

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 8 décembre 1992

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la situation de l'audiovisuel en 1992.

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Faucelet, président, Geoffroy de Muntalombert, vice-président d'honneur, Jean Cluzel, Paul Girard, Jean Couet, Jean Pierre Mameet, vice-présidents, Jacques Uudin, Louis Perroin, François Trucy, Robert Vizez, secrétaires, Jean Arthus, rapporteur général, Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cotalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Cuvé, Jacques Delung, Mme Paulette Foot, MM. Henri Grotelochy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lucidant, Roland du Luc, Michel Marot, Michel Miteygné, Jacques Mousseau, Bernard Pollarin, René Regnault, Roger Rimon, Michel Seregin, Jacques Suardillo, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	11
A. LE PROBLEME DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC	11
1. Un désengagement de l'Etat sauf pour la Sept/Arte	11
2. Des recettes aléatoires	14
B. UNE NOUVELLE FOIS, LE GOUVERNEMENT N'APPORTE PAS DE SOLUTION AUX PRINCIPAUX PROBLEMES DE L'AUDIOVISUEL	15
1. L'intouchable redevance	15
2. Les nouveaux supports : Les erreurs passées qui continuent à hypothéquer l'avenir. Les nouveaux supports : Les erreurs passées qui continuent à hypothéquer l'avenir.	17
3. ARTE : Un coût considérable pour un financement problématique et des résultats discutables	22
CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION DES CREDITS POUR 1993	25
I - ANALYSE DES CREDITS	25
A. LES RESSOURCES	26
B. LES CHARGES	30
C. L'EVOLUTION DES CHARGES EN 1993	34
D. ES CREDITS DU C.S.A.	36

	<u>Pages</u>
II- LE BUDGET DE LA COMMUNICATION DANS LES AUTRES DESPARTEMENTS CONCERNES	37
1. Les dotations relatives à la Communication dans le budget du Ministère des Affaires Etrangères	37
2. Les dotations relatives à la Communication dans le budget des Services Généraux du Premier Ministre	38
3. Les dotations relatives à la Communication dans le budget du Ministère de la Culture et de la Communication	39
4. Les dotations relatives à la Communication dans le budget du Ministère de la Coopération et du Développement	40
 CHAPITRE II - LE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC	 41
 A. LA SITUATION GLOBALE DE L'AUDIOVISUEL	 41
1. La disparition de la Cinq : chronique d'une mort annoncée	41
2. Quel équilibre entre secteur public et secteur commercial?	48
 B. LA REDEVANCE.	 53
1. Une évolution qui ne règle aucun problème.	53
2. La répartition de la redevance entre les organismes. ...	54
3. Les exonérations : le hold-up permanent.	56
4. Les «essais» modestes de l'Etat pour rembourser une partie des exonérations depuis 1989.	64
5. La lutte contre la fraude et le mode de perception	65

	<u>Pages</u>
C. LES RECETTES PUBLICITAIRES	73
1. Le financement mixte du secteur public	73
2. Une progression excessive des ressources propres des chaînes publiques	74
3.... Fondée sur des prévisions trop optimistes	76
4. La régie publicitaire Antenne 2/FR3 de 1990 à 1992	78
5. Les incertitudes liées à l'adoption de la loi «Sapin».	90
6. Une réforme du statut des régies publicitaires de France 2 et France 3 souhaitable, mais qui entraîne des incertitudes à court terme.	96
 CHAPITRE III - LA TUMULTUEUSE SAGA DES QUOTAS	 99
 A. DES REGLES INADAPTEES.	 99
1. Un conflit avec la norme européenne.	99
2. Analyse de la réglementation française.	100
3. L'appréciation du C.S.A. sur les quotas de diffusion	105
4. L'opposition entre le gouvernement français et la Commission européenne	109
 B. LES MODIFICATIONS INTERVENUES EN 1992.	 111
1. La loi du 18 janvier 1992 : un léger assouplissement des obligations légales supportées par les chaînes hertziennes.	111
2. L'aménagement des quotas de diffusion (décret n° 92-279 du 27 mars 1992).	114
3. L'aménagement des quotas de production (décret n° 92-281 du 27 mars 1992)	116
4. De l'efficacité des modifications.	118
 CHAPITRE IV : LES PROGRAMMES	 123

	<u>Pages</u>
A. UNE BAISSÉ DE LA FICTION FRANÇAISE DE PREMIÈRE DIFFUSION.	124
B. UNE «BALANCE COMMERCIALE DÉFICITAIRE DES PRODUCTIONS AUDIOVISUELLES».	126
1. L'importance de la demande de fiction accroît le déficit audiovisuel.	126
2. Le déficit audiovisuel de l'Europe s'accroît.	130
C. LA CONTRIBUTION OBLIGATOIRE DES DIFFUSEURS À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE.	130
D. LA PRODUCTION AIDÉE : LE COMPTE DE SOUTIEN A L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE ET A L'INDUSTRIE DES PROGRAMMES DE TÉLÉVISION ...	138
1. Le compte de soutien dans le projet de loi de Finances pour 1993	139
2. Le soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP)	142
E. TROUVER DES SOLUTIONS AUX COÛTS DES PROGRAMMES	146
F. MENACES SUR LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE EN FRANCE.	151

	<u>Pages</u>
CHAPITRE V - LE C.S.A.	155
A. BILAN DE L'ACTIVITE DU C.S.A.	155
1. Le pouvoir de nomination	156
2. Le pouvoir normatif et consultatif	156
3. Le pouvoir d'autorisation	158
4. Le pouvoir de régulation	161
5. Le pouvoir de sanction	165
6. Perspectives d'avenir	169
B. PLAIDOYER POUR UNE INDEPENDANCE ET UNE AUTORITE ACCRUE DE L'INSTANCE DE REGULATION.	170
1. Des décisions discutées.	170
2. Des critiques souvent injustifiées.	171
3. Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel : une certaine difficulté d'être.	172
4. Pour un véritable pouvoir de régulation.	174
C. SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LE C.S.A. DANS SES RAPPORTS POUR 1990 ET POUR 1991.	177
D. PROJET DE BUDGET POUR 1993.	179
 CHAPITRE VI - LES CHAINES NATIONALES	 183

	<u>Pages</u>
A. FRANCE 2 ET FRANCE 3	183
1. La mise en oeuvre du plan stratégique	183
2. Les modalités du rapprochement	190
3. La remontée de l'audience	192
4. L'avenir de France 3 : analyse de l'action régionale.	195
5. Le rétablissement financier de France 2	203
6. Les progrès de France 3	210
B. ARTE	220
1. La préemption du cinquième réseau hertzien	220
2. Une mauvaise décision	222
3. Ambitions culturelles et bonne santé économique	224
4. Où, avec Arte, il est prouvé que le Prince se trompe plus souvent que de raison.	224
5. Le financement d'Arte : Quels moyens pour quelle fin ? .	229
C. RADIO-TELEVISION FRANCAISE D'OUTRE-MER	243
1. L'exécution du budget 1991	243
2. Les exercices 1992 et 1993	245
CHAPITRE VII - RADIO-FRANCE	249
A. COMPTES DE L'EXERCICE 1991	250
B. EXECUTION DU BUDGET 1992 ET PERSPECTIVES 1993	255

	<u>Pages</u>
1992 : 1. Les recettes	256
2. Les dépenses	257
1993 - Le budget de fonctionnement	261
1. Les ressources	261
2. Les dépenses	264
CHAPITRE VIII - LES AUTRES ORGANISMES	267
A. L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL	267
1. L'exercice 1991 : une gestion difficile	267
2. Perspectives pour 1992 et 1993 : le dépôt légal des oeuvres audiovisuelles et la mission patrimoniale	269
B. LA SOCIETE FRANCAISE DE PRODUCTION	270
1. L'exécution du budget 1992	270
2. L'évolution de la S.F.P. en 1992	273
3. Les perspectives d'évolution de la S.F.P. en 1993	276
C. SATELLIMAGES - TV 5	277
1. Un bilan très positif pour la présence française à l'étranger	277
2. Le développement de TV5 - Europe	279
3. Le budget 1991	280
4. Le budget 1992	283
5. Les perspectives budgétaires pour l'année 1993.	285
6. Parrainage et communication d'entreprise sur TV5- Europe	285

CHAPITRE IX - LES NOUVEAUX SUPPORTS ET LES NOUVELLES TECHNIQUES: QUEL AVENIR?	287
A. LA SITUATION DU CÂBLE : UN «FREMISSEMENT» QUI TARDE A SE CHANGER EN MOUVEMENT	287
1. La faute originelle et la persistance dans l'erreur	288
2. Le coût du câble.	291
3. Une amélioration quantitative et qualitative lente.	297
4. L'exemple vertueux du câble en Allemagne.	304
5. La «énième» relance du câble : des mesures intéressantes mais insuffisantes.	307
B. LE SATELLITE	318
1. TDF1-TDF2: Un beau gâchis	318
2. La complémentarité câble-satellite existe-t-elle toujours ?	331
3. Le feuilleton de Télécom 2 A	332
C. LES ENJEUX DE LA TÉLÉVISION HAUTE-DÉFINITION	347
1. Les normes D2MAC et HDMAC sont elles dépassées ? L'avenir est-il à la télévision numérique ?	350
2. Existe-t-il une fenêtre de tir pour la norme D2MAC ? ...	357
3. De nouveaux obstacles au développement du D2MAC ..	361

	<u>Pages</u>
4. Le D2MAC en panne à Bruxelles	368
5. La TVHD ne saurait se résoudre à une bataille de normes	375
CHAPITRE X - BILAN D'UNE LEGISLATURE	
A. 1988 : NEUF MOIS POUR ACCOUCHER DU C.S.A.	386
B. 1989 : UNE METHODE CONTESTABLE POUR UN BESOIN INCONTESTABLE : UN RENFORCEMENT DU SERVICE PUBLIC DANS UN ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL	388
C. 1990 : UNE ANNEE PERDUE EN VAINES GUERILLAS ...	394
D. 1991 : L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN CRISE	398
1. Un bilan aux allures de «catastrophes»	398
2. Des responsabilités connues	399
E. 1992 : FEUX D'ARTIFICES POUR UN BUDGET DE FIN DE LEGISLATURE	403
1. Une difficile adaptation à l'Europe	404
2. Arte : Un coût considérable pour un financement important et des résultats modestes	406
3. Un financement prévu pour 1993 qui n'est pas totalement assuré	407
EXAMEN EN COMMISSION	411

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Les crédits inscrits au titre de la communication audiovisuelle dans le projet de loi de finances pour 1993 sont en augmentation de 10,4 %.

Si cette augmentation traduit un effort certain de l'Etat dans ce domaine, un examen attentif de ces crédits, montre que la politique suivie par le Gouvernement ne règle toujours pas les questions de fond de l'audiovisuel :

- qu'il s'agisse des besoins de financement durable,
- ou des principaux problèmes du secteur public comme du secteur commercial.

A - LE PROBLEME DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Globalement, le total des ressources affectées à l'audiovisuel public progresse de 10,4 %, passant de 12 947 millions de francs en 1992 à 14 292 millions de francs en 1993.

En fait, derrière cette progression très satisfaisante en apparence, se cache des artifices comptables qui permettent un engagement de l'Etat inférieur à celui de l'année passée.

1. Un désengagement de l'Etat sauf pour la SEPT/ARTE

1.1. La progression résultant des seules ressources propres des organismes de l'audiovisuel.

En fait, sur ces 1,3 milliard de francs de ressources supplémentaires :

- 541 millions, soit 40 % du supplément, doivent provenir de l'augmentation des ressources propres des organismes public de l'audiovisuel (recettes publicitaires (+ 418,4 millions), parrainage (+ 88,5)), autres ressources propres (34,1 millions).

Pour France 2, la progression des recettes publicitaires devra être de 17 %. Pour France 3, de 26 %.

Je reviendrai sur les aléas qui menacent ces nouvelles ressources, mais je tiens à souligner que si l'audiovisuel public en est contraint à attendre tout moyen supplémentaire de l'accroissement de ses propres forces, alors nous aurons des chaînes publiques qui seront de plus en plus semblables aux chaînes privées, avec une loi de l'audimat renforcée.

1.2. Un nouvel artifice pour reconduire le milliard supplémentaire nécessaire.

Il était essentiel que les 2 chaînes publiques France 2 et France 3 puissent se voir confirmer en 1993, la reconduction du milliard de ressources publiques nouvelles accordées dans le cadre des budgets 1991 et 1992.

Rappel des faits :

Le milliard de francs supplémentaire octroyé par la lettre du 3 avril 1991, par M. Michel Rocard, Premier Ministre, devait être reconduit en 1992.

- En effet, une fois les économies de structures effectuées et les sommes correspondantes affectées aux programmes pour enrichir la grille, permettre une politique de programmes de service public, c'est-à-dire ne recherchant pas nécessairement une audience maximale aux heures de grande écoute, il paraissait impossible de revenir sur cet enrichissement.

En 1991, la recapitalisation d'Antenne 2 (500 millions de francs) et l'autorisation de présenter des budgets en déséquilibre (550 millions de francs) décidées en cours d'année ont apporté un milliard de francs supplémentaires.

En 1992, il a été reconduit, mais par rapport au budget initial de 1991, c'est-à-dire sans le milliard supplémentaire. Il n'y a donc pratiquement pas eu de supplément de ressources pour France 2 et France 3 en 1992 par rapport à 1991.

Mais l'année dernière, votre rapporteur estimait que cette reconduction en 1993 risquait d'être difficile compte tenu des modes de financement retenus dans la loi de finances pour 1992.

Il s'agissait en l'espèce :

- d'un tour de passe-passe fiscal : le raccourcissement des délais de recouvrement de la redevance qui passaient de 2 à 1 mois en 1992 (non reconductible) ;

- le recours au budget général sous forme de concours budgétaire.

La seconde mesure était officiellement reconductible ; pour la première qui ne l'était pas, le Gouvernement estimait que cette mesure qui a rapporté 450 millions de francs en 1992, pourrait être compensée en 1993 par une hausse de la redevance et un accroissement du montant des remboursements de redevance.

Votre rapporteur avait alors observé que ces deux mesures dépendraient du Ministère des Finances.

Or, dans la loi de finances pour 1993, aucune de ces deux mesures ne permet la compensation souhaitée.

L'annexe bleue de l'audiovisuel précise *« qu'en 1993, l'Etat poursuit son effort en faveur des programmes en allouant 1 087 millions de francs de dotations aux sociétés de télévision France 2, France 3 et la Sept »*.

Votre rapporteur prend acte de la reconnaissance par le Gouvernement de la nécessité de la reconduction annuelle de ce milliard de francs.

1993

Mais il constate que le Gouvernement a trouvé un nouvel artifice pour trouver ce milliard supplémentaire et nécessaire.

Il a procédé, ni plus ni moins, à une débudgétisation :

Ainsi en 1993, 1 087,5 millions de dotation seront financés par le nouveau compte d'affectation spéciale (C.A.S. 902-24) qui sera alimenté par cession d'actifs publics.

Ce mode de financement appelle plusieurs observations de la part de votre rapporteur :

- Une nouvelle fois, il s'agit d'un fusil à un coup, puisque cette dotation ne pourra pas nécessairement être reconduite par le même procédé en 1994.

- En fait sur ce milliard, seulement 353 millions seront consacrés à un financement supplémentaire des programmes pour France 2 et France 3. Le reste, soit 734 millions sont destinés à couvrir une partie du surcoût de la diffusion par voie hertzienne de AKTE (environ 400 millions pour la diffusion des signaux et l'achat des droits nécessaires à l'émission sur le cinquième réseau hertzien), le solde allant aux programmes de cette chaîne.

On utilise des cessions d'actifs pour couvrir des frais de fonctionnement. Ce n'est incontestablement pas le fait d'une saine gestion.

On arrive ainsi au paradoxe suivant : en 1993 l'engagement financier de l'État sera sensiblement identique à celui de l'an passé, alors qu'une nouvelle chaîne publique hertzienne, ARTE a été créée.

2. Des recettes aléatoires.

2.1. Le financement par le compte d'affectation spéciale.

Concernant les dotations qui seront financées par le nouveau compte d'affectation spéciale : votre rapporteur se contentera de formuler deux remarques :

- Ce financement est par nature moins assuré que celui effectué par des crédits inscrits au budget général ;

- à ce jour, pour l'année 1992, le montant des cessions d'actifs est de 10 milliards de francs (1,6 milliard pour Elf et 8,4 milliards pour Total) soit à peine plus de la moitié du montant des prévisions retenues pour 1993.

2.2. Des prévisions de recettes publicitaires trop optimistes.

40 % des ressources supplémentaires prévues en 1993, pour l'audiovisuel public repose sur des prévisions de rentrée de recettes publicitaires et de parrainage, qui sont pour le moins, optimistes.

En effet, les recettes publicitaires pour 1993 devraient augmenter -selon les objectifs fixés- de 17 % pour France 2, et de 26 % pour France 3.

Ces prévisions sont elles réalistes ?

Le Gouvernement pour les justifier observe :

- que les recettes publicitaires ont été en 1992 supérieures aux prévisions inscrites dans la loi de finances initiale, en raison notamment de la disparition de la Cinq ;

- que les prévisions de réalisation pour 1992, qui se fondent sur les 9 premiers mois, montrent que les montants retenus pour l'année prochaine devraient être voisins de ceux atteints pour l'année présente ;

- enfin, que les résultats devraient bénéficier de l'amélioration du rendement de l'outil publicitaire des chaînes publiques à la suite de la réforme des régies publicitaires entreprises par le Gouvernement.

Votre rapporteur pour sa part note que :

Les prévisions de recettes du Gouvernement pour 1993 extrapolent la situation à partir des 9 premiers mois de l'année en cours, or, les indications données par les régies publicitaires laissent percevoir un ralentissement sur le dernier trimestre ;

- que les prévisions du Gouvernement excèdent largement les prévisions des instituts privés spécialisés :

- ainsi l'IREP prévoit pour 1993 une croissance du marché de la publicité télévisée comprise entre 6,5 et 9 %. Même en prenant l'hypothèse haute (9 %) il apparaît que les prévisions des pouvoirs publics sont près de deux fois supérieures à celle de cet institut de prévision ; l'écart est considérable.

- que les changements intervenus dans les régies publicitaires, dans un premier temps, apporte un élément d'incertitude ;

- enfin, les prévisions pour 1993 ne tiennent pas compte des effets éventuels des dispositions de la loi Sapin qui seront votées.

L'augmentation annuelle des budgets du secteur public audiovisuel ne saurait tenir lieu de politique. Depuis des années le Gouvernement fait un effort sensible pour augmenter les moyens des entreprises, effort voué à l'échec du tonneau des Danaïdes s'il ne s'accompagne pas de mesures destinées à assainir le secteur audiovisuel public.

B- UNE NOUVELLE FOIS, LE GOUVERNEMENT N'APPORTE PAS DE SOLUTION AUX PRINCIPAUX PROBLEMES DE L'AUDIOVISUEL :

1. L'intouchable redevance

Votre rapporteur a longuement traité de la question de la redevance dans ses rapports précédents. La position alors exprimée garde toute son actualité.

Un préalable indispensable à une progression éventuelle du taux de la redevance : le remboursement des exonérations de redevance et la lutte contre la fraude.

Or, votre rapporteur ne peut que noter que l'augmentation du taux de la redevance prévue pour 1993, ne s'accompagne de progrès ni dans le domaine de la lutte ni dans celui des remboursements.

Le remboursement des exonérations.

Depuis la loi de finances pour 1990, l'Etat prend en charge chaque année une certaine partie des exonérations nouvelles intervenues. L'effort de l'Etat est passé de 70 MF en 1990 à 117 MF en 1991 et a connu en 1992 une progression importante qui a porté le total des exonérations prises en charge par le budget général à 362,6 MF.

En 1993, cette contribution demeure à 362,7 millions de francs. L'Etat ne fait donc pas d'effort supplémentaire.

Ainsi, cette progression faible et passagère ne résoud cependant en rien l'iniquité dont est victime l'audiovisuel public depuis 1982, date à laquelle les exonérations sont devenues automatiques et non remboursées au secteur public de l'audiovisuel, lequel a pris à sa charge depuis cette date les conséquences d'une décision d'ordre social qui relève normalement du budget général.

Ce sont chaque année plus de 2 milliards de francs qui échappent ainsi aux entreprises de l'audiovisuel public. On estime que les exonérations atteignent près de 2,5 milliards de francs en 1992.

Le commentaire de ces estimations demeure affligeant. On ne peut à la fois se lamenter sur l'état de notre audiovisuel, déplorer la baisse de la qualité, prêcher un romantisme culturel, imposer des obligations de plus en plus lourdes à respecter et, dans le même temps, fermer les yeux sur cette ponction de l'Etat sur l'audiovisuel public.

La solution en est donc simple : il faut que l'Etat fasse honneur à ses responsabilités d'actionnaire unique.

La lutte contre la fraude

On sait que celle-ci représente approximativement 1 milliard de francs qui manquent donc à l'audiovisuel public.

Votre rapporteur croit pouvoir affirmer qu'il existe une unanimité pour trouver un moyen de réduire la fraude.

Pourtant, le Parlement et la Commission des Finances du Sénat se sont opposés, lors de l'examen des articles de la deuxième partie de la loi de finances, au projet présenté par le Ministre du budget.

Celui-ci avait, en effet, prévu un mécanisme permettant aux agents assermentés de la redevance d'avoir accès à un certain nombre de fichiers et notamment ceux des villes câblées, des câblo-opérateurs et de Canal Plus.

Le vif débat qui eut lieu au Sénat et à l'Assemblée nationale a permis d'appeler l'attention du ministre sur l'inconstitutionnalité de son dispositif et les dangers qu'il récelait pour les libertés individuelles.

L'article, adopté à l'Assemblée nationale par application du 49-3 de la Constitution, a été contesté devant le Conseil constitutionnel, lequel l'a annulé, donnant ainsi raison aux craintes exprimées lors du débat.

Depuis cette date, et en dépit de l'annonce d'un projet de loi prenant en compte les décisions du Conseil constitutionnel, rien n'est venu.

2. LES NOUVEAUX SUPPORTS : LES ERREURS PASSES QUI CONTINUENT A HYPOTHEQUER L'AVENIR

2.1. Le câble

La situation du câble est toujours aussi inquiétante.

La Cour des Comptes dans son rapport, en 1991, avait qualifié les performances du plan câble de « particulièrement médiocres ».

En effet, comment qualifier ces résultats, alors que le câble allemand lancé également en 1982, compte aujourd'hui 16,9 millions de foyers raccordés et plus de 9 millions d'abonnés, quand la France ne compte que 4,6 millions de foyers raccordés, et moins d'un million d'abonnés.

Il est vrai qu'à la différence de la France, où notre « génie de la technologie » nous a poussé à tenter une coûteuse et infructueuse tentative de câblage en fibre optique, en Allemagne, toutes les mesures ont été prises pour que les investissements soient réduits au minimum. (La technologie coaxiale a été choisie parce qu'elle était la moins coûteuse).

Enfin, une autre différence notable, qui explique grandement le succès du câble allemand et l'échec français, réside dans l'interdiction, en Allemagne, par le Gouvernement et les Landers de toute diffusion hertzienne autre que celle des chaînes publiques.

Ainsi, le développement du secteur commercial a pu appuyer et promouvoir celui du câble.

Les mesures attendues de relance du câble, qui ont été prises depuis Mai dernier, n'ont pour l'instant pas permis le décollage tant attendu, elles ont à peine provoqué un frémissement.

Votre rapporteur s'inquiète des conditions de mise en oeuvre de ce faisceau de mesures :

- Ainsi, s'il se félicite de l'accord intervenu entre France Télécom et les câblo-opérateurs qui permet enfin au consommateur de n'avoir à faire qu'à un seul interlocuteur,

- s'il se félicite également des dispositions retenues dans la loi votée, en juillet dernier, *relative à l'installation de réseaux de distribution par câble et services de radiodiffusion sonore et de télévision,*

- il déplore en revanche, que les décrets câbles du 1er septembre 1992 n'apportent pas aux chaînes thématiques du câble, plus particulièrement axées sur le Cinéma, le coup de pouce qui était souhaitable mais bien au contraire limitent leur attrait.

Enfin, votre rapporteur s'inquiète de la mesure concernant la baisse de la redevance versée à France Télécom, qui va provoquer en 1993, le quasi-doublement de ses pertes sur le câble.

Années	Coût du plan câble en millions de francs
1983	584
1984	685
1985	2 192
1986	1 925
1987	3 104
1988	3 234
1989	3 300
1990	3 460
1991	2 720
1992 (prévisions)	2 600
Total	23 804

Au cours de la même période, les câblo-opérateurs privés ont investi pour près de 10 milliards dans le câble.

Eu égard au niveau des investissements (-le coût à ce jour est de plus de 15 milliards de francs- il sera de près de 34 milliards de francs en 1995 pour France Télécom, auxquels s'ajouteront 10 milliards provenant des câblo-opérateurs privés) et aux faibles résultats enregistrés à ce jour (moins d'un million de foyers câblés), votre rapporteur s'inquiète de la persistance dans l'erreur.

A cet égard, la poursuite de la politique quasi-suicidaire d'attribution de fréquences hertziennes, avec l'arrivée d'ARTE sur le cinquième réseau (alors que cette chaîne était un produit d'appel de première importance pour le câble), en est la dernière -et peut être pas l'ultime- et la plus parfaite illustration

2.2. Le satellite

La Cour des comptes dans son rapport 1992 à stigmatiser, ainsi que votre rapporteur l'avait fait l'an dernier, cet exemple de gabegie financière particulièrement choquant qu'est le satellite de communication directe TDF 1-TDF 2.

La succession des erreurs d'appréciation et des absences de décision, a ainsi conduit à un engagement de crédits de plus de 3 milliards de francs pour un résultat quasi-nul (le satellite Télécom 2 A reprenant avantageusement la succession de TDF 1 - TDF 2).

