

N° 89

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME X

COMMUNICATION

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Senateur

(1) Cette commission est composée de MM. Maurice Schumann, *président*; Leon Feckhouette, Paul Seramy, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, *vice-présidents*; Mme Danielle Bédard-Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, *secrétaires*; Hubert d'Andigne, François Autain, Jacques Berard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoin, Jean-Eric Bousch, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Jean Delancau, André Diligent, Alain Dufaut, Jean Dumont, Jules Faigt, Alain Gerard, Yves Gousschaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labryrie, Marc Lauriol, Jean-François Le Grand, François Lesein, Mme Helene Luc, MM. Marcel Lucotte, Kleber Malecot, Hubert Marin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Melançon, Dominique Padu, Soselo Makape Papilio, Charles Pasqua, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Jean Renar, Roland Ruet, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukwaé, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numeros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 8), 295 (tome III), 296 (tome VIII),) et T.A. 24.

Senat : 87 et 88 (annexe n° 6) (1988-1989).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
<u>CHAPITRE I - LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE</u>	6
I - L'évolution des crédits de l'autorité de régulation	6
II - Le budget des organismes du secteur public	8
<u>A - Examen global des ressources et des dépenses</u>	8
1. Les moyens financiers du secteur public pour 1989	8
a) la redevance	8
b) les ressources publicitaires	10
c) les concours de l'Etat	10
2. Les actions prioritaires	11
<u>B. Des orientations décevantes</u>	13
1. Des choix contestables face à la crise de légitimité du secteur public de l'audiovisuel	13
a) La progression des crédits des sociétés nationales de programme l'apparence et la réalité	13
b) L'insuffisance du financement public	16
c) Le risque de dérive commerciale	17
2. Des options critiquables pour le financement de la création audiovisuelle	19

	Pages
<u>CHAPITRE II - LA PRESSE ECRITE</u>	27
I - Les aides directes	27
II - Les aides indirectes	31
CONCLUSION	35
EXAMEN EN COMMISSION	36

Mesdames, Messieurs,

Lorsqu'elle a déposé, au début du mois d'octobre, sur le bureau du Sénat, un rapport d'information faisant le bilan d'application de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, votre commission des affaires culturelles a émis un certain nombre de recommandations pour l'avenir du secteur de l'audiovisuel.

Très logiquement, lorsqu'un mois plus tard elle a été saisie du projet de modification de la loi de 1986, elle a estimé devoir l'apprécier à l'aune de ses propositions. Tout aussi logiquement, c'est sur la base des mêmes critères que votre rapporteur a examiné les crédits qu'il est suggéré de consacrer aux organismes du secteur public de la communication audiovisuelle en 1989. Parvenu au terme de son étude, il a éprouvé, à regret, un sentiment de déception : tout comme la réforme dont le Sénat a récemment débattu, le projet de loi de finances risque de ne pas apporter de réponse aux vrais problèmes de l'audiovisuel, à ceux que professionnels et téléspectateurs considèrent comme tels, celui du financement et de la gestion des chaînes publiques d'une part, celui de la création audiovisuelle d'autre part.

Globalement examinée, l'évolution des *crédits de la presse écrite* est beaucoup plus favorable. Cependant, le sort du fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger constitue un sujet grave de préoccupation (il est vrai qu'après la deuxième délibération du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, il devrait être abondé, mais on ignore encore dans quelle proportion).

CHAPITRE I - LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

D) L'EVOLUTION DES CREDITS DE L'AUTORITE DE REGULATION

Les crédits de l'autorité de régulation du secteur de l'audiovisuel proviennent :

- d'une part d'une dotation budgétaire imputée au budget des services généraux du Premier ministre ;

- d'autre part d'un fonds de concours alimenté par les cotisations des sociétés nationales de programme en vue du contrôle par l'institution du respect des obligations contenues dans leurs cahiers des charges et par les cotisations prévues à l'article 81 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Ces dernières sont dues par les services de communication audiovisuelle soumis à un régime d'autorisation et sont destinées à couvrir les frais du contrôle du respect des obligations générales et des obligations particulières dont est assortie la décision d'autorisation.

Ces termes couvrent l'ensemble des activités de contrôle exercées aujourd'hui par la Commission nationale de la communication et des libertés, et demain par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, notamment le contrôle des programmes des services de communication audiovisuelle (télévisions, radios, réseaux câblés) à l'exception du contrôle des autorisations pour les stations radio-électriques qui n'est pas financé par voie de fonds de concours, mais par une dotation budgétaire classique.

En 1987, la C.N.C.L. avait bénéficié de 142,26 millions de francs au titre de la dotation budgétaire et de 14,25 millions de francs au titre du fonds de concours. Son budget pour 1988 était sensiblement le même : le produit du fonds de concours restait au même niveau et la dotation budgétaire s'élevait à 140,56 millions de francs, la légère différence constatée par rapport à 1987

s'expliquant par l'achèvement des travaux d'aménagement et d'installation de l'organisme.

Votre rapporteur avait déploré, l'an dernier, l'insuffisance de ces crédits :

- la dotation prévue pour le remboursement par la C.N.C.L. à France Télécom des services rendus par les agents du centre de gestion des réseaux privés de Noisseau était non seulement très inférieure au coût du contrôle des stations radio-électriques privées (estimé alors à 120 millions de francs) mais amputée de 6 millions par rapport à 1987 (60 au lieu de 66 millions de francs) ;

- les prestations de planification des fréquences et de contrôle de la réception (estimées à 100 millions de francs) restaient effectuées par Télédiffusion de France, pour le compte de la C.N.C.L., à titre gratuit, ce qui n'était pas de nature à renforcer l'autorité de l'institution.

Aussi doit-on se réjouir de voir figurer aux crédits inscrits aux services généraux du Premier Ministre pour 1989, une substantielle mise à niveau financière des moyens de l'autorité de régulation : en passant de 140,56 millions de francs à 246,29 millions de francs, la dotation budgétaire dont elle bénéficie augmente d'environ 75%. La progression s'explique par :

- l'inscription de 83,6 millions de francs pour permettre le remboursement des prestations de TDF ;

- la réévaluation des crédits destinés à rembourser les frais engagés par France-Télécom (ils sont fixés à 91,5 millions de francs).

II) LE BUDGET DES ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC

A - EXAMEN GLOBAL DES RESSOURCES ET DES DEPENSES :

1) Les moyens financiers du secteur public pour 1989

a) La redevance

Le projet de loi de finances prévoit de relever le montant de la redevance de 3% pour les récepteurs "noir et blanc" (343 francs) et de 5,3% pour les récepteurs "couleur" (533 francs) ; la redevance bénéficie de l'abaissement du taux réduit de TVA de 7% à 5,5%.

Après versement de la TVA, affectation d'un montant de 395 millions de francs destiné à couvrir les frais de fonctionnement du service de la redevance et incorporation d'un reliquat de 27,4 millions de francs d'encaissements 1987 non distribués, le total du produit à répartir en 1989 s'élève à 6.789,3 millions de francs. La progression par rapport à 1988 s'établit à 209,1 millions de francs (redevance 1988 plus reliquat 1987) ; le tableau n° 1 retrace la répartition envisagée entre les organismes du secteur public.

