seul groupe audiovisuel en France dont la part d'audience progresse par rapport au premier semestre 2001 :

	janvier-juin 2002	janvier-juin 2001	Évolution
FRANCE TÉLÉVISIONS	39,6 %	39,4 %	0,2
France 2	20,8 %	20,6 %	0,2
France 3	16,7 %	17,0 %	- 0,3
France 5	2,1 %	1,8 %	0,3
<i>France 5 (6 h 45 – 19 h 00)</i>	4,5 %	3,8 %	0,7
TF1	32,5%	32,8%	- 0,3
Canal +	3,5%	3,7%	- 0,2
Arte	1,5%	1,6%	- 0,1
M6	13,7%	14,3%	- 0,6
Autres T.V.	9,2 %	8,3 %	0,9

- Une audience estivale record pour France 5

Pendant que TF1 et M6 enregistraient au cours de l'été des succès d'audience grâce à la diffusion de leur programmes de télé-réalité, deux des trois chaînes de France Télévisions ont connu un « trou d'air ».

France 2, après avoir rassemblé 23,2 % de part d'audience en juillet, est passée sous la barre des 20 % en août, avec seulement 19,1 %.

Au cours de la même période, l'audience de France 3 est restée stable, avec 16,8 % en juillet et 17 % en août.

En fait, seule France 5 semble avoir réellement tiré son épingle du jeu pendant les vacances, en dépit d'une audience qui reste encore modeste. En effet, outre une moyenne de 4,7 % en juillet et de 5,5 % en août, la chaîne a connu pendant ces deux mois des pointes de plus de 7 % de part d'audience.

### **III. LE LANCEMENT DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE DE TERRE**

Lors de l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> août 2000, le précédent gouvernement avait annoncé le démarrage de la télévision numérique terrestre entre la fin de cette année et le début de l'année 2003, un bilan de ce lancement devant être dressé trois ans après l'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> août, soit en août 2003.

Il s'est rapidement avéré que ce calendrier était totalement irréaliste : il ne tenait pas compte des délais nécessaires au réaménagement des fréquences, des difficultés –et des coûts– correspondants, des problèmes financiers et économiques liés au lancement de la TNT, sans même parler des problèmes supplémentaires tenant aux imperfections ou aux lacunes d'un dispositif législatif élaboré dans la précipitation.

Sur le dossier de la TNT, l'« héritage » est donc lourd.

Le nouveau gouvernement a cependant décidé de « donner sa chance » à la TNT et d'accompagner sa mise en œuvre.

Il a tout d'abord dû procéder pour cela à une complète remise à plat du dossier, notamment pour prendre la mesure des difficultés sur lesquelles le schéma élaboré en 2000 avait un peu légèrement « fait l'impasse ».

Ce travail d'analyse et d'inventaire mené par le gouvernement et le CSA et qui peut s'appuyer sur le remarquable rapport établi à la demande du Premier ministre par M. Michel Boyon, permet de remettre en perspective le projet de TNT et de mesurer le travail qui reste à accomplir pour que ce projet se réalise dans de bonnes conditions. Il ouvre aussi un délai de réflexion bienvenu pour définir dans les meilleures conditions la place du service public dans le « paysage » de la TNT.

#### ***A. L'ÉTAT DES LIEUX***

Le rapport Boyon a permis d'identifier les problèmes à résoudre et, surtout, de rebâtir un calendrier plus crédible du lancement de la TNT.

De son côté, le CSA a pleinement assumé la tâche –difficile– que lui assignait la loi du 1<sup>er</sup> août dans la définition du « paysage audiovisuel numérique terrestre » en procédant à la sélection des candidatures à l'attribution des fréquences numériques de terre.

Ces deux démarches contribuent l'une comme l'autre à améliorer la « visibilité » du projet et, si l'on ose dire, à « remettre les pendules à l'heure ».

## 1. Le constat dressé par le rapport Boyon

### a) L'identification des « lacunes » du processus de décision

Elles sont d'ordre à la fois juridique et technique.

- Le rapport Boyon dénonce tout d'abord « **le régime juridique complexe et imparfait** » bâti par la loi du 1<sup>er</sup> août, analyse dont votre commission est bien placée pour souligner le bien-fondé, ayant pu apprécier le caractère largement –et hâtivement- improvisé du dispositif inséré dans le projet de loi qui devait devenir la loi du 1<sup>er</sup> août 2000. Les principales faiblesses de ce dispositif sont très précisément relevées :

- la procédure d'attribution des autorisations chaîne par chaîne, qui conduit à la création d'une catégorie d'opérateurs « *chargés de l'assemblage du signal sur les multiplexes et des relations avec les diffuseurs techniques* ». Le rapport souligne à cet égard qu'il aurait été préférable « *d'opter pour un dispositif moins administré, c'est-à-dire partant des distributeurs* » qui auraient disposé des fréquences et pu organiser des « bouquets » cohérents : on rappellera que c'est exactement ce qu'avait préconisé votre commission, qui avait démontré que cette solution ne faisait obstacle ni à la préservation de la concurrence, ni aux exigences du pluralisme, ni à l'arrivée de « nouveaux entrants » ;

- le « flou » dans lequel est laissé le problème de la distribution commerciale. On rappellera que ce silence de la loi et les problèmes de concurrence que pouvaient soulever certaines des solutions envisageables avaient conduit le précédent gouvernement à confier au début de 2002 à M. Jérôme Gallot, directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, une mission d'étude « *des modalités de nature à assurer à la télévision numérique terrestre les meilleures chances de succès, dans le cadre d'une concurrence effective permettant l'accès des différents intervenants dans des conditions transparentes, ouvertes et non discriminatoires* » : l'énoncé même de cette mission démontrait l'étendue des problèmes à résoudre...

- le rôle confié au CSA : rejoignant sur ce point également les remarques de votre commission lors de la discussion de la loi d'août 2000, le rapport relève qu'il est « *presque investi de la responsabilité de composer les bouquets de la TNT, pour les chaînes gratuites comme pour les chaînes payantes* » et par conséquent d'assumer la fonction qui est, dans le régime du câble comme dans celui du satellite, celle du distributeur commercial.

Enfin, le rapport s'inquiète, à juste titre, du mode d'attribution des autorisations qui contribue à figer la composition de l'offre pour 10 ans.

- Le rapport Boyon souligne d'autre part l'incidence des « **insuffisances de la concertation** » entre les partenaires du projet **sur l'examen de ses aspects technologiques**, et principalement sur la question essentielle des réaménagements de fréquences analogiques, dont il note que l'ampleur n'a été perçue qu'en mars de cette année.

Cette question avait été soulevée en juillet 2002 devant votre commission par le ministre de la culture et de la communication, qui avait évoqué notamment le coût de l'opération –dont les modalités de financement n'étaient pas encore arrêtées– les contentieux auxquels elle donnait lieu et le problème posé par les zones frontalières où le réaménagement des fréquences exige une coordination avec les Etats voisins.