	Coût des satellites	
	TDF 1	TDF 2
Coût total	1 729	1 628
Perspectives d'avenir	remplacé par TDF 2	remplacement vraisemblable par Télécom 2 A.
Coût total	3 357	

Le coût à ce jour de la filière TDF 1/TDF 2 est de plus de 3,2 milliards de francs.

Votre rapporteur s'interroge sur le bien-fondé d'une telle dépense, alors que l'avenir des satellites de télécommunications directes semble aujourd'hui nettement hypothéqué.

Si on peut considérer que le lancement de TDF 1 était l'accomplissement d'une recherche qui avait permis à la France d'acquérir une expérience certaine dans le domaine des satellites, votre rapporteur a souligné que l'achèvement du programme TDF 2 était quant à lui contestable.

En effet, cette filière de satellites lourds ne semble pas promise à une grande prospérité en raison du succès rencontré depuis par les satellites de télécommunications du type Télécom 2 A. Nombreux sont ceux qui aujourd'hui s'interrogent sur la nécessité de continuer dans une voie qui semble condamner à l'impasse.

Concernant le satellite Télécom 2 A, la décision qui vient d'être prise, début septembre de ne réserver que 4 canaux à des chaînes ayant la norme intermédiaire vers la télévision à haute définition D2MAC, les 7 autres canaux étant occupés par des chaînes émettant en Sécam, est une décision qui, si elle a été en grande partie imposée aux pouvoirs publics, par Canal Plus, ne manque pas d'un certain pragmatisme.

Néanmoins, elle a le tort de priver la promotion de la norme européenne D2MAC de plus en plus discutée, d'un support dont elle avait bien besoin.

2.3. La télévision haute définition

Nous avons encore tous en mémoire la vive concurrence qui s'est exercée dans les années soixante, entre les trois normes de télévision couleur :

- SECAM (France)
- PAL (Allemand)
- NTSC (Américain).

De ces trois normes concurrentes, il n'y en a pas une qui s'est imposée, mais toutes les trois se sont maintenues en se partageant le marché mondial pendant trente ans, avec des succès différents, il est vrai, la norme française n'ayant eu qu'un faible succès en dehors de l'hexagone. Aujourd'hui une bataille similaire a lieu, pour la norme qui permettra l'avènement de la Télévision à Haute Définition.

Cette nouvelle génération de télévision qui va, en offrant une image et un son plus proche de la qualité du cinéma, constituer un nouveau marché extraordinaire pour les industries de l'électronique et des programmes, cet enjeu c'est le remplacement de 800 millions de postes de TV auxquels s'ajoutent les magnétoscopes et le matériel professionnel soit près de 2 000 millions de francs pour les années 2000-2010. A n'en pas douter, ce sera le marché du siècle... prochain.

Dès lors, la norme européenne intermédiaire vers la haute définition D2MAC pourrait occuper le laps de temps restant pour s'imposer sur le marché européen.

Actuellement trois normes sont en concurrence :

- MUSE la norme japonaise,
- D 2 MAC la norme intermédiaire européenne vers la haute définition,
- et la norme numérique américaine.

Si tous les spécialistes s'accordent à considérer cette dernière comme étant de loin la plus performante, ils ne prévoient cependant pas l'achèvement du processus de mise au point avant la fin de ce siècle.

La stratégie européenne en matière de haute définition apparaît chaque jour un peu plus contestée. De manière évidente, le consensus n'existe pas entre les différents partenaires, fabricants de matériels, diffuseurs ou transporteurs.

Cette absence de cohérence et l'impression d'isolement de plus en plus grand de nos industriels et notamment Thomson soutenu à hauteur de 3 milliards de francs par des fonds publics, sont également préoccupants.

La conséquence directe de ces incertitudes est que la communauté européenne devrait allouer en 1993, à la promotion de programmes de télévision dans la norme D2 MAC, une enveloppe réduite qui se situera bien en-deça des prévisions de 200 millions d'écus pour 1993.

Les voix qui se sont faites entendre pour estimer que la norme intermédiaire D2MAC était morte avant même d'exister, n'ont sans doute pas contribué à renforcer le besoin de certitudes exprimé par la Commission.

Votre rapporteur, quant à lui, considère et l'office parlementaire de choix scientifiques et technologiques qui s'est également penché sur la question, le conforte dans sa conviction, que l'avènement inéluctable du tout numérique ne se fera pas avant une dizaine d'années ce qui justifie les choix actuels.

Toutefois, il estime que l'Europe qui dispose d'un système aujourd'hui opérationnel avec le D2 MAC, en hésitant à aller de l'avant, réduit d'autant les chances de voir cette norme conserver son avance et s'imposer.

3. ARTE : un coût considérable pour un financement problématique et des résultats discutables.

Votre rapporteur ne reviendra pas sur les conditions de la préemption si ce n'est pour rappeler que celle-ci s'est faite contre l'avis du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. En effet, quelques jours à peine avant que M. Jeanneney annonce triomphalement devant l'Assemblée nationale que le Gouvernement avait décidé de mettre ARTE sur le réseau de la Cinq, le C.S.A. s'était prononcé pour une procédure d'appel à candidatures qui aurait permis la plus grande transparence.

Mais je tiens à souligner que cette préemption a été une mauvaise décision pour deux raisons : une raison culturelle et une raison financière.

1) Une raison culturelle : Le Gouvernement a commis, je crois, une erreur d'appréciation sur le rôle et la fonction de la télévision.

Il a fait jouer une logique de ghetto culturel qui va à l'encontre du souci légitime de permettre aux chaînes généralistes du secteur public de remplir leur rôle d'éveil à la culture (L'éveil à la culture telle est la véritable action que doit mener la télévision publique dans le domaine de la culture en faveur de tous les Français).

Le câble était le support adéquat à une chaîne culturelle.

2) Sur le plan financier : une fois de plus, le Gouvernement disperse ses moyens au détriment de l'efficacité du secteur public.

Même si M. Jeanneney a nié tout impact de ce choix sur le budget des autres chaînes on ne peut que noter que ARTE coûte cher (le surcoût lié à la diffusion par voie hertzienne est d'environ 400 millions de francs par an soit presque l'équivalent du budget total de la Sept sur le câble -545 millions de francs) et qu'en ces temps d'austérité budgétaire il faut bien prendre l'argent quelque part.

Ainsi pour 1992 :

Un décret du 28 septembre 1992 a ouvert un crédit de 160 millions de francs au chapitre 46-01 des services généraux du Premier Ministre au titre des remboursements d'exonérations de redevance, au bénéfice d'ARTE.

Pour 1993 :

	Ressources de la SEPT/ARTE			
	1992	1993	Evolution	
			Ecart	%
Redevance	364,4	218,9	- 145,5	- 39
Remboursement d'exonérations	9,3	14,6	+ 5,3	+ 56,9
Subventions budgétaires	150,0	734,5	+ 584,5	+ 389,6
Sous total ressources publiques	533,7	968,0	+ 444,3	+ 83,2
Recettes diverses et autres ressources propres	22,0	37,0	+ 15,0	+ 68,2
Total	545,7	1 005,0	+ 459,3	+ 84,2

Votre rapporteur tient à souligner :

- que si, le financement de ARTE par la redevance pour 1993 n'a pas été augmenté, au contraire,

- l'importance des ressources liées aux subventions budgétaires (73 %) font peser une incertitude sur son financement puisque ces subventions devront être entièrement alimentées par ce nouveau compte d'affectation spéciale dont nous avons précédemment évoqué les limites.

Il faut souligner qu'une fois encore, l'opération n'étant a priori pas renouvelable, ce mode de financement est précaire et ne pourra être reconduit l'année suivante.

ARTE a un coût non négligeable (un milliard de francs) alors que son audience s'avère jusqu'à présent pour le moins confidentielle (moins de 1 %). Par conséquent, nous ne pouvons suivre le Gouvernement dans cette nouvelle preuve de gabegie des fonds publics.

* *

*

Le jugement que porte votre rapporteur sur le budget de l'audiovisuel pour 1993 est nuancé tout en étant très critique. -

Un effort est fait puisque les crédits sont en augmentation de 10 %, ce qui correspond notamment à la prise en compte de l'arrivée d'ARTE sur le cinquième réseau hertzien.

- Le financement de l'installation de ARTE sur le cinquième réseau hertzien entraîne un effort plus mesuré pour ce qui est des dotations pour les programmes à France 2 et France 3.

Néanmoins, il observe que :

- le financement de ce budget repose en grande partie, sur l'augmentation des ressources publicitaires et sur des dotations qui sont liées au rythme de cession d'actifs publics. Ce financement est donc soumis à certains aléas.

- La réponse donnée au besoin de financement supplémentaire de l'audiovisuel (augmentation des ressources publicitaires et cessions d'actifs) ne vaudra que pour 1993, et ne sera pas reconductible en 1994.

CHAPITRE PREMIER

I - ANALYSE DES CREDITS

Budget de la communication	Projet de loi de finances pour 1993	en millions de francs	
Ressources publiques dont :		Progression	Part dans le budget
- redevance	8718,5	+ 141,5 MF	61%
- concours budgétaires	2036,3	+ 662,7 MF	14,24%
Ressources propres des organismes dont :			
- publicité	2675,7	+ 418,4 MF	18,72%
- parrainage	195	+ 88,50 MF	1,36%
- autres ressources propres	666,8	+ 34,1	4,66%
Total	14292,3	+ 1345 MF	100%

Les crédits inscrits au titre de la communication audiovisuelle dans le projet de loi de finances pour 1993 proviennent de quatre sources différentes :

1) Des taxes parafiscales :

La redevance distribuée aux organismes pour 1993 se monte à 8718,5 millions de francs hors TVA contre 8557 millions de francs (HT) en 1992, soit une progression de 1,89%.

- * article 59 autorisation de perception des taxes parafiscales,
- * article 63 qui organise la répartition de la redevance entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public,
- * l'état E, ligne 46 prévoit le montant de la redevance perçue et renvoi au compte d'emploi n° 902-15,

La taxe sur la publicité radiodiffusée et télévisée affectée au fonds de soutien à l'expansion radiophonique locale, inscrite à l'état E, ligne 47 pour 85 millions de francs en 1993 contre 60 MF en 1992 (41,66%).

2) Des recettes de publicité et de parrainage.

Celles-ci sont estimées à l'article 63 de la deuxième partie à **2675,7 millions de francs (HT) contre 2257,3 MF en 1992 (+ 18,53%).**

3) La contribution d'autres départements ministériels :

- les Services généraux du Premier Ministre, le budget des charges communes (remboursement des exonérations de redevance pour **362,784 millions de francs**, chapitre 46.01 des Services généraux du Premier Ministre, en progression de 0,05%, budget du CSA et celui du SJTI), celui des Affaires Etrangères (pour l'essentiel le budget de RFI, **512 millions de francs**, en hausse de 8% par rapport à 1992), de la Coopération, de la Culture et de la Communication enfin.

4) Le compte d'affectation 902-24 " produits de cessions de titres du secteur public.

Ce compte doté de 16,65 milliards de francs versera **1087,5 millions de francs** au titre des dotations aux sociétés de télévision France 2, France 3 et la Sept afin de poursuivre leur effort en faveur des programmes.

Le regroupement de ces diverses dotations se trouvent dans le document annexe au projet de loi de finances pour 1993 intitulé : "Organismes du secteur public audiovisuel".

A. LES RESSOURCES

Globalement, (de loi de finances votée 1992 à loi de finances initiale 1993), le total des ressources affectées à l'audiovisuel public progresse de **10,4%**, passant de **12.947 millions de francs en 1992 à 14.292 millions de francs en 1993.**

	LFI 1992	LFI 1993	%
Total des ressources affectées à l'audiovisuel public	12 947	14 292	+ 10,4 %

La présentation retenue par l'annexe à la loi de finances présente, en recettes comme en dépenses le budget d'exploitation et celui d'investissement.

Toutefois cette hausse de la redevance se traduit en fait par une faible progression de la redevance à répartir par rapport à 1992 (+ 2,83 %). En effet, si le raccourcissement des délais de paiement de 2 à 1 mois autorisé par la loi de finances pour 1992 avait permis de disposer pour l'année 1992 de treize mois de redevance on avait ainsi augmenté artificiellement le montant de la redevance, un tel artifice ne peut être utilisé qu'une seule fois !

La répartition de la redevance entre les organismes est la suivante :

Redevance en MF	1992	1993	# 93/92	%
INA	203,7	218,5	14,5	7,12
FRANCE 2	2 179,00	2 218,00	39,00	1,79
FRANCE 3	3 076,5	3 115,5	39,00	1,27
BEPT/Arts	273,1	218,9	- 54,2	- 19,85
RFO	677,9	749,9	72,00	10,62
RADIO FRANCE	2 028,4	2 158,4	130,00	6,41
RFI	39,3	39,3	0,00	0,00
TOTAL	8 477,9	8 718,5	240,3	2,83

Les remboursements d'exonérations de redevance inscrites au budget des Services généraux du Premier Ministre stagnent (+ 0,05%). Encore devrait-on indiquer que cette comparaison de loi de finances à loi de finances est trompeuse puisque le décret du 28 septembre 1992 portant ouverture de crédits à titre d'avance ouvre un crédit de 160 millions de francs au chapitre 46-01 des services généraux du Premier ministre au titre de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevance.

Cette somme doit être imputée au budget de la Sept dans la mesure où elle permet la couverture financière du surcoût entraîné par la décision du gouvernement d'implanter ARTE sur le cinquième réseau.

Les recettes publicitaires connaissent, à législation constante, un accroissement de 418,4 MF (+18,54%). Une telle prévision -hasardeuse- veut tenir compte des effets de la réorganisation des régies de France 2 et de France 3 et des gains d'audience du service public dus, en partie, à la disparition de la Cinq. Cette prévision semble néanmoins exagérément optimiste dans le contexte économique actuel.

Publicité en MF	1992	1993	# 93/92	%
FRANCE 2	1494,00	1760,00	266,00	17,80
FRANCE 3	600,00	760,00	160,00	26,67
RFO	83,00	90,20	7,20	3,67
RADIO FRANCE	75,00	60,00	-15,00	-20,00
RFI	5,30	5,50	0,20	3,77
total	2257,3	2675,7	418,40	18,54

Au total, les budgets prévisionnels des entreprises du secteur audiovisuel public progressent de 1345,2 MF en 1993 soit 10,39%.

Budgets prévisionnels en MF	1992	1993	# 93/92	%
INA	532,40	589,1	56,70	10,65
ANTENNE 2	4024,60	4388,1	363,50	9,03
FR3	4065,80	4315,5	249,70	6,14
SEPT	545,70	1005,0	459,30	84,17
RFO	966,90	1032,4	65,50	6,77
RADIO FRANCE	2287,10	2404,5	117,40	5,13
RFI	524,60	557,7	33,10	6,31
total	12147,1	14292	1345,20	10,39

B. LES CHARGES

Le niveau des charges augmente très logiquement de façon parallèle à celles des recettes pour un montant de 1 345, 2 MF.

Charges en MF	1992	1993	# 93/92	%
Exploitation				
Achats et var. des stocks de pgm	1 697,90	1 968,2	270,3	15,92
Autres achats et var. de stocks	937,5	1 021,00	83,5	8,91
Services Extérieurs	2 443,10	2 868,2	425,1	17,4
Autres services extérieurs	1 148,10	1 071,9	- 76,2	- 6,64
Impôts et taxes	232,00	268,9	36,9	15,91
Charges de personnel	4 089,4	4 303,10	213,7	5,23
Autres charges de gestion cour.	1 028,6	1 158,90	130,3	12,67
Charges financières	68,5	48	- 20,5	- 29,93
Dotation aux amort. et provisions	490,3	507,00	16,7	3,41
Hors programmes				
Total	12 135,4	13 215,2	1 079,8	8,90
Charges en MF	1992	1993	# 93/92	%
Investissement				
Acquisition d'immobilisations	1 080,2	1 338,7	258,5	23,93
Productions internes	20,00	19,00	- 1,00	- 5,00
Remboursements d'emprunt	5,3	5,3	0,00	0,00
Variation du fonds de roulement	0,00	4,00	4,00	
Total	1 105,5	1 367	261,5	23,65

Les principaux postes d'augmentation des charges par société sont :

Achats et variations des stocks de programmes en MF	1992	1993	# 93/92	%
FRANCE 2	1226,80	1477,60	250,80	20,44
FRANCE 3	461,60	484,30	22,70	4,92
SEPT	9,50	6,30	-3,20	-33,68
total	1697,9	1968,2	270,30	15,92

Les budgets fonctionnels permettent de prendre la mesure des engagements pris par les chaînes publiques de télévision France 2 et France 3 de consacrer la majeure partie de leurs crédits supplémentaires dans "les programmes". Encore convient-il de préciser que les chiffres retenus ici ne correspondent qu'à la création et non à une définition extensive des programmes.

Budget fonctionnel	1992	1993	# 93/92	%
France 2				
Information	702,10	762,40	60,30	8,59
Programmes production	1626,90	1751,50	124,60	7,66
France 3				
Information nationale	207,80	212,70	4,90	2,36
Information régionale	796,30	853,20	56,90	7,15
Programme national produc.	940,5	1029,2	88,70	9,43
Programme régional produc.	300,20	351,20	51,00	16,99
Total	4573,80	4960,20	329,50	45,03

Ces deux approches montrent bien la difficulté d'analyser correctement les chiffres du bleu budgétaire. Il en ressort néanmoins qu'approximativement la production de programmes "stricto sensu" pourrait augmenter de l'ordre de 330 MF.

Le poste "autres achats et variations de stocks" augmente pour sa part de 20,77 %.

Autres achats et variations de stocks en MF	1992	1993	# 93/92	%
INA	29,8	28,2	- 1,60	- 5,37
FRANCE 2	696,4	776,3	79,90	11,47
FRANCE 3	587,4	820,7	233,30	39,70
SEPT	9,50	6,30	- 3,20	- 33,68
RFO	111,10	116,70	5,60	5,04
RADIO-FRANCE	81,8	83,00	1,20	1,47
RFI	16,6	16,80	0,20	1,20
TOTAL	1 532,6	1 848	316,8	20,77

Les dépenses de personnel continuent à croître en valeur de 5,23% en 1993 contre 5,1% en 1992.

Personnels en MF	1992	1993	# 93/92	%
INA	301,70	311,80	10,10	3,35
FRANCE 2	616,50	624,80	8,30	1,35
FRANCE 3	1308,90	1367,40	58,50	4,47
SEPT	40,10	52,50	12,40	30,92
RFO	464,00	507,90	43,90	9,46
RADIO FRANCE	1161,60	1229,60	68,00	5,85
RFI	196,60	209,10	12,50	6,36
total	4067,4	4303,1	213,70	5,23

La progression du poste services extérieurs est plus limitée (4,98 %).

Services Extérieurs en MF y compris TDF	1992	1993	# 93/92	%
INA	84,10	89,00	4,90	5,83
FRANCE 2	645,00	670,90	25,90	4,02
FRANCE 3	731,30	668,30	- 62,00	- 8,61
SEPT	36,90	158,3	121,4	329,00
RFO	208,10	212,30	4,20	2,02
RADIO-FRANCE	635,00	659,00	24,00	3,78
RFI	246,6	258,00	11,40	4,62
TOTAL	2 587	2 715,8	128,80	4,98

Autres charges de gestion courante	1992	1993	# 93/92	%
INA	14,10	15,70	1,60	11,35
FRANCE 2	309,10	336,90	27,80	8,99
FRANCE 3	366,30	386,50	20,20	5,51
SEPT	183,80	253,90	70,10	38,14
RFO	39,00	40,30	1,30	3,33
RADIO FRANCE	105,50	113,50	8,00	7,58
RFI	10,80	12,10	1,30	12,04
total	1 028,6	1 158,9	130,30	12,67

C. L'ÉVOLUTION DES CHARGES EN 1993

a) Les économies

Elles portent sur 144,9 millions de francs.

1) Les effets du plan de restructuration et de rationalisation à France 2 et France 3 en 1993.

A la suite de la décision de M. Michel Rocard, le 3 avril 1991, d'octroyer 1 milliard de francs de crédits supplémentaires à France 2 et France 3 en 1992 et de recapitaliser France 2 à hauteur de 500 MF, des économies ont été demandées aux chaînes, à réaliser sur leur charges structurelles à hauteur de 150 MF pour France 2 et de 280 MF pour France 3. Ces résultats devaient être atteints en année pleine en 1992.

Les économies décidées sur les charges de fonctionnement de France 2 et de France 3 pour l'année 1993, découlant des plans de restructuration, s'établiront à 20,1 MF pour France 2 et à 55,4 MF pour France 3.

2) La non reconduction des charges exceptionnelles liées au Jeux Olympiques.

Les charges exceptionnelles supportées en 1992 pour la couverture des jeux olympiques (33,7 millions de francs) ne seront évidemment pas reconduites en 1993.

3) L'INA réalise 4,7 MF d'économies liées à la rationalisation de ses structures.

b) La couverture des besoins à activités inchangées : 463,8 MF.

Cette évolution mène le budget total du secteur audiovisuel public à 13 459,3 millions de francs.

c) Les mesures nouvelles : 833 MF.

Elles sont en baisse de 2,79 % par rapport à 1992.

Mesures nouvelles PLF 93	1992	1993	# 93/92	%
INA	32,4	78	45,60	140,74
FRANCE 2	355,5	170	- 185,50	- 52,18
FRANCE 3	362,5	79	- 283,50	- 78,21
SEPT	0	400	400,00	
RFO	38	27	- 11,00	- 28,95
RADIO-FRANCE	50	55,5	5,50	11,00
RFI	18,5	23,5	5,00	27,03
TOTAL	857	833	- 23,90	- 2,79

1/ INA (78,0 millions)

L'enveloppe consacrée aux mesures nouvelles correspond essentiellement à la mise en oeuvre, à compter de l'automne 1993, du dépôt légal qui lui a été confié par la loi du 20 juin 1992.

54,0 millions F de crédits d'investissement et 20,0 millions F de crédits de fonctionnement seront affectés à l'INA à cet effet. Le coût de fonctionnement en année pleine du dépôt légal est évalué à 120,0 millions F. 66 millions de francs sont prévus pour l'année 1993 qui sera surtout consacrée à la réalisation des investissements techniques préalables.

**2/ France 2 (170,0 millions F) et
France 3 (79,0 millions F)**

Les ressources nouvelles des deux chaînes publiques seront principalement destinées à leur budget de programmes, France 2 accroissant ses investissements dans la création et France 3 développant ses programmes régionaux et locaux.

Les moyens de France 2 et de France 3 leur permettront également de financer leur participation à la chaîne d'informations européenne Euronews.

3/ La SEPT (400,0 millions F)

Le pôle français de la chaîne culturelle européenne ARTE obtient 400,0 millions F de ressources supplémentaires, en raison de sa diffusion hertzienne sur le cinquième réseau de télévision.

Avec un budget de 1 005,0 millions F, la SEPT financera, d'une part sa contribution en programmes et sa subvention de fonctionnement au Groupement Européen d'intérêt Economique ARTE, dont le siège est à Strasbourg et, d'autre part, la couverture des frais de diffusion sur le cinquième réseau hertzien en France.

4/ RFO (27,0 millions F)

Conformément au contrat d'objectifs signé en mai 1991 avec l'Etat, ces moyens supplémentaires offriront à la société la possibilité de développer l'offre télévisuelle outre-mer tant en ce qui concerne la diffusion (ouverture de l'antenne dès 9 h) que la production locale. Par ailleurs, RFO aura désormais accès au COSIP, ce qui favorisera son effort en matière de création.

5/ Radio France (55,5 millions F)

6/ Radio France Internationale (23,5 millions F)

D. LES CRÉDITS DU C.S.A.

Les crédits de l'instance de régulation de l'audiovisuel sont inscrits au budget des services généraux du premier ministre.

CSA	1992	1993	# 93/92	%
Ch 31 08 Rémunérations	46,25	48,36	2,12	4,58
Ch 31 09 indemnités et all. div.	5,95	7,45	1,50	25,16
Ch 37 12 dépenses de fonction.	147,08	147,33	0,25	0,17
TOTAL	199,28	203,15	3,87	1,94

L'évolution des crédits affectés au CSA en 1993 présente une très légère baisse en francs constants, fruit de deux mouvements de sens inverse :

- les chapitres 31-08 et 31-09 connaissent une progression respective de 4,50 % et de 25,16 % en francs courants par rapport à 1992.

- Au contraire, les dépenses de fonctionnement du Conseil se voient amputées de 0,25 MF soit une baisse de 0,17 % par rapport à 1992.

II - LE BUDGET DE LA COMMUNICATION DANS LES AUTRES DEPARTEMENTS MINISTERIELS CONCERNES.

1. Les dotations relatives à la Communication dans le budget du Ministère des Affaires Etrangères.

Le budget des Affaires Etrangères participe aux crédits en faveur de la Communication sous les chapitres suivants :

(en millions de francs)

	1992	1993
Chapitre 42-10-30 Echanges et coopération dans le domaine audiovisuel	793,14	883,23
Chapitre 68-80-20 Aide technique au développement dans le domaine de la Communication		
• Achat d'installation d'équipement pour l'action audiovisuelle extérieure	AP 7,0 CP 7,0	38,6 38,6

Pour l'essentiel (63 %), ces crédits concernent Radio France Internationale qui bénéficie d'une subvention à hauteur de 557,7 millions de francs en 1993.

R.F.I. dispose en 1993 de 33,1 millions de francs de mesures nouvelles qui seront consacrés à la mise en place des sections de langues en cambodgien et en laotien ainsi qu'à l'extension de sa diffusion en fréquence modulée dans les capitales et grandes villes, notamment de l'Europe de l'Est, d'Afrique et du Moyen-Orient.

Le solde des crédits se répartit entre des subventions aux grands organismes comme TV 5 ou Canal France International, des subventions d'équilibre à la SOMERA ou à Médi 1, ainsi que le soutien à la diffusion de programmes de films français.