TABLEAU N° 1

Répartition de la redevance entre les organismes du secteur public
Comparaison 1989/1988 (en millions de francs et pourcentage)

ORGANISMES	1 9 8 8						1 9 8 9						EVOLUTION 1989/1988 (en %)			EVOLUTION 1989/1988 (en RF)		
	EXPLOITATION		EQUIPEMENT		TOTAL		EXPLOITATION		EQUIPEMENT		TOTAL		EXPLOIT.	EQUIPT.	TOTAL	EXPLOIT.	EQUIPT.	TOTAL
	Montant	Part en %	Montant	Part en %	Montant	Part en %	Montant	Part en %	Montant	Part en %	Montant	Part en %						
INA.....	100,0	1,60%	10,6	3,19%	110,6	1,68%	120,6	1,86%	6,3	2,06%	126,9	1,87%	20,60%	-40,57%	14,74%	20,6	(4,3)	16,3
TDF.....	55,5	,89%	52,0	15,66%	107,5	1,63%	14,7	,23%	13,0	4,25%	27,7	,41%	-73,51%	-75,00%	-74,23%	(40,8)	(39,0)	(79,8)
A 2.....	876,6	14,06%	34,4	10,36%	913,0	13,87%	960,5	14,81%	,0	,00%	960,5	14,15%	9,32%	-100,00%	5,20%	81,9	(34,4)	47,5
FR 3.....	2.355,8	37,70%	5,0	1,51%	2.360,8	35,88%	2.435,8	37,57%	,0	,00%	2.435,8	35,88%	3,40%	-100,00%	3,18%	80,0	(5,0)	75,0
SEPT.....	113,3	1,81%	198,3	59,71%	311,6	4,74%	129,0	1,99%	286,5	93,69%	415,5	6,12%	13,86%	44,48%	33,34%	15,7	5,2	103,9
RFO.....	619,7	9,92%	16,8	5,06%	636,5	9,67%	654,6	10,10%	,0	,00%	654,6	9,64%	5,63%	-100,00%	2,84%	34,9	(16,8)	18,1
Radio France.....	1.760,1	28,17%	15,0	4,52%	1.775,1	26,98%	1.800,3	27,77%	,0	,00%	1.800,3	26,52%	2,28%	-100,00%	1,42%	40,2	(15,0)	25,2
RFI.....	365,1	5,84%	,0	,00%	365,1	5,55%	368,0	5,68%	,0	,00%	368,0	5,42%	,79%	-	,79%	2,9	,0	2,9
TOTAL GENERAL..	6.248,1	100,00%	332,1	100,00%	6.580,2	100,00%	6.483,5	100,00%	305,8	100,00%	6.789,3	100,00%	3,77%	-7,92%	3,18%	235,4	(26,3)	209,1

b) Les ressources publicitaires

Conformément à l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le montant des ressources publicitaires du secteur public inscrit au projet de loi de finances correspond au simple maintien en francs constants de l'objectif retenu en 1987. Il s'établit à 2,050 milliards de francs et sera réparti comme suit :

Antenne 2 : 1.629,7 millions de francs

FR3 : 375,3 millions de francs

RFO : 45 millions de francs

L'augmentation autorisée n'est pas la même pour chaque société nationale de programme. Elle est de 2,5% pour Antenne 2 (contre 1,5% en 1988 par rapport à 1987) et de 25,3% pour RFO (contre 2,5% cette année); en revanche, elle est nulle pour FR3 qui avait bénéficié pour le présent exercice du plus fort taux de hausse (7,2%).

Les recettes de la publicité collective, qui ont augmenté en 1988 de plus de 45 millions de francs, sont reconduites en francs constants.

Les recettes de parrainage figurent pour la première fois dans les budgets prévisionnels des sociétés nationales de programme (100 millions de francs au total, 60 pour Antenne 2, 30 pour FR3 et 10 pour Radio France).

c) Les concours de l'Etat

Sont prévues :

- la participation du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Coopération, au financement de l'action internationale de Radio France Outre-mer (notamment pour l'agence d'images AITV), à hauteur de 20,6 millions de francs ;

- l'attribution par le ministère des Affaires étrangères à Radio France Internationale d'une subvention de 30 millions de francs, initialement destinée à l'équipement de la société mais transférée du titre VI au titre IV lors de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale ;

- une dotation de 83,6 millions de francs à l'autorité de régulation afin qu'elle puisse rembourser à Télédiffusion de France les prestations de planification et de contrôle des fréquences effectuées pour son compte (cf supra) ;

- une dotation de 100 millions de francs inscrite au compte de soutien à l'industrie cinématographique et à l'industrie des programmes audiovisuels (compte spécial du Trésor n° 902-10) pour les programmes du secteur public destinés d'une part aux heures de grande écoute et d'autre part à la jeunesse.

2) les actions prioritaires

Un ajustement des dépenses de fonctionnement et une diminution des effectifs autorisés sont prévus en 1989, comme en 1987 et 1988. L'économie qui doit en résulter est estimée à 94,8 millions de francs. Toutefois, les négociations intervenues au début de cet automne lors des conflits sociaux qui ont affecté le secteur public ont conduit à geler les 105 suppressions d'emplois envisagées.

La répartition des mesures nouvelles (616,2 millions de francs) obéit aux mêmes objectifs prioritaires qu'en 1987 et 1988 :

- développer la création et les programmes

Ce premier objectif bénéficie de 535,2 millions de francs :

o les dotations exceptionnelles de 140 millions de francs accordées en 1988 à Antenne 2 et FR3 sont consolidées en ressources permanentes;

o des mesures nouvelles supplémentaires d'un montant total de 395,2 millions de francs sont accordées comme suit :

* Antenne 2 reçoit 179,3 millions de francs pour améliorer la qualité de sa grille de programmation et développer son effort en faveur de la création originale. Pour les programmes hors

information l'augmentation est de 150,9 millions de francs par rapport au budget de 1988;

* FR3 bénéficie de 61,2 millions de francs supplémentaires pour ses émissions à caractère culturel et éducatif, notamment à destination de la jeunesse;

* la SEPT se voit attribuer 110,4 millions de francs pour augmenter son stock de programmes;

* Radio France se voit accorder d'une part une mesure nouvelle de 15 millions de francs et quatre créations d'emplois pour l'achèvement de son programme d'information continue "France-info" et, d'autre part, 29,3 millions de francs pour préparer la couverture des jeux olympiques d'hiver d'Albertville en 1992 et augmenter son volume de création originale, notamment pour le Bicentenaire de la Révolution française;

- améliorer la desserte outre-mer

A ce titre, Radio-France Outre-mer reçoit 11,7 millions de francs dont 1,4 millions de francs pour l'achèvement du programme de télévision à Mayotte et 6,3 millions de francs pour augmenter les moyens de production et de reportage en Nouvelle-Calédonie (avec notamment la création de dix emplois);

- poursuivre l'action internationale

Radio-France Internationale bénéficie d'une subvention d'équipement de 30 millions de francs pour étendre ses capacités de diffusion (cf supra) et de neuf emplois supplémentaires pour ses émissions en langue arabe;

- moderniser les archives et leur exploitation

24 millions de francs sont accordés à l'Institut national de l'audiovisuel pour améliorer la commercialisation de ses archives; l'achèvement de son programme immobilier et du regroupement de ses activités à Bry-sur-Marne bénéficie en outre de 3,3 millions de francs en exploitation et de 12 millions de francs en équipement.