Ce défaut de concertation a pesé sur la planification des fréquences, qui est loin d'être achevée, sur l'estimation du coût et de l'ampleur des travaux préalables au lancement de la TNT –notamment en ce qui concerne les coûts des interventions chez les particuliers– et sur le manque de données expérimentales dont disposent les acteurs du projet.

#### *b) Le calendrier de la TNT*

Le rapport Boyon a le grand mérite de « recadrer » le calendrier et de proposer en même temps une clarification de « *l'ordonnancement des tâches* » liées à la mise en place de la TNT.

Ce calendrier, qui prend en compte la première étape de couverture planifiée par le CSA à partir de 29 sites, table sur un démarrage de l'émission en TNT en décembre 2004, émission qui ne couvrirait alors que 40 % de la population à partir de 25 sites.

Le rapport souligne que l'indication relative à l'audience potentielle de la TNT peut être « décevante pour les uns, rassurante pour les autres » : elle a en tout cas, pour votre rapporteur, **le mérite de lever les incertitudes –ou de dissiper les illusions– en offrant une estimation fiable et raisonnable sur laquelle les différents intervenants pourront bâtir des prévisions réalistes et des stratégies opérationnelles.**

Le rapport estime –et l'on peut également partager ce jugement– qu'il serait impératif qu'à partir de cette base de départ, le « *seuil psychologique* » de 50 % de la population soit atteint en 12 mois –c'est-à-dire à la fin 2005.

Mais il note aussi, ce qui doit contribuer à la « remise en perspective » du projet, que l'on ne pourra atteindre une audience potentielle de 80 % environ de la population avant 2008. **Ce qui, pour votre rapporteur,**

**pose le problème des 20 % restants –dans quels délais, dans quelles conditions et à quel coût seront-ils eux aussi « couverts » ?– et celui de l'échéance du « basculement » de l'analogique au numérique.**

## **2. Le travail accompli par le CSA**

Outre l'engagement du travail de planification des fréquences, le CSA s'est employé, avec à la fois beaucoup de pragmatisme et le souci d'assurer la meilleure utilisation de la ressource numérique, à l'autre fonction essentielle que lui confiait la loi : la sélection des diffuseurs de services, qui n'a pu encore être effectuée que pour les services nationaux.

On notera que si l'accomplissement de cette tâche a connu quelque retard par rapport au calendrier initial, ce retard est pour l'essentiel imputable au précédent gouvernement, qui n'a pas assuré dans les délais annoncés la publication des cinq décrets relatifs aux nouveaux services de TNT ou qui pouvait avoir une influence sur les conditions d'exploitation de ces services. Alors que ces décrets étaient attendus pour le 15 octobre 2000, les premiers ne sont parus qu'à la fin de décembre, le dernier –et non le moindre puisqu'il s'agissait de celui relatif à la reprise des services numériques sur les réseaux câblés (le « *must carry* ») – ayant été attendu jusqu'au 31 janvier.

Ce retard a entraîné un report de la date limite de présentation des candidatures, que le CSA avait voulu fixer à 6 semaines après la parution des décrets –dont la connaissance était évidemment indispensable aux candidats.

- **La procédure de sélection des chaînes nationales de TNT**

Chargé de lancer l'appel à candidatures et de sélectionner les chaînes qui seraient diffusées sur le réseau numérique, le CSA avait également pris soin d'esquisser le futur paysage audiovisuel et de définir les conditions de son équilibre en prévoyant que les 30 programmes nationaux de la TNT seraient répartis entre 15 chaînes nationales gratuites et 15 chaînes nationales payantes. En dehors de 5 canaux réservés aux chaînes existantes et de 3 canaux préemptés par l'Etat pour le compte de France Télévisions, l'appel d'offres portait donc sur 15 chaînes payantes et 5 chaînes gratuites.

En dépit des réserves ou des incertitudes des opérateurs, qu'avaient laissé percevoir leurs interventions lors de la journée thématique consacrée aux nouvelles télévisions organisée au Sénat par votre commission le 30 janvier 2002, cet appel d'offres a permis de mesurer l'intérêt pour la TNT et surtout la volonté de tous d'être présents sur ce nouveau marché, puisque 70 projets ont été soumis au CSA, dont 66 ont été déclarés recevables et 65 ont effectivement pris part à la sélection.

Le rappel de ces candidatures et du déroulement des auditions permet de « situer » les positions des acteurs du secteur de l'audiovisuel vis-à-vis de la TNT.

- **Les candidatures**

Elles émanaient à la fois des opérateurs déjà présents sur le réseau hertzien et de « nouveaux entrants ».

En dehors des projets destinés aux canaux préemptés pour le service public, France Télévisions a également présenté la candidature de deux chaînes du câble et du satellite dont elle est actionnaire, Festival et Histoire, pour une diffusion payante sur un demi canal nocturne.

Quant aux chaînes privées hertziennes nationales, en dépit de leur opposition plus ou moins déclarée au projet, aucune n'a pris le risque de se tenir à l'écart de l'appel aux candidatures.

TF1, M6 et Canal + ont ainsi déposé, seules ou en association, pas moins de 24 projets. Cette décision, apparemment paradoxale, de présenter autant de candidatures tout en souhaitant l'abandon (pour TF1) ou le report (pour les autres) du projet, se justifie, selon M. Etienne Mougeotte, vice-président de TF1, par l'application « *du double principe de précaution et de réalité* », car « *après tout, les choses peuvent changer* ».

Les « nouveaux entrants », catégorie composite dont la seule caractéristique commune était de ne disposer d'aucune fréquence analogique terrestre, mais dont certains sont déjà des acteurs importants du câble et du satellite, ont également été nombreux.

AB Groupe a déposé dix dossiers dont deux d'entre eux seulement portaient sur des chaînes existantes (RTL 9 et AB1), les autres portant sur de nouveaux programmes. Parmi ceux-ci, le fer de lance de l'offre AB était NT1, une chaîne généraliste très ambitieuse diffusée en clair et devant être dotée d'un budget de 35 millions d'euros dès sa première année de diffusion.

NRJ a changé son fusil d'épaule au dernier moment. Après avoir annoncé trois candidatures pour les chaînes gratuites autour des marques NRJ, Nostalgie et Chérie, le groupe radiophonique a décidé de se concentrer sur sa marque étendard déclinée en My NRJ, chaîne musicale pour les 11-35 ans, et NRJ-TV, un programme semi-généraliste.

Le groupe Bolloré a proposé Direct 8, une chaîne en clair tous publics. Dotée d'un budget annuel de 3 millions d'euros, elle proposait 24h/24h une programmation alternative.