2. Les dotations relatives à la Communication dans le budget des Services Généraux du Premier Ministre

Les crédits inscrits au budget des Services Généraux du Premier Ministre concernent essentiellement :

- le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
- le Service Juridique et Technique de l'Information
- la prise en charge par le budget de l'Etat des exonérations de redevance pour 1991 et 1992
- les pensions civiles de l'ORTF.

Services généraux du Premier Ministre.

(en millions de francs)

	1991	1992
C.S.A.		
31-08 Rémunérations	46,24	48,36
31-09 Indemnités et allocations diverses	5,95	7,44
37-12 Dépenses de fonctionnement	147,08	147,33
S.J.T.I.		
31-02 Indemnités	2,04	2,21
31-90 Rémunérations	9,49	10,14
31-96 Autres rémunérations	0,94	1,07
33-90 Cotisations sociales	0,99	1,08
33-91 Prestations sociales Etat	0,35	0,37
34-01 Frais de déplacement	0,22	0,40
34-04 Informatique	1,74	2,02
34-06 Etudes	0,64	1,14
34-92 Auto	0,018	0,036
34-93 Remboursements	0,29	0,27
34-98 Matériel et fonctionnement courant	1,80	3,27
37-09 Information et statistiques	0,23	0,38
32-97 Pensions civiles ORTF	95,08 MF	96,30 MF
46-01 Exonérations	362,60 MF	362,78 MF

3. Les dotations relatives à la Communication dans le budget du Ministère de la Culture et de la Communication

a) Le bleu "Culture et Communication"

Les crédits "Communication" sont regroupés sous les chapitres 36-60 et 43-40.

	1992	1993	Pourcentage
36-60-60 Centre national de la Cinématographie subventions de fonctionnement	35,01	35,33	+ 0,9
43-40-80 Cinéma et audiovisuel	330,4	316,6	- 4,2

Il s'agit pour l'essentiel du Centre national de la Cinématographie, qui gère les crédits d'intervention inscrits soit au Compte de soutien financier de l'Industrie cinématographique et des Programmes audiovisuels (compte spécial du Trésor n° 902-10), soit aux titres IV et VI.

Concernant le titre IV et l'article 80 du chapitre 43-40, votre Rapporteur constate que le montant alloué au "troisième guichet jeunesse" fixé à 90 millions de francs dans le projet de loi de Finances pour 1991 et reconduit en 1992 est pour 1993, égal à seulement 50 millions de francs, soit une baisse de 44 %.

b) Le compte spécial n° 902-10

Le C.N.C. gère les crédits d'intervention inscrits au Compte de soutien de l'Industrie cinématographique et de l'Industrie des Programmes audiovisuels.

Le compte spécial est doté de 1,6709 milliard de francs en 1991 (+ 3,48 %).

4. Les dotations relatives à la Communication dans le budget du Ministère de la Coopération et du Développement

Le Ministère de la Coopération participe à une partie du financement de R.F.O., concernant les programmes pour l'Afrique, identifié dans le budget prévisionnel sous "services rendus aux administrations".

18,4 millions de francs sont ainsi prévus pour 1993, soit une baisse de 10 % par rapport à 1992, alors que depuis 1990, ce financement était reconduit à l'identique.

CHAPITRE II

I.E. FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

A. LA SITUATION GLOBALE DE L'AUDIOVISUEL.

1. La disparition de la Cinq : chronique d'une mort annoncée.

Le 31 décembre 1991, la direction de la Cinq annonçait le dépôt de bilan de la chaîne.

Le 14 avril 1992, le C.S.A., tirant les conséquences de la situation, prononçait la caducité de l'autorisation d'émission et la Cinq cessait d'émettre.

Ainsi a disparu, fait sans précédent, une chaîne de télévision.

Si votre rapporteur avait, à l'époque, fait part de son émotion, devant la disparition d'une chaîne qui affectait durement le sort des personnels intéressés tout en réduisant le pluralisme audiovisuel. Aujourd'hui, il estime que le temps est venu d'examiner en profondeur cet événement particulièrement symptomatique de la situation de l'audiovisuel français.

Rappel des faits

- Le 23 octobre 1990, le C.S.A. autorisait la recomposition du capital de la Cinq qui se trouvait déjà dans une situation financière critique.
- Le Groupe Hachette devenait ainsi, le nouvel opérateur de la chaîne.
- En novembre 1991, la direction de la chaîne évaluait les pertes de l'exercice 1991 à plus d'un milliard de francs.
- En décembre 1991, quatorze mois après le nouvel agrément, la direction de la Cinq proposait un plan de restructuration qui conduisait au licenciement massif d'une grande partie du personnel et qui comportait une révision à la baisse des engagements souscrits concernant les crédits affectés aux programmes.
- Le 20 décembre 1991, le C.S.A. était saisi par la direction de la Cinq d'un plan de restructuration qui concernait les programmes, l'information, l'emploi et la production audiovisuelle française.
- Le C.S.A. se livrait, dès lors, à une instruction du dossier, entendant l'ensemble des parties concernées (dirigeants de la chaîne, comité de défense des personnels de la chaîne, président du groupe Hachette, actionnaires de la société, délégation de producteurs audiovisuels) qui devait aboutir à un rejet du plan présenté.
- En même temps, les principaux actionnaires de la Cinq, décidaient de renoncer à participer à la recapitalisation rendue inéluctable par le très lourd déficit de 1991.
- Le 31 décembre 1991, le dépôt de bilan était annoncé par la direction de la Cinq.
- Après la nomination d'un administrateur judiciaire début janvier, la société était finalement mise en liquidation judiciaire.
- Le 14 avril 1992, le C.S.A. prononçait la caducité de l'autorisation d'émission.

a) Des difficultés prévisibles.

Votre rapporteur, dans son rapport spécial sur les crédits de l'audiovisuel du projet de loi de finances pour 1991 (n° 85- Sénat - Tome II - annexe n° 6, 1990-1991) avait déjà dressé le tableau d'une évolution qui lui semblait inéluctable.

« Le risque existe cependant pour M. Lagardère comme pour M. Hersant de s'épuiser à vouloir jouer « dans la cour des grands » c'est-à-dire avec TF1 :

Dans un marché de production de type oligopole, l'élimination du concurrent passe par la baisse des prix, le dumping épuisant le plus faible qui, une fois éliminé, permet au plus fort de fixer librement le prix de vente.

Dans un marché de diffusion ou de distribution de type oligopole, l'élimination passe par la hausse des coûts et la surenchère jusqu'à ce que celui qui a le moins de capacités contributives cède.

M. Hersant a voulu suivre la même politique que TF1 sans en avoir les moyens sur le long terme du fait que le public n'a pas suivi ses présentateurs vedettes d'une chaîne sur l'autre.

Le même piège menace M. Lagardère.

Si donc Hachette échoue, on est ramené au même point : la part de TF1 pourrait théoriquement progresser un peu, celle de M6 plus, le service public également selon une loi de partage des dépouilles.

Mais, dans l'intervalle, la concurrence sur le marché de la ressource publicitaire aura été telle que les perspectives d'équilibre des comptes se seraient éloignées. Le service public tiendra le choc du fait de son financement mixte mais M6 risque également de déposer son bilan ou, encore une fois, de se rapprocher de TF1.

Le risque est donc réel d'assister, au bout de peu d'années, à des disparitions, résultats d'une concentration brutale ; or, qui dit concentration, dit recul du pluralisme.

Les événements allaient -hélas- lui donner, en grande partie, raison.

Il apparaît que l'échec de la Cinq est le résultat :

- d'une certaine inconscience dans les engagements pris,**
- d'une législation irréaliste.**

b) Une certaine inconscience dans les engagements pris

Le C.S.A. avait tenu, lors de la délivrance de l'agrément, à faire état de ses réserves sur le « caractère excessivement optimiste des prévisions financières » des nouveaux dirigeants, tant en ce qui concerne la progression prévue des recettes publicitaires globales de la chaîne (10 % par an) que l'augmentation escomptée de la part de marché de la Cinq qui devait passer de 12 % en 1990 à 17 % en 1994.

Il avait ainsi mis en garde le groupe Hachette «contre le risque de ne pas voir les recettes atteindre le niveau escompté, alors que les prévisions de dépenses ne pourraient être réduites, en raison notamment des engagements pris par la société en matière de budget de programmes.»

Lors de l'attribution de la fréquence au groupe Hachette, en octobre 1990, l'attention de ses dirigeants avait donc été attirée sur les risques d'aggravation des déficits prévisionnels.

De plus, nul ne pouvait prétendre ignorer l'état de la législation. Et pas davantage bâtir un budget sur l'espérance d'une modification des règles du jeu.

On ne saurait pour autant taxer les dirigeants du groupe Hachette de tous les maux. La reprise de la Cinq, avec un projet éditorial nouveau, s'est opérée dans un climat de satisfaction quasi générale !

Le groupe Hachette avait sans doute mal évalué le carcan juridique dans lequel il allait devoir s'insérer, et avait, dans son zèle, surchargé ces contraintes par des engagements supplémentaires et spontanés :

- affectation aux programmes (hors information) d'un budget minimum de 990 millions de francs en 1991, 1090 millions en 1992, 1200 millions en 1993 et 1330 millions de francs en 1994 et ce, quelle que soit l'évolution des recettes ;

- programmation, en matière d'information, d'au moins quatre émissions par jour et d'au moins deux magazines par semaine ;

- amélioration significative des programmes destinés à la jeunesse ;

- affectation à la production cinématographique de 5 % du chiffre d'affaires ;

- commandes à la SFP de 40 millions de francs en 1991 indexés à hauteur de 5 % par an ultérieurement.

Votre rapporteur note que s'il est exact que le C.S.A. a fait état, lors de la délivrance de l'autorisation d'émettre de ses réserves, mais s'est empressé d'enregistrer ces engagements.

Les actionnaires ont, du reste, scrupuleusement rempli leurs obligations. En témoigne le montant des investissements réalisés tant pour la production que pour l'information.

Dès lors, la question qu'il convient de se poser est de savoir si le format choisi pour la Cinq «version Hachette» pouvait -ou non- avoir une place dans le paysage audiovisuel actuel.

M. Michel Jay Salomon, président de Warner Bros International, constatait dans une interview donnée au journal Libération à l'occasion du MIPCOM 1992 :

«Les dirigeants de la Cinq avaient des idées, mais c'était des idées et des réactions d'hommes de presse. Pas celles d'hommes de télévision. Et ce n'est jamais évident de s'acclimater à la télévision. (...) La ligne d'Hachette n'était pas la bonne.»

Ajoutons cependant que ce que l'on qualifie -justement- de relative insouciance n'aurait sans doute été qu'une difficulté surmontable sans l'accumulation de règles contraignantes.

c) Une législation irréaliste.

Il ne s'agit pas de déterminer la part de la réglementation audiovisuelle dans l'échec de la Cinq. Ce serait un faux-débat. Tout le monde s'accorde pourtant à constater qu'elle y a contribué, en instituant un carcan d'obligations et de règles n'ayant rien à voir avec les possibilités réelles de la chaîne.

L'attitude des pouvoirs publics sur ce dossier est certainement critiquable.

La Commission des Finances du Sénat n'a cessé de dénoncer l'incroyable «usine à gaz» -hélas, trop performante- de la réglementation audiovisuelle élaborée au nom d'une idéologie surannée puissamment soutenue par des corporatismes et une intelligentsia qui se refusent avec obstination à admettre les spécificités de l'audiovisuel et, plus particulièrement de la télévision.

Une réglementation parfaitement inadaptée aux réalités de ce média a pénalisé les chaînes commerciales et n'a sans doute pas été étrangère à la disparition de l'une d'entre elles.

Quelle a été la réponse du Gouvernement à ce grave événement ?

Lorsque le Sénat estime que la mort de la cinquième chaîne, une première mondiale, est symptomatique de la crise du secteur audiovisuel français, M. Jeanneney comme son prédécesseur M. Kiejman en attribue la responsabilité aux lois du marché, à la liberté et à ses lois. Il ajoute *« je répète tranquillement que le Gouvernement n'a, pour sa part, aucune responsabilité dans cet événement »*. (JO des débats Assemblée nationale p. 556).

d) Les incidences de la disparition de la Cinq sur le paysage audiovisuel.

La disparition de la Cinq a des effets contrastés sur le paysage audiovisuel.

Il serait, aujourd'hui, prématuré d'établir un bilan en la matière, tant il est vrai que certaines évolutions incidentes sont en cours.

Quoi qu'il en soit, les premiers indices dont nous disposons et nos observations nous permettent de dire que si les gagnants n'ont pas toujours été ceux que l'on attendait, le téléspectateur privé d'une chaîne grand public a incontestablement été le grand perdant, ainsi que l'indique la baisse de l'audience cumulée de l'ensemble des chaînes qui est passée de 85,2 début avril à 76,7 en Juillet 1992 (contre 78,4 % en juillet 1991).

En ce qui concerne l'audience, la disparition de la Cinq s'est traduite naturellement par une augmentation de la part d'audience de chacune des chaînes hertziennes, mais dans des proportions inégales.

La disparition de la Cinq a immédiatement (1) été suivie d'une progression des parts d'audience de :

- 3,6 pour TF1
- 2,7 pour Antenne 2
- 2,6 pour FR3
- 2 pour M6
- 0,3 pour Canal Plus.

(1) Période allant du 13 avril au 3 mai 1992.

En fait, en raison de l'importance absolue de chacune de ces chaînes en matière d'audience, la progression relative a été d'autant plus forte pour une chaîne comme M6.

Cette évolution favorable à M6 et également, mais dans une moindre mesure, à FR3, s'est encore accentuée au cours des mois suivants.

Ainsi, en juillet 1992, la variation par rapport à l'année précédente, était la suivante :

	Juillet 1992	Juillet 1991	Gain de part d'audience
TF1	40,4	39,2	+ 1,2
Antenne 2	26,7	25,7	+ 1
FR3	15,5	11,3	+ 2,2
Canal Plus	4,5	3,8	+ 0,7
M6	10,5	7,6	+ 2,9
Autres	2,4	1,8	+ 0,6

Source Médiamétrie

En ce qui concerne les investissements publicitaires, il est impossible à ce jour d'analyser de manière satisfaisante les transferts de recettes publicitaires découlant de la disparition de la Cinq. Des données complètes ne seront disponibles qu'avec retard et un premier bilan ne pourra être dressé qu'au début de l'année 1993. On peut toutefois pour l'instant, observer sur la base des données brutes Secodip, que dans un contexte de hausse globale des investissements publicitaires destinés à la télévision au premier semestre 1992 (+10,2 % par rapport à la même période 1991), les données disponibles montrent que l'arrêt des émissions de la Cinq semble profiter essentiellement à M6, dont la part de marché passe de 8,6 % au premier semestre 1991 à 12,6 % au premier semestre 1992, avec une hausse des investissements de 66 %. Canal Plus enregistre également une hausse importante (+ 44 %). TF1 conserve une part de marché stable (53,4 % contre 52,2 %), de même que France 2 (16,8 % contre 15,8 %) et France 3 (7,8 % contre 7,3 %).

Ainsi, si la disparition de la Cinq a pu conduire à des transferts d'audience et de recettes qui ne sont sans doute pas encore stabilisés et qui seront susceptibles d'améliorer la situation financière de certaines chaînes, d'autres conséquences sont elles moins hypothétiques et plus définitives : il s'agit de l'affaiblissement des producteurs et fournisseurs des chaînes et du recul du pluralisme de l'information télévisuelle du fait de la disparition des journaux télévisés de la Cinq.

2. Quel équilibre entre secteur public et secteur commercial ?

Le paysage audiovisuel français a-t-il trouvé son équilibre ?

Depuis la disparition de la Cinq, au début de 1992, on assure que le paysage audiovisuel français aurait enfin atteint son point d'équilibre.

Votre rapporteur s'interroge sur cette affirmation.

A l'occasion, on insiste sur la parité entre le nombre de chaînes publiques (France 2, France 3 et Arte) et celui des chaînes privées (TF1, M6 et Canal plus) comme si un simple équilibre numérique avait un sens.

Il est exact que des progrès ont été enregistrés au cours de l'année 1992 :

- Pour la première fois, toutes les chaînes françaises hertziennes présenteront des comptes en équilibre en 1992.

- Selon M. Hervé Bourges, Président de France Télévision ⁽¹⁾

« à la fin de 1992, les deux chaînes devraient être sensiblement au-dessus de l'équilibre avec plus de 100 millions de résultat comptable sur France 2 et sans doute plus de 50 sur France 3 ».

Votre rapporteur se félicite de ce redressement financier général, et tout particulièrement de celui de la télévision du secteur public.

(1) Entretien accordé à la « Tribune Desfossés ».

C'est un progrès incontestable pour un service public qui, il y a moins de deux ans, connaissait encore de graves difficultés avec une baisse de l'audience et des déficits importants.

Néanmoins, il estime qu'il est prématuré de crier victoire, et que la situation présente demande encore à être stabilisée.

M. Bourges, lui-même, au cours de l'entretien précité, se gardait de tout triomphalisme en rappelant que ces prévisions peuvent être « fragilisées » par certains facteurs extérieurs comme la conjoncture publicitaire ou la poursuite de la croissance déraisonnable de certains coûts. M. Bourges estimait notamment que la projection de hausse des recettes publicitaires établie par le gouvernement « comportait un risque » car l'année 1992 a été « une année exceptionnelle » avec la disparition de la Cinq et les Jeux Olympiques.

a) Un déséquilibre durable.

Au cours des derniers exercices, les chaînes de télévision hertziennes ont accumulé des pertes considérables (les résultats légèrement positifs de TF1 ne permettant pas par ailleurs d'assurer un retour satisfaisant sur investissement).

L'arrivée soudaine et massive des chaînes privées a posé la question du positionnement des chaînes du secteur public. L'équilibre entre les deux pôles public et privé n'a pas encore été trouvé.

Le monopole a brutalement volé en éclat entre 1985 et 1988. Le résultat de la privatisation en 1987 d'une chaîne publique - en l'occurrence la plus ancienne et largement dominante par son audience -, accentué par la création quasi concomitante des cinquième et sixième chaînes commerciales, a été l'apparition en deux ans (1986-1988) d'un pôle privé de télévision capable de conquérir d'emblée 70 % des recettes publicitaires et 60 % de part d'audience.

La rapidité des décisions qui ont conduit en France à l'instauration d'un secteur commercial tel que nous le connaissons, n'a pas permis au secteur public et aux responsables qui en ont eu alors la charge de conduire, dans le même temps, les évolutions internes indispensables pour permettre un équilibre sain entre les deux secteurs.

De plus, une grave menace a pesé constamment sur l'équilibre budgétaire de chaînes publiques sous l'effet d'une tendance à la baisse de leurs ressources et d'une hausse rapide des dépenses. La redevance, dont les taux ont d'ailleurs été réduits en 1987 pour n'évoluer que très faiblement en taux nominal par la suite, n'a plus bénéficié des «effets de parc» qui ont nourri son produit global depuis l'origine.

Les ressources de publicité ont été obérées en partie par l'effet de la baisse de la part d'audience et surtout du report d'une partie importante de la clientèle vers les chaînes privées dont les pratiques commerciales s'avéraient en même temps plus pugnaces que celles pratiquées par les régies publiques.

En revanche, la tendance à la hausse des coûts de programmes (+ 10 % par an en moyenne) a été continue.

Si le secteur public a été particulièrement atteint dans son audience et ses équilibres financiers par ce nouvel environnement concurrentiel, les chaînes commerciales n'ont pas pour autant été épargnées.

Les déficits chroniques ont ainsi conduit à la disparition d'une chaîne au début de l'année 1992, la «Cinq».

b) Quel équilibre pour 1992 et 1993.

Fallait-il qu'une chaîne disparaisse pour que l'équilibre soit possible ?

Votre rapporteur n'a jamais considéré qu'il y avait une chaîne de trop. En revanche, il a constaté qu'un cadre juridique inadéquat a conduit à la disparition d'une chaîne et il s'interroge toujours sur les possibilités de trouver enfin, l'équilibre nécessaire au paysage audiovisuel.

En effet, dans ce cadre trop exigü, les chaînes confrontées à la montée des coûts de production, à la limitation de leur offre d'espaces publicitaires et à la stagnation de la demande, sont toujours condamnées à se livrer une bataille destructrice pour les parts de marché.

Cette situation n'a guère de chance d'évoluer en 1993. En effet, l'augmentation sensible des objectifs publicitaires assignés à France 2 et France 3, pour l'année 1993, constitue autant d'incitations pour ces chaînes à se conformer à une logique commerciale et à concurrencer durement les chaînes commerciales.

Dès lors, les chaînes publiques France 2 et France 3 n'ont guère d'alternative, et sont conduites à copier les chaînes commerciales avec la multiplication des jeux et des «reality shows» pour répondre à la loi de l'audimat à quoi il faut ajouter les désormais trop fameuses émissions «d'animation».

Certes, la programmation des chaînes publiques et privées présente encore des différences. Celles-ci ne s'en résorbent pas moins progressivement sous l'effet d'une loi du marché toujours plus pressante. Les chaînes publiques ont tendance à s'aligner sur les stratégies de programmation des chaînes commerciales. La concurrence s'exacerbe.

A cet égard, l'arrivée de la chaîne culturelle ARTE, ne peut que faciliter une telle évolution : en incarnant l'effort culturel du service public, elle aboutit à exonérer d'un tel «souci» France 2 et France 3.

Cette évolution du secteur public menace sans doute son identité.

En fait l'augmentation des objectifs publicitaires fixés à France 2 et France 3 pour 1993, se situe dans la droite ligne de 1992, année au cours de laquelle les deux chaînes ont engrangé, beaucoup plus de recettes publicitaires que prévu.

C'est cette dérive qui fait dire à Nicolas de Tavernost, directeur général de M6 :

«Si le secteur public continue à ce rythme, on va à la catastrophe. (...) Le service public a repris d'une main ce que la Cinq avait laissé. Nous sommes en état de concurrence discriminatoire.»

Ou encore à M. Jean Drucker, PDG de M6 :

«Nous avons cinq chaînes commerciales, dont deux d'Etat qui se comportent comme des chaînes privées, sans les obligations.»

Votre rapporteur se demande ainsi, quel équilibre créer entre secteur public et privé ?

Depuis la privatisation de TF1, le quadrige des chaînes commerciales (TF1, la Cinq, M6 et Canal Plus) mené par TF1, caracolait en tête alors que le char du secteur public, après avoir manqué le départ, tirait à hue et à dia.

En effet, l'attelage était dirigé par trois cochers : le Président commun et ses deux directeurs généraux, mais c'était le Ministre de la communication qui tenait la clé du coffre à avoine.

Avec l'arrivée de M Bourges à la tête de la présidence commune et la disparition de la Cinq, le paysage audiovisuel a changé.

M. Bourges dispose de la maîtrise de l'attelage car il a la confiance des pouvoirs publics -et il ne manque pas d'avoine-, il peut donc envisager de reprendre la course en tête.

En effet, si TF1 a longtemps eu l'ascendant sur toutes les autres chaînes, aujourd'hui cette chaîne s'efforce de se maintenir au-dessus de 40 % d'audience, alors que l'ensemble France Télévision (France 2 et France 3) approche cette barre.

Il s'ensuit une lutte pour la première place entre TF1 d'une part, et le pôle public constitué de France 2 et France 3, de l'autre. L'issue de la lutte est totalement imprévisible.

Dès lors, l'équilibre apparent n'est peut être que le point de passage, vers un nouveau déséquilibre, cette fois en faveur du secteur public qui, avec deux chaînes dispose d'une force de frappe dotée de deux canons, bien utile dans l'art de la contre-programmation, là où M. Le Lay ne peut en aligner qu'un. L'exemple des négociations sur les droits de diffusion des manifestations sportives montre également l'avantage que peut tirer le secteur public de ses deux chaînes face à TF1.

L'issue demeure néanmoins imprévisible, car heureusement pour TF1, le gouvernement a mis un milliard de francs sur ARTE. S'il l'avait donné à France 2 et France 3 on imagine l'avantage que celles-ci auraient pu en tirer. Mais quand bien même il passerait en tête en terme d'audience, il n'est pas sûr que le service public y gagnerait. Il nous faut réfléchir notamment à la multiplication des émissions, y compris sur le secteur public, qui se veulent impertinentes et se limitent souvent à une provocation gratuite. N'est pas Coluche qui veut.

B. LA REDEVANCE.

1. Une évolution qui ne règle aucun problème.

La redevance représente toujours la principale ressource du secteur audiovisuel public. Mais sa part dans le financement de ce secteur devrait encore décroître en 1993, en dépit d'une augmentation de 4,5 % du taux de la redevance.

Evolution du montant global de la redevance.

	1989	1990	1991	1992	1993
Redevance	6 681,6	7 276,0	7 660,7	8 577,0	8 718
% du total de la redevance dans les recettes du secteur public de l'audiovisuel	67,4	66,5	66,6	66,3	60,9

Cette baisse -en pourcentage des recettes totales- s'explique d'une part, par l'augmentation de la part de la publicité dans le financement de l'audiovisuel, et d'autre part, par le fait que la hausse du taux pour 1993 compense en partie l'augmentation exceptionnelle du montant global de la redevance en 1992, due au raccourcissement des délais de paiement de deux à un mois.

Evolution du montant de la redevance payée depuis 1989 par le téléspectateur français.

	1989	1990	1991	1992	1993
TV noir et blanc					
Taux	343,0	355,0	364,0	373,0	390
Ecart/N-1 en %	+ 3,0	+ 3,5	+ 2,5	+ 2,5	+ 4,5
TV Couleur					
Taux	533,0	552,0	580,0	580,0	606
Ecart/N-1 en %	+ 5,3	+ 3,6	+ 2,5	+ 2,5	+ 4,5

La commission des finances du Sénat par la voix de son rapporteur a toujours regretté la baisse de la redevance, décidée par le gouvernement en 1986, et le gel de son augmentation l'année suivante. Les augmentations qui ont suivi n'ont pas été suffisantes.