B) DES ORIENTATIONS DECEVANTES

1) Des choix contestables face à la crise de légitimité du secteur public de l'audiovisuel

Comme l'a rappelé votre commission des affaires culturelles dans son récent rapport d'information, le secteur public de l'audiovisuel a été orienté sur le chemin de la différence par l'assujettissement à un certain nombre d'obligations (ininterruption publicitaire, quotas de diffusion centrés sur les heures de grande écoute) ; mais ces prescriptions particulières ne suffisent à elles seules à différencier les sociétés nationales de programme des télévisions privées. Celles-là doivent, face à celles-ci, renforcer leur identité et être, pour ce faire, assurées des moyens d'action nécessaires.

Bien que cette préoccupation paraisse largement partagée par le Gouvernement, les orientations retenues dans le projet de loi de finances pour 1989 viennent la contredire :

- la mise à niveau financière du budget des chaînes publiques est différée

- l'importance de la publicité et du parrainage dans leurs structures de financement ne leur permettra guère d'adopter un profil différent de celui du secteur commercial.

a) La progression des crédits des sociétés nationales de programme : l'apparence et la réalité

o Si l'on compare les budgets prévisionnels de 1988 et de 1989 d'Antenne 2, la progression est de l'ordre de 6,3 %. En réalité, si l'on prend en considération les ressources complémentaires dont aura bénéficié la chaîne cette année, force est de constater que les perspectives ne sont guère encourageantes : à l'évidence, l'écart budgétaire qui est en train de se creuser entre Antenne 2 et TF1, loin de se combler, risque de s'accroître l'année prochaine.

Les ressources publicitaires brutes de TF1 sont estimées entre 4,5 et 5 milliards de francs. Même s'il faut tenir compte du fait qu'elle n'a pas, comme la première chaîne, à rémunérer des actionnaires et à rentabiliser le capital investi, Antenne 2 ne dispose, par comparaison, en 1988 que d'un budget d'environ 2,9 milliards de francs, qui d'après les calculs de votre rapporteur pourrait n'être pas totalement reconduit l'année prochaine.

Les ressources prévisionnelles d'Antenne 2 pour 1988 s'élevaient à 2.698,7 millions de francs auxquels se sont ajoutés :

- 34 millions de francs de dotation complémentaire de redevance,
- 130 millions de francs de dotation en capital tirée du produit de la privatisation de TF1,
- 20 millions de francs d'excédents de ressources publicitaires,
- et approximativement, 50 millions de francs de recettes de parrainage.

aboutissant à un total de 2.932,7 millions de francs. Le budget prévisionnel d'Antenne 2 pour 1989 est de 2.870,3 millions de francs qui doivent être complétés par le versement du reliquat de la dotation en provenance du produit de privatisation de TF1 (36 millions de francs, cf infra). Si l'on tient compte d'une érosion monétaire de 2,5 % (bien inférieure à la réalité s'agissant du coût des programmes audiovisuels), le déficit sera d'environ 100 millions de francs en 1989 par rapport à 1988. La direction de la chaîne craint pour sa part qu'il lui manque 165 millions de francs pour maintenir d'une part sa grille de programmes de septembre 1988 en année pleine, (il lui faudra en outre alimenter une nouvelle case de programmes lorsqu'en cours d'exercice, elle n'aura plus l'obligation de diffuser les émissions régionales), et d'autre part, son effort de création, lequel doit-on le rappeler, s'est élevé cette année à 500 millions de francs. Sans doute sera-t-elle contrainte de procéder à des redéploiements internes au détriment des engagements de production, des programmes sportifs et des achats de films (mais il est vrai que, grâce aux mesures dont elle a bénéficié dans les budgets précédents, ses stocks, quant à ce dernier point, devraient lui suffire).

Votre rapporteur doute que les crédits qui lui seront alloués l'année prochaine permettent à Antenne 2 de remplir la mission que lui a assignée le ministre chargé de la Communication lors de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale : "rester la chaîne grand public de

référence, qui, par la qualité de sa programmation, peut et doit jouer un rôle exemplaire dans l'ensemble du paysage audiovisuel, exemplaire pour tirer l'ensemble de la programmation vers le haut, exemplaire pour découvrir de nouveaux talents et de nouvelles oeuvres, exemplaire pour faire confiance aux créateurs et dynamiser le secteur de la production française, exemplaire enfin pour offrir un véritable choix, une véritable diversité".

o Le budget de FR3 (2,964 milliards de francs) ne doit progresser que de 2% à peine. La seule ressource en augmentation réelle en 1989, pour la chaîne, est la redevance (+ 80 millions de francs). Mais cette progression suffira juste à financer l'accroissement de charges incompressibles :

- sans tenir compte des conséquences budgétaires des mesures salariales accordées lors des grèves du début de l'automne, les frais de personnel de la chaîne augmenteront de 3 % - soit de 29,5 millions de francs - en 1989 ;

- sans aucune extension horaire, la facturation de TDF progressera de 35,8 millions de francs, à la suite d'ajustements tarifaires et de l'amélioration de la régionalisation de la diffusion de FR3 ;

- la mise en place du schéma directeur informatique, indispensable à la modernisation de gestion de la chaîne, exige un effort complémentaire de 5 millions de francs ;

- enfin, tout accroissement de redevance entraînant mécaniquement un relèvement de la contribution au compte de soutien à l'industrie cinématographique et à l'industrie des programmes audiovisuels, et aux sociétés d'auteur, le supplément est estimé à 8 millions de francs.

Si l'on tient compte des glissements inéluctables de prix affectant d'autres postes, les crédits dont disposera FR3 pour ses programmes en 1989 seront, hors reliquat de la dotation exceptionnelle provenant de la privatisation de TF1 (50 millions de francs), en diminution.

Si l'on considère, en outre, que FR3 est condamnée à terme à être privée de la collaboration de la SEPT, appelée à être diffusée par le satellite TDF1, l'avenir de sa grille de programmes n'apparaît pas sous les meilleurs auspices, (même si l'on peut penser que la politique de coprogrammation des deux sociétés se poursuivra dans les mois qui viennent).

b) L'insuffisance du financement public

Dans son récent rapport d'information, votre commission a insisté sur la nécessité d'augmenter le financement public d'Antenne 2 et de FR3 en indiquant que plusieurs voies s'offraient au gouvernement pour y procéder :

- le transfert au budget de l'Etat du poids des exonérations de redevance consenties à titre social depuis 1983 et indûment supportées par le secteur public de l'audiovisuel. La moins-value est estimée à 1,6 milliard de francs, et du fait du vieillissement de la population et du relèvement du seuil d'assujettissement à l'impôt sur le revenu, elle augmente mathématiquement de trois à quatre cents millions de francs par an ;

- l'accélération de la rebudgétisation du financement de Radio-France Internationale, amorcée depuis que la loi du 30 septembre 1986 en a ouvert la possibilité ; le fait que la redevance serve à financer un service qui n'est pas destiné à ceux qui l'acquittent se justifie mal en effet ;

- la suppression de la TVA sur la redevance et le relèvement du taux de cette dernière.

Le gouvernement a choisi. Il a opté pour l'augmentation de la redevance. Jointe à l'abaissement général à 5,5% du taux de TVA de 7 %, celle-ci assure le secteur public d'un supplément de ressources de 420 millions de francs (qui aurait pu être plus important si, même sans supprimer en une seule fois la redevance, suppression par ailleurs souhaitable, le Gouvernement avait retenu le taux de 2,1 % qui frappe les publications de presse ; rien en effet ne justifie la différence de traitement).