Le groupe Lagardère a proposé cinq dossiers : i-MCM dans l'offre gratuite, Match TV, Canal J et deux nouvelles chaînes (Maison H et Nature TV) dans l'offre payante.

Le groupe Pathé a déposé pour sa part la candidature de TMC, Cuisine TV, Comédie et Voyage.

Enfin Equidia, la chaîne du cheval, créée par le Pari Mutuel Urbain (PMU), s'est également portée candidate tout comme MTV France, Télé Senior et l'Equipe TV.

Le tableau ci-après présente l'ensemble de ces candidatures.

**PROJETS CANDIDATS A L'ATTRIBUTION D'UNE FRÉQUENCE SUR LA TNT**

ÉDITEURS	NOMS DES PROJETS PRÉSENTÉS
AB Groupe	RTL9, AB1, Jules TV, Terra Nova, NT1, Néo, Post, Tooka, Domino, Mix
Jean-Luc Azoulay	Dorothée TV
Amaury	L'Equipe TV
Bolloré	Direct 8
Canal +	Canal +, Canal + jaune, I>Télévision, Sport +
Canal +, Lagardère, Liberty Média	CinéCinémas, Planète
Disney	Fox Kids
France Télévision	Histoire, Festival
Lagardère	Canal J, Maison H, Match TV, MCM, Nature TV
M6-Suez	M6, M6 Music, Club Téléachat, Téva, Fun TV, Paris Première
MTV, Game One, Ciné Info	TOA
NRJ	My NRJ, NRJ TV
Pathé	Comédie, Cuisine TV, TMC, Voyage
TF1	TF1, Eurosport, LCI, Odyssée, Shopping Avenue, TV Breizh
TF1-M6	TF6
TPS	Télétoon, Cinéfaz, Cinétoile, TPS Star
Divers	Equidia, KTO, Télé Génération, Télé Senior, TFJ, TVST, Zaléa, Alliance TV, At Sky, Cinaps, e-vizion, Everyday TV, ici TV, Infoturf, Télé Images, Sun TV

- **L'audition des candidats**

Entre le 17 juin et le 1er juillet 2002, les 65 candidats ont défendu leurs projets devant les membres du CSA.

Ces auditions, retransmises en direct sur La Chaîne Parlementaire, ont servi de tribune aux différents protagonistes pour défendre la ou les chaînes présentées, mais aussi et surtout (à l'image de la phrase d'introduction de M. Patrick Le Lay, président de TF1 : *« je vous remercie de nous avoir convoqués pour donner notre opinion sur le numérique hertzien »*) pour exprimer leur opinion sur la nécessité de poursuivre le lancement de la télévision numérique de terre.

C'est donc par auditions interposées que « chaînes historiques » et « nouveaux entrants » ont confronté leurs positions sur l'avenir du paysage audiovisuel national.

Les opérateurs privés de la télévision hertzienne terrestre ont confirmé leurs réserves.

M. Patrick Le Lay, président de TF1, dans un entretien accordé au magazine Ecran Total daté du 4 avril 2002, avait annoncé la couleur : *« Si le CSA retient les chaînes de TPS pour la TNT, TPS les distribuera lui-même. Pour ce qui est des chaînes de TF1, la distribution sera confiée au distributeur qui sera candidat à cette activité. Mais il n'est pas évident qu'il y en ait un ! L'économie du système est vraiment impossible »*. C'est cette position qu'a continué à défendre, au cours d'un véritable réquisitoire contre la TNT, M. Le Lay lors de son audition devant les membres du CSA : *« TF1 prendra sa fréquence si la TNT est lancée, mais cela ne signifie pas que TF1 y adhère. Telle quelle, la TNT est un mauvais projet »*. Dénonçant à la fois les possibles conséquences du projet et les conditions de sa mise en œuvre, il a ajouté : *« l'arrivée du numérique hertzien pourrait anéantir quinze années d'efforts qui ont bâti un PAF équilibré mais encore fragile. Le financement du projet est trouble. Le marché publicitaire est en récession. Comment parler d'une télévision gratuite, quand son coût sera épongé par les téléspectateurs »*.

Le président du directoire de M6, M. Nicolas de Tavernost, a également tenu à exprimer ses réserves quant aux conséquences économiques du projet. Selon lui, *« l'émergence de télévisions publiques terrestres financées par la puissance publique et donc le contribuable »* pourrait constituer une « menace » pour l'équilibre *« globalement satisfaisant »* entre audiovisuel public et privé en France et *« ruiner ou mettre à mal »* les investissements réalisés dans le câble et le satellite. Quant aux aspects techniques du dossier, *« aujourd'hui ce n'est pas au point »* a-il souligné.

Xavier Couture, président du directoire du groupe Canal +, a quant à lui demandé que « *soit soumis à la réflexion l'ensemble des paramètres techniques, commerciaux et économiques* » du projet.

Les « nouveaux entrants » ont, assez naturellement, été plus positifs dans leurs jugements sur l'avenir de la TNT.

Déjà, au cours de la journée thématique organisée au Sénat le 30 janvier 2002, M. Claude Berda, président directeur général de AB Groupe, avait déclaré, à propos du lancement prochain de la télévision numérique terrestre : « *La révolution que nous allons vivre est une chance historique que j'assimilerai à celle de 1789... Pourquoi ? Parce qu'elle représente la fin des privilèges. Si l'on compare le paysage audiovisuel français à celui des autres pays européens, on pense au petit village d'Astérix, le côté sympathique en moins. En effet, 80 % de la population ne reçoit que cinq chaînes (...)* ». Le directeur de projet pour le numérique d'AB Groupe, M. Grégory Samak, a confirmé cette position devant le CSA en affirmant que : « *la révolution de la télévision en France se fera par le hertzien numérique. Nous voulons ouvrir le marché. Or les contestataires sont le marché. Et ils l'appauvrissent à leur profit.* »

Philippe Labro, conseiller média pour le groupe Bolloré, a affirmé devant le Conseil : « *la TNT est incontournable. C'est une offre supplémentaire pour le téléspectateur, et non pas complémentaire. Pourquoi alors le marché ne s'ouvrirait il pas ?* » et il a souligné que le groupe se lançait ainsi dans « *une longue aventure, avec un investissement à long terme. Avec Direct 8, nous proposons une offre spécifique, ambitieuse mais qui représente une vraie alternative pour le téléspectateur* ».

Enfin M. Jérôme Seydoux, président de Pathé, en écho aux propos tenus par MM. Le Lay, de Tavernost et Couture, s'est montré résolument optimiste : « *Pathé croît au numérique terrestre même si je n'ignore rien de ses difficultés techniques et financières* ».

- **Les services sélectionnés par le CSA**

Le CSA a rendu publique la liste des projets sélectionnés pour l'attribution d'un canal national sur la TNT le mercredi 23 octobre 2002.