Une augmentation globale serait bien nécessaire compte tenu de l'effort demandé au secteur public audiovisuel. De manière plus générale, le Sénat a souhaité que la liberté nécessaire au secteur public s'appuie sur une source de financement sûre et régulière et ce ne peut être que la redevance. La tendance constatée depuis quelques années, qui consiste à faire progresser les subventions de l'Etat, n'est pas une source de financement qui ait quelque chance de durer alors que, dans le même temps, l'Etat ne rembourse pas au secteur public de l'audiovisuel, les ponctions qu'il lui fait subir par ses exonérations de redevance. Incohérence et nouveau fait du prince.

Le montant des subventions et leur progression, ou leur régression, sont fonction d'arbitrages budgétaires variables. L'accroissement de la part des ressources, directement attribuées par l'Etat dans le financement, ne peut qu'être une source d'augmentation du poids de la tutelle. Une redevance -non amputée d'exonérations décidées par l'Etat- permettrait au contraire au secteur public de disposer d'une ressource sûre et indépendante du gouvernement.

Hélas avec plus d'un milliard de francs de dotation exceptionnelle, prise sur un fonds d'affectation spéciale, l'année 1993 n'inversera pas la tendance.

2. La répartition de la redevance entre les organismes.

a) De la redevance perçue à la redevance répartie.

Le produit brut de la redevance, tel qu'il apparaît à la ligne 46 de l'état E annexé à l'actuel article 59 du projet de loi de finances est de 9 328 millions de francs, contre 9 177 millions de francs en 1992.

L'article 83 du projet de loi de finances a proposé l'approbation de la répartition de la redevance selon la clé suivante :

	millions de francs
- Institut National de l'Audiovisuel	218,5
- Antenne 2	2 218,0
- France Régions 3	3 115,0
- Société nationale de radiodiffusion et de télévision d'outre-mer	749,9
- Radio France	2 158,4
- Radio France Internationale	39,3
- Société européenne de Programmes de Télévision	218,9

Total	8 718,5

La différence de 600 millions de francs entre la redevance perçue et la redevance répartie s'explique par la retenue sur le produit de la redevance du coût du service de la redevance (427 millions de francs) et de la T.V.A. au taux de 2,1 %.

Par rapport à 1992, année au cours de laquelle le produit à répartir avait été prévu à 8 577,0 millions de francs, la progression est de 1,6 % et représente 141,5 millions de francs

b) La répartition.

Depuis l'éclatement de l'ORTF réalisé par la loi du 7 août 1974, la redevance est versée à plusieurs organismes appartenant au secteur audiovisuel.

Son montant est destiné à équilibrer les charges, après détermination des recettes propres attendues (publicité, parrainage, autres recettes...).

Les charges sont calculées en tenant compte de l'évolution des dépenses de personnel et des glissements tarifaires concernant les autres frais d'exploitation (de diffusion notamment). Elles sont ensuite augmentées et/ou diminuées des mesures nouvelles et des économies prévues.

Les principaux bénéficiaires d'une augmentation de redevance en 1993 seront RFO et Radio-France. Ces progressions sont tout à fait légitimes dans la mesure où RFO doit, pour sa part, avoir les moyens de poursuivre son effort de développement de l'antenne et où Radio-France n'est pas autorisée à recourir à la publicité de marques.

En revanche, votre rapporteur note la réduction de 40 % de la redevance au détriment de la Sept. Il est vrai que cette réduction est plus que compensée par les dotations prévues par le compte d'affectation spéciale des produits de cessions de titres du secteur public (1).

3. Les exonérations : le hold-up permanent.

Si le principe des exonérations repose sur l'ordonnance du 14 février 1959, son application actuelle découle de l'article 11 du décret du 30 mars 1992, qui reprend les mêmes catégories de bénéficiaires que celles du précédent décret (n° 82 971 du 17 novembre 1982) : personnes âgées de soixante ans et plus, mutilés et invalides, lorsque ces personnes ne paient ni l'impôt sur le revenu ni l'impôt sur les grandes fortunes et établissements hospitaliers ou d'aide sociale non assujettis à la taxe à la valeur ajoutée, sauf pour les appareils destinés à un usage privatif.

En outre, un abattement spécifique s'applique aux établissements où les appareils sont à la disposition du public ou d'usagers successifs, au delà du dixième récepteur (art. 3) : concrètement, ce sont essentiellement les hôtels qui bénéficient de cette décade.

(1) Votre rapporteur explique sur ce mode de financement dans le chapitre consacré à la Sept.

Le tableau ci-après fait apparaître la ventilation des exonérations de redevance par catégories de bénéficiaires.

Exonérations de redevance

Catégories de bénéficiaires	Nombre au 30 juin 1990	Montant (en millions de francs)	Nombre au 30 juin 1991	Montant (en millions de francs)	Nombre au 30 juin 1992	Montant (en millions de francs)
Personnes âgées + 60 ans non soumises à l'impôt sur le revenu	3.557.379	1.612	3.766.783	1.968.6	3.721.672	2.015.054
Invalides	520.364	239	558.000	297,3	529.705	292.897
Etablissements hospitaliers	21.208	1	23.526	13,3	21.958	12.727
TOTAL	4.098.951	1.852	4.348.561	2.279,2	4.273.335	2.320.678

On ne stigmatisera jamais assez le mal fait par le décret n° 82-971 du 17 novembre 1982 qui exonère du paiement de la redevance certaines catégories de personnes. Les conséquences de cette générosité dite *sociale* mais en réalité *démagogique* de l'Etat pèsent sur le budget des organismes de l'audiovisuel public et non sur le budget général.

C'est une inconséquence que le Sénat n'a cessé, depuis 1983, de dénoncer et qui s'apparente à un véritable hold-up de l'Etat. Qui plus est, la situation n'a cessé de s'aggraver. En 1986, le pourcentage des comptes exonérés représentait 15,9 %. Il en représentait en 1992 plus de 21 %.

En effet, ce n'est pas la décision d'exonérer en soi qui est critiquable, et dans certains cas cette exonération est légitime, mais le fait par l'Etat de ne pas assumer ses choix sociaux en compensant intégralement les exonérations.

Il faut également souligner l'erreur qui a conduit la France, à être le seul pays d'Europe, à avoir introduit la variable du revenu (exonération des plus de 60 ans non imposables sur les revenus), quand les autres pays se contentent de reconnaître comme bénéficiaire les seuls invalides et collectivités publiques.

Ainsi le nombre de comptes exonérés devient une donnée difficilement maîtrisable car variable en fonction des modifications apportées au régime de l'impôt sur le revenu.

C'est ainsi qu'entre 1983 et 1992 le nombre de comptes exonérés a plus que doublé, passant de 1.996.712 à 4. 273.335, non en raison de nouvelles décisions à caractère social, mais principalement en raison d'aménagements de l'impôt sur le revenu.

Redevance : Comptes ouverts, comptes exonérés, encaissements, prélèvement en faveur du service de la redevance et effectifs budgétaires
du service de la redevance

(en milliers)	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (1)
Comptes ouverts TV	14161,8	14693,2	15014,1	15249,5	15609,0	15978,0	16496,4	16959,2	17289,3	17654,7	16950,5	18168,3	18459,2	18807,7	19071,9	19492,1	19688,2	19795,2
Comptes exonérés TV	822,8	904,6	963,7	973,8	948,3	941,6	964,1	1 054,2	1 996,1	2 414,6	2 721,7	2 939,8	3 336,2	3 757,0	3 885,9	4 195,7	4 336,0	4 206,1
Encaissements (en MF TTC)	2 152,4	2 424,5	2 631,2	2 983,0	3 573,1	4 128,0	4 589,7	5 474,6	6 109,5	6 970,4	7 998,0	8 216,0	7 341,0	7 242,0	7 523,0	6 013,0	8 352,7	9 177,0 (2)
Prélèvement en faveur du service de la redevance (en MF)	148,0	160,4	173,2	180,0	205,0	220,0	243,0	280,0	305,0	325,0	372,4	410,0	410,0	397,5	395,0	395,0	405,0	420,0
Effectifs budgétaires du service de la redevance (3)	1 587	1 587	1 587	1 687	1 837	1 837	1 837	1 837	1 987	1 983	1 968	1 958	1 831	1 771	1 711	1 551	1 591	1 589

(1) situation au 30/09

(2) prévision loi de finances

(3) effectifs budgétaires 1993 : 1999 (prévisions)

(AEF/ED/12EDED16/04-11-83)

Ajoutons que ce dispositif conduit à l'augmentation spontanée du nombre de comptes exonérés en raison de l'effet du vieillissement de la population française.

Une étude du SJTI de décembre 1990 sur la redevance en Europe, faisait la constatation suivante :

« Cette définition française des exonérations pourrait être lourde de conséquences économiques dans les prochaines années en raison d'un vieillissement de la population et de l'augmentation de la part relative des plus de 60 ans non imposables. »

De fait, le nombre des comptes exonérés n'a pas cessé d'augmenter jusqu'en 1991. Il semble toutefois qu'il ait légèrement baissé en 1992 (1).

Cette baisse s'explique par la mesure prévue à l'article 11 du décret qui consiste à ne plus prendre en compte les avoirs fiscaux ou les crédits d'impôt dans l'appréciation de la non imposition sur le revenu ouvrant droit à l'exonération de la redevance.

Années	Nombre de comptes exonérés en milliers	Evolution en %	En % du total des comptes	Montant évaluation en MF
1982 (31.12)	1 054,244		6,6	352,2
1983 (31.12)	1 996,712	89,4	11,7	772,4
1984 (31.12)	2 418,484	21,1	14,0	1 015,1
1985 (31.12)	2 729,068	12,8	15,0	1 218,2
1986 (31.12)	2 939,825	8,0	15,9	1 374,2
1987 (31.12)	3 326,218	13,0	18,1	1 488,8
1988 (31.12)	3 756,990	12,6	19,9	1 708,3
1989 (31.12)	3 885,949	3,4	20,4	1 884,2
1990 (31.12)	4 195,670	7,9	21,5	2 134,6
1991 (30.06)	4 348,361	3,6	26,0	2 284,0
1992 (30.09)	4 273,335	- 1,7	21,5	2 320,679

(1) 1992 présente un renversement de tendance dans l'évolution des exonérations puisque si leur montant passe de 2.279 millions de francs à 2.320 millions de francs, le nombre de comptes exonérés passe de 26 % à 21 % du total des comptes.

**Votre rapporteur indique que le pourcentage
d'exonération était :**

de 0,6 % aux Pays-Bas,

de 7 % en RFA et

de 2 % en Grande-Bretagne.

Les chiffres de la redevance audiovisuelle en Europe.

France :

Montant de la taxe (au 1.1.92)	Noir et Blanc : 373 FF (1992), 390 FF (1993) Couleur : 580 FF (1992), 606 FF (1993)
Nombre de chaînes publiques	3 (France 2, France 3, RFO) + ARTE
Nombre de comptes	19 688 193
Population	56,1 millions
Taux d'équipement des foyers (TV couleur)	92 %
Nombre d'exonérations	4 335 982 (soit 22 %)
Coût du service en 1992	4,6 % du produit encaissé (soit 420 MF)

Allemagne :

Montant de la taxe (au 1.1.92)	971 FF (taux unique TV NB et couleur, 336 FF (radio)
Nombre de chaînes publiques	3 (ARD, ZDF, 3ème chaîne régionale), + ARTE
Nombre de comptes	31 131 000 (TV), 34 852 000 (radio)
Population	80 millions (RFA 91)
Taux d'équipement des foyers (TV couleur)	91 %
Pourcentage d'exonération	environ 7 % des comptes
Coût du service en 1990	750 MF, soit 4,5 % des sommes collectées.

Grande Bretagne :

Montant de la taxe (au 1.4.92)	252 FF (NB) 760 FF (couleur)
Nombre de chaînes publiques	3 (BBC 1, BBC 2, BBC régionale)
Nombre de licences	1 470 000 (NB) / 18 270 000 (Coul)
Population	57,3 millions
Taux d'équipement des foyers (TV couleur)	95 %
Pourcentage d'exonération	2 % environ de licences à tarif réduit
Coût du service	environ 680 MF par an

Belgique :	
Montant de la taxe (au 22.07.91)	779 F (NB), 1 123 F (couleur) 165 F (autoradio).
Nombre de chaînes publiques	4 RTBF 1, Canal 21, BRT1 et 2.
Nombre de comptes	258 767 (NB) 3 050 008 (couleur) 2 351 619 (auto radio) (soit 5 660 394)
Population	9,9 millions
Taux d'équipement des foyers (TV couleur)	90 %
Nombre d'exonération	224 494 (couleur) 36 865 (NB) 68 812 (autoradio) Soit 33 017.
Coût du service	Non connu.
Italie :	
Montant de l'impôt (au 1.01.92)	Taux unique depuis 1991 : 660 FF
Nombre de chaînes publiques	4 (RAI 1,2 et 3 + chaîne expérimentale)
Nombre de comptes	15 094 495
Population	57,6 millions
Taux d'équipement des foyers (TV couleur)	82 %
Nombre d'exonérations	Non connu.
Coût du service recouvrement	1,90 % du produit encaissé
Contrôle	0,94 % des recettes de la RAI
Pays-Bas :	
Montant de la taxe (au 1.04.94)	533 FF (TV) 155 FF (radio)
Nombre de chaînes publiques	3 (Nederland 1, 2 et 3)
Nombre de comptes	5 228 748 (TV part.) 88 969 (TV ent.) 115 615 (radio part.) 60 158 (radio ent.)
Population	14,9 millions
Taux d'équipement des foyers (TV couleur)	94 %
Nombre d'exonérations	35 845 (TV) 3 881 (radio)
Coût du service	Non connu

Deux problèmes existent :

1) Le non-remboursement par l'Etat d'exonérations décidées par lui. C'est le contraire du principe : QUI COMMANDE PAIE. Et c'est une contradiction coûteuse !

2) L'importance du nombre des exonérées. A qui fera-t-on croire que 21 % des foyers français ne peuvent pas acquitter 50 francs par mois pour disposer d'un poste récepteur !

Les sommes qui -à ce titre- manquent à l'audiovisuel public depuis 1986 sont de l'ordre de 15 milliards de francs.

Aussi convient-il de s'interroger : comment le gouvernement peut-il déplorer les besoins de financement que subit l'audiovisuel public lorsque l'on rappelle les décisions qu'il a prises. Il y a là une schizophrénie des attitudes particulièrement inquiétante.

4. Les «essais» modestes de l'Etat pour rembourser une partie des exonérations depuis 1989.

- L'ordonnance n°59-273 du 4 février 1959 prévoit la compensation intégrale des exonérations ou des tarifs spéciaux nouveaux, par une subvention inscrite au budget de l'Etat.

Cette disposition, rappelée à l'article 20 de la loi du 7 août 1974 n'a pourtant reçu d'application effective que depuis la fin de l'année 1989 mais pour de bien modestes sommes : les exonérations nouvelles, ou tout au moins une partie d'entre elles, sont prises en charge par le budget général.

Remboursement des exonérations de redevance par le budget général

en millions de francs

Années	Montant
1990	70
1991	117
1992	362,6
1993 (L.F.)	362,8

Après une progression sensible en 1992, le montant des remboursements d'exonérations de redevance stagnera en 1993.

Votre rapporteur tient à relever deux points :

- le montant des remboursements des exonérations de redevance par le budget général est stable, alors que le montant des exonérations s'est déjà accru, au cours de 1992 de 6,9 millions de francs.

On est très loin d'une véritable compensation, puisque sur un montant d'exonération de 2 320 millions de francs en 1992, seulement 362 millions sont compensés par l'Etat, soit à peine plus de 15 %.

L'effort de l'Etat, même s'il a progressé, est cependant très insuffisant puisque le mécanisme des exonérations revient à une prise en charge de la générosité du gouvernement par l'audiovisuel public.

5. La lutte contre la fraude et le mode de perception.

a) La lutte contre la fraude.

Il n'est sans doute pas interdit de penser que l'importance du nombre des exonérés de redevance agit -hélas- comme une incitation à la fraude. Pourquoi payer si le voisin -et quand il s'agit de près d'un quart des foyers, cela signifie que l'on a de grande chance d'avoir un voisin qui est exonéré- ne paye pas ?

L'importance des exonérations a deux effets directs sur la perception de la redevance : Elle augmente les tentations de fraude et également le coût de gestion de la taxe par le service de la redevance.

La lutte contre la fraude est une nécessité impérieuse.

C'est à la fois un impératif moral mais aussi en raison des difficultés de financement de l'audiovisuel public, un objectif économique.

La situation actuelle

La fraude concernerait entre 1,3 million et 1,5 million de comptes (1).

Il s'agit donc au minimum d'un manque à gagner d'un milliard de francs et il est vraisemblable que cette somme est beaucoup plus importante.

L'importance de la fraude s'explique sans doute d'une part, par la dangereuse tentation que constitue le sentiment d'arbitraire qui peut naître au contact de foyers exonérés, et d'autre part, par la définition du fait générateur qui repose sur une simple obligation déclarative.

La difficulté de cette lutte tient cependant à la nature même de la taxe qui repose sur le principe de la déclaration : ne paient que les personnes qui déclarent posséder un téléviseur.

L'article 95 de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle prévoit que :

« les commerçants, constructeurs, importateurs, réparateurs et bailleurs de postes récepteurs de télévision » doivent communiquer, sur leur demande, aux agents assermentés de la redevance dans l'exercice de leur fonction, les livres dont la tenue est prévue par le titre II du livre Ier du code du commerce ainsi que tous les livres de comptabilité, documents annexes, pièces de recettes et de dépenses.

Les officiers ministériels sont tenus aux mêmes obligations à l'occasion de la vente publique de ces appareils.

On note ainsi la faiblesse des moyens de contrôle des agents du service de la redevance : la vérification des livres comptables est un exercice fastidieux dès lors que l'acheteur n'est pas réellement tenu de fournir son identité, que le poste peut être acheté par un tiers. Par ailleurs, les ventes d'occasion qui sont fréquentes ne permettent pas toujours le suivi nécessaire. Enfin, les agents de service de la redevance ne possèdent pas de droit de perquisition, celui-ci ne pouvant s'exercer que sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

(1) C'est l'estimation qui peut être faite à partir d'une part du taux de fraude découverte lors des opérations de recherche des postes récepteurs T.V. non déclarés et d'autre part, des données I.N.S.E.E. sur l'équipement des ménages en téléviseurs.

Les nouveaux moyens de lutte contre la fraude qui étaient prévus à l'article 106 de la loi de finances pour 1992.

Ce projet visait à permettre une extension du droit de communication dont bénéficient les agents du service de la redevance. Cette extension concernait les informations nominatives détenues par :

- les distributeurs et les diffuseurs de services de télévision.

Cette obligation concernait les chaînes, cryptées ou non, fonctionnant par abonnement comme Canal Plus, les chaînes du câble et celles du satellite.

- Les gestionnaires publics ou privés d'immeubles à usage d'habitation.

Ces derniers devaient communiquer les documents de service relatifs aux raccordements aux antennes collectives de télévision ou aux réseaux câblés, ainsi que toute information liée à ces documents et permettant d'identifier les détenteurs d'appareils.

- L'Etat, les collectivités locales et les établissements publics.

Ces derniers devaient communiquer *« tous documents concernant des informations permettant aux agents de la redevance d'accomplir leur mission »*.

En pratique, il s'agissait de permettre aux agents assermentés du service de la redevance d'avoir accès aux fichiers d'abonnés des chaînes privées. C'est donc essentiellement la chaîne « Canal Plus » qui était concernée. La disposition devait permettre, en recoupant les informations nominatives du fichier des abonnés avec la liste des personnes assujetties, de détecter les fraudeurs.

Le Gouvernement escomptait de ce dispositif environ 100 millions de francs de recettes supplémentaires.

Votre rapporteur avait -en décembre 1991- estimé que le projet du Gouvernement, en raison de la généralité de l'élargissement du droit de communication posait un indiscutable problème d'adéquation avec la loi «informatique et libertés».

Pour ces raisons, le Sénat avait adopté à l'occasion de la discussion budgétaire un amendement de suppression de cet article.

L'article 82 du projet de loi de finances pour 1992, devenu article 106 de la loi de finances pour 1992, a été déféré, avec d'autres dispositions, au Conseil Constitutionnel.

Le Conseil, dans sa décision n° 91-302 DC du 30 décembre 1991, ne s'est pas prononcé sur la question du non-respect des libertés individuelles, mais a jugé, en tirant un argument de la procédure budgétaire que le dispositif constituait un cavalier budgétaire, les modalités de recouvrement d'une taxe parafiscale n'étant pas celles d'une imposition et ne pouvant, en conséquence, figurer dans la loi de finances.

Votre rapporteur souhaite faire un certain nombre d'observations sur cette tentative avortée visant à renforcer la lutte contre la fraude à la redevance.

-L'intention du Gouvernement était indiscutablement bonne dès lors qu'elle entendait lutter contre la fraude à la redevance, mais il avait semblé à votre rapporteur que le dispositif proposé était potentiellement attentatoire aux libertés individuelles.

- La décision, en retenant un argument de procédure, a censuré l'article concerné sans se prononcer sur le fond, ce qui ne rend pas improbable d'autres tentatives de modification des modalités de recouvrement.

- Compte tenu du taux de recouvrement atteint, tout gain supplémentaire obtenu en matière de lutte contre la fraude entraîne un coût important qui n'est pas nécessairement proportionnel aux sommes recouvrées.

- C'est donc selon votre rapporteur, que la forme même de la lutte contre la fraude pose problème et qu'il faut sans doute réfléchir à d'autres modes de recouvrement de la redevance susceptibles de limiter dès l'origine le taux de fraude.

b) Le Service de la Redevance et la question du recouvrement.

Toutes les opérations de recouvrement de la redevance sont effectuées par un service spécifique qui procède à son établissement, à son contrôle et à sa mise en recouvrement.

Le coût de fonctionnement du Service de la redevance est financé par un prélèvement sur les recouvrements de la taxe, dont le montant est fixé chaque année en fonction de l'évaluation prévisionnelle des besoins du Service.

Ce prélèvement fait l'objet d'un rattachement par voie de fonds de concours au chapitre 37-98 "Frais de fonctionnement du Service de la Redevance" du budget du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (Services financiers).

Le paradoxe d'un service performant mais peut-être inutile.

Votre Rapporteur voudrait, une nouvelle fois, souligner ce paradoxe de notre organisation administrative qu'est le Service de la Redevance.

Ce paradoxe est le suivant: le Service de la Redevance a effectué, depuis quelques années, un effort considérable de rationalisation et de gains de productivité.

Il suffit de constater que le montant du prélèvement annuel rapporté au produit de la taxe est passé de 6,9 % en 1975 à 4,85 % en 1991. Cet effort de maîtrise des dépenses a été particulièrement sensible sur la période récente (1987-1992).

C'est donc un service dont on peut se féliciter de la gestion même si certains reproches permanents peuvent lui être faits:

- mauvaise répartition géographique des centres,
- coût excessif des comptes non exonérés (27 francs par compte).

Le plan d'informatisation a permis:

- une nouvelle réduction du personnel de 30 emplois (1 561 agents en 1993),
- un gain de productivité de 50 % au cours de la décennie 1980-1990.

Il n'existe sans doute pas d'exemple d'administration dont les dépenses de fonctionnement (dépenses de personnel incluses n'ont au total progressé que de 2,4 % en 7 ans, à missions constantes).

Pourtant, ce service continue à demander, en 1993, 427 millions de francs de produit brut de la redevance.

Il est vrai qu'il est accaparé par la gestion particulièrement lourde des exonérations de redevance.

c) Le coût du recouvrement

Au plan financier, le prélèvement nécessaire au fonctionnement du Service de la Redevance s'élèvera à 427 millions de francs en 1993, soit 1,7 % de plus qu'en 1992 (420 millions de francs).

Chapitre 37-98

Détail des moyens de fonctionnement du Service de la Redevance

Nature de la dépense	Projet de budget 1992	Budget voté 1993
DEPENSES DE PERSONNEL.	236 091 762	246 127 688
• Frais de déplacement	11 000 000	13 300 000
• Matériel et fonctionnement courant	13 130 000	13 130 000
• Loyers et charges locatives	8 883 238	9 262 312
• Parc automobile et carburants	160 000	150 000
• Remboursement à l'Imprimerie Nationale et Journaux Officiels	14 435 090	12 030 000
• Remboursement aux P. et T. (téléphone)	24 000 000	2 600 000
• Frais d'affranchissements et de notifications	92 750 000	89 750 000
• Frais financiers	3 800 900	3 800 000
• Dépenses informatiques	32 550 000	32 850 000
• Entretien immobilier	4 500 000	4 090 000
DEPENSES DE MATERIEL.	183 908 238	180 872 312
TOTAL GENERAL.	420 000 000	427 000 000

Cette progression apparente doit toutefois être relativisée, puisqu'elle correspond en fait à une baisse de 3 millions de francs des dépenses de fonctionnement réelles du Service.

Il faut, en effet, savoir que les prélèvements des années 1989-1990 et 1991 ont pu être limités en raison de l'existence de reports de crédits non utilisés au terme des exercices antérieurs.

Ceci a, bien entendu, conduit au tarissement progressif de ce report et, par contrecoup, à une remise à niveau du prélèvement initial nécessaire pour 1992.

Ces éléments d'appréciation peuvent être formalisés dans le tableau ci-après :

	1991	1992	%
Montant du prélèvement de fonds de concours	405	420	+ 3,7 %
Reports de la gestion précédente	14,17	5,17	
Total des crédits disponibles	419,17	425,17	
Dépenses prévues	414	425	+ 2,7 %
Report à la gestion suivante	5,17	0,17	

Cette progression réelle de 1,7 % n'a, en outre, rien de surprenant au regard de la structure du budget du Service qui comprend :

- près de 60 % de dépenses de personnel qui, à effectifs constants, progressent mécaniquement d'environ 4 % ;
- plus de 20 % de dépenses d'affranchissements.

d) La fiscalisation de la redevance.