On peut estimer la décision courageuse - et c'est vrai que le relèvement du taux de la redevance est toujours impopulaire -, mais on peut aussi y voir le choix de la facilité.

La rigueur et les priorités budgétaires sont invoquées pour expliquer l'inopportunité des autres solutions qui auraient eu la préférence de votre rapporteur (il aurait fallu certes les étaler dans le temps car l'intégralité des transferts est inenvisageable sur un seul exercice).

La justification ne vaut pas. Le financement de notre télévision n'est-il pas lui-même une priorité, lorsqu'on sait

que le petit écran est le premier media culturel et qu'il occupe la première place dans le temps de loisirs des français, lesquels lui consacrent quatre heures par jour et les enfants, dans une année, plus de temps qu'à l'école ? Ne doit-il pas occuper une place privilégiée dans l'effort national lorsqu'on mesure la responsabilité culturelle de la télévision ? Les programmes qu'elle diffuse peuvent en effet, tout aussi bien, contribuer par leur qualité, à l'élévation du niveau général des connaissances que l'abaisser par leur indigence.

On ne peut que déplorer qu'une aussi grande évidence semble avoir si peu de poids dans les arbitrages budgétaires. Votre rapporteur souhaite qu'il lui soit accordé plus de considération dans les mois qui viennent et qui sont annoncés comme un temps de réflexion entre le Gouvernement, les sociétés nationales de programme et les professionnels pour redéfinir l'identité, l'organisation et les moyens d'action du secteur public. Il se réjouit, à cet égard, de l'adoption lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, d'un amendement obligeant le Gouvernement à déposer, dans les six mois suivant la promulgation de la loi de finances, d'un rapport informant le Parlement "des conséquences d'un éventuel renoncement au prélèvement de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à la redevance pour droit d'usage, affectée aux organismes du secteur public de la communication audiovisuelle, et du remboursement par l'Etat du montant des exonérations de redevance, accordées dans un but social, auxdits organismes".

c) Le risque de dérive commerciale

La suppression des ressources publicitaires du secteur public serait profondément irréaliste. Outre qu'il n'est pas souhaitable de priver les chaînes publiques de toute motivation économique relative au succès de leurs programmes, il serait dangereux de lier leur avenir à la seule redevance, sensible à la conjoncture politique, dont le rendement, malgré les progrès constatés, reste sujet à des aléas et dont, enfin, on ne peut augmenter indéfiniment le taux sans prendre le risque d'une reprise des difficultés de recouvrement. Le principe "à télévisions publiques, recettes publiques, à télévisions privées, recettes privées", ne résiste pas aux besoins de financement du secteur public.

Cependant, si le maintien du financement mixte des sociétés nationales de programme est indispensable, la limitation de la ponction qu'elles opèrent sur le marché publicitaire l'est tout autant : chacun sait que plus la ponction autorisée est forte, plus le risque de reproduction de la programmation commerciale est grand.

Or, il faut bien constater qu'il existe quelque incohérence entre la volonté affichée par le Gouvernement de renforcer l'identité du secteur public et les dispositions du projet de loi de finances pour 1989.

Premièrement, comme votre rapporteur l'a souligné plus haut, le budget des chaînes publiques risque de s'avérer, l'année prochaine, extrêmement tendu. En cours d'exercice, Antenne 2 n'aura vraisemblablement guère d'autre solution, pour faire face à la concurrence, que de procéder à des dépassements publicitaires. (Pour FR3, la situation est différente : l'objectif retenu pour la publicité de marque correspond au maximum réalisable par la chaîne, compte tenu de sa part de marché et des contraintes particulières imposées aux sociétés nationales de programme pour la programmation publicitaire).

Deuxièmement, la prépondérance des ressources publicitaires dans la structure de financement de la deuxième chaîne se trouvera confortée avec 1,630 milliard de francs de publicité et 60 millions de francs de parrainage contre 960 millions de francs de redevance.

Troisièmement, et surtout, les recettes de parrainage sont désormais budgétisées. Introduite au nom de la clarification et de la transparence, cette innovation présente en réalité un double inconvénient aux yeux de votre rapporteur :

- budgétisées, les recettes de parrainage deviennent nécessaires à l'équilibre financier des chaînes publiques et ne peuvent plus constituer une ressource de complément ;

- pour FR3, la budgétisation s'accompagne d'une augmentation irréaliste du chiffre d'affaires attendu. La chaîne devrait réaliser cette année 20 millions de francs de recettes de ce type ; l'objectif retenu pour 1989 - 30 millions de francs - correspond à une progression de 50 % (soulignons qu'un même décalage s'observe, entre prévisions et réalisations, et cette fois pour les deux chaînes publiques, quant à la publicité collective : l'exercice en cours se soldera par une moins value, de l'ordre de 47 millions de francs pour Antenne 2 et de 6 à 7 millions de francs pour FR3, qui devrait se reproduire l'année prochaine et même

s'accroître légèrement pour la troisième chaîne, puisque, pour cette dernière, l'objectif augmente légèrement : 40 millions de francs au lieu de 39).

Votre rapporteur ne méconnaît pas l'intérêt financier que représente le recours au parrainage ; cependant, sa mise en oeuvre, toujours délicate du fait des contreparties visuelles demandées par les parrains, n'est pas toujours compatible avec les exigences culturelles demandées au secteur public, et notamment avec l'orientation actuelle de la programmation de FR3.

En définitive, les objectifs inscrits dans le projet de loi de finances tant pour les ressources issues de la publicité de marque que pour les recettes de parrainage contredisent, à l'évidence, le souci de différenciation de l'audiovisuel public, souci légitime entre tous et constamment exprimé ces derniers mois par le Gouvernement. Par ailleurs, on souhaiterait connaître les intentions de ce dernier quant à l'avenir du plafonnement des ressources publicitaires des sociétés nationales de programme. L'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 n'a en effet disposé sur ce point que pour "1987 et pour les deux années suivantes".

2) Des options critiquables pour le financement de la création audiovisuelle

Placée au centre de la réforme de 1986, la relance de la création audiovisuelle s'est fait attendre parce qu'il lui fallait compter avec les délais de production. Mais elle est aujourd'hui perceptible.

Dans cette relance, le secteur public a joué un rôle majeur. Sa contribution, qu'il s'agisse de celle d'Antenne 2 ou de celle de FR3 en collaboration avec la SEPT, a été retracée, dans le détail, par votre commission dans son récent rapport-bilan de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Or, certaines des options actuellement retenues pour le financement de la création audiovisuelle prêtent à la critique :

o La première préoccupation de votre rapporteur concerne le versement du reliquat de la dotation en provenance du produit de la privatisation de TF1. On se souvient que le précédent Gouvernement avait décidé, dès juillet 1986, de

consacrer 10 % de ce produit à la création audiovisuelle. Le prix de cession de TF1 ayant été fixé à 4,5 milliards de francs, ce sont 450 millions de francs qui ont pu être dégagés. A la fin de l'année dernière, il avait été annoncé que la dotation serait répartie comme suit :

- 200 millions de francs à Antenne 2 sur les exercices 1988 et 1989

- 100 millions de francs à FR3 sur ces mêmes exercices

- 50 millions de francs à la Société française de production

- les modalités d'affectation des 100 millions de francs restants restaient alors encore à l'étude, mais le ministère de la Culture et de la Communication envisageait d'attribuer 50 millions de francs à l'Institut de financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) pour la création d'une filiale spécialisée dans le capital-risque audiovisuel et de verser les 50 autres millions de francs au compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels.