Les choix effectués confirment son intention d'équilibrer l'offre payante (14 chaînes) et l'offre gratuite (16 chaînes).

En fonction de ces choix, et de la reprise des chaînes existantes, l'offre en clair de la TNT comportera seize chaînes privées, dont les deux chaînes privées « historiques » TF1 et M6 et pourrait, théoriquement, compter jusqu'à huit chaînes issues du service public.

Concernant l'offre gratuite, le CSA a laissé la part belle aux chaînes généralistes et musicales. Ainsi, en ce qui concerne les chaînes généralistes, TF1 et M6 seront accompagnées, sur le numérique hertzien, par NT1 (Bolloré), TMC (Pathé), NRJ TV (NRJ) et Direct 8 (AB Groupe). Du côté des chaînes musicales, M6 Music, la «chaîne bonus » de M6 côtoiera i-MCM, du groupe Lagardère.

L'offre payante sera formée quant à elle de chaînes déjà disponibles sur le câble et le satellite.

Au niveau de l'identité des opérateurs, tous les grands groupes seront représentés :

- **Canal +**, outre sa chaîne mère, proposera trois chaînes : i>télévision (chaîne bonus), CinéCinéma et Sport + ;

- **TF1** sera représentée par Eurosport et LCI (chaîne bonus) ;

- un canal sera partagé entre les deux chaînes du groupe **Pathé** : Cuisine TV dans la journée et Comédie le soir ;

- le groupe **Lagardère** peut s'enorgueillir de proposer la seule chaîne pour enfant de la TNT (Canal J) ainsi que Match TV ;

- enfin, TPS Star, la chaîne premium de **TPS** et Paris Première (**Suez**) compléteront l'offre payante de la TNT.

OFFRE GRATUITE	OFFRE PAYANTE
France 2	Canal +
France 3	i>télévision (chaîne bonus canal +)
France 5	LCI (chaîne bonus TF1)
France Télévision (sous réserve)	AB1 (Groupe AB)
France Télévision (sous réserve)	Canal J (Lagardère)
France Télévision (sous réserve)	CinéCinémas (Canal +/Lagardère)
Arte	Cuisine TV/ Comédie (Pathé)
La Chaîne Parlementaire	Eurosport (TF1)
TF1	Match TV (Lagardère)
M6	Planète (Canal +/Lagardère)
M6 Music (chaîne bonus M6)	Sport + (Canal +)
Direct 8 (Bolloré)	TF6 (TF1/M6)
i-MCM (Lagardère)	TPS Star (TPS)
NRJ TV (NRJ)	Paris Première (Suez)
NT1 (Groupe AB)	

Au total, le CSA a donc fait un choix prudent et équilibré qui paraît de nature à garantir la réussite du projet. On relèvera toutefois, à côté de la présence équilibrée de tous les opérateurs historiques privés et de la décision de confier quatre canaux sur l'offre en clair à quatre « nouveaux entrants », la sur-représentation des chaînes musicales dans l'offre gratuite et le choix de proposer dans l'offre payante la plupart des chaînes les plus attrayantes du câble et du satellite.

## ***B. LE CHEMIN QUI RESTE À PARCOURIR***

Moins de six mois après sa prise de fonctions, le gouvernement a incontestablement réussi à mieux « baliser » le projet de TNT, à fixer des repères et des perspectives permettant d'en assurer un pilotage plus efficace et, surtout, de lui donner une plus grande visibilité, condition indispensable pour assurer la mobilisation des initiatives privées dont, comme le souligne à juste titre le rapport Boyon, dépendra largement la réussite de la TNT.

Pour autant, la tâche est loin d'être achevée.

Comme l'indiquait dès la remise du rapport Boyon un communiqué du ministère de la culture et de la communication, le gouvernement a clairement fait le choix d'accompagner la mise en œuvre de la TNT. Outre la résolution des problèmes techniques, la poursuite par le CSA de la mise en place des multiplexes, cela suppose que le gouvernement poursuive sa réflexion sur deux sujets majeurs : la place du service public sans la TNT et les conditions du développement des télévisions numériques locales.

### **1. L'accompagnement de la mise en œuvre de la TNT**

#### *a) Les premières décisions du gouvernement*

#### **• Le préfinancement des premiers réaménagements de fréquence**

Suivant en cela les recommandations du rapport, le gouvernement a immédiatement décidé de donner un « signal positif » de son engagement dans le soutien du projet de TNT en assurant le préfinancement des premiers travaux de réaménagement des fréquences analogiques.

Comme le soulignait en effet le rapport Boyon, l'utilisation des fréquences constitue un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat, occupation qui dans le cas de l'audiovisuel est gratuite. Mais, « *sans remettre en cause cette gratuité, qui trouve sa contrepartie dans l'existence d'obligations d'investissements dans la production, il apparaît justifié que les*

*éditeurs de la TNT supportent les conséquences des travaux nécessaires pour leur ménager une place dans le spectre ».*

Cependant, le préfinancement d'une part de ces travaux par l'Etat lui permettrait à la fois de jouer un rôle incitatif et de faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs.

L'article 36 du projet de loi de finances rectificatives pour 2002 prévoit à cette fin de compléter l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 par des dispositions :

- posant le principe de la mise à la charge des éditeurs de services de TNT du coût des réaménagements des fréquences nécessaires à la diffusion de ces services ;

- mais prévoyant que le préfinancement d'une partie de ces dépenses peut être assuré par le fonds de réaménagement du spectre (FRS), géré par l'Agence nationale des fréquences.

Un décret en Conseil d'Etat prévoira, notamment les modalités de la prise en charge du coût de réaménagement des fréquences.

Le ministère souhaite que le FRS puisse à ce titre bénéficier d'un complément de financement de 15 M€ environ. Pour l'année 2003, des crédits de l'ordre de 7 millions d'euros pourront être dégagés à cette fin, le solde de ce complément de financement devant être apporté par les lois de finances pour 2004 et 2005.

#### • **La mise en place d'une structure de concertation**

Le rapport Boyon préconisait également la mise en place d'« *une structure de concertation* » de droit privé, à laquelle participeraient les ministères concernés et le CSA.

Cette structure, dont la création avait déjà été suggérée par le rapport Gallot, lui paraissait « *nécessaire à bien des égards : pour définir des taux de couverture cible, pour contribuer à la mise en place des multiplexes, pour mener des expérimentations complémentaires, pour envisager les modalités techniques d'extension de la couverture, pour définir les types de décodeurs et leur prix de vente, pour favoriser l'émergence d'une distribution adaptée, pour étudier les modalités d'une extension à l'outre-mer, enfin pour réfléchir à la fixation d'une date d'arrêt des émissions analogiques et au traitement des zones non couvertes par la TNT* » : votre rapporteur a tenu à citer cette énumération, qui rend parfaitement compte de l'ensemble des sujets sur lesquels une concertation de toutes les parties intéressées est en effet tout à fait indispensable, et avait été précédemment complètement négligée.