La fiscalisation de la redevance, en vigueur chez certains de nos voisins européens, pourrait être étudiée. Elle offrirait des avantages manifestes, ne serait-ce que par les économies de gestion qu'elle entraînerait pour le service de la redevance.

A une question posée par votre rapporteur, le Ministre de la communication a répondu que deux types de difficultés surgiraient :

- une difficulté juridique avec une éventuelle censure par le Conseil Constitutionnel du renversement de la charge de la preuve,

- une difficulté technique pour les redevables devant prouver qu'ils ne détiennent pas de postes en état de marche.

Si l'on prend en compte ces arguments, votre rapporteur observe qu'il existe néanmoins une solution susceptible à la fois de lutter contre la fraude fiscale et de limiter les frais de fonctionnement liés au recouvrement de la redevance. Il suffirait, en effet, d'inclure un codicille par lequel le contribuable déclarerait, dans le formulaire de déclaration de revenus, la possession d'appareils de télévision dans la résidence principale et dans la ou les résidences secondaires. Dès lors, le contribuable serait redevable du paiement de la redevance sauf s'il déclare sur l'honneur ne pas posséder de poste récepteur de programmes de télévision. A côté de cet engagement serait indiquées les sanctions encourues pour fausse déclaration.

Il serait ainsi possible de collecter la redevance en même temps que l'impôt sur le revenu.

Il semble à votre rapporteur que cet ajout à la déclaration de revenus serait de nature à diminuer sensiblement le nombre de fraudeurs, du moins dans la population qui souscrit habituellement une telle déclaration. Votre rapporteur reconnaît toutefois que ce système n'est pas parfait puisqu'il peut se trouver qu'un contribuable soit non assujéti à l'impôt sur le revenu mais redevable de la redevance. Il serait alors possible d'envisager plutôt que la feuille de déclaration de revenus, la taxe d'habitation, ou la facturation EDF-GDF. Pour le moins, ce dossier devrait faire l'objet d'utiles réflexions entre le gouvernement, le Parlement, les chaînes et les professionnels.

C. LES RECETTES PUBLICITAIRES

1. Le financement mixte du secteur public.

L'année 1992, a été une nouvelle fois, marquée par la résurgence saisonnière de l'idée selon laquelle il faudrait supprimer la publicité dans les recettes du secteur public selon le principe : «à secteur public, ressources publiques ; à secteur commercial, ressources commerciales».

Alors que refait surface ce raisonnement dont la clarté apparente n'ajoute rien à la douteuse validité, votre rapporteur tient à rappeler son attachement à un financement mixte du secteur public.

Au souci des uns de réserver l'intégralité des ressources publicitaires aux chaînes privées, et à celui des autres de prétendre ainsi garantir la spécificité et l'identité du secteur public, votre rapporteur oppose son souci de préserver avant tout l'indépendance du secteur public. A cet égard, la dualité de ses ressources constitue une réelle garantie d'indépendance, puisque la redevance permet au secteur public de prendre les distances souhaitables à l'égard des annonceurs, et la publicité à l'égard des pouvoirs publics, tandis que la publicité permet d'éviter que le secteur public cède à la tentation de ne faire de la télévision que pour ceux qui la font et non pour ceux qui la regardent, ce qui n'exclut nullement une préoccupation culturelle. Affirmer le contraire serait avoir une piètre opinion du téléspectateur et une conception élitiste et marginalisée de la télévision.

Une chaîne publique sans audience ne remplirait pas sa mission.

Mais si le maintien d'un financement mixte du secteur public audiovisuel est souhaitable, encore faut-il qu'un certain équilibre entre ressources publiques et commerciales soit respecté, sous peine de surcomber aux attraits de la médiocrité et de la vulgarité.

Or, le projet de budget, pour 1993 présente -de façon étonnante- des objectifs de progression abusifs des ressources publicitaires des chaînes publiques.

Votre rapporteur s'étonne de cette montée en puissance excessive du volume des recettes publicitaires de l'audiovisuel public car elle met en danger l'identité du secteur public et tend à réduire d'autant les ressources du secteur privé dans un marché à peu près stagnant.

2. Une progression excessive des ressources propres des chaînes publiques.

Dans le rapport du gouvernement au Parlement sur l'avenir du secteur public, présenté en 1989 par Mme Catherine Tasca, figurait l'affirmation suivante :

«La place de la publicité doit être contenue, de manière à ce que cette source de financement reste compatible avec les missions de service public.»

Le taux de progression des ressources de l'audiovisuel public provenant des seules recettes publicitaires prévues pour 1993 va à l'encontre de cette promesse. Pour sa part, M. Hervé Bourges s'est inquiété à la fois des aléas liés à ce type de recettes et du fait que celles-ci donnent une image plus commerciale aux chaînes publiques.

Si les budgets de 1991 et 1992 d'Antenne 2 et de FR3 ont vu leurs objectifs de progression des recettes publicitaires diminuer dans le premier cas (- 19,5 %) et augmenter modérément dans le second (+ 8,25 %), les objectifs fixés pour 1993 inversent cette tendance.

Ainsi en 1993, la contribution de la publicité et du parrainage au financement de l'audiovisuel public doit s'établir à 2870 millions de francs, soit une progression de 507 millions de francs par rapport à la loi de finances pour 1992.

En fait, sur les 1,3 milliard de francs de ressources supplémentaires du budget de 1993 :

- 541 millions, soit 40 % du supplément, doivent provenir de l'augmentation des ressources propres des organismes publics de l'audiovisuel (recettes publicitaires (+ 418,4 millions), parrainage (+ 88,5)), autres ressources propres (34,1 millions).

a) La publicité.

Par société, les objectifs de publicité s'établissent comme suit :

Publicité en MF	1992	1993	# 93/92	%
FRANCE 2	1494,00	1760,00	266,00	17,80
FRANCE 3	600,00	760,00	160,00	26,67
RFO	83,00	90,20	7,20	8,67
RADIO FRANCE	75,00	60,00	-15,00	-20,00
RFI	5,30	5,50	0,20	3,77
total	2257,3	2675,7	418,40	18,54

Si votre rapporteur approuve la baisse prévue des ressources publicitaires de Radio-France, conséquence logique de la décision prise par M. Jean-Noël Jeanneney d'interdire la publicité de marque sur cette antenne, il est, en revanche, très réservé sur les objectifs fixés à France 2 et France 3.

Pour France 2, la progression des recettes publicitaires devrait être de 17,8 %. Pour France 3, de 26,7 %, ceci par rapport aux objectifs fixés pour l'année en cours.

b) Le parrainage.

Plus contestable encore est l'importance des ressources attendues du parrainage.

Les objectifs de progression fixés pour 1993 sont de 14,3 % pour France 2 et de 54,6 % pour France 3.

Est-il souhaitable de fixer de tels objectifs alors que ce type de financement de l'audiovisuel public comporte des risques pour l'identité des émissions et des chaînes de télévision publiques ?

* * *

*

Votre rapporteur tient à souligner que si l'audiovisuel public en est réduit à attendre tout moyen supplémentaire de l'accroissement de ses propres ressources publicitaires, alors le risque existe bien de voir des chaînes publiques de plus en plus dépendantes de l'audimat comme les chaînes commerciales, ce qui -pour ces dernières- se conçoit.

Mais cette erreur n'est pas la seule. Il en est une autre. C'est celle qui a conduit les Pouvoirs publics à fixer des objectifs trop optimistes. En conséquence, le financement de l'audiovisuel public risque d'être problématique car soumis à trop d'aléas.

3..... Fondée sur des prévisions trop optimistes.

Certes votre rapporteur reconnaît que les ressources publicitaires en 1992, pour France 2 et France 3, pourraient être supérieures de près de 300 millions de francs aux prévisions de la loi de finance initiale.

Il considère néanmoins que les objectifs fixés aux chaînes publiques par le gouvernement qui se fondent sur les résultats des 9 premiers mois de l'année 1992 sont vraisemblablement excessifs et, par conséquent, irréalistes.

Votre rapporteur estime en effet :

- que l'année 1992 a été une année exceptionnelle pour les investissements publicitaires télévisés (disparition de la Cinq, Jeux olympiques d'hiver et d'été), ce qui sera difficilement renouvelé.

- que les prévisions de recettes du gouvernement pour 1993 extrapolent la situation à partir des 9 premiers mois de 1992. Or, les indications données par les régies publicitaires laissent percevoir un net ralentissement sur le dernier trimestre et de véritables inquiétudes pour 1993 ;

- que les prévisions du gouvernement excèdent largement les prévisions des instituts spécialisés.

Les prévisions des principaux instituts de conjoncture publicitaire

1) Un ralentissement en fin d'année 1992.

• Selon S.T.CODIP : Si depuis le début de l'année la progression des investissements publicitaires portant sur le média télévision a été de 10,7, la progression du mois de septembre est tombé à 6,3 % par rapport à septembre 1991.

• Selon I.I.P. (groupe Information et Publicité) : la progression devrait ralentir au dernier trimestre, la croissance globale de l'année se réduisant à 7,5 %.

2) Les prévisions pour l'année 1993 :

• L'I'REP : prévoit une croissance du marché de la publicité télévisée comprise entre 6,5 et 9 %.

• I.I.P. : prévoit une progression de seulement 5,5 % pour la télévision contre 7,5 % en 1992.

• Carat Media Forecast dans son édition de juillet 1992 estime le taux de progression des investissements publicitaires en faveur de la télévision à 7,5 %.

Ainsi, il apparaît que les prévisions des pouvoirs publics sont plus de deux fois supérieures à celles des instituts spécialisés.

La méthode Coué a malheureusement toujours des adeptes.

- que les changements intervenus dans les régies publicitaires, dans un premier temps, apportent un élément d'incertitude ;

- enfin, que les prévisions pour 1993 ne tiennent pas compte des effets éventuels des dispositions de la loi dite loi Sapin qui est actuellement examinée par le Parlement.

4. La régie publicitaire Antenne 2/ FR3 de 1990 à 1992.

Le rapport d'activité 1990-1992 de la régie publicitaire d'Antenne 2/FR3 tranche par sa liberté de ton avec la présentation habituelle de ce type d'exercice.

Ce tableau de l'activité de la régie publicitaire tout en retraçant les évolutions accomplies permet également de se rendre compte que la régie publicitaire n'a «découvert» qu'elle fonctionnait dans un cadre concurrentiel que bien tardivement.

La nomination en février 1990 d'un nouveau président directeur général de la RFP A2 (régie publicitaire d'Antenne 2), d'ESPACE 3 PUBLICITE (régie publicitaire nationale de FR3) s'inscrivait dans les perspectives fixées par la loi du 2 août 1989 portant création d'une présidence commune pour Antenne 2 et FR3.

La tâche de la présidence commune des régies publicitaires d'Antenne 2 et de FR3 a consisté à réunir des entreprises jusque là en compétition (voire en antagonisme violent).

Plusieurs étapes ont été franchies :

- mise en place d'une direction commerciale unique (septembre-novembre 1990),
- définition d'une politique d'investissement (fin 1990 - début 1991),
- mise en oeuvre de la fusion opérationnelle (premier semestre 1991),
- définition de procédures écrites, tant sur le plan commercial que sur le plan de la gestion (à compter de fin 1991).

4.1. La politique commerciale.

La politique commerciale de la régie commune a fait l'objet d'une redéfinition complète.

Le constat dressé dans le rapport d'activité 1990-1992 est le suivant :

"Du côté d'Antenne 2, le travail se réduisait à la gestion d'un service télématique, certes performant, mais ne pouvant se substituer à toutes les composantes de l'action commerciale. Du côté de FR3, on assistait à une déliquescence générale du commercial qui se soldait fin 1989 par une quasi disparition de l'équipe commerciale elle-même."

Le secteur public fonctionnait comme si rien n'avait changé depuis l'apparition des premières chaînes privées et la privatisation de TF1. Plus fondamentalement, personne ne semblait avoir tiré les conséquences de ce changement radical : c'est ainsi que l'équilibre financier des chaînes publiques dépendait de la marge de manoeuvre commerciale et des produits de la vente d'espaces ; de plus, les conditions mêmes de cette vente s'étaient transformées du fait de l'élargissement de l'offre et de l'insertion des chaînes publiques dans un marché concurrentiel lui-même en évolution rapide.

Le rapport d'activité note ainsi, que :

« Les insuffisances internes, nées du désintérêt manifesté dans le passé par les actionnaires et de l'incompréhension des évolutions, ont conduit à recruter à l'extérieur (dans le privé, dans la presse et la radio) trois cadres de haut niveau pour constituer une véritable direction commerciale. Rattachée à cette dernière, la direction du marketing a pu être pourvue par promotion interne. »

a) La politique de produits.

La régie publicitaire ne vend ni les émissions, ni l'image d'A2 et de FR3, sauf lorsqu'il s'agit de parrainage.

En achetant du temps d'antenne, les annonceurs s'intéressent à l'impact de la communication audiovisuelle, à la quantité d'individus présents en un instant donné lors de la diffusion de leurs messages et à la composition sociologique de cette sous-population. La seule chose qui les intéresse est donc l'audience des écrans publicitaires et, secondairement les émissions.

b) Les tarifs.

La principale intervention commerciale de la régie porte sur les tarifs.

Si FR3 disposait, début 1990, d'une politique tarifaire relativement compétitive, il n'en était pas de même pour Antenne 2. D'autre part, de nombreuses incohérences existaient dans les tarifs des deux chaînes. Enfin, aucune des régies ne disposaient, avant leur regroupement, ni des outils d'analyse, ni des outils de traitement des informations nécessaires à l'élaboration de tarifs, à leur suivi et à leurs ajustements.

Dès 1991, la régie s'est fixée comme objectif de réaliser le meilleur chiffre d'affaires en pratiquant des tarifs en permanence concurrentiels. Cette politique a permis à Antenne 2 de voir son chiffre d'affaires brut progresser de 9,1 % en 1991 par rapport à 1990, alors que les tarifs étaient en moyenne annuelle diminués de 13 % pour tenir compte de l'évolution négative des audiences (tout particulièrement en avant soirée sur A2).

En second lieu, la régie a intégré la modification du rapport de force offre/demande due à la disparition de la Cinq, d'une part en pratiquant des hausses tarifaires permettant de tirer profit des gains d'audience (ce que n'ont fait ni TF1 ni M6 qui pratiquent, semble-t-il, des prix très bas) et, d'autre part, en essayant de vendre (à compter de septembre 1992) à un coût GRP (1) non seulement supérieur à celui du marché, mais surtout à celui de TF1.

(1) Unité de référence qui indique le montant à payer pour toucher 1% de la population avec un spot de 30 secondes.

c) Les relations avec les clients.

Le rapport d'activité 1990-1992 de la régie publicitaire Antenne 2/FR3 donne des indications particulièrement intéressante sur les relations des régies avec les clients. On y apprend ainsi :

«Un peu plus de la moitié du chiffre d'affaires (51 %) est réalisé avec 33 annonceurs investissant plus de 10 MF chacun par an sur A2 et FR3. Les six premiers annonceurs, avec des montants d'investissements supérieurs à 100 MF représentent 25 % du chiffre total. S'agissant des centrales d'achat, les quatre plus importantes contrôlent près de 76 % du chiffre d'affaires de la régie (CARAT : 29 % ; PMS : 20,3 % ; TMP : 14 % ; EUROCOM : 10,5 %). Les quatre centrales de moyenne importance contrôlent pour leur part près de 17 % du chiffre (Club Media : 5,1 % ; C.G.P. : 4,6 % ; SPEDIC : 3,9 % ; Publicité Française : 3,3 %). Au total, 91 % des ventes de la régie sont concentrés sur huit centrales.

Jusqu'en 1990, les régies d'Antenne 2 et de FR3 considéraient qu'il ne convenait d'avoir de relations commerciales qu'avec les intermédiaires tout en privilégiant un seul de ceux-ci - le groupe CARAT ayant des conditions particulières trois à cinq fois supérieures à celles dont bénéficiaient ses concurrents. Cette situation, choquante sur le plan des principes et susceptible de faire l'objet d'attaque sur le plan judiciaire pour discrimination s'est révélée d'autant plus intenable sur le plan commercial que les annonceurs ont exigé plus de transparence et que la puissance respective des centrales d'achat s'est rééquilibrée.»

A partir de ce constat, puis en s'appuyant sur les premières observations du Conseil de la concurrence, la Régie a entrepris, dès le printemps 1990, des démarches commerciales actives auprès des annonceurs et des agences de publicité pour mieux valoriser A2 et FR3, et instaurer une égalité de traitement entre les centrales d'achat.

4.2. La réorganisation des structures.

a) La mise à niveau des moyens.

Après la privatisation de TF1, les régies n'ont manifestement pas disposé des moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions. Aucun investissement n'a été effectué pour la mise en oeuvre des compétences nécessaires, pour mieux connaître le marché, pour disposer des outils de gestion adéquats (à l'exception du système de vente de la RFP, A2 recourant à la télématique).

La politique proposée par la Régie, pleinement mise en oeuvre en accord avec les chaînes et la RFP à compter du budget 1990, a visé à rationaliser la perception des produits et à doter la régie commune des moyens nécessaires au bon exercice de toutes ses missions.

Trois principes ont prévalu :

- la régie n'a pas vocation à dégager des résultats financiers, sa performance se mesurant à la réalisation et à la progression des recettes nettes pour le compte des chaînes,

- pour éviter des désaccords artificiels et pour assurer une totale transparence, il a été proposé de ne pas imputer à la régie de charges provenant des chaînes. Ce principe est appliqué uniquement pour A2 depuis le 01.01.1992.

- la régie doit disposer des moyens nécessaires pour se mettre à niveau et réaliser sur la période 1991 - 1993 un programme d'investissements approuvé par les conseils d'administration dans le cadre de l'exercice budgétaire annuel.

L'investissement est apparu indispensable dans trois domaines :

- le personnel ;

- l'informatique qui s'est traduit par une charge globale de 14 millions de francs en développement de logiciels et de 6 millions de francs en acquisition de matériels.

- le montage des écrans publicitaires.

b) Réorganisation du système régional de FR3.

La commercialisation de l'espace publicitaire de FR3 se fait selon deux canaux : l'espace qualifié de « national » via ESPACE 3 PUBLICITE et l'espace dit « régionalisé » via les sociétés régionales de régie.

Jusqu'au 31 décembre 1991, ESPACE 3 PUBLICITE comptabilisait comme chiffre d'affaires la vente des écrans « nationaux » et les sociétés régionales la vente des écrans « régionalisés ». La distinction entre les deux types d'écrans ne reposait pas sur une réalité économique, ni sur une définition issue des conventions de régie, mais sur les modalités de diffusion des écrans eux mêmes : les écrans « nationaux » étant diffusés depuis Paris par FR3 et les écrans « régionalisés » l'étant à partir des stations régionales de FR3.

Selon le rapport d'activité pour 1990-1992 de la Régie Publicitaire A2-FR3,

« cette organisation appelait plusieurs observations critiques :

• L'affectation des chiffres d'affaires était faite en contradiction avec la réalité économique puisqu'en moyenne 85 % du chiffre facturé au titre d'écrans « régionalisés » était apporté non pas par les structures commerciales régionales, mais par la structure commerciale nationale (Espace 3 Publicité) et correspondait à des achats « France Entière » réalisés par des annonceurs nationaux.

• Cette affectation avait un impact direct sur les produits et par voie de conséquence sur la répartition des charges.

• Avec le plafonnement des recettes publicitaires tel qu'il existait jusque fin 1989, le système a également été utilisé pour réduire l'excédent de recettes par rapport à l'objectif de la loi de finances en transférant des charges de FR3 aux régies (nationales et régionales).

• Au terme de cette évolution, toutes les données servant à la prise de décision se sont trouvées faussées, la régie s'est vue régulièrement accusée de non-transparence alors qu'elle appliquait des modalités de gestion voulues par ses actionnaires, mais surtout la gestion s'est complexifiée jusqu'à générer des coûts supplémentaires.

Cette situation a conduit FR3 et la régie à étudier et à

proposer une réorganisation s'appuyant sur la réalité des flux économiques.

Validée par FR3 en juillet 1991, après décision du conseil d'administration de la holding ESPACE 3, au sein duquel les intérêts minoritaires sont représentés, la réforme a été mise en oeuvre progressivement avec application effective à compter du 01.01.1992

En l'état actuel du dossier, le rapport tenant compte des résultats d'une simulation demandée par FR3 (en juillet 1992) à la régie qui avait pour objet de mesurer l'impact sur les recettes nettes de FR3 d'une suppression pure et simple de la vente régionale, note :

- qu'il n'y a aucune raison ni aucun intérêt financier à calquer l'organisation commerciale (qui devrait restée centralisée) sur l'organisation de la diffusion et de la programmation (qui pourraient être décentralisées).

- qu'une telle suppression contribuerait immédiatement à l'amélioration des recettes nettes de FR3. Cette amélioration proviendrait de la suppression de 33 MF de charges (coût du dispositif régional et du montage des écrans en 1992) et d'une revalorisation tarifaire (la vente France entière se faisant à un prix plus élevé quela vente régionale).

- Que, de ce fait, FR3, laissant un chiffre régional à la disposition de la presse régionale, n'apparaîtrait plus comme un concurrent commercial aux yeux de celle ci.

c) Procédures et contrôle de gestion.

Lors de leur regroupement, le fonctionnement des régies d'A2 et de FR3 ne faisait l'objet d'aucune procédure écrite et l'information des chaînes se réduisait à sa plus simple expression (communication mensuelle des montants à facturer par le support à la régie).

- Procédures budgétaires.

Selon le rapport d'activité de la Régie Publicitaire
A2-FR3 :

«L'élaboration des budgets était des plus sommaire sur la RFP A2 et tout comme sur ESPACE 3 ; elle ne donnait pas lieu à un examen au fond avec les chaînes et préalable aux conseils d'administration appelés à statuer. La réorganisation de la direction financière en septembre 1991 a permis de créer un véritable outil d'analyse budgétaire et de fixer un cadre de travail tant avec les chaînes que la présidence commune et le Contrôle d'Etat.»

4.3. Analyse des résultats.

a) Chiffre d'affaires et part de marché.

Entre 1989 et 1992, le chiffre d'affaires brut (ventes de spots et parrainage) réalisé par la régie est passé de moins de 3 milliards de francs à plus de 4 milliards de francs soit une progression de plus de 34 % en trois exercices.

Pour Antenne 2, la vente d'espaces publicitaires est passée de 2133 millions de francs à 2600 millions de francs -augmentant de plus de 20 %. Pour FR3, la vente d'espaces publicitaires a progressé de 45 % -passant de 822 millions de francs à plus de 1200/1250 millions de francs -, le parrainage augmentant de 89 % (29 à 55 millions de francs).

Dans le même temps, selon les études annuelles de l'IREP, les ventes totales d'écrans publicitaires évoluaient de 10,8 milliards de francs. en 1989 à 12,7 milliards de francs en 1991 (+ 17,7 %) et le parrainage de 670 à 660 millions de francs (1,5 %). La part de marché globale prise par les chaînes de télévision publique est demeurée stable dans le temps, malgré les pertes d'audience d'A2 à l'époque.

On observe :

- une dégradation significative de la part prise par A2 sur le marché publicitaire (perte de 2,6 points) entre 1989 et 1990, puis un rétablissement en 1991 confirmé en 1992.

- une progression légère mais régulière de FR3.

Autrement dit, en deux exercices, la régie est parvenue à porter le rapport entre chiffre d'affaires réalisé et chiffre d'affaires potentiel à un niveau élevé, sans commune mesure avec la situation de départ. Ce mouvement devrait normalement se poursuivre en 1992 plaçant les chaînes publiques au niveau de performances des chaînes privées. Mais cela signifie que, sans progression significative des audiences dans les mois à venir et sans ouverture d'écrans supplémentaires (application à A2 et FR3 des possibilités d'interruptions publicitaires dans les émissions de jeux) qui viennent accroître sensiblement le potentiel publicitaire (l'offre), il ne faut pas espérer de croissance du chiffre d'affaires réalisé au-delà des résultats de 1992 (2,6 milliards de francs sur A2 et 4,3 milliards de francs sur FR3).

b) Compétitivité des chaînes publiques.

Le premier élément de la compétitivité des écrans publicitaires des chaînes que la régie s'est employée à assurer, ce sont les prix.

La revalorisation des tarifs pratiqués pour FR3 et pour A2 au cours de l'exercice 1992 ainsi que l'évolution des audiences qui se dessine après la disparition de la Cinq pourraient améliorer la position et la performance commerciales des chaînes publiques dans les mois à venir. Toutefois, la position concurrentielle des chaînes publiques peut être affectée négativement par la tactique de TF1 : alors que les tarifs d'Antenne 2 et de FR3 ont été revalorisés pour intégrer les gains d'audience dus à la disparition de la Cinq, TF1 n'a pas pratiqué cette répercussion si bien que ses coûts GRP sont dans les tranches horaires les plus pourvoyeuses de chiffre d'affaires inférieurs à ceux d'Antenne 2.

4.4. Un secteur en crise.

L'évolution récente traduit une profonde désorganisation du secteur et précipite la déstabilisation de certains opérateurs qui se sont subitement trouvés dans une situation difficile.

Au cours des derniers exercices, les chaînes de télévision ont accumulé des pertes considérables (les faibles résultats positifs de TF1 ne permettent du reste pas d'assurer un retour sur investissement satisfaisant). Trois éléments se sont conjugués pour créer cette situation :

- le ralentissement de la croissance des investissements publicitaires en média,

- l'inflation des coûts (particulièrement sensible en télévision),

- la concurrence acharnée que se livrent entre eux les supports face à un marché dominé par un petit nombre d'acheteurs,

- la course au volume des centrales d'achats.