La situation est actuellement la suivante : Antenne 2 a reçu, en 1988, 130 millions de francs, FR3, 50 millions de francs et la SFP 84 millions de francs. Subordonnée à la mise en oeuvre d'un plan de redressement, la dotation versée à cette dernière a été augmentée de 34 millions de francs à la suite d'un arbitrage intervenu à la fin de l'hiver dernier au détriment d'Antenne 2. Il a été en effet considéré que la deuxième chaîne ayant perçu 34 millions de francs d'excédents de redevance, sa dotation pouvait être réduite à 166 millions de francs. Sans pour autant contester les motifs légitimes du soutien supplémentaire ainsi apporté à la SFP, votre rapporteur se permet de remarquer que cet arbitrage est venu contredire les engagements pris par M. François Léotard devant le Sénat, le 4 décembre 1987, lors de la discussion du budget de la Communication. Le ministre de la Culture et de la Communication n'avait-il pas alors déclaré que les deux dotations seraient cumulées ?

Le reliquat des versements à effectuer se monte donc aujourd'hui respectivement à 36 millions de francs pour Antenne 2 et 50 millions de francs pour FR3. M. Jack Lang a confirmé à l'Assemblée nationale, le 4 novembre dernier, le versement des 100 millions de francs restants selon les modalités retenues en 1987. Le versement de 50 millions de francs à un mécanisme de capital-risque géré par l'IFCIC est-il réellement opportun ?

TABLEAU N° 2
RÉCAPITULATIF DES VERSEMENTS PROVENANT DE LA VENTE DE TF 1
AFFECTÉS À LA CÉLÉBRATION

(En millions de francs)

Destinataires	Versements prévus	Sommes versées	Sommes restant à verser
A 2	166	130	36
FR 3	100	50	50
S.F.P.	84	84	•
I.F.C.I.C.	50	•	50
Compte de soutien (section audiovisuel)	50	•	50
Total	450	264	186

(AEF/FD-RJ/RECVENTF1/06-06-88.)

Sans doute convient-il de rappeler d'abord le rôle de l'IFCIC. Cet institut a été créé le 22 juin 1983 afin d'apporter des moyens de financement adaptés aux activités des petites et moyennes entreprises du secteur culturel.

Son statut est celui d'une société anonyme au capital initial de 1 million de francs, réparti entre l'Etat (20%), le Crédit National (20%), le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (20%) et un groupe de huit établissements bancaires. En janvier 1987, deux nouveaux actionnaires, l'Européenne de Banque et la Société Générale, sont entrés à son capital qui a été porté à 2,5 millions de francs.

Les interventions de l'IFCIC concernent principalement la production cinématographique et audiovisuelle et les industries techniques du cinéma et de l'audiovisuel (studios d'enregistrement et de tournage, matériel vidéo), la photographie, le disque, le livre et l'imprimerie d'art, la facture instrumentale, les métiers d'art et les corps de métier du spectacle vivant (fabrication de costumes, etc...).

Selon les informations communiquées par le ministère, son rôle consiste à :

"- faciliter l'accès au crédit bancaire, notamment en apportant sa garantie partielle à des prêts à moyen et long terme (crédits d'investissement et prêts participatifs, et crédits bail);

- aider au financement de la production et de l'exportation de films français et de production audiovisuelle, en garantissant partiellement des prêts à court terme accordés par les établissements spécialisés dans le crédit à l'industrie cinématographique et, par les banques commerciales;

- contribuer à l'abaissement du coût du crédit grâce au placement à titre gratuit auprès des établissements bancaires de sa trésorerie (1/8è des encours).

Dans ce cadre, l'IFCIC apporte notamment sa garantie, après autorisation, aux crédits accordés aux producteurs qui ont accès au compte de soutien à l'industrie cinématographique et à l'industrie des programmes audiovisuels.

Des fonds de garantie distincts ont été constitués pour les crédits au secteur cinématographique d'une part, à la production audiovisuelle, et aux industries culturelles en général, d'autre part. Le montant de ces fonds de garantie s'élève à 50,5 millions de francs pour le cinéma, 5,6 millions de francs pour la production audiovisuelle et 31,8 millions de francs pour les autres industries culturelles."

L'encours des crédits garantis consentis à la production audiovisuelle était de 118 millions de francs au 31 mai dernier.

Après que le Gouvernement a annoncé en 1987, la création d'une société de capital-risque intervenant dans le secteur de la production audiovisuelle, un groupe d'établissements bancaires a soumis aux pouvoirs publics, au début de cette année, un projet dont l'architecture a été jugée trop complexe et qui a de ce fait été ajourné dès avril dernier.

Ne serait-il pas plus judicieux, en réalité, d'attribuer aux mécanismes de soutien existants les 50 millions de francs que le Gouvernement a décidé de réserver à l'IFCIC ? Est-il au moins avéré que ces mécanismes ne permettent pas de répondre à certains besoins de la production audiovisuelle française ? Car, pour votre rapporteur, c'est à cette seule condition qu'un dispositif de capital-risque doit être envisagé.

o La seconde interrogation qu'il est permis d'avoir concerne l'ouverture d'un "troisième guichet" au compte de soutien à l'industrie cinématographique et à l'industrie des programmes audiovisuels.

On ne peut que souscrire à l'intention : il s'agit d'appuyer, par une dotation de 100 millions de francs (qui serait également répartie entre Antenne 2 et FR3), l'effort de création du secteur

public pour les programmes diffusés aux heures de grande écoute d'une part et pour les émissions destinées aux jeunes téléspectateurs, d'autre part. Cette dernière orientation est particulièrement souhaitable : gros consommateurs de programmes télévisés, les enfants n'ont pour l'heure guère le choix qu'entre des dessins animés américains ou japonais ou des animations françaises, tous, ou presque, de piètre qualité.

Mais, outre qu'on ignore tout des modalités qui seront retenues pour l'accès à ce "troisième guichet", il semble que le mécanisme ne corresponde aux vœux ni des diffuseurs, ni des producteurs. Les premiers auraient préféré une subvention budgétaire réservée à ces deux catégories de programmes; les seconds redoutent une dénaturation des mécanismes du compte de soutien.

En effet, affecter, dans une troisième section, des moyens réservés à certains genres et aux diffuseurs publics n'est pas neutre pour le fonctionnement de ce compte et correspond à un mécanisme radicalement différent de celui qui, jusqu'à présent, le régit. Les professionnels y voient, avec quelque légitimité, une tentative de remise en cause d'un système qui, le premier, a favorisé l'indépendance du secteur de la production par rapport à la diffusion; ils craignent en outre, puisqu'il y a tout lieu de penser que la dotation ne sera pas reconduite l'an prochain, que les objectifs spécifiques visés cette année pèsent à l'avenir sur "l'aide automatique" de la seconde section.