Il se félicite donc que le ministère de la culture et de la communication ait annoncé son intention de retenir également sur ce point les propositions du rapport Boyon et de mettre en place une telle structure de concertation.

*b) La poursuite de la constitution des multiplexes*

L'année 2003 devra également permettre la poursuite de la constitution des multiplexes. Selon le calendrier indicatif établi par le rapport Boyon, ses différentes étapes devraient être la préparation des conventions et l'autorisation des éditeurs de services, le choix et l'autorisation des opérateurs de multiplexes (proposés par les éditeurs) et enfin le choix des distributeurs.

## **2. La place du service public dans la TNT**

- **La remise en cause des projets du précédent gouvernement**

Outre la reprise en numérique des chaînes publiques, le précédent gouvernement avait préempté pour le compte de France Télévisions trois canaux destinés à la diffusion de nouvelles chaînes. Ainsi le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions prévoyait-il la création d'une chaîne d'information continue, de huit chaînes régionales et d'une chaîne de découverte culturelle –la « chaîne de rediffusion »- destinée aux 25-40 ans.

On notera que les décrets approuvant les cahiers des charges de ces nouvelles chaînes ont été publiés le 2 mai 2002.

L'actuel gouvernement a, pour l'instant, préservé les trois canaux préemptés pour le service public. Cependant, dès son arrivée à la tête du ministère de la culture et de la communication, M. Jean-Jacques Aillagon a fait part de ses interrogations quant à la nécessité de profiter de la TNT pour étendre à tout prix l'offre de programmes du service public. Au contraire, il a souhaité que celui-ci « *ne se disperse pas sur un trop grand nombre de programmes* ». Devant votre commission, il a déclaré préférer « *un service public concentré à un service public diffus et banalisé* ». On peut difficilement lui donner tort sur ce point, tant une extension mal calibrée pourrait rapidement se transformer en dispersion, voire en gaspillage.

M. Jean-Marie Le Guen, dans son rapport *Télévision numérique et télévisions publiques*<sup>1</sup> allait dans le même sens : « *l'idée ne doit pas être de multiplier les chaînes de production et les surfaces de ventes d'un produit d'une qualité insuffisante comme du temps des usines LADA, mais de travailler à développer une nouvelle gamme de produits complémentaire du*

---

<sup>1</sup> « *Télévision numérique et télévisions publiques* » rapport d'information au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale (n°2963- IIème législature)

*produit de base qui doit lui même être développé* ». La comparaison est osée mais n'en est pas moins vraie.

Afin d'éviter le risque de « *développer un produit d'une qualité insuffisante* », le gouvernement, contrairement à son prédécesseur, a préféré s'assurer de celle des projets choisis.

Cette décision paraît sage, d'autant plus que votre rapporteur soulignera que d'autres éléments sont à prendre en compte :

- les moyens de financement du service public ne sont pas indéfiniment extensibles, et on relèvera d'ailleurs, à ce sujet, que le financement des projets du précédent gouvernement était rien moins qu'assuré ;

- il convient d'assurer un certain équilibre du paysage audiovisuel numérique et donc une certaine complémentarité entre l'offre publique et l'offre privée ;

- comme l'avait souligné le ministre devant votre commission, il convient aussi de veiller à éviter que la multiplication de nouvelles chaînes publiques n'incite les « chaînes-mères » à se désengager de leurs missions de service public.

L'analyse critique que fait le rapport Boyon des trois projets de l'ancien gouvernement confirme d'ailleurs le bien-fondé de ce réexamen.

En ce qui concerne la **chaîne d'information continue**, il relève que sur ce créneau, contrairement à la radio publique, la télévision publique n'a pas su saisir sa chance, « *alors que des opérateurs privés ont déjà pris le risque de s'engager, d'investir des sommes importantes sans d'ailleurs encore parvenir à l'équilibre d'exploitation, et alors que l'un d'entre eux détient une place reconnue* ».

Notant en outre la difficulté de mesurer l'attente du public dans ce domaine et le coût élevé du projet, il souligne enfin, très justement, qu'une décision sur le lancement de cette chaîne « *ne peut être prise indépendamment du projet de chaîne d'information internationale dont l'étude vient d'être engagée* », chaîne dont il se demande « *si elle n'aurait pas sa place naturelle dans l'offre de programmes publics en clair de la TNT* ».

\* La **chaîne de rediffusion** suscite aussi quelques critiques, le rapport relevant que :

- « *ce projet, dont le concept a beaucoup évolué au cours des mois, paraît aujourd'hui flou, sans exprimer une véritable ambition* » ;

- « le secteur public télévisuel comporte déjà une chaîne, TV5, qui consacre une large part de sa grille à la rediffusion d'œuvres françaises et francophones ».

\* Enfin, tout en estimant, et votre rapporteur partage ce jugement, que le projet de création de **huit chaînes numériques régionales** est « sans doute celui qui s'inscrit le mieux dans les potentialités offertes par la TNT », le rapport Boyon fait néanmoins état de « quelques interrogations » portant notamment sur la carte des nouvelles chaînes et leur coïncidence, « source de rigidité », avec le découpage des directions régionales, sur le coût des multiples décrochages qui seraient nécessaires pour répondre à l'attente de proximité des téléspectateurs et, enfin, sur l'articulation entre les nouvelles chaînes et les programmes régionaux actuels de France 3.

- **Les pistes de réflexion**

Le retard constaté dans la mise en place du projet de TNT laisse au gouvernement un délai supplémentaire de réflexion pour définir les « contours » du service public sur la TNT.

Une décision devra cependant être prise rapidement, ne serait-ce que pour achever de définir le futur « paysage numérique terrestre » et pour mettre au point, éventuellement, le ou les projets que le gouvernement jugerait utile de retenir.

A cet égard, votre rapporteur juge excellente l'idée d'une diffusion sur la TNT de la future chaîne d'information internationale. Il souhaite que soit également prise en considération la proposition du rapport Boyon de prendre en compte « l'effort de créativité et de renouvellement (qui) est étroitement lié à la raison d'être de la télévision publique » et d'utiliser la TNT pour favoriser « certains types de programmes, cherchant à bousculer la routine, le conformisme et l'habitude d'imitation, à s'adresser à de nouveaux publics, spécialement celui des enfants, des adolescents et des jeunes adultes, à susciter de nouveaux modes de consommation télévisuelle » : à cet égard, la création d'une chaîne publique destinée aux enfants et aux adolescents et dégagée de toute pression publicitaire paraît être une piste à explorer, d'autant plus qu'une seule chaîne destinée à la jeunesse figure parmi les projets retenus par le CSA.