L'expansion du marché publicitaire entre 1986 et 1988, liée à l'accroissement de l'offre en télévision, a été à l'origine de nombreuses illusions et de comportements dont les conséquences malheureuses se font sentir depuis 1990. Devant des taux de croissance des achats d'espace publicitaire en télévision de 15 à 20 % chaque année, les télévisions ont considéré que cette tendance se maintiendrait et qu'elle autorisait bien des imprudences. Or, non seulement il ne s'agissait que d'un phénomène de rééquilibrage qui s'est effectué dans le court terme, mais on ne voit pas comment une fois l'offre (dans le cadre des 12 minutes de publicité autorisées par heure glissante) relativement saturée, une croissance serait encore possible.

Confrontées à la limitation de leur offre et à la stagnation de la demande, les chaînes de télévision se sont retrouvées piégées par les structures tarifaires héritées du passé; puis elles se sont engagées dans une bataille autodestructrice pour maintenir leur part de marché.

S'agissant des tarifs, les prix pratiqués en France sont probablement parmi les plus faibles d'Europe. Cela signifie, qu'une fois entré dans un système de concurrence, l'ajustement tarifaire devient impossible ; les supports prennent alors à leur charge le commissionnement des agences (à hauteur de 15 %) qui ne peut plus être répercuté sur l'annonceur. Désormais, la pression permanente des annonceurs pour obtenir une stagnation voire une diminution du prix unitaire moyen se traduit par un transfert de charges des annonceurs vers les supports. Ces derniers financent eux-mêmes non seulement les charges engagées par les agences pour gérer la fonction d'achat d'espace (coût estimé à 2,5 %) mais aussi les rétrocessions qu'elles font elles-mêmes à leurs propres clients. La stagnation des recettes nettes des supports malgré l'augmentation des chiffres d'affaires bruts le confirme.

L'intervention des centrales d'achat est venue, à partir de 1990, accentuer la dégradation de la situation financière des supports au profit des intermédiaires et des annonceurs.

Ainsi, à partir de 1990, huit groupements concentraient 90 % de l'achat d'espace en télévision ; ils avaient obtenus des conditions financières identiques à celles de CARAT.

La concurrence acharnée entre ces groupements n'a pas profité aux supports mais directement aux annonceurs. Sachant que les centrales obtenaient des conditions particulières, les annonceurs ont, d'une part, fait pression sur celles-ci pour obtenir une rétrocession partielle des "ristournes" obtenues auprès des supports et, d'autre part, considéré que le coût des prestations que leur rendaient les centrales était payé par les ristournes. Là encore, la rémunération d'un service rendu aux annonceurs est payée à un tiers par les supports qui sont affaiblis par ce deuxième transfert de charges.

Les supports ont eu, face à cette évolution, une attitude irrationnelle qui aujourd'hui les placent dans une situation difficile. En lutte contre la Cinq et Antenne 2, TF1 a été l'élément moteur obligeant ses concurrentes à la suivre dans une bataille perdue pour tous puisqu'elle l'affaiblit également.

Sûre de réaliser sans difficulté un montant de recettes nettes équilibrant ses comptes du fait de la quantité, de la puissance et de l'efficacité de ses écrans publicitaires, TF1 a privilégié les relations avec les centrales et tenté d'assécher le marché en attirant le maximum d'investissements par une pratique de ristournes aux centrales qui devrait en moyenne représenter 15 % du chiffre d'affaires brut, d'après le rapport d'activité 1990-1992 de la régie publicitaire d'Antenne 2/FR3.

Cette pratique fut payante à court terme car elle a obligé la Cinq et Antenne 2 soit à augmenter elles-mêmes leurs ristournes soit à se priver de chiffres d'affaires (l'étroitesse de l'offre compétitive des télévisions publiques notamment du fait d'une audience plus faible interdisant de financer les ristournes par un accroissement du chiffre d'affaires brut). En 1991, TF1 a accentué sa pression en redistribuant en ristournes une partie de la croissance de son chiffre brut et les parts de marché de TF1 chez certains acheteurs ont, en données brutes, significativement progressé au détriment d'A2 et de la Cinq.

Dans cet affrontement, les acheteurs (centrales et annonceurs) se sont accoutumés à voir les supports leur céder davantage d'année en année. Depuis le printemps 1991, l'achat d'espace publicitaire semble bien être devenu un achat de ristournes purement et simplement. Seule TF1 a les moyens d'une telle tactique (en sacrifiant un peu sa rentabilité), les autres étant condamnés à voir leurs recettes nettes diminuer quand bien même le chiffre d'affaires brut augmenterait.

En effet, soit les chaînes concurrentes de TF1 suivent sur le plan des ristournes et, n'ayant ni l'audience, ni l'offre publicitaire adéquates, elles doivent affecter une somme supérieure à la croissance de leur chiffre d'affaires brut à la distribution des ristournes ; soit elles ne suivent pas et leur chiffre d'affaires brut régresse.

5. Les incertitudes liées à l'adoption de la loi "Sapin".

Dans le cadre d'un texte global (projet de loi relatif notamment à la transparence de la vie économique, le gouvernement a décidé de réglementer les relations entre les annonceurs, les agences de publicité, les centrales d'achat d'espaces et les supports publicitaires que constituent les médias (1).

- Si l'action du gouvernement a pu, à un moment s'appuyer sur les médias qui y ont vu une possibilité d'amélioration de leurs résultats, et sur les annonceurs qui espéraient y trouver une source d'économie ;

- si elle a eu pour objectif de remédier à des pratiques parfois contestables et à une opacité qui en définitive ne faisaient le jeu que de quelques uns.

Le projet de loi actuellement examiné par le Parlement, dans ces dispositions concernant la publicité a été loin de faire l'unanimité.

Observant que de réelles difficultés existent, votre rapporteur s'interroge cependant sur la méthode employée pour y remédier.

a) Développement des centrales d'achat.

Le développement des centrales d'achat et la cristallisation des critiques à l'encontre du fonctionnement du marché publicitaire sont liés à l'apparition d'un important secteur audiovisuel privé entre 1985 et 1987.

Jusqu'au milieu des années quatre vingt la limitation du nombre de chaînes de télévision et la réglementation (contingentant strictement l'offre d'écrans publicitaires), s'étaient conjugués pour faire échapper la vente d'espaces publicitaires en télévision à l'intervention des centrales d'achat.

(1) Le chapitre II du titre III (dispositions relatives à la transparence des activités économiques) du projet de loi, concerne les prestations de publicité.

En tant que structures spécialisées dans l'achat/revente d'espaces publicitaires déconnectées de la création publicitaire, les centrales d'achat sont apparues relativement tôt avec la création de centrales d'annonceurs (L'Oréal, Peugeot, Nestlé) mais leur essor date de 1969 lorsque M. Gilbert Gross crée la SPFD.

Par la suite, des agences de publicité réagissent en créant elles-mêmes des structures spécialisées. L'impulsion sera donnée par Lintas avec Initiative Media en 1975 à l'origine de Publi Media Service (1986) regroupant les intérêts de Lintas, Publicis et Mac Cann. En 1990 c'est au tour de RSCG, Grey, Ogilvy, DDB de donner naissance à The Media Partnership.

La période 1985-1990 est ainsi caractérisée par une rapide et forte concentration de l'achat d'espaces : 48 % des volumes transitent par 8 intermédiaires en 1986, mais 90 % en 1991 pour ce qui est des investissements publicitaires en télévision. D'autre part, la croissance de l'offre, tant sur les chaînes publiques que sur les chaînes commerciales, a sans doute joué comme un accélérateur et un révélateur d'un mouvement plus ancien et resté jusque là plus discret.

Les agences ont assisté à la montée en puissance des centrales qui accumulaient force financière et force commerciale, par la maîtrise progressive de la construction des plans media qui se déconnectèrent des impératifs commerciaux pour intégrer principalement des préoccupations de ristournes. Les annonceurs ont laissé faire, les plus importants d'entre eux obtenant un avantage financier à court terme, souvent au détriment des plus petits.

L'évolution et le succès de la formule ont amené les intermédiaires à se comporter progressivement comme des acheteurs/revendeurs négociant pour leur propre compte des remises à l'achat et prenant une marge à la revente. Mais dans le même temps, ils sont restés liés à l'annonceur qui les mandatent pour leurs achats d'espace comme en témoigne l'existence permanente de la lettre accréditive exigée par les chaînes de télévision.

Confrontées à des difficultés financières, dans un climat très concurrentiel, les chaînes de télévision ont tenté, à partir de la privatisation de TF1, de sécuriser une part croissante de leurs recettes commerciales en privilégiant les relations avec les centrales d'achat. Non seulement, cette attitude peu rationnelle à moyen terme plaçait les supports en situation de dépendance mais elle ne pouvait dans un premier temps que favoriser l'opérateur le plus important en volume.

Jusqu'en 1987, les trois principales chaînes de télévision étant publiques et leur offre publicitaire contingentée (montant maximum des recettes imposées par la loi de finances), il n'existait pas de ristournes et moins encore de surenchère dans l'achat/vente d'espaces publicitaires, en télévision - les activités de la Cinq étant alors marginales. En revanche, l'ensemble des chaînes s'est trouvé inséré dans les règles prévalant sur le marché de l'achat d'espace avec la privatisation de TF1 puis la levée du contingentement après 1989.

Les diffuseurs à faible audience (la Cinq, M6) ont adopté très logiquement une politique de ristourne agressive destinée à compenser des niveaux d'audience insuffisants et à leur permettre une entrée sur le marché. Ce faisant, ils ont sans doute (sans que ce soit le but recherché) exercé une pression sur les autres chaînes, notamment TF1, qui, devant l'apparition d'une offre d'écrans concurrentielle, risquaient de voir une part significative des investissements publicitaires les quitter au moment où des incertitudes financières apparaissaient (exigence des investisseurs privés pour TF1, formation de déséquilibres structurels dans le secteur public).

Les réactions semblent avoir été relativement comparables avec une tentation de jouer le jeu de la centrale la mieux organisée et la plus puissante sur le marché.

Le succès d'un groupe largement dominant portait cependant en lui-même la ruine du système. Tout d'abord, en économie concurrentielle, une situation dominante ne peut pas se maintenir sur le marché car elle soulève un problème de droit, mais de plus elle fonctionne comme une incitation à s'engager dans cette activité de la part d'autres opérateurs -les perspectives de profit rapide fonctionnant comme un appel. Ensuite, la concentration d'une puissance financière entre les mains d'une centrale accompagnée d'une revendication très exclusive en matière de savoir faire appliqué à la construction des plans média ont inquiété les agences de publicité (risque de perte de maîtrise de leur fond de commerce) et les ont conduit à réagir en réactivant leurs propres structure d'achat (Groupe Eurocom, Publicis) ou en créant de nouvelles structures (Lintas, TMP).

L'apparition de nouvelles centrales d'achat d'espace entre 1987 et 1990 et leur montée en puissance se sont traduites, au terme de cette période, par la main mise sur la quasi totalité de l'achat d'espace par quatre centrales (Carat, PMS, Eurocom, TMP), d'une centrale d'agence (Club Media appartenant à Saatchi) et de trois centrales d'annonceurs (Spedic/Nestlé, C.G.P./L'Oréal, Publicité Française/PSA). Ces huit opérateurs se livrent depuis 1990 une concurrence très dure et pour ce faire ils ne peuvent qu'exercer des pressions considérables sur les supports : pour financer les conditions qu'ils accordent eux-mêmes aux annonceurs (leurs clients), ils ont non seulement sacrifié leur rentabilité (la chute du cours de l'action Aegis en est un exemple) mais il leur faut impérativement obtenir des conditions plus avantageuses auprès des supports.

Ces supports, en raison de la croissance de leurs charges (hausse des coûts de production en télévision, surenchère sur les animateurs et la retransmission des événements sportifs) alors qu'ils se situaient sur un marché où l'offre était pléthorique par rapport à la demande, n'avaient guère la faculté de résister.

b) Le projet de loi Sapin : une réforme inadaptée.

Si toute mesure favorisant l'honnêteté et la transparence des transactions est évidemment bienvenue, votre rapporteur s'interroge sur le risque d'associer, dans l'opinion publique, les mots de publicité et de corruption ? C'est abusif car ce n'est pas la vérité de l'ensemble des professions concernées. Ce qui est critiquable, éventuellement condamnable, ce n'est pas une famille professionnelle en tant que telle mais des pratiques utilisées par tel ou tel.

Autour de ce projet de loi qui souhaite favoriser la transparence, rappelons-le, se livre aujourd'hui une obscure bataille entre des acteurs divisés qui pourrait déboucher sur des perspectives assombries pour l'ensemble des activités de la communication.

A cela trois raisons.

1°) La précipitation. La réforme des échanges publicitaires a été souhaitée à un moment par un grand nombre d'annonceurs et de responsables de média qui espéraient les uns, y trouver une source d'économie et les autres, une possibilité d'améliorer leurs revenus. Ces velléités de réforme ne devaient pas pour autant être sacrifiées à des considérations de pure opportunité. A cet égard, n'aurait-il pas été préférable d'attendre les conclusions du Conseil de la Concurrence saisi sur le même sujet ?

2°) L'imprévision. Avant d'établir de nouvelles règles susceptibles de perturber gravement et durablement les rapports commerciaux dans un secteur qui connaît actuellement de grandes difficultés, il n'aurait, sans doute, pas été superflu de se livrer à des simulations économiques de nature à éclairer les pouvoirs publics sur les risques courus en matière d'emploi notamment.

3°) Le manque de concertation. Certes, une phase de concertation a donné lieu à une deuxième mouture de ce texte, -il n'est jamais trop tard pour bien faire-. Cependant, le concert actuel des principaux intéressés et les dissonances sensibles qu'il fait naître démontre que la concertation s'accommode difficilement de la précipitation.

Depuis, d'excellentes observations, de pertinentes analyses, de sages conseils ont été présentés par des professionnels connus pour leur parfaite connaissance des métiers concernés et reconnus pour leur probité. Ils méritent d'être entendus, de même que le méritent les travaux récents du Sénat.

Le Sénat a donc été appelé à examiner le projet de loi visant à la moralisation de la vie politique et de la vie économique.

Qui pourrait être contre la poursuite d'un tel objectif ?

Que signifie exactement le terme "corruption" incorporé dans le titre du texte gouvernemental ?

Dans le sens commun, ce sont les moyens que l'on emploie pour détourner quelqu'un de ses devoirs et pour le déterminer à faire quelque chose contre sa conscience.

Dans un sens tout aussi courant, c'est le fait pour tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, tout militaire, et d'une façon générale, tout citoyen chargé d'une fonction publique ou investi d'un mandat public, tout employé, commis ou préposé d'une entreprise privée, etc..., d'accepter des dons ou d'agréer des offres, pour faire un acte dans ses fonctions ou pour s'abstenir de le faire : c'est ce que l'on appelle la corruption passive.

Quiconque contraint ou tente de contraindre, corrompt ou tente de corrompre un fonctionnaire, etc, se rend coupable de corruption active.

La corruption est, en droit français, un délit pénal.

La "corruption", se développe-t-elle plus en France depuis quelques années, ou bien est-ce un fléau endémique ?

Il faut tenter de répondre à ces deux questions.

Est-ce un mal endémique ? Réponse, oui.

Il suffit pour en être convaincu de se reporter aux textes les plus anciens. On y retrouve toutes les formes de corruption et il semble bien que, sur ce point, les hommes n'aient rien inventé.

Plus proche de nous, prenons Shakespeare :

"Si les empires, les grades, les places ne s'obtenaient pas par la corruption, si les honneurs purs n'étaient achetés qu'au prix du mérite, que de gens qui sont nus seraient couverts, que de gens qui commandent seraient commandés"(Le marchand de Venise, Scène XII).

On se souvient que, sous l'Ancien Régime, les gens de Comptes (ancêtres de notre Cour des Comptes) s'habillaient de noir et qu'ils allaient les mains nues pour bien montrer qu'aucune trace d'épices ne les souillait !

Le mal s'accroît-il actuellement en France ? Réponse, oui.

Sous l'effet de plusieurs causes. On peut en distinguer quatre principales :

1 - quelles que soient les difficultés dues à la crise actuelle, l'argent est, dans certains cas et pour certaines sphères du public comme du privé, devenu plus abondant et plus facile.

2 - sans être misanthrope, on doit reconnaître que l'attitude générale des Français devant l'argent -c'est-à-dire face à son pouvoir et à ce qu'il procure- est devenue très laxiste. C'est lorsque l'onnêteté devient verte -et non pratique courante- que l'on peut craindre une dégradation des mœurs.

3 - Une autre évolution a favorisé les occasions de laxisme. Il y a longtemps, il y avait d'une part les intérêts privés et de l'autre l'intérêt général. L'Etat s'occupait de ses missions régaliennes : la justice, la monnaie, la police, la diplomatie... Tout le reste dépendait du privé. Mais, depuis la Seconde Guerre Mondiale, l'Etat est devenu gestionnaire. Et de plus en plus. C'est ainsi que les formes et les lieux de la "tentation" se sont multipliés !

4 - Quant aux partis politiques, leurs campagnes sont devenues de plus en plus coûteuses. On peut alors faire référence pour l'appliquer à notre époque à la définition du parti politique de SCHUMPETER :

"Un parti est un groupe dont les membres se proposent d'agir de concert dans la lutte concurrentielle pour le pouvoir politique."

C'est précisément le caractère concurrentiel dans l'utilisation moderne des médias qui explique l'augmentation par moment "démentielle" des dépenses des partis ; d'où leurs procédés "discutables" pour alimenter leurs "pompes à finances" !

Quant à la déclaration d'urgence décidée par le gouvernement pour l'examen du texte, votre rapporteur n'hésite pas à dire -en conscience- que son usage devenu courant conduit à une grave méconnaissance de l'esprit de la Constitution.

On parle actuellement -et à juste titre- d'augmenter les pouvoirs du Parlement. Alors commençons par ne pas les réduire par une déclaration d'urgence. Plus que de textes nouveaux, nous avons besoin de respect de l'esprit de la Constitution.

Quoiqu'il en soit, l'incertitude régnant encore -au moment où ce rapport a été imprimé- sur l'adoption et les modifications éventuelles du projet de loi Sapin entraîne une incertitude supplémentaire sur le montant des ressources publicitaires dont pourront bénéficier France 2 et France 3 en 1993.

6. Une réforme du statut des régies publicitaires de France 2 et France 3 souhaitable, mais qui entraîne des incertitudes à court terme.

La prise de contrôle par France 2, lors du conseil d'administration de France 2 réuni le 10 décembre 1992 des 30 actions auparavant détenues par l'Etat, lui permet de détenir 51 % des parts de sa régie publicitaire (Espace 2 publicité).

Ainsi, France Télévision, présidé par M. Hervé Bourges, détient la majorité dans les trois régies publicitaires de ses chaînes, Espace 2 Publicité, Espace 3 Publicité et Espace 3, holding de publicité régionale de France 3.

**Les modifications récentes
de l'interprétation de la convention de régie
liant France 3 aux sociétés régionales**

Ces modifications ont mis en évidence la complexité des relations existant entre les sociétés régionales de régie, la holding Espace 3 qui les contrôle et la chaîne elle-même.

Les modifications ont porté sur les points suivants :

- rééquilibrage des imputations de charges entre les différents partenaires ;
- modifications de l'affectation du chiffre d'affaires.

Est désormais affecté à une société régionale, le produit réalisé par son équipe commerciale et non plus celui des écrans diffusés par la station régionale.

Ces changements d'interprétation de la convention ont entraîné la disparition des bénéfices des sociétés régionales et des dividendes distribués aux actionnaires minoritaires, comme le syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR).

Votre rapporteur souhaiterait une clarification des relations entre les différents partenaires. Il conviendrait notamment de procéder à une évaluation précise des transferts de charges opérés et notamment de la facturation de l'assistance technique assurée aux différentes structures régionales par la holding Espace 3.

Le président de France-Télévision, qui devrait succéder à Mme Christiane Doré à la présidence de France Espace (selon la correspondance de la presse du 17 novembre 1992), en prenant la présidence des régies publicitaires des deux chaînes publiques, mènera à son terme la logique de la loi de 1989 instituant la présidence commune, en regroupant sous son autorité unique les sociétés nationales de programmes et leurs filiales publicitaires.

Pour ce faire, l'Etat a dû logiquement céder le contrôle d'Espace 2 Publicité, qui contrairement à Espace 3 Publicité, restait détenue (.....) à 51 % par la Régie Française de Publicité. Dans un second temps, sans doute au début de 1993, l'Etat procédera à la dissolution de cette structure créée en 1968 pour assurer le contrôle et la commercialisation des spots publicitaires des deux chaînes publiques, qui avait vu sa mission considérablement réduite par la loi de 1986 confiant à la C.N.C.L. le contrôle a priori des films publicitaires, mission de contrôle dont le C.S.A. a hérité.

En attendant cette étape ultime, qui donnera à France 2 et France 3, 100 % des parts de leurs régies, le président de France Télévision est désormais affranchi de la tutelle de la R.F.P. sur ses régies publicitaires, puisque cette dernière ne détient plus que 49 % d'Espace 2 Publicité, 49 % d'Espace 3 Publicité et 24 % d'Espace 3.

Dans la droite ligne de cette logique de récupération de la maîtrise de leurs régies par France 2 et France 3 les assemblées générales d'Espace 2 Publicité, Espace 3 Publicité et Espace 3, ont adopté, lors de la réunion de leur conseil d'administration du 16 novembre 1992, une modification de leurs statuts faisant disparaître toute allusion aux pouvoirs spécifiques de la R.F.P. en leur sein (droit de veto à l'encontre des décisions des chaînes notamment).

Ainsi, M. Hervé Bourges, a désormais la haute main sur le nerf de la guerre des chaînes hertziennes : les recettes publicitaires. En effet, le chiffre d'affaires réalisable par les régies dépend : du nombre d'écrans publicitaires et de leur emplacement dans la grille des programmes, de l'audience des écrans qui découle de celle des programmes. Or, tous ces éléments sont déterminés par les supports qui font les programmes et obtiennent l'audience et qui arrêtent eux-mêmes les tarifs sur proposition de la régie (celle-ci n'appliquant un tarif qu'après l'avoir soumis aux chaînes et obtenu un accord écrit).

Votre rapporteur considère que la récente prise de contrôle par France 2 de la majorité du capital de sa régie publicitaire devrait -normalement- contribuer à une meilleure maîtrise par les chaînes publiques de leurs propres ressources.

Il tient à rappeler, toutefois, que si le gouvernement tire partie de ce changement pour justifier en partie la progression importante qu'il a fixé aux recettes publicitaires des deux chaînes publiques, il est au contraire à craindre -même s'il est vrai qu'à terme l'efficacité de l'outil publicitaire des chaînes publiques pourrait bénéficier de ce rapprochement- que les changements intervenus dans les régies publicitaires apportent un élément d'incertitude à court terme ; tout changement ayant toujours dans un premier temps des effets déstabilisateurs.

CHAPITRE III

LA TUMULTUEUSE SAGA DES QUOTAS

Les gouvernements se sont toujours obstinés à multiplier et à renforcer les contraintes pesant sur les chaînes par un système de quotas extrêmement rigide.

Les règles à peine édictées, par les décrets du 17 janvier 1990, les objections légitimes de la commission européenne et les réalités économiques du secteur audiovisuel ont conduit les pouvoirs publics à revenir sur leur dispositif en apportant, par la loi du 18 janvier 1992 et ses décrets d'application, un léger assouplissement aux obligations légales supportées par les chaînes hertziennes.

A. DES REGLES INADAPTEES.

1. Un conflit avec la norme européenne.

Le 3 octobre 1989, le conseil des ministres des Communautés européennes adoptait la directive "Télévision sans frontières" posant ainsi les règles de l'aménagement de l'espace audiovisuel européen.

Ce texte, auquel la législation de tous les Etats membres devait se conformer, est applicable depuis le 3 octobre 1992.

Un intense débat s'est, depuis lors, développé entre partisans et adversaires de ce texte. C'était prévisible dans la mesure où la directive traitait d'un domaine sensible entre tous, celui de la culture et, par conséquent, de l'identité profonde de chaque Etat-membre.

Si cette directive impose aux chaînes de respecter un quota de diffusion de 50 % d'oeuvres européennes, les définitions françaises et européennes ne coïncidaient pas : d'où la naissance d'un grave litige.

En effet, la directive européenne prend en compte les oeuvres d'animation et les documentaires -comme la réglementation française de 1990- mais elle inclut également dans la définition de l'oeuvre audiovisuelle, les émissions de plateau, telles que variétés et talk shows, rejetées par le droit interne français. Concrètement, le respect de cette directive supposait que la France modifie ses propres définitions, ce qui revenait, pour elle, à diminuer le régime protecteur qu'elle avait mis en place au bénéfice de ses auteurs, de ses acteurs, bref, de l'ensemble des sociétés et personnels produisant des programmes de fiction pour l'audiovisuel.

2. Analyse de la réglementation française.

2.1. Le décret du 17 janvier 1990 relatif à la diffusion.

a) La nouvelle définition de l'oeuvre audiovisuelle

L'article 4 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 stipule que sont considérées comme des oeuvres audiovisuelles les émissions ne relevant pas d'un des genres suivants :

- oeuvres cinématographiques ;
- journaux et émissions d'information ;
- variétés ;
- jeux ;
- émissions autres que fiction majoritairement réalisées en plateau ;
- retransmissions sportives ;
- messages publicitaires ;
- télé-achat ;
- auto-promotion ;
- services de télétexte.

Dans sa formulation, cette définition de l'oeuvre audiovisuelle était certes proche de celle inscrite dans la Directive européenne, néanmoins elle n'était pas identique.

En fonction de cette définition "en négatif", le Conseil supérieur de l'audiovisuel a distingué alors les différents genres d'émissions entrant dans la catégorie des oeuvres audiovisuelles, qui étaient :

- les émissions de fiction
- les oeuvres d'animation (autres que de fiction)
- les documentaires ou magazines minoritairement réalisés en plateau,
- les vidéomusiques scénarisées
- les programmes de recherche et de création
- les spectacles vivants dont les retransmissions de spectacles théâtraux, lyriques et chorégraphiques et les concerts.