Il aurait été sans doute plus simple, plus efficace et moins coûteux de poursuivre le même objectif par d'autres voies : celle, par exemple, de la subvention avec les mêmes mécanismes de contrôle que pour la dotation provenant du produit de privatisation de TF1 -mais il est vrai que l'effet d'annonce n'aurait pas été le même-, ou celle d'un fonds spécifique qui n'aurait pas cassé la logique économique du compte de soutien en y introduisant le principe de la subvention et qui, en outre, n'aurait pu être interprété comme un facteur de concurrence déloyale à l'égard des chaînes privées.

o Le troisième souci de votre rapporteur a trait à l'évolution de la "clé de répartition" du compte de soutien.

En 1987, les parts respectives de la télévision et du cinéma dans le soutien accordé étaient de 65% et 35%; en 1988, elles sont de 56% et 44%; l'an prochain, elles seront de 49,5% et de 50,5% (cf tableau n° 3).

TABLEAU N° 3
ÉVOLUTION DE LA CLÉ DE RÉPARTITION DU COMPTE DE SOUTIEN
À L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE
ET À L'INDUSTRIE DES PROGRAMMES AUDIOVISUELS

Budget 1987	COSIP 548 MF	TV	356 MF	65 %
		Cinéma	192 MF	35 %
Budget 1988	COSIP 710 MF	TV	398 MF	56 %
		Cinéma	312 MF	44 %
Budget 1989	COSIP 827 MF	TV	410 MF	49,5 %
		Cinéma	417 MF	50,5 %

La "barre psychologique" des 50% sera, l'an prochain, dépassée. Certes, la crise du cinéma est réelle et la nécessité de soutenir la production cinématographique impérieuse; mais faut-il que l'effort soit supporté dans ces proportions par les diffuseurs à l'heure où, d'une part, on les oblige à restreindre leur diffusion de films cinématographiques et où, d'autre part, on souhaite voir la France occuper une place privilégiée dans l'industrie européenne des programmes audiovisuels (projet Euréka)? Après Jean-Luc Godard, dans des propos récemment recueillis par un hebdomadaire, votre rapporteur incline à penser qu'"il est malsain que la télévision finance à ce point le cinéma".

o Enfin, n'est-il pas urgent que l'on accorde plus de poids, en France, à l'aide à l'écriture ?

Dans son rapport sur l'application de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, votre commission indiquait que le contexte était favorable au retour de la fiction télévisuelle dans les grilles de programmation mais que la compétitivité de cette dernière, en termes d'audience, dépendait bien évidemment de sa qualité. Elle insistait sur la nécessité de remettre l'accent sur le choix des sujets et la qualité de l'écriture, en rappelant que la fiction britannique, qui passe pour la meilleure du monde, est une fiction d'auteurs où le scénario compte davantage encore que la mise en scène ou l'interprétation et qu'aux Etats-Unis, la mise au point des séries télévisées absorbe couramment 10 à 15% des budgets de production, contre 2% en France.

Aussi votre rapporteur souhaite-t-il qu'à l'avenir cet aspect de la production audiovisuelle fasse l'objet d'un soin privilégié. Une des voies possibles d'action pourrait être le renforcement des aides accordées par le Fonds de création audiovisuelle, géré par le

Centre national de la cinématographie. Avec la création de la seconde section du compte de soutien à l'industrie cinématographique et à l'industrie des programmes audiovisuels, les actions de ce fonds destinées à la production proprement dite ont été réorientées vers l'amont, vers l'aide aux pilotes et à l'écriture.

Mais force est de constater :

- que l'enveloppe dont il bénéficie stagne à un niveau modeste, après avoir très sensiblement diminué avec l'accès des productions audiovisuelles au compte de soutien : 20 millions de francs cette année comme l'année dernière, contre 25 millions de francs en 1986 et 28 millions de francs en 1985;

- que, dans cette enveloppe, le pourcentage de crédits consacrés à l'aide à l'écriture sont extrêmement modestes : 15%, soit 3 millions de francs en 1988 (les autres postes sont : l'animation avec 7 millions de francs; les aides directes à la production, réservées à quelques opérations spécifiques qui ne répondent pas aux critères d'admission au compte de soutien, avec 4 millions de francs; l'appui à différentes manifestations de promotion de la création audiovisuelle, comme au festival d'Annecy, à la biennale du documentaire à Lyon, à la retransmission de la "Nuit des Césars" ou des "Victoires de la musique", ou à la mise en place du festival international des programmes audiovisuels, avec 5 millions de francs; le fonds audiovisuel international -FAVI- géré par le CNC et alimenté par les ministères de la Culture et de la Communication, des Affaires étrangères, de la Coopération et des Affaires sociales et qui permet d'aider des projets répondant aux préoccupations des différentes administrations concernées et susceptibles notamment d'être appuyés par des co-producteurs internationaux, avec 1 million de francs).

Les aides à l'écriture prennent la forme de subventions accordées à des auteurs dont les projets (tout aussi bien documentaires ou magazines que fictions, et parmi ces dernières, séries à gros budget comme comédies de situation) ont été retenus après avis d'un "comité de lecture" composé de professionnels et de personnalités de l'audiovisuel (la moyenne d'attribution est de 45.000 francs par projet). Aucun critère précis de sélection ne s'impose à ce comité, qui fonctionne un peu comme les structures analogues des maisons d'édition, sinon les perspectives de débouchés auprès des diffuseurs : il est bien

évident que les aides n'ont d'intérêt que dans la mesure où les projets soutenus sont ensuite retenus par ces derniers.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, les projets actuellement déposés sont très nombreux, ce qui implique une très grande sélectivité. La procédure de ces aides ayant été réactivée à l'automne 1987, il serait encore trop tôt pour en dresser un bilan en terme d'efficacité (puisque'il s'écoule bien entendu de longs mois entre l'instant où un projet est retenu et le moment où il aboutit).

Il est souhaitable que ces aides soient nettement réévaluées. D'une part, elles répondent à un réel besoin des auteurs, d'autre part elles permettent, dans une certaine mesure, de remédier au trop faible intérêt qu'accordent à la préparation des oeuvres audiovisuelles la plupart des sociétés de production, qui, sous-capitalisées, sont conduites à privilégier les montages financiers.

CHAPITRE II - LA PRESSE ECRITE

La situation actuelle des ressources de la presse écrite n'inspire pas d'inquiétude. Avec une part de marché en légère diminution (55,6 %), mais quelque 2,14 milliards de francs supplémentaires, c'est elle qui, cette année comme en 1987, devrait avoir le plus profité de l'expansion du marché publicitaire, devant la télévision.

L'évolution de l'effort national dont elle bénéficie peut être considérée comme globalement satisfaisante ; néanmoins, comme l'an dernier, votre rapporteur éprouve :

- une grande préoccupation quant au sort du fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger ;
- un regret relatif à la non extension du bénéfice de l'article 39 bis du Code général des impôts aux investissements audiovisuels des entreprises de presse.

I - LES AIDES DIRECTES

Le montant total des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989 au titre des aides à la presse s'élève à 218,7 millions de francs. La progression est sensible (8,69 %) même si elle est inférieure à celle du budget de 1988 (15,9 %) (cf. tableau n°4).