### **3. Les télévisions locales**

83 % des personnes interrogées dans le cadre du sondage que votre commission avait fait réaliser à l'occasion de la journée thématique sur les nouvelles télévisions avaient exprimé le souhait « d'avoir le choix, comme à la radio, entre des télévisions locales et des télévisions nationales ». Et il est clair

en effet que le développement des télévisions locales et « de proximité » est une des plus fortes attentes vis-à-vis de la TNT.

C'est aussi une préoccupation constante du CSA qui, sur les 33 canaux que permet d'utiliser la TNT, a voulu en réserver 3 aux télévisions locales (et un multiplexe sur la région parisienne), ce qui, compte tenu du nombre des zones de diffusion de la télévision numérique, correspond à un potentiel de quelque 340 programmes locaux.

Cependant, faute du cadre réglementaire indispensable, la situation est aujourd'hui au point mort et le CSA n'a pu encore lancer d'appel à candidatures pour la sélection de chaînes locales.

#### *a) La place encore marginale des télévisions locales*

Le rapport sur les télévisions locales remis en 1998 du ministre de la culture et de la communication par MM. Michel Françaix et Jacques Vistel soulignait le retard qu'accuse la France, par rapport aux autres pays développés, dans le domaine des télévisions locales.

Avec 96 chaînes locales sur le câble, 9 chaînes analogiques hertziennes en métropole, une chaîne thématique d'identité régionale (TVBreizh) et une cinquantaine de « décrochages » locaux de réseaux nationaux (40 pour France 3, 12 pour M6) le « retard français » est en effet patent : à titre de comparaison, l'Allemagne compte 8 télévisions régionales publiques, 37 télévisions commerciales et 77 chaînes locales associatives, l'Espagne 11 chaînes régionales publiques et plus de 700 chaînes locales.

#### **• Des télévisions regardées et appréciées...**

L'exemple des chaînes du câble montre cependant que les télévisions locales bénéficient d'un important taux de notoriété et sont très appréciés de leur public.

Une enquête réalisée par Médiamétrie/TLSP en novembre 2001 auprès de 1 300 abonnés au câble met ainsi en évidence l'intérêt que portent les téléspectateurs aux chaînes locales qui leur sont proposées. Ainsi, parmi les abonnés, 91 % connaissent la chaîne locale de leur réseau, 80 % la regardent, régulièrement (48 %) ou occasionnellement (32 %).

Les auteurs de l'enquête précisent que ce bon résultat est « obtenu dans un environnement très concurrentiel puisque les sondés reçoivent en moyenne une vingtaine de chaînes ».

Mais l'intérêt de cette étude ne réside pas seulement dans son aspect quantitatif. En effet, elle tend aussi à montrer le rôle joué par les télévisions dans le développement de la vie locale et du « lien social ».

La télévision locale permet aux abonnés de s'impliquer plus activement dans la vie communale. Leurs programmes ont ainsi incités leurs téléspectateurs à :

- assister/participer à des manifestations sportives (24 %) ;
- participer à la vie du quartier (24 %) ;
- participer à la vie associative ou culturelle (31 %) ;
- comprendre la vie politique locale (37 %) ;
- sortir/aller au cinéma, spectacle, expositions (45 %) ;
- découvrir leur région (53 %).

- **... qui manquent cependant de ressources propres**

- *\* Les chaînes locales du câble*

A l'heure actuelle, le financement le plus important des télévisions locales du câble est public, et notamment municipal. Au cours des deux dernières années, on note un engagement financier croissant des régions et des départements dans certains projets et une plus grande professionnalisation des équipes. Le recours à l'aide de l'Etat, par le biais du dispositif des « emplois-jeunes » a également favorisé l'emploi au sein des télévisions locales. La moitié d'entre elles ont fait appel, dans ce cadre, à une centaine de jeunes.

La part de recettes propres dans l'économie des télévisions de proximité reste en revanche faible.

Lorsque leur bassin d'audience attire les annonceurs, les recettes publicitaires, de parrainage et de communication institutionnelle des télévisions locales représentent, dans le meilleur des cas, entre 25 et 35 % de leur budget, comme c'est le cas respectivement pour *TV Rennes* et pour *TV Fil 78*. Il faut noter un cas exceptionnel, *Canal Cholet*, dont la stratégie commerciale lui permet de financer 50 % de ses dépenses (381 122 euros) grâce à la publicité.

Certes, pour certains services s'ouvre la perspective d'un accroissement de recettes provenant de la prestation de services audiovisuels (réalisation de fils institutionnels, correspondances pour les télévisions hertziennes nationales, etc.). Depuis plusieurs années, *Canal 40* a ouvert cette voie et couvre aujourd'hui l'ensemble de ses dépenses (640 285 euros) grâce à ce type de prestations.

\* Les télévisions locales hertziennes terrestres

Le jugement porté par le CSA sur la situation financière des télévisions hertziennes locales dans son rapport d'activité pour 2000 est sans appel : « *Les télévisions locales hertziennes métropolitaines ont dû faire face, depuis l'origine, à des difficultés financières importantes en raison, principalement, de l'inadéquation entre leurs ressources et leurs charges. Elles sont en effet confrontées à des marchés publicitaires limités alors qu'elles doivent assurer quotidiennement la diffusion d'un programme dont le coût est important, même si elles font largement appel à la rediffusion. Leur situation économique est un sujet de préoccupation pour le Conseil.*

*Les charges annuelles varient, selon les stations, de 5 millions de francs à 25 millions de francs. En outre, les recettes provenant des institutionnels, pour certaines d'entre elles, ont d'ores et déjà atteint un seuil qui suscite des interrogations eu égard à leur vocation privée et commerciale. En 1999, les déficits continuaient à s'accumuler en raison de l'insuffisance du financement commercial. Il se confirme que les télévisions de ville ont des charges d'exploitation de deux à quatre fois supérieures à celles des télévisions de pays même si ces écarts se réduisent lorsqu'ils sont rapportés au nombre de téléspectateurs potentiels de la zone desservie ».*

Le rapport d'activité du conseil pour 2002 confirme, une fois de plus, ses constats précédents : « *Ces télévisions ont pour point commun de connaître des difficultés financières permanentes. Tel est le constat qui a été rappelé par le Conseil à l'occasion de l'établissement, en 2001, du bilan des chaînes locales métropolitaines. Le Conseil rappelle qu'à l'heure actuelle, les conditions financières de développement de ces télévisions et leur viabilité ne sont pas assurées ».*

Les chaînes locales sont chroniquement déficitaires. Pour un certain nombre d'acteurs de la profession, cette situation se perpétuera tant que ces chaînes ne seront pas suffisamment nombreuses pour créer un réseau national commercialisable auprès des annonceurs nationaux. Pour d'autres, une modification réglementaire portant notamment sur l'ouverture des secteurs interdits à la publicité télévisée s'impose. Pour tous, en tout cas, la solution passe par l'augmentation des recettes commerciales.