Les oeuvres de fiction sont classées selon les principaux genres suivants :

- les feuilletons
- les téléfilms
- les séries
- les oeuvres d'animation
- les adaptations de spectacles théâtraux, lyriques et chorégraphiques
- les émissions scénarisées pour la jeunesse.

La définition de l'oeuvre audiovisuelle incluait les retransmissions de spectacles vivants et de concerts, au même titre que les adaptations. En revanche, il était clair qu'aucune émission de variétés ne pouvait être considérée comme oeuvre audiovisuelle. Par ailleurs, les émissions majoritairement réalisées en plateau étaient exclues.

b) La définition de l'oeuvre "d'expression originale française"

Selon l'article 5 du décret 90-66 du 17 janvier 1990, "*constituent des oeuvres audiovisuelles d'expression originale française, outre les oeuvres audiovisuelles réalisées intégralement en version originale en langue française, celles qui sont principalement réalisées en langue française dès lors que le scénario original et le texte des dialogues ont été rédigés en langue française*".

Le "principalement réalisées en langue française" pouvait correspondre à une majorité relative de participation entre les différents coproducteurs et non à une majorité absolue.

Cette définition, conforme à la directive du Conseil des Communautés européennes, retenait donc un critère exclusivement linguistique.

Toute possibilité de tournage intégral ou majoritaire dans une langue étrangère était interdite au diffuseur qui entendait décompter cette oeuvre dans le quota d'expression originale française.

c) La définition de l'oeuvre originaire de la communauté économique européenne

Aux termes de l'article 6 de ce même décret du 17 janvier 1990 constituent des oeuvres audiovisuelles originaires de la Communauté économique européenne les oeuvres qui :

1/- sont produites par une entreprise dont le siège est situé dans un Etat membre de la communauté économique européenne et dont le président, directeur ou gérant ainsi que la majorité des administrateurs sont ressortissants d'un de ces Etats.

2/- sont financées avec des participations au moins égales à 50 % de leur coût définitif apportées par des ressortissants d'Etats membres de la Communauté économique européenne ou par des entreprises ayant des sièges dans l'un de ces Etats.

3/- font l'objet, à raison des deux tiers au moins du coût définitif, des dépenses de production dans la CEE.

4/- sont réalisées avec la participation d'artistes-interprètes, de techniciens collaborateurs de création et d'auteurs, notamment réalisateurs, scénaristes, dialoguistes, musiciens, résidents d'un Etat membre de la CEE dans la proportion des deux tiers.

5/- font appel à des prestations techniques réalisées pour les deux tiers dans des studios de prise de vue, dans des laboratoires ou dans des studios de sonorisation situés dans la CEE.»

La définition du décret 90-66 du 17 janvier 1990 fixait la participation CEE à un minimum de 50 % même pour les coproductions associant des pays de la CEE et des partenaires étrangers à la CEE.

d) Des quotas de diffusion cumulatifs

L'application du décret de 1990 devait conduire les chaînes à diffuser :

1° A partir du 19 janvier 1990 :

- 50 % d'oeuvres d'expression originale française,
- 60 % d'oeuvres provenant de la CEE sur l'ensemble de la diffusion,

2° A partir du 1er janvier 1992 :

- 50 % d'oeuvres d'expression originale française,
- 60 % d'oeuvres de la CEE sur l'ensemble de la diffusion et aux heures de grande écoute.

2.2 Les dispositions du décret "production" du 17 janvier 1990.

Aux obligations relatives à la diffusion, le gouvernement français ajoutait les contributions obligatoires des diffuseurs à la production d'oeuvres audiovisuelles.

Le second décret du 17 janvier 1990 n° 90-67 pris pour l'application du 3° de l'article 27 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication fixait, dans son titre III, les principes généraux concernant la contribution au développement de la production audiovisuelle ainsi que l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs.

Son article 8 étendait les dispositions de ce titre aux sociétés nationales de programmes A2 et FR3, ainsi qu'aux services de télévision autorisés diffusés en clair par voie hertzienne.

Etaient donc exclus du champ d'application : RFO, Canal Plus, ainsi que les chaînes diffusées par câble ou par satellite.

Pour les oeuvres audiovisuelles, l'article 9 prévoyait que les sociétés concernées avaient la possibilité, avant le 31 mars 1990 et pour l'année considérée :

- soit de consacrer au moins 15 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française (EOF) et de diffuser, en volume, au moins 120 heures d'EOF en première diffusion en France aux heures de plus grande écoute (début de programme entre 20 et 21 heures) ;

- soit de consacrer 20 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres originaires de la C.E.E. et au moins 15 % de ce même chiffre d'affaires à la commande d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française.

L'article 10 organisait l'aide aux producteurs indépendants.

Les commandes d'oeuvres audiovisuelles françaises ou d'origine communautaire devaient, à concurrence de 10 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent, être passées à un producteur indépendant (1) de la chaîne concernée.

Rappelons que les obligations de production étaient déjà inscrites dans les décisions d'autorisations des chaînes privées :

TF 1 : "La société s'engage à consacrer à partir de 1988 au moins 15 % de son chiffre d'affaires net à la production de ses oeuvres d'expression originale française".

La Cinq : "La société s'engage à dépasser le seuil de 15 % de son chiffre d'affaires annuel consacré à la production d'oeuvres d'expression originale française".

(1) Le terme "indépendant" s'applique si la chaîne "ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 5 % du capital social", si "un actionnaire ou un groupe d'actionnaires de la chaîne détenant plus de 5 % du capital de cette société ne détient pas plus de 20 % du capital social" de la maison de production, si le producteur ne détient pas "directement ou indirectement plus de 5 % du capital de la chaîne", si la société de production et la chaîne n'ont pas "de liens constituant une communauté d'intérêts durables". (Article 11)

M 6 : "La société s'engage à dépasser le seuil de 15 % de son chiffre d'affaires consacré à la production d'œuvres d'expression originale française en y affectant 38 % de son chiffre d'affaires pour la première année".

Cette obligation selon ces nouvelles modalités était donc étendue aux chaînes publiques.

C'est en effet le chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent qui servait d'assiette aux différents quotas prévus par le décret.

Étaient cependant exclus du chiffre d'affaires annuel net :

- la T.V.A.
- les commissions et frais de régie publicitaire.
- la taxe au profit du compte de soutien
- la part consacrée à la programmation d'émissions sur une zone géographique dont la population était inférieure à 6 millions d'habitants.

Cette dernière disposition permettait d'exonérer d'obligations les télévisions locales mais aussi d'alléger l'assiette de FR 3 (émissions régionales) et de M 6 (décrochages locaux).

Les dispositions de ces décrets plus rigoureuses que celles adoptées au niveau européen ont immédiatement donné lieu à un contentieux avec la Commission ce qui a entraîné une modification de la loi de 1986.

3.1. l'appréciation du C.S.A. sur les quotas de diffusion

Le C.S.A. dans son rapport annuel pour 1991, constatait, du reste, que la réglementation audiovisuelle était inadaptée. Il stigmatisait notamment son manque de souplesse illustré précisément par l'affaire des quotas.

Son jugement concernant les décrets du 17 janvier 1990 était sans appel :

« Leur application aux heures de grande écoute a été prévue par les décrets du 17 janvier 1990 à compter du 1er janvier 1992. Or, en particulier pour les chaînes privées les plus récentes, elle était irréaliste. Il a donc fallu en reporter l'entrée en vigueur. Le problème de fond est qu'il n'y a pas assez d'œuvres d'expression originale française pour nourrir les heures de grande écoute. (...) Enfin, imposer les mêmes obligations à toutes les chaînes confère au paysage audiovisuel une telle uniformité qu'il devient inopportun de les conserver toutes ».

Fallait-il alors comprendre que la disparition de la Cinq était opportune ?

- L'impossibilité de respecter les quotas

La situation du respect des quotas de diffusion a été établie par le service des programmes du C.S.A. pour les années 1990 et 1991.

QUOTAS ÉTABLIS SUR L'ANNÉE 1990

		A2	FR3	TF1	LA CINQ	M6
Ensemble de la diffusion ⁽¹⁾	CEE	420h 34 (65,3%)	506h 21 (80,9%)	2406h 3 (59,9%)	3603h 4 (64,4%)	4496h 34 (61,7%)
	EOF	370h 2 (57,5%)	422h 1 (67,4%)	2011h 3 (50,1%)	2806h 42 (50,1%)	3749h 13 (51,4%)
12h - 14h/19h - fin Samedi, dimanche, jours fériés toute la journée ⁽²⁾	CEE	592h 43 (65,5%)	747h 47 (79%)			
	EOF	491h 9 (54,3%)	646h 12 (68,2%)			
6h30 - 1h ⁽³⁾	CEE	1310h 40 (55,7%)	1685h 5 (75%)	1590h 33 (52%)	1915h 49 (49,4%)	2665h 37 (49,8%)
	EOF	1113h 3 (47,3%)	1429h 58 (63,6%)	1388h 51 (45,4%)	1136h 13 (29,3%)	1961h 4 (36,6%)
18h - 23h mercredi 14h - 23h ⁽⁴⁾	CEE	448h 20 (54,3%)	540h 57 (84,5%)	255h 13 (36,4%)	278h 10 (26,1%)	216h 25 (15,8%)
	EOF	405h 20 (49,1%)	456h 26 (71,3%)	255h 39 (34,6%)	111h 5 (10,4%)	123h 2 (9%)

(1) Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 - Antenne 2 et FR3 : du 1er octobre au 31 décembre 1990.

(2) Cahiers des charges : article 26 (Antenne 2) - article 28 (FR3); du 1er janvier au 30 septembre 1990.

(3) Décision du Conseil d'Etat du 20 janvier 1989.

(4) Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 (applicable à partir du 1er janvier 1992).

QUOTAS ÉVALUÉS SUR L'ANNÉE 1991*

		A2	FR3	TF1	LA CINQ	M6
Ensemble de la diffusion ⁽¹⁾	CEE	1986h 29 (63%)	1792h 3 (75,5%)	2551h 40 (60,1%)	3260h 9 (61%)	4157h 41 (60,2%)
	EOF	1632h 31 (51,7%)	1385h 9 (58,4%)	2158h 47 (50,9%)	2487h 11 (46,5%)	3518h 6 (50,9%)
6h30 - 1h ⁽²⁾	CEE	1451h 49 (61,6%)	1779h 38 (75,4%)	1212h 2 (43%)	1651h 8 (44,2%)	2164h 19 (44,5%)
	EOF	1153h 55 (49%)	1376h 7 (58,3%)	1073h 23 (38,1%)	881h 20 (23,6%)	1657h 23 (34,1%)
18h - 23h mercredi 14h - 23h ⁽³⁾	CEE	511h 3 (57,2%)	467h 55 (80%)	242h 12 (42,6%)	245h 24 (22,8%)	173h 42 (12,1%)
	EOF	439h 57 (48,2%)	404h 47 (69,2%)	241h 42 (42,5%)	91h 11 (8,5%)	117h 8 (8,2%)

* Sous réserves de modifications ultérieures

(1) Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990.

(2) Décision du Conseil d'Etat du 20 janvier 1989.

(3) Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 (applicable à partir du 1er avril 1992).

Si l'on s'en tient à une analyse des pourcentages sur la base de l'ensemble de la programmation des chaînes en 1990 et 1991, les résultats, tant pour les oeuvres francophones que pour les oeuvres communautaires apparaissent satisfaisants. Toutes les chaînes ont respecté convenablement, voire dépassé les minima fixés par la réglementation alors en vigueur. Ces résultats sont en net progrès par rapport aux années précédentes. Toutefois la part d'oeuvres francophones et communautaires sur l'ensemble du programme a révélé, notamment pour les chaînes privées, une répartition inégale de la proportion de ces oeuvres selon les tranches horaires de diffusion.

Les oeuvres francophones ont été bien souvent diffusées durant la nuit, tandis qu'elles étaient rares sur les grilles de programmes aux heures de plus grande audience notamment sur la Cinq et M6. En 1990, la Cinq a diffusé 60 % de ses oeuvres francophones entre 1 h et 6 h du matin. Pour M6, ce pourcentage s'élevait à 47,7 %.

Il est donc clair que pour ces deux chaînes, le quota relatif aux heures de grande écoute a été difficile à respecter. En dépit d'efforts réels pour introduire des oeuvres françaises dans la programmation de journée en rediffusion ou en première diffusion, (fictions légères du type comédies de situation), le respect des quotas sur l'ensemble du programme était pour la Cinq et M6, et dans une moindre mesure, pour TF1, un objectif réellement difficile à atteindre.

En fait, une seule chaîne semblait en mesure de satisfaire l'obligation prévue par les textes ; c'était France 3, qui, dans chacun des cas de figure réglementaire, a respecté totalement ses obligations.

Le C.S.A. constatait que :

« Pour les autres diffuseurs, un effort important, parfois même considérable, devrait être accompli pour le respect des quotas aux heures de grande écoute. »

4. L'opposition entre le gouvernement français et la Commission européenne.

La Commission des Communautés européennes s'est trouvée en «pré-contentieux» avec la France. Celui-ci portait sur quatre dispositions des décrets n° 90-66 et n° 90-67 du 17 janvier 1990, jugées non conformes au droit communautaire et à la directive «télévision sans frontières» :

1/ Pour ce qui concernait la définition des oeuvres d'expression originale française (article 5 du décret n° 90-66), la Commission critiquait l'exigence de rédaction du scénario et des dialogues en langue française. Elle estimait que la France allait au-delà des seuls critères linguistiques admis par la directive et que cette position constituait une discrimination à l'égard des scénaristes ou dialoguistes étrangers.

2/ Quant au mode de calcul des investissements des chaînes de télévision dans les coproductions cinématographiques (1° de l'article 6 du décret 90-67), la Commission estimait que la méthode de comptabilisation des dépenses pour les coproductions internationales défavorisait celles-ci au profit des productions françaises.

3/ La Commission s'opposait à l'obligation de diffuser cent vingt heures d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française en début de soirée (article 9a du décret 90-67). Elle estimait que cette disposition limitait excessivement, pour les fictions lourdes, les possibilités d'échanges intra communautaires.

4/ La Commission condamnait la définition française de l'oeuvre audiovisuelle (article 4 du décret n° 90-66). Elle la trouvait plus étroite que celle de la directive, laquelle considère comme des oeuvres, outre les fictions, les dessins animés et les documentaires, les émissions de plateau, les variétés et les magazines d'information. Ainsi combinée avec un quota de 50 % d'oeuvres d'expression originale française la réglementation française -aux yeux de la Commission- ne donnait pas une place suffisante aux productions des autres Etats membres. Pour elle, le principe de proportionnalité entre les dispositions portant sur le quota linguistique et l'objectif de libre circulation n'était pas assuré.

A la suite de nombreux entretiens, le Gouvernement français, put parvenir, le 31 juillet 1991, à conclure avec la Commission un accord mettant fin à ce « pré-contentieux ».

Le Gouvernement français s'engageait :

1/ à modifier la définition des oeuvres d'expression originale française en supprimant à l'article 5 du décret 90-66 la référence aux scénarios et aux dialogues

2/ à aménager le mode de calcul des investissements des chaînes dans les coproductions cinématographiques en supprimant à l'article 6 du décret n° 90-67 la mention « ou de la moitié de la part française dans le financement des oeuvres de coproduction internationale ».

3/ à assimiler les oeuvres européennes aux oeuvres d'expression originale française dans l'obligation faite à certaines chaînes de diffuser 120 heures d'oeuvres audiovisuelles originales en début de soirée

4/ à fixer à 40 % le seuil du quota linguistique de diffusion d'oeuvres d'expression originale française.

En contrepartie, la Commission reconnaissait :

la validité, au regard du droit communautaire, de la définition stricte de l'oeuvre audiovisuelle inscrite à l'article 4 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990. A ce prix, il pouvait être mis fin au contentieux entre le Gouvernement français et la Commission.

Encore fallait-il modifier la loi. Ce fut fait au cours de la session d'automne 1991.

Le Gouvernement avait précisé, lors des débats organisés au Parlement, qu'il avait alors pour seule ambition de mettre la loi française en harmonie avec le droit communautaire.

En application de cet accord, le Gouvernement :

1)- a pris un décret (n° 91-822 du 29 août 1991) modifiant l'article 11 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 afin de proroger jusqu'au 31 décembre 1991 l'assimilation de certaines oeuvres aux oeuvres d'expression originale française.

2)- a préparé un projet de loi modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, (ce texte est devenu la loi du 18 janvier 1992) ;

3)- a préparé un projet de décret modifiant les décrets 90-66 et 90-67 du 17 janvier 1990, devenu le décret du 27 mars 1992.

Il convient d'examiner ces deux textes.

B. LES MODIFICATIONS INTERVENUES EN 1992.

1. La loi du 18 janvier 1992 : un léger assouplissement des obligations légales supportées par les chaînes hertziennes.

Comme l'avait indiqué M. Jack Lang, Ministre de la Culture et de la Communication au Sénat le 14 novembre 1991,

«Ce projet de loi a un objet modeste. Il vise à mettre notre loi en harmonie avec le droit communautaire»

Les adaptations se trouvaient, du reste, résumées dans l'exposé des motifs du projet. Elles avaient essentiellement pour objectifs :

1/ d'abaisser de 50 % à 40 % le quota de diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles d'expression originale française applicable aux secteurs public et privé de la communication audiovisuelle ;

2/- de substituer la notion d'oeuvre européenne à celle d'oeuvre d'origine communautaire pour l'application du quota de 60 %.

3/- de limiter la définition de l'oeuvre francophone au seul critère de la langue du tournage.

4/- de remplacer la notion d'heures de grande écoute par celle d'heures d'écoute significative, ce qui offre la possibilité de moduler les obligations des diffuseurs en fonction de la spécificité de leur audience, de leur programmation et de leurs recettes.

De plus, ce texte de loi :

1/- comblait un vide juridique pour le parrainage en réaffirmant la compétence du pouvoir réglementaire du Gouvernement ;

2/- prévoyait la possibilité d'édicter des obligations différentes selon que la diffusion avait lieu par voie hertzienne terrestre ou par satellite, selon qu'elle avait lieu en clair ou qu'elle faisait appel à une rémunération de la part des usagers, ou selon l'étendue de la zone géographique desservie ;

3/- appliquait les règles limitant le nombre de films autorisés à la télévision aux seules oeuvres cinématographiques de longue durée (c'est-à-dire supérieure à une heure), de façon à permettre une plus grande diffusion des courts métrages.

Finalement, le Gouvernement n'avait pas souhaité qu'à l'occasion de l'adaptation nécessaire de nos règles à celles posées par la directive «télévision sans frontières», un débat plus large s'instaurât et que pussent être débloqués un certain nombre de verrous propres à notre système audiovisuel.

Cette position «peureuse» du Gouvernement fut également celle de l'Assemblée nationale où la majorité n'a pas voulu proposer, par voie d'amendement, une ouverture réclamée par les chaînes privées sous le titre volontairement dramatique de «la dernière chance». On constate que, des deux signataires de cet appel solennel, la Cinq et M6, la première a disparu au début de 1992...

Les modifications définitivement apportées concernent :

1) l'introduction d'un article 2 modifiant l'article 28 de la loi de 1986 et prévoyant que des conventions passées entre les radios privées et le C.S.A. pourront comporter l'obligation de diffuser une proportion de musique consacrée à de nouveaux artistes français et francophones ;

2) la prise en compte de la notion d'heures d'écoute significatives. Cette modification de l'article 27 de la loi de 1986 permet au C.S.A. de substituer aux «heures de grande écoute» des «heures d'écoute significatives». Celles-ci doivent être déterminées annuellement, pour chaque chaîne privée, en fonction notamment des caractéristiques de son audience, de sa programmation, de l'importance et de la nature de sa contribution à la production. Il faut

signaler que cette modification législative était conforme aux vœux du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

Saisi d'un recours contre ce texte par soixante sénateurs, le Conseil constitutionnel a jugé que le pouvoir de modulation des quotas conféré au C.S.A. n'était pas contraire à la Constitution. La décision rejetant le recours trace cependant les limites dans lesquelles ce pouvoir peut s'exercer. Seules peuvent en bénéficier les chaînes commerciales dont les caractéristiques de l'audience, de la programmation et de la contribution à la production audiovisuelle diffèrent véritablement de celles des chaînes publiques astreintes par la loi à respecter les quotas aux heures de grande écoute.

Votre rapporteur avait déjà observé que la notion d'« heures d'écoute significatives » allait rendre nettement plus complexe le système en raison de son caractère variable.

Il se félicite toutefois que l'une de ses propositions, visant à donner au C.S.A. un pouvoir contractuel de modulation des règles en fonction de la situation particulière des chaînes, ait pu ainsi trouver un début d'application.

La Commission des Affaires Culturelles du Sénat, saisie au fond de ce projet de loi avait justifié sa position qui était de grande prudence.

« L'examen du projet de loi déçoit : si pragmatisme et réalisme il y a, ils ont échappé à votre commission. »

Si elle a renoncé à vous proposer d'amender ce texte, ce n'est pas qu'elle considère qu'il s'agit d'un bon projet de loi : elle a estimé que les problèmes posés dépassaient largement le cadre de ses dispositions et que les remèdes proposés s'apparentaient à des solutions de « bricolage » qui ne mettraient pas la réglementation à l'abri d'une impression de contestation permanente.

Votre commission est convaincue que la modulation des obligations est le seul moyen de concilier exigence culturelle et réalités économiques, de tenir compte de la diversité et du caractère évolutif des situations. Cet effort permanent d'adaptation ne peut être réalisé, ni par la loi, ni par décret. Il faut, pour l'organiser, s'appuyer sur une autorité de régulation forte, incontestable et réellement indépendante. Ces conditions ne sont pas actuellement remplies : le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel est tenu en suspicion par bon nombre de professionnels du secteur.» (1)

(1) Rapport n° 73 (91-92) de M. Adrien Gouteyron.

A cette époque, il eut été délicat pour l'opposition parlementaire de rentrer dans le jeu des conflits internes au Gouvernement et de prendre parti pour un ministre contre d'autres !

Il appartenait au Gouvernement d'user de son pouvoir de proposition. Il ne l'a pas fait.

2. L'aménagement des quotas de diffusion (décret n° 92-279 du 27 mars 1992).

Le décret n° 92-279 du 27 mars 1992 a modifié celui du 17 janvier 1990 (décret n° 90-66), en fixant les principes généraux concernant la diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles.

Ce décret tire les conséquences des modifications législatives adoptées par la loi n° 92-61 du 18 janvier 1992 :

Les articles 7 et 8 -nouveaux- du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, fixent désormais respectivement à 60 p.100 et 40 p. 100 les proportions minimales d'oeuvres européennes et d'oeuvres d'expression originale française que les diffuseurs sont tenus de respecter dans leur programmation d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles.

Il est en outre précisé, dans un article 9-1 nouveau, que les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel fixant les heures d'écoute significatives de certains services porteront effet pour l'année civile.

Le décret précité a, en second lieu, pour objet d'assurer la transposition en droit interne de la directive du Conseil des communautés européennes du 3 octobre 1989 précitée et de transcrire parallèlement certains engagements souscrits auprès de la Commission des communautés à la suite de réserves émises par celle-ci quant à la comptabilité du décret antérieur avec le droit communautaire.

Ainsi, la transposition de la directive «Télévision sans frontières» impose de remplacer, dans toutes les dispositions du décret du 17 janvier 1990, la référence aux oeuvres «originaires de la communauté économique européenne» par une référence aux oeuvres «européennes» et d'introduire à l'article 6 la définition de ces oeuvres, qui inclut, sous différentes conditions, outre les oeuvres originaires des Etats membres de la Communauté économique européenne, certaines oeuvres en provenance d'autres Etats européens.

De plus, la Commission des communautés ayant contesté la compatibilité avec le droit communautaire de la définition de l'oeuvre d'expression originale française fixée à l'article 5 du décret, il a été décidé de supprimer l'exigence de rédaction en langue française du scénario original et du texte des dialogues pour les oeuvres non intégralement tournées en français.

En troisième lieu, il est apparu utile de procéder, conformément aux suggestions des différents opérateurs et administrations concernés, à quelques ajustements du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 sur quatre points :

- Pour la définition des oeuvres cinématographiques, sont exclus les documentaires qui ont obtenu un visa en vue d'une exploitation limitée en salles après avoir fait l'objet d'une première diffusion à la télévision ;

De plus, il est prévu que soient incluses dans cette définition les oeuvres étrangères qui ont fait l'objet d'une «exploitation cinématographique commerciale dans leurs pays d'origine», et non, comme le prévoyait le texte antérieur d'une exploitation «commerciale significative hors de France», le contrôle de ces dernières conditions s'étant avéré particulièrement difficile.

- Pour la définition des oeuvres d'expression originale française, sont assimilées celles qui sont tournées dans une langue régionale en usage en France.

- Pour la qualification d'oeuvre européenne ou d'oeuvre d'expression originale française, il est prévu dans un nouvel article 6-1 que, pour les oeuvres ayant fait l'objet d'une demande d'admission au bénéfice des comptes de soutien, le Conseil supérieur de l'audiovisuel se prononce au vu d'un avis consultatif du directeur général du Centre national de la cinématographie. Cette disposition, qui permet de réduire les risques de divergences d'appréciation entre ces deux autorités, a pour objet de renforcer les garanties de sécurité juridique des producteurs et diffuseurs quant à la classification des oeuvres produites.

Quant à l'application des quotas de diffusion aux heures de grande écoute (art. 9 du décret), il est proposé, dans un souci d'harmonisation avec les dispositions du décret n° 87-36 du 26 janvier 1987, et dès lors que les oeuvres cinématographiques de longue durée font l'objet d'un décompte en nombre et non en durée de programmation, de considérer comme programmés aux heures de grande écoute les films dont la diffusion intervient en tout ou partie entre 20 h 30 et 22 h 30.

Enfin le législateur ayant entendu, au 2° nouveau de l'article 70 de la loi, réserver l'application des quotas de diffusion d'oeuvres cinématographiques européennes ou d'expression originale française aux seules oeuvres de longue durée, il est décidé, dans un souci de cohérence et de simplification de la réglementation, d'intégrer désormais les courts métrages dans la définition des oeuvres audiovisuelles figurant à l'article 4 du décret.