- Chapitre 41-81 (article 10)

Application de l'article 18 ter de la convention du

31 août 1937 entre l'Etat et la SNCF 142.256.000 F

- Chapitre 41-82 (article 10)

Allègement des charges supportées par les journaux

à raison des communications téléphoniques des correspondants

de presse 33.958.458 F

- Chapitre 43-80 (article 10)

Fonds d'aide à l'expansion de la presse française

à l'étranger 29.660.043 F

- Chapitre 43-80 (article 20)

Fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information

générale et politique à faible capacité

publicitaire 12.852.453 F

**TABLEAU N° 4
LES AIDES DIRECTES À LA PRESSE 1987-1989**

(En francs)

Budget du ministère de la Culture et de la Communication	Aides budgétaires	1987	1988	1989
Chapitre.				
41.81 (art. 10)	Reduction du tarif S.N.C.F. pour le transport de presse (application de l'art. 18 ter de la convention du 31 août 1937 entre l'Etat et la S.N.C.F.)	110 246 000	136 346 000	142 256 000
41.82 (art. 10)	Allègement des charges supportées par les journaux à raison des communications téléphoniques des correspondants de presse et remboursement des transmissions par fac-simile	19 021 640	23 868 458	33 958 458
43.80 (art. 10)	Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger	29 660 043	29 660 043	29 660 043
43.80 (art. 20)	Fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information générale et politique à faible capacité publicitaire	14 765 289	11 372 453	12 852 453
	Total	173 692 972	201 246 954	218 726 954

TABLEAU N° 5
Evolution de la subvention à la SNCF

(en francs)

Année	Loi de finances initiale	Montant de la réduction S.M.C.F. de 50 %	Loi de finances rectificative	Taux de sous-évaluation en pourcentage
1983	102.816.000	128.490.799	25.775.000 votés en 1984	25,06
1984	114.796.000 dont 114.695.195 disponibles	146.345.403	31.650.208 votés en 1985	27,59
1985	110.246.000	154.282.021	44.036.021 votés en 1986	39,94
1986	110.246.000	173.117.919	62.870.000 votés en 1987	57,03
1987	110.246.000	183.531.688		66,47
1988	136.346.000	171.408.000		
1989	142.256.000	175.000.000		

1) Pour la deuxième année consécutive, la dotation budgétaire au titre de l'aide au transport de la presse par la SNCF bénéficie d'un ajustement sensible, afin de remédier à la sous-évaluation des crédits, constatée au cours des exercices précédents, dans les lois de finances initiales (cf. tableau n° 5). En contrepartie, le gouvernement a décidé de supprimer l'aide au retour des invendus, à compter du 1er janvier 1989 (on se souvient que sa suppression avait été envisagée l'an dernier, mais qu'au cours de la discussion budgétaire, elle avait pu être maintenue, le taux de réduction passant néanmoins de 50 à 25 %). Cette mesure est déjà prise en compte dans la convention mise au point entre le Service juridique et technique de l'information et la SNCF, en application du cahier des charges de la société approuvé par le décret n°83-81 du 13 septembre 1983 à la suite de son changement de statut. Cette convention est actuellement soumise à l'approbation des autorités de tutelle de la SNCF.

2) Le chapitre 41-82 (article 10) bénéficie lui-même d'une remise à niveau. Par suite de l'assujettissement à la TVA des communications téléphoniques depuis le 1er novembre 1987, la réduction s'applique au montant hors taxes des tarifs. La presse hebdomadaire régionale n'en bénéficie toujours pas, ce qui est regrettable, car elle subit les mêmes contraintes que la presse quotidienne régionale pour la collecte des informations locales.

3) Pour la deuxième année consécutive, le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger ne bénéficie pas de l'augmentation générale des aides directes à la presse ; pour la deuxième année consécutive, ses crédits sont strictement reconduits ; pour la deuxième année consécutive, ils baissent compte tenu de l'érosion monétaire.

Votre rapporteur, l'an dernier, avait vu quelque contradiction entre la stagnation des crédits de ce fonds et la place privilégiée que tiennent dans les discours officiels le rayonnement culturel de la France et la francophonie. Il déplore qu'avec la création d'un ministère délégué à la francophonie, la contradiction ait pris plus de poids encore. Certes, on peut nourrir l'espoir que cette dernière se fasse plus légère dans les semaines qui viennent puisque le Gouvernement a décidé, en deuxième délibération à l'Assemblée nationale, d'abonder de 20 millions de francs les crédits destinés d'une part à l'expansion de la presse française à l'étranger et, d'autre part, aux quotidiens à faible capacité publicitaire. Mais on ignore tout encore des modalités de répartition de l'aide supplémentaire ainsi accordée.

4) le fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires fait l'objet d'un ajustement pour tenir compte du retour à l'éligibilité de "Libération" qui n'est pas compensée financièrement par la disparition du "Matin de Paris".

A l'occasion d'un entretien que M. Jacques Chirac leur avait accordé, les représentants de la presse écrite avaient souhaité que soient étudiées les conditions d'une éventuelle extension de l'aide à certains quotidiens de province qui éprouvent des difficultés. Un groupe de travail administration-presse, animé par le chef du Service juridique et technique de l'information, a, de fait, été mis en place. A l'issue de sa réflexion, il a été décidé, au cours du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, d'accroître les aides à la presse d'opinion, mais pour un montant encore indéterminé (cf supra).

Votre rapporteur souhaite que cette aide puisse à l'avenir bénéficier aussi à certains titres de la presse hebdomadaire régionale d'information qui a récemment perdu 10 à 15 % de ses ressources de publicité légale, avec la suppression de la seconde insertion.

II - LES AIDES INDIRECTES

Parce qu'elles ne donnent pas lieu à inscription de crédits dans la loi de finances, mais consistent en des moins-values de recettes résultant pour l'Etat, d'une part de réductions tarifaires et d'autre part, d'un régime fiscal particulier, les aides indirectes à la presse écrite ne sont sujettes qu'à des estimations fournies, à titre indicatif, par les administrations concernées. Comme en 1988, elles sont évaluées, pour 1989, à environ 5 milliards de francs.

TABLEAU N° 6

Aides indirectes	1987 En francs	1988 En francs (prévisions)	1988/1987 (en pourcentage)	Part de chacune des aides (en pourcentage)
- Moins-values de recettes du budget annexe des P.T.T. : tarifs postaux préférentiels ...	3 061 200 000	3 101 600 000	+ 1,3	62,8
- Moins-values de recettes du trésor public en raison d'allègements et de régimes fiscaux particuliers aux entreprises de presse :				
● Allègement de la T.V.A. .	970 000 000	1 020 000 000	+ 5,1	20,6
● Régime spécial des provisions pour investissement : article 39 bis du code général des impôts	250 000 000	270 000 000	+ 8	5,5
● Exonération de la taxe professionnelle (*)	515 000 000	546 000 000	+ 6	11,1
Total des aides indirectes	4 796 200 000	4 937 600 000	+ 2,9	100

(*) Cette aide est supportée par les collectivités locales

L'évolution des différentes catégories d'aides indirectes appelle les commentaires suivants :

o Les tarifs postaux préférentiels

Le tarif préférentiel des envois de presse bénéficie à quelque 14000 publications dont les expéditions constituent 13,1 % du trafic postal en nombre d'objets et environ 30 % du poids transporté. Le déficit qui en résulte pour la poste est retracé dans le tableau n° 7.

TABLEAU N° 7

(En millions de francs.)

Années	Charges toutes catégories de presse	Recettes	Contribution du budget général	Contribution de la poste
1986 (1)	4 601,4	1 240,1	•	3 361,3
1987 (2)	4 486,7	1 425,4	•	3 061,2
1988 (2)	4 621,3	1 519,6	•	3 101,6
1989 (2)	4 650	1 573,9	•	3 076,1

(1) Chiffres définitifs.