*b) Le problème de l'accès à la publicité télévisée des secteurs interdits*

• **La mise en question du maintien des « secteurs interdits »**

Les perspectives de développement des télévisions locales ont reposé, avec une nouvelle acuité, compte tenu de l'insuffisance du marché de la publicité de proximité, et aussi de la conjoncture actuelle du marché

publicitaire, la question de l'ouverture à la publicité télévisée des secteurs dits « interdits ».

Question également posée, et avec quelque insistance, par la Commission européenne, qui a ouvert en mai 2002 une procédure précontentieuse contre la France, estimant que l'interdiction d'accès de certains secteurs (alcools, cinéma, presse, édition, distribution) à la publicité télévisée, prévue par le décret du 27 mars 1992, serait un obstacle à la libre prestation de services à l'intérieur de l'Union européenne.

La France a invoqué à l'appui de cette interdiction des motifs d'intérêt général :

- la protection de la liberté d'expression et du pluralisme des médias (interdictions concernant la distribution et la presse) ;

- la préservation de la diversité culturelle (interdictions relatives au cinéma et à l'édition).

Tout en admettant la légitimité de ces motifs, la Commission considère que l'interdiction d'accès de ces secteurs à la publicité télévisée est disproportionnée au regard des objectifs poursuivis.

- **Un maintien justifié**

En dépit de ces objections, votre rapporteur estime que certaines des motivations de ces restrictions restent encore valables.

La raison principale de l'interdiction de la publicité pour la distribution à la télévision tient en effet au souci de sauvegarder le pluralisme des médias en réservant cette ressource à des supports à moins fort potentiel de collecte publicitaire, en particulier la presse écrite régionale et locale, mais aussi la radio.

- Protéger les recettes publicitaires de la PQR

Les investissements publicitaires en provenance de la distribution constituent aujourd'hui 28 % à 29 % des ressources publicitaires totales dont bénéficie la presse régionale et locale.

L'évolution de la situation économique de la presse régionale et locale confirme d'ailleurs que l'interdiction de la publicité pour la distribution à la télévision a contribué de manière décisive à soutenir le niveau global de ses ressources. A ce titre, une récente enquête de la Direction du Développement des Médias montre la forte dépendance à l'égard des recettes publicitaires de la presse locale d'information générale et politique. En effet, les ventes dans ce secteur n'ont augmenté que de 50 % (en francs courant) en 15 ans (de 6,9 milliards de francs en 1985 à 10,9 milliards de francs en 2000),

alors que sur la même période les recettes publicitaires ont pratiquement doublé, passant de 4,5 milliards de francs en 1985 à 8,6 milliards de francs en 2000.

- Préserver les recettes publicitaires des radios locales et généralistes

Cette disposition permet également de préserver les recettes des radios locales et généralistes (dont 21 % proviennent de la distribution) et à limiter le risque de concentration des ressources publicitaires sur un seul média, bien plus puissant que les autres – la télévision.

- **La procédure de consultation lancée par le gouvernement**

Il ressort de ce qui précède qu'une levée immédiate et inconditionnelle des actuelles interdictions pourrait bouleverser les équilibres jusqu'alors établis en faveur du pluralisme et de la concurrence.

Dans ces conditions, votre rapporteur approuve pleinement la décision prise par le gouvernement de procéder à une large consultation, conduite par la direction du développement des médias, avec l'appui de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de l'inspection générale des affaires culturelles, de l'ensemble des acteurs concernés (presse quotidienne nationale et régionale, radios locales, annonceurs, professionnels de la publicité, secteur de la distribution, professions du cinéma et de l'édition, ainsi que les autorités administratives indépendantes compétentes).

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 20 novembre 2002**, sous la présidence de M. Jacques Valade, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Louis de Broissia sur les crédits consacrés à la communication audiovisuelle dans le projet de loi de finances pour 2003**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

**M. Henri Weber** a regretté que le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions ait été rompu unilatéralement par le Gouvernement, mettant en difficulté la direction du groupe.

Il a déploré que deux des « courbes vertueuses » initiées par le précédent Gouvernement aient été brisées. Celle du financement d'abord, car si le service public a vu ses ressources publiques augmenter de 35 % au cours de ces cinq dernières années, il devra, au risque de se paupériser du fait de l'augmentation des coûts de personnels et de production, se contenter d'une hausse de 2 % en 2003. Celle de l'autonomisation par rapport au financement publicitaire ensuite. Rappelant que la logique aurait voulu que l'on poursuive la réduction de la durée des coupures publicitaires, il a fait remarquer que l'on ne pouvait pas demander au service public d'assurer ses obligations mieux qu'il ne le fait sans lui donner les moyens budgétaires de rattraper le retard conséquent pris vis-à-vis des opérateurs privés, dont les ressources augmentent à un rythme soutenu, mais aussi vis-à-vis des services publics audiovisuels étrangers.

S'agissant de la dérive commerciale des chaînes de France Télévisions, il a noté que le rapporteur pour avis avait lui-même constaté qu'elle ne correspondait à rien de concret si l'on se rapportait aux obligations contenues dans les cahiers des charges et aux programmes effectivement diffusés, et il a estimé d'autant plus inquiétantes les attaques répétées du ministre de la culture et de la communication contre France Télévisions et ses carences supposées, alors même qu'aucune critique n'était formulée contre les émissions de télé-réalité qui inondent pourtant les chaînes privées.

Il a estimé que ces attaques permettaient pour partie de comprendre les mouvements sociaux qui secouent l'audiovisuel public et qui reflètent les

inquiétudes des personnels des sociétés nationales quant à l'avenir du service public dont certains réclament avec insistance la réduction du périmètre.

Approuvant les critères définis par le rapporteur pour avis, il s'est interrogé sur la nature de la ressource destinée à remplacer la redevance en 2004.

Il a enfin regretté que les trois projets de nouvelles chaînes de France Télévisions aient été gelés, et en particulier celui de la chaîne de rediffusion qui aurait certainement permis de programmer à des heures décentes les émissions culturelles du service public.

**M. André Vallet** a souhaité savoir si l'idée de rattacher la redevance à la taxe d'habitation afin d'en faciliter le recouvrement demeurait d'actualité.

Il a estimé qu'il fallait être attentif non seulement au nombre d'émissions culturelles diffusées sur les chaînes du service public mais aussi et surtout à leur position dans la grille des programmes.

Il a demandé si l'on disposait d'études permettant de comparer les coûts de production des émissions diffusées sur les chaînes privées et sur les chaînes publiques.

Après avoir fait remarquer que, contrairement aux personnels des chaînes publiques, ceux des chaînes privées ne se mettaient jamais en grève, il s'est interrogé sur les moyens dont disposaient ces dernières pour parvenir à contenter leurs employés.