3. L'aménagement des quotas de production (décret n° 92-281 du 27 mars 1992).

Le décret n° 92-281 du 27 mars 1992, modifiant le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 fixant les principes généraux concernant la contribution au développement de la production cinématographique et audiovisuelle ainsi que l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs, prévoit des modifications qui ont un triple objectif :

1) assurer la transposition dans le droit interne de la directive du Conseil des communautés européennes du 3 octobre 1989, dite « télévision sans frontières » ;

2) transcrire les engagements souscrits auprès de la Commission des communautés européennes par le ministre de la culture et de la communication et le ministre délégué à la communication, à la suite de certaines réserves émises quant à la compatibilité de deux dispositions du décret antérieur avec le droit communautaire ;

3) procéder, conformément aux suggestions des différents opérateurs et administrations concernés, à quelques ajustements du dispositif réglementaire en vigueur.

Au titre de la transposition de la directive «télévision sans frontières», le décret remplace, au b de l'article 9 et à l'article 10 du décret n° 90-67 du 17 janvier 1990, la référence aux «oeuvres originaires de la Communauté économique européenne» par la référence nouvelle aux «oeuvres européennes» prévue par cette directive.

Au titre de la transcription des engagements souscrits auprès de la Commission des communautés européennes, le décret supprime d'abord les dispositions du 1° de l'article 6 du décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 prévoyant un mode de comptabilisation des dépenses des diffuseurs spécifique aux coproductions internationales, qui pouvait être, selon la commission, de nature à défavoriser ces dernières au profit des productions françaises.

De plus, la Commission ayant estimé que le régime optionnel d'investissement des chaînes prévoyant la diffusion en première partie de soirée de 120 heures d'oeuvres d'expression originale française limitait excessivement les possibilités d'échanges intracommunautaires de programmes, le a de l'article 9 du décret est modifié pour permettre la prise en compte, au titre de cette obligation, de la diffusion d'oeuvres européennes.

Au titre des divers ajustements de la réglementation antérieure, un nouvel article 12-1 est introduit dans le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 pour permettre d'intégrer dans le décompte des obligations de production, dans la limite de 2 p. 100 du chiffre d'affaires annuel net de chaque chaîne, les sommes consacrées à l'acquisition de droits de diffusion d'oeuvres audiovisuelles afférents à la première diffusion de chaque oeuvre par la société ou le service concerné.

Votre rapporteur souligne particulièrement cette disposition qui tend à favoriser le développement d'un second marché qu'il appelle de ses vœux.

Dans le souci de faciliter la programmation d'émissions à diffusion régionale, le plafond de population prévu au 5° du II de l'article 1er du décret est relevé de 6 à 10 millions d'habitants.

En outre, il est précisé, au a de l'article 9 précité, que peuvent désormais être prises en compte au titre des 120 heures d'oeuvres européennes ou d'expression originale française diffusées en première partie de soirée toutes les oeuvres n'ayant pas fait l'objet antérieurement d'une diffusion en clair sur un réseau hertzien terrestre à caractère national. Cette nouvelle rédaction permettra en effet de ne pas exclure de cette comptabilisation les oeuvres ayant déjà été distribuées sur le réseau câblé, diffusées par satellite, ou programmées sur une chaîne hertzienne locale.

Enfin, une modification rédactionnelle est apportée à l'article 10, en vue de préciser que l'obligation de commandes d'un montant de 10 p. 100 du chiffre d'affaires annuel net en faveur de la production indépendante ne constitue en aucun cas un plafond, mais un minimum.

4. De l'efficacité des modifications.

Deux constatations s'imposent :

- la première tient à la mise en conformité de notre droit avec les dispositions de la directive qui mettent ainsi un terme à un long débat, parfois confus, souvent passionnel et trop ignorant des réalités professionnelles, mais aussi des besoins des téléspectateurs.

Votre rapporteur constate l'antériorité de la directive du 3 octobre 1989 par rapport aux décrets du 17 janvier 1990.

Or, le principe de la primauté du droit communautaire était déjà largement établi depuis l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Costa de 1964 ; cette primauté avait été progressivement reconnu par la jurisprudence judiciaire puis administrative française :

- l'arrêt Nicolo du 28 octobre 1989 reconnaissait la primauté du droit communautaire sur la loi même postérieure, ce qui constituait un retournement de jurisprudence, dont le Gouvernement français aurait dû tenir compte.

- l'arrêt Boisdet de 1990 allait plus loin en constatant l'inapplicabilité d'une disposition législative contraire à un règlement communautaire,

- enfin, le 28 février 1992, dans un arrêt Rothman le Conseil d'Etat déclarait qu'une disposition réglementaire n'était pas applicable lorsqu'elle avait été prise en application d'une loi contraire à une directive communautaire.

Dans ce contexte, et tout en reconnaissant que ce n'est qu'en octobre 1991 que la directive devrait être pleinement intégrée dans le droit interne, votre rapporteur s'étonne de la « légèreté » des rédacteurs des décrets du 17 janvier 1990. Dès l'origine, en effet, le problème de leur conformité au droit communautaire était posé et ... résolu !

C'est du reste pour éviter un contentieux sur la plainte de certaines chaînes et de certains producteurs français, que le Gouvernement Français s'est trouvé dans l'obligation d'accepter le compromis de Bruxelles.

• La seconde constatation tient au caractère manifestement inapplicable des textes finalement promulgués et notamment des quotas de diffusion. Il est du reste nécessaire de faire à ce sujet quelques rappels de bon sens.

L'objectif est bien d'assurer une présence aussi large que possible des oeuvres françaises et européennes sur nos chaînes de télévision.

Pour cela, il paraît évident qu'il convient toujours de tenir compte de la spécificité et des possibilités réelles de chaque chaîne.

Le C.S.A., lui même, indiquait que cet objectif ne pouvait être atteint, sauf à menacer l'existence même des chaînes, sans que soient prises les mesures propres à augmenter les ressources des diffuseurs et mis en oeuvre un dispositif de quotas modulés selon les capacités de chaque opérateur.

Il est donc évident que la loi, qui se borne à desserrer légèrement la contrainte et qui s'applique aussi bien et avec les mêmes règles à TF1 qu'à M6, paraît difficilement applicable telle quelle.

En effet, cette loi, même si elle allège les contraintes par rapport à la réglementation antérieure, ne prend pas suffisamment en compte les problèmes de viabilité économique des chaînes.

- La question des quotas : quelle solution ?

Pourtant des solutions existent :

Celles-ci supposent certainement la suppression de quotas de diffusion trop contraignants, que l'on pourrait qualifier de « quotas martinet » au profit de quotas de production représentant un pourcentage à déterminer du chiffre d'affaires net des diffuseurs.

De toute façon, le quota de diffusion, s'il est une contrainte pour les chaînes, n'est qu'une garantie très limitée pour la « création française ». En effet, les chaînes peuvent parfaitement modifier le dénominateur (en remplaçant des fictions non communautaires par des non-oeuvres, comme les variétés, les jeux ou les talk-shows) et le numérateur (en multipliant les rediffusions).

La seule obligation qui ait un véritable impact positif pour la création française est l'obligation d'investir un certain pourcentage (15-20 %) du chiffre d'affaires des chaînes dans le pré-financement de la production française. C'est ce que l'on pourrait appeler un « quota-couveuse » en cela qu'il préserve la vie quand elle est fragile.

Il paraît, en effet, évident que les chaînes ont besoin de programmes. Les obliger à investir un certain montant financier dans la production plutôt que dans l'achat de séries étrangères ne peut logiquement que les pousser à la diffusion de cette production française pour amortir leur investissement et remplir leur grille.

En conséquence, votre rapporteur estime que l'effort demandé aux diffuseurs pour aider à l'émergence d'une industrie de la production doit se concentrer sur les obligations de soutien à la production.

Néanmoins, il considère que le critère de volume horaire par an retenu ne tient pas assez compte de la spécificité de chaque chaîne. Imposer un volume identique à M6 et à TF1 en définissant l'obligation en termes d'heures produites, force les chaînes les plus petites à se lancer dans des productions de moindre qualité pour respecter l'obligation de produire 120 heures.

Votre rapporteur considère que les obligations d'investissement doivent être définies contractuellement avec les chaînes, alors que le cadre réglementaire repose sur des obligations rigides pratiquement identiques pour tous les opérateurs.

La tentation permanente des opérateurs de les contourner, l'aveu même d'un certain nombre de responsables du système de régulation que ces obligations ne sont pas réalistes, donnent la mesure des aménagements à prévoir.

Les récentes observations du Conseil d'Etat (1) à l'encontre du changement permanent des règles juridiques en général s'appliquent parfaitement à la réglementation des "quotas". Dans le secteur audiovisuel, le Conseil a noté que le régime juridique avait été modifié par 16 textes législatifs successifs depuis la loi du 29 juillet 1982. On édicte des règles inapplicables qui ne sont finalement pas appliquées auxquelles on substitue d'autres règles qui seront sans doute rapidement révisées car elles ne tiennent pas davantage compte des contraintes inhérentes au secteur.

- Faut-il pour autant renoncer à légiférer ?

Evidemment non. Le fait de dénoncer depuis des années l'inflation législative, le caractère de circonstance des textes, leur éloignement de la réalité économique, implique toutefois que le législateur s'attache à une simplification bien nécessaire du droit.

Un obstacle se dresse toutefois que votre rapporteur a déjà souligné : si le droit, pour être applicable, doit être simplifié, il faut également y introduire une souplesse qui permette d'appréhender la réalité dans ses nuances.

En conclusion, il apparaît sage à votre rapporteur de retenir le quota de diffusion prévu par la directive et de négocier avec la profession un quota de production qui assure une efficacité optimale à l'industrie de programmes audiovisuels.

Si l'on a le souci d'éviter que les quotas continuent à n'être que des *alibis*, il serait sage d'édicter des règles réalistes et de favoriser la contractualisation des rapports afin de tenir compte des spécificités de chaînes qui sous le terme de « télévision généraliste » sont loin d'être uniformes.

(1) Rapport d'activité du Conseil d'Etat pour 1991.

CHAPITRE IV

LES PROGRAMMES

Le poids économique du secteur de production d'oeuvres télévisuelles est loin d'être négligeable. En 1990, il était sensiblement supérieur à celui de la production cinématographique : 4,4 milliards de francs contre 3,3 milliards. Au sein de la production audiovisuelle, la fiction se taille la part du lion avec 73 %, contre 12 % au documentaire et 13 % à l'animation.

Le déficit structurel de la production nationale de fiction inédite s'est cependant encore creusé entre 1989 et 1990 : la télévision ne propose qu'une heure de production en première diffusion en langue française pour 14 heures de fiction diffusées (1). Cette détérioration s'explique à la fois par l'augmentation du volume de diffusion et la chute du volume de la production originale. Rediffusions et achats augmentent pour combler ce déficit. L'approvisionnement sur le marché extérieur privilégie les fournisseurs d'outre Atlantique avec trois fois plus de produits «made in USA» que de produits venant de pays de la CEE.

L'analyse des investissements des diffuseurs en production ne peut guère laisser espérer un renversement de tendance.

Le désinvestissement des diffuseurs, déjà constaté en 1989, s'est confirmé en 1990. Leur apport -même s'il reste important - est en moyenne au niveau de 40 %. Mais il diminue au fur et à mesure que le coût de la fiction augmente. Pour compenser ce retrait des diffuseurs, les apports internationaux augmentent jusqu'à représenter 20 % du coût total de la catégorie de fiction la plus coûteuse. En réponse à une conjoncture difficile sur le marché intérieur, de nombreux producteurs ont acquis une véritable compétence dans la recherche de financements extérieurs.

(1) Ce rapport s'est encore détérioré puisqu'il était de 1 sur 10, l'année précédente.

Il est logique que ce soit la fiction «haut de gamme» -la seule susceptible d'intéresser un public au-delà de nos frontières -qui bénéficie le plus de cette collaboration internationale et qui, du même coup, se trouve en progression. Tout se passe comme si les diffuseurs concentraient leurs efforts sur la fiction «haut de gamme». Les oeuvres coûtant plus de 3 millions de francs l'heure représentent 51 % du volume produit et 81 % de l'ensemble des devis.

A l'autre extrême, la fiction très bon marché (moins de 800 000 F l'heure) destinée aux heures creuses de diffusion s'est aussi développée.

Le rétrécissement de l'investissement des chaînes dans la production s'explique par l'écart croissant entre des recettes qui stagnent et des charges qui s'alourdissent sous l'effet de la concurrence : montant des droits des films et des sports les plus populaires, émoluments des journalistes et des animateurs vedettes.

Un rétablissement de la bonne santé financière des diffuseurs apparaît donc comme une condition nécessaire et préalable à l'essor de l'industrie de programmes de qualité.

En attendant, la production française de programmes audiovisuels est toujours en crise.

A. UNE BAISSÉ DE LA FICTION FRANÇAISE DE PREMIÈRE DIFFUSION.

En 1980, avec 5 milliards de francs environ de ressources globales, les trois chaînes du service public diffusaient 10 600 heures de programmes.

En 1990, les ressources des deux chaînes publiques et les trois chaînes privées représentaient globalement 15 milliards de francs pour un volume de programmes diffusés de 38 500 heures.

L'augmentation des prix entre 1980 et 1990 a été de 78 %

En dix ans, le volume de programmes diffusés par les chaînes généralistes a été multiplié par 3,6.

Les ressources des diffuseurs, en francs constants, ont été multipliés par 1,7.

Les ressources disponibles par heure de programme ont donc diminué de 55 %.

Cette diminution relative des ressources a eu pour conséquence de limiter la part des oeuvres de fictions françaises présentées en première diffusion, car celles-ci sont plus coûteuses que les rediffusions ou la diffusion d'oeuvres audiovisuelles américaines.

Ainsi, selon la dernière étude de l'observatoire de la création audiovisuelle, on constate que, globalement pour 1990, une heure sur trois de fiction étant une première diffusion, les deux tiers de la fiction sont constitués de rediffusions.

De surcroît, le «taux de couverture» (volume des programmes originaux français sur l'ensemble de la fiction diffusée) des besoins des diffuseurs français par de la production originale et française s'est sensiblement dégradé en 1990 ; il descend à 7,3 %, à comparer aux 10,4 % de 1989 et aux 7,9 % de 1988.

Année	Fiction diffusée	Fiction en première diffusion (toutes origines)	Fiction EOF en première diffusion
1988	14 305 heures	n.d.	1 128 heures
1989	15 359 heures	n.d.	1 602 heures
1990	15 556 heures	4 951 heures	1 140 heures

Dans ce tableau, «Fiction» inclut «Animation».

La détérioration de ce rapport résulte d'une double évolution : perpétuation de l'augmentation de la fiction diffusée d'une part et chute du volume des programmes originaux d'autre part. Ce second élément n'est pas un indice de bonne santé de la télévision française.

Ainsi s'établit une évolution divergente entre la création française d'une part, et la diffusion globale d'autre part, qui creuse le déficit audiovisuel national.

B. UNE «BALANCE COMMERCIALE DEFICITAIRE DES PRODUCTIONS AUDIOVISUELLES».

1. L'importance de la demande de fiction accroît le déficit audiovisuel français.

Aujourd'hui, la fiction concurrence le film en terme d'audience. On voit même des productions conçues pour la télévision, telle «La fracture du myocarde» devenir des succès en salles.

Or, dans le domaine de la fiction, la France connaît un déficit de production par rapport aux besoins qui ne peut être comblé que par les rediffusions et surtout par les importations de fictions télévisuelles.

Ainsi en 1991, la France a importé pour 710 millions de francs de programmes audiovisuels d'origine étrangère (hors coproduction). Nos exportations n'ayant pas dépassé les 160 millions de francs, reste donc un déficit de 550 millions.

La balance commerciale des programmes audiovisuels (hors coproduction), s'établit ainsi, pour l'année 1991 :

(en millions de francs)

	Exportations	Importations	Solde
Programmes audiovisuels	160 MF	710 MF	- 550

a) Les exportations de programmes audiovisuels français.

Selon les estimations du Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE), les exportations de programmes audiovisuels français (tous types confondus) se sont élevées à 160 millions de francs.

Cette cession de droits représente moins de 2 % du marché mondial des programmes.

Ainsi, la modestie des résultats français apparaît très en retrait, par rapport à des pays de dimension voisine que sont la Grande-Bretagne et l'Italie.

Cette détérioration s'explique à la fois par l'augmentation du volume de diffusion et la chute du volume de la production originale.

La géographie des échanges

Le principal débouché de nos programmes reste l'Europe puisque 48 % de nos exportations se font dans cette zone, en particulier avec les pays francophones (Suisse et Belgique).

Les autres pays européens sont, à l'inverse, peu consommateurs de programmes français : les chaînes publiques allemandes, italiennes ou britanniques consacrent de 1 à 3 % de leur grille en moyenne à des programmes 100 % français.

La France réalise 22 % des exportations avec le marché nord-américain, notamment en raison de ses relations privilégiées avec le Québec.

En revanche, le marché des Etats-Unis demeure pratiquement fermé aux programmes européens et notamment à ceux d'origine française.

Pour le reste du monde, le Moyen-Orient, l'Afrique Noire ou le Maghreb, la France diffuse ses programmes dans le cadre des accords de coopération qui la lie avec ces pays. Les échanges commerciaux de programmes représentent des enjeux financiers très limités avec cette zone géographique.

b) Les importations.

La majeure partie des importations (750 millions de francs en 1991) s'explique en grande partie par le besoin de fiction des chaînes françaises.

Selon les chiffres du C.S.A., avec 16 833 heures 8 minutes, soit 35,2 % des programmes diffusés en 1991, la fiction TV continue de constituer le premier genre de programme diffusé en France.

La part de fiction programmée varie considérablement de chaîne à chaîne. Ce sont France 3 et Canal Plus qui en diffusent le moins, la première en raison de la très grande diversité de ses programmes, la seconde parce qu'elle se définit comme la chaîne du cinéma et du sport. A l'inverse, toutes les autres chaînes privilégient la fiction TV : 58 % pour la Cinq ; TF1, M6 et France 2 pour une très importante proportion de leur programmation.

L'épouvantail américain n'est pas une «fiction». Les Etats-Unis demeurent le plus grand fournisseur du genre avec 45 % du volume total diffusé par l'ensemble des chaînes.

Ainsi, en ce qui concerne les importations, la France importe 85 % des programmes d'Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada) et seulement 7 % d'Europe.

Les échanges de produits audiovisuels sont faibles entre pays européens, en revanche tous les pays du continent font largement appel aux produits d'outre-atlantique ainsi qu'en témoigne l'importance du déficit audiovisuel de l'Europe vis-à-vis des Etats-Unis.

Si les Etats-Unis apparaissent, de loin, comme le premier fournisseur en programmes, et ce pour toutes les chaînes, le degré de dépendance est plus ou moins accentué selon le diffuseur. En valeur absolue, c'est M6 qui importe le plus de programmes américains, devant TF1, la Cinq et Canal Plus.

En poids relatif la situation est sensiblement différente. C'est Canal Plus, avec près de la moitié de ses oeuvres (hors films cinématographiques) qui s'avère la chaîne la plus américanisée devant France 2 (40 %) et M6 (35 %). La Cinq (21 %) et France 3 (15 %) sont les chaînes qui font proportionnellement le moins appel aux programmes américains.

La comparaison avec l'approvisionnement sur le marché européen (France exclue) est également instructive.

Pour 1 heure de programme européen achetée, France 3 ne propose «que» 1 heure 29 minutes de programme américain et la Cinq -à cette époque- 1 heure 20 minutes. Selon le même ratio, Canal Plus en diffuse près de 3 heures et France 2 plus de 4.

L'oeuvre audiovisuelle d'origine américaine est principalement de fiction ; la part de la fiction dans les volumes achetés aux Etats-Unis et recensés dans le tableau ci-dessous oscille entre un minimum de 88 % sur France 3 et le plafond de 100 % sur TF1.

Répartition des œuvres selon leur origine en 1990

Origine	Antenne 2	FR3	TF1	La Cinq	M6	Canal Plus	TOTAL
Total œuvres toute origine dont	2 440 h 53	2 262 h 57	4 015 h 03	5 596 h 17	7 286 h 26	2 307 h 30	23 909 h 06
CEE (sans la France)	229 h 12	237 h 54	293 h 03	951 h 57	1 064 h 35	391 h 04	3 167 h 45
Autres pays européens	0 h 51	47 h 42	13 h 06	1 h 16	10 h 00	42 h 42	115 h 37
France	1 167 h 10	1 460 h 56	2 113 h 04	2 651 h 07	3 431 h 59	553 h 15	11 377 h 31
Etats-Unis	987 h 59	353 h 51	1 259 h 40	1 191 h 55	2 576 h 12	1 132 h 44	7 502 h 21
Japon	15 h 21	100 h 38	329 h 12	724 h 00	12 h 46	7 h 59	1 186 h 56
Canada	16 h 56	22 h 08	—	60 h 28	102 h 00	50 h 33	252 h 05
Australie	15 h 13	21 h 48	—	2 h 45	85 h 28	87 h 04	212 h 18

Source CSA

Origine par pays à l'intérieur de la CEE en 1990

Origine	Antenne 2	FR3	TF1	La Cinq	M6	Canal Plus	TOTAL
Belgique	1 h 33	10 h 41	2 h 24	—	121 h 00	4 h 39	140 h 17
Danemark	—	0 h 34	—	—	—	2 h 39	3 h 13
Espagne	—	1 h 11	1 h 00	1 h 31	—	28 h 00	31 h 42
Grande-Bretagne	109 h 20	177 h 06	61 h 09	140 h 30	690 h 03	300 h 43	1 478 h 31
Grèce	—	0 h 15	—	—	—	1 h 05	1 h 20
Italie	25 h 30	7 h 27	18 h 12	17 h 24	1 h 29	15 h 12	85 h 014
Luxembourg	—	—	—	—	126 h 31	—	126 h 31
Pays-Bas	0 h 50	3 h 51	—	1 h 32	—	3 h 30	9 h 43
Portugal	—	2 h 26	—	—	—	—	2 h 26
RFA	38 h 33	19 h 09	129 h 37	570 h 27	117 h 11	2 h 36	877 h 33
Coproduction CEE (Sans la France)	53 h 26	15 h 14	80 h 41	220 h 33	8 h 21	32 h 40	410 h 55
France	1 167 h 10	1 460 h 56	2 113 h 04	2 651 h 07	3 431 h 59	553 h 15	13 377 h 31
Total CEE	1 390 h 22	1 698 h 50	2 406 h 07	3 003 h 04	4 496 h 31	944 h 19	14 545 h 16

Source CSA

2. Le déficit audiovisuel de l'Europe s'accroît.

Au niveau des programmes audiovisuels, la domination américaine est écrasante vis-à-vis du reste du monde.

La balance des échanges avec les Etats-Unis révèle un énorme déficit. Pour la seule année 1990, elle s'établissait ainsi entre les USA et l'Europe communautaire (en millions de \$) :

	Ventes US en Europe	Ventes CEE aux Etats-Unis	Déficit CEE
Cinéma	1 197	50	1 147
Télévision	1 278	94	1 184
Vidéo	1 307	103	1 204
Total	3 782	247	3 535

Source : IDATE. *Le marché mondial du cinéma et de l'audiovisuel. Edition 1992.*

Le blé et le soja ne sont pas les seuls enjeux des négociations du GATT : les recettes d'exportation de programmes audiovisuels sont vitales pour l'industrie américaine des images, qui domine toutes les formes de distribution (cinéma, TV, vidéo). Selon les évaluations de l'Institut de recherche européen (IDATE), le déficit audiovisuel total de la Communauté européenne est passé de 2,1 milliards de dollars en 1988 à 3,5 milliards en 1990. Un déficit qui s'explique par la faiblesse des exportations européennes, par le besoin de programmes des diffuseurs européens et par les efforts accrus des vendeurs américains.

C. LA CONTRIBUTION OBLIGATOIRE DES DIFFUSEURS À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE.

Parallèlement à leurs obligations de diffusion, les chaînes sont soumises à des obligations d'investissement dans la production d'oeuvres audiovisuelles nouvelles.

1) Le respect par les chaînes des obligations de production en 1990.

• En 1990, TF1, France 2 et France 3 ont choisi de consacrer au moins 15 % du chiffre d'affaires net de l'année 1989 à des commandes d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française et diffuser au moins un volume annuel de 120 heures d'oeuvres EOF en première diffusion entre 20 h et 21 h.

France 2 a satisfait à son obligation en 1990 en consacrant 16,2 % de son chiffre d'affaires net de l'année précédente à des commandes d'oeuvres audiovisuelles et en diffusant 124 h 50 minutes d'oeuvres en première diffusion débutant entre 20 h et 21 h. Le total investi dans la production s'est élevé, pour 388 heures, à 465,739 MF, dont 357,48 MF ont été consacrés à la fiction tout public. Les montants consacrés à l'animation et aux fictions pour la jeunesse n'ont atteint respectivement que 5 et 2,4 % de ce total.

France 3 n'a pas respecté le seuil des 15 % de son chiffre d'affaires net de l'année précédente. Les dépenses résultant des commandes de l'exercice 1991, se sont élevées en effet à 306,6 MF (pour 353 heures de programmes), soit 13,65 % du chiffre d'affaires net. Le manquement est donc de 30,4 MF. France 3 s'est engagée à investir en 1992 un minimum de 35 millions de francs dans la production audiovisuelle française en plus de son obligation de consacrer 15 % de son chiffre d'affaires net aux commandes d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française.

C'est la deuxième année consécutive que France 3 ne parvient pas à honorer son obligation de production. Alors que la part de l'investissement de la chaîne dans le chiffre d'affaires net de l'année précédente s'élevait à 23,79 % en 1989, il n'atteignait déjà plus en 1990 que 14,3 %. Bien que France 3 ait respecté le second terme de l'obligation en diffusant 