(2) Chiffres provisoires.

Les conclusions de la table ronde, réunie en 1979 sous la présidence de M. Laurent, prévoyaient qu'au terme d'un plan de rattrapage tarifaire sur la période 1980-1987, les charges afférentes au transport et à la distribution des envois postaux de presse devaient être couvertes comme suit :

Presse éditeur

33 % par les recettes

37 % par le budget général

30 % par la poste

Presse associative

33 % par les recettes

67 % par le budget général

Les versements effectués de 1982 à 1985 par le budget général ne correspondaient qu'au tiers du coût du traitement de la presse éditeur et de la presse associative. Aucune contribution n'a été versée en 1986, 1987 et 1988 ; aucune n'est prévue pour 1989.

Cependant les objectifs du plan Laurent ont été réaffirmés lors d'une réunion interministérielle qui s'est tenue en février 1987 et pris comme base de définition par le groupe technique paritaire "tarifs de presse" chargé d'élaborer un nouveau système

de tarification. A une question de votre rapporteur sur l'état d'avancement de la réflexion de ce groupe de travail, il a été apporté la réponse suivante :

"Au stade actuel des travaux, le groupe technique paritaire a retenu un projet de grille tarifaire qui tient compte du degré d'urgence, du point d'entrée dans le circuit postal (local, départemental, national) et du niveau de préparation. Pour chaque cas, il est prévu de distinguer une taxe au kilo et une taxe à l'objet. Toutefois, le souci de préserver une certaine simplicité d'application, de limiter, dans le cadre de procédures déclaratives, le nombre et le volume des données à fournir par les éditeurs et à facturer par la poste, conduira vraisemblablement à opérer certaines globalisations en ce qui concerne notamment le travail préparatoire effectué par les expéditeurs (définition de normes correspondant à des taux moyens de préparation).

Toutefois comme l'ont montré les simulations déjà effectuées, titre par titre, le passage à une nouvelle tarification reflétant la réalité des coûts postaux, entraînera, notamment pour les publications à faible poids, des ajustements importants pour se situer cas par cas à 33,3 % du prix de revient correspondant.

C'est pourquoi il sera ensuite nécessaire d'examiner en commun avec la profession et préalablement à la mise en place définitive du nouveau dispositif les adaptations ou correctifs à apporter afin d'éviter toutes difficultés particulières d'application.

Parmi ceux-ci, outre une éventuelle péréquation taxe à l'objet, taxe au kilo, figure la prise en compte du niveau de publicité sous la forme notamment d'une taxe spécifique au kilo.

Cet important travail pourrait être effectué au cours du premier trimestre 1989, de telle sorte que la mise en place effective de l'ensemble du nouveau dispositif intervienne au 31 mars."

o Le régime fiscal particulier de la presse

o Pour ce qui concerne la TVA, le projet de loi de finances traduit l'abaissement de 4% à 2,1 % du taux d'imposition de la presse hebdomadaire spécialisée dont le Parlement a fixé, à la fin de l'année dernière, l'entrée en vigueur au 1er janvier 1989

(article 88 de la loi de finances pour 1988) ; la moins- value pour l'Etat est estimée à 240 millions de francs. Cette mesure a fait l'objet d'une instruction du ministère de l'économie, des finances et du budget (service de la législation fiscale) du 6 mai 1988, qui précise le champ et les modalités d'application, notamment pour le problème spécifique des ventes par abonnement.

En outre, la diminution du taux réduit de la T.V.A. de 7 à 5,5 % bénéficiera aux opérations de cession et de rétrocession d'informations, à la fourniture d'éléments d'information par les agences de presse, aux travaux de composition, d'impression, de brochage et de massicotage.

o L'extension du mécanisme de l'article 39 bis du code général des impôts, dont le dernier bénéficiaire est la presse télématique (instruction 4E-4-86 du 25 novembre 1986 de la direction générale des impôts) n'est pas envisagée. Elle est demandée par la profession pour l'ensemble des catégories de presse d'une part, et, d'autre part pour les investissements réalisés dans le secteur de la communication audiovisuelle; comme en 1987 et 1988, votre rapporteur souhaite que les entreprises de presse puissent rapidement recourir aux possibilités offertes par cet article pour prendre des participations dans les sociétés de télévision. Le développement de la télévision locale ne pourra se faire en effet sans le soutien de la presse régionale.

La moins-value fiscale pour l'Etat résultant de l'application de l'article 39 bis du CGI a représenté 250 millions de francs en 1987 et est estimée, cette année, à 270 millions de francs.

o L'abaissement de 16 % des bases de calcul de la taxe professionnelle, en vigueur depuis 1987, est maintenu (on se souvient qu'il a remplacé le dégrèvement de 10 % institué pour 1985 et 1986).

*

* *

Parvenu au terme de son examen des crédits de la communication pour 1989, votre rapporteur doute que les perspectives retenues pour les sociétés nationales de programme permettent de répondre au problème très actuel de légitimité du secteur public de l'audiovisuel. Mais, le collectif budgétaire adopté le 23 novembre dernier par le Conseil des ministres devant permettre de corriger sensiblement l'évolution qu'il a décrite (hors reliquat du produit de la privatisation de TF1, le budget des chaînes publiques pour 1989 devrait être abondé de 150 millions de francs), il propose, pour l'adoption ou le rejet de ces crédits, de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 30 novembre 1988 sous la présidence de M. Maurice Schumann, Président, la commission des Affaires culturelles a examiné les crédits de la communication pour 1989 sur le rapport pour avis de M. Adrien Gouteyron.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur au cours duquel :

- M. François Autain a insisté sur la crise actuelle du secteur public de l'audiovisuel, en l'imputant à la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et en estimant qu'il y avait quelque contradiction à critiquer le relèvement du taux de la redevance et à souhaiter, dans le même temps, la limitation des ressources publicitaires des chaînes publiques ;

- MM. Michel Miroudot et Roger Quilliot ont déploré l'existence de zones d'ombre, aussi bien en ville qu'à la campagne, pour la diffusion de la Cinq, de M6 et de Canal Plus, et ont interrogé le rapporteur sur la politique de résorption de ces zones d'ombre ;

- M. Ivan Renar a tout d'abord regretté l'augmentation de la redevance en estimant qu'il eût été préférable d'accroître le financement public des sociétés nationales de programme par d'autres voies et s'est ensuite intéressé à l'évolution du budget de Radio France et à ses radios décentralisées ;

- M. Jean Delaneau a demandé si l'on avait estimé le montant de la redevance pour le cas où TF1 n'aurait pas été privatisée ;

- Le Président Maurice Schumann a estimé souhaitable de rapporter le débat sur le projet de loi de finances pour 1989 à la récente discussion au Sénat du projet de loi modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ; il a rappelé que le Gouvernement avait pris l'engagement de procéder à des consultations sur le problème des coupures publicitaires d'une part, et sur celui de l'incitation à la violence dans les programmes télévisés d'autre part, dernier point sur

lequel MM. Jacques Carat, Marc Lauriol et Hubert Martin ont à leur tour insisté.

Puis la commission a suivi la proposition de son rapporteur en décidant, à l'unanimité moins l'abstention des commissaires communistes, de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits de la communication pour 1989.