Il a enfin regretté que les chaînes publiques ne se démarquent pas assez des chaînes privées et il a relevé que France 2, notamment, donnait constamment l'impression de « courir après » la concurrence. Il a à cet égard estimé que l'argent public n'était pas destiné à financer des émissions de télé-réalité.

Revenant sur les propos de M. André Vallet concernant l'heure de diffusion des programmes culturels, **M. Henri Weber** a regretté le « gel » des projets de nouvelles chaînes publiques destinées à être diffusées en TNT, et en particulier du projet de chaîne de « découverte culturelle » qui devait notamment proposer des rediffusions ou multidiffusions des meilleures émissions des chaînes publiques.

**Mme Danièle Pourtaud** s'est étonnée que le rapporteur pour avis ait regretté la non-revalorisation du tarif de la redevance tout en se satisfaisant du non-respect des contrats d'objectifs et de moyens.

Elle a rappelé qu'à l'origine, la signature du contrat d'objectifs et de moyens était destinée à assurer une visibilité pluriannuelle aux sociétés publiques pour leur permettre de planifier leur développement. Elle a estimé

que la décision de ne pas respecter l'augmentation moyenne des ressources publiques prévue par le contrat traduisait la volonté du Gouvernement de réduire à la portion congrue la place du service public sur la télévision numérique terrestre (TNT).

Après avoir déploré que France Télévisions ne dispose plus de moyens suffisants pour développer des chaînes thématiques, elle a souligné que les deux principales chaînes du groupe devaient demeurer des chaînes généralistes proposant aux téléspectateurs la programmation la plus variée possible.

Tout en se félicitant des résultats obtenus par France 5, elle a souligné que la chaîne était désormais bien loin de son projet initial basé sur une étroite collaboration avec le système éducatif.

Elle a souhaité qu'à l'avenir la situation de RFO fasse l'objet d'une analyse détaillée.

S'inquiétant de la future ouverture des secteurs interdits de publicité télévisée, elle a souhaité que le Gouvernement ait le courage de proposer à Bruxelles un plan d'ouverture raisonné et raisonnable permettant de préserver les intérêts de la presse quotidienne régionale (PQR) et des radios généralistes tout en permettant la création de télévisions locales.

**M. Ivan Renar** s'est associé aux propos du rapporteur sur le défaut de communication du rapport de Mme Blandine Kriegel à la commission. Il a souligné que les éventuelles mesures qui pourraient être prises pour réglementer la diffusion de programmes violents à la télévision auraient également des répercussions importantes sur la filière cinématographique.

Après avoir déclaré qu'un système proche de la redevance était préférable à une fiscalisation des ressources de l'audiovisuel, il a estimé qu'un débat sur le financement de l'audiovisuel public était nécessaire.

Il a affirmé que l'heure tardive de diffusion des émissions culturelles n'était qu'une des conséquences de la dictature de l'audimat et traduisait le manque d'autonomisation du service public à l'égard des ressources publicitaires.

Il a noté, à propos de La Cinquième, que son existence ne devait pas dispenser les autres chaînes publiques de participer à l'éducation du public, de même que l'existence d'Arte ne doit pas les exonérer des responsabilités qui sont les leurs en matière de diffusion de programmes culturels.

Il a souligné que la production par des sociétés extérieures des émissions du service public avait des conséquences en termes de coût et de qualité des programmes.

Après avoir déploré le manque d'ambition du Gouvernement pour le service public sur la TNT, il a regretté, comme M. Henri Weber, l'abandon de la chaîne qui aurait permis de rediffuser à des horaires décents les meilleurs programmes du service public.

Répondant à ces interventions, **M. Louis de Broissia, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- il est nécessaire de veiller à ce que les entreprises publiques aient une certaine visibilité pour assurer leur développement. Tel est l'objet des contrats d'objectifs et de moyens conclus entre les organismes publics et l'Etat ;

- l'audiovisuel public ne peut pas contourner plus longtemps la question de sa gestion des ressources humaines : cette gestion doit cesser d'être fondée uniquement sur l'ancienneté et doit désormais tenir compte de l'évolution des différents métiers de l'audiovisuel. La gestion innovante des ressources humaines mise en œuvre par Radio France a ainsi permis à la société de sortir de la grève très rapidement et sans drame majeur. Il devrait en aller de même au sein des autres organismes de l'audiovisuel public ;

- à partir du moment où les ressources publiques financent pour une part importante les chaînes du service public, il est normal que l'Etat actionnaire exprime son point de vue sur la programmation de ces chaînes ;

- le Sénat doit anticiper la disparition prochaine de la redevance et réfléchir sur le financement futur de l'audiovisuel public. Il paraît souhaitable que la redevance soit remplacée par une taxe affectée afin que le secteur public audiovisuel bénéficie de ressources sûres et stables ;

- les chaînes publiques, contrairement aux chaînes privées, ont toujours refusé de diffuser des programmes de télé-réalité. On ne peut donc comparer les dérives alléguées de la télévision publique avec celles bien réelles de la télévision privée ;

- les critères de qualité des programmes figurant dans les contrats d'objectifs et de moyens des groupes publics mériteraient sans doute d'être affinés ;

- l'absence d'augmentation du taux de la redevance n'empêchera certainement pas l'audiovisuel public de fonctionner. On aurait peut-être pu, sans pratiquer d'augmentation importante, arrondir ce taux de 116,5 à 120 euros, mais cette décision appartenait au Gouvernement et il n'y a pas lieu de s'élever contre l'arbitrage qui a été rendu ;

- il est important que le Gouvernement et le Parlement préparent l'audiovisuel public au développement de la technologie numérique sous toutes ses formes. Il faut avoir à l'esprit que d'ores et déjà 20 % des Français

sont aujourd'hui équipés en lecteur DVD et que les recettes des ventes de DVD pour certains films sont supérieures aux recettes tirées de l'exploitation en salles ;

- France 5 n'a pas développé la banque de programmes et de services qu'elle devait mettre en place. Néanmoins, il serait effectivement regrettable que la culture ou l'éducation ne soit de la responsabilité que d'une seule chaîne. Toutes les chaînes doivent participer à la diffusion de la culture et à l'éducation du public ;

- les radios généralistes, qui demeurent de vrais lieux de débat, sont une expression forte du pluralisme et ne doivent pas faire les frais de l'ouverture des secteurs interdits de publicité télévisée ;

- les grévistes du service public mettent fortement en cause le rôle des sociétés extérieures de production. Peu d'éléments sont à l'heure actuelle disponibles sur les coûts générés par la production extérieure de programmes, ou sur celui des animateurs producteurs : un rapport sur cette question serait en préparation ;

- RFO n'est pas seulement un organisme de l'audiovisuel public mais aussi un des vecteurs majeurs de l'aménagement du territoire ultra-marin.

A l'issue de ce débat et suivant les propositions de son rapporteur pour avis, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la communication audiovisuelle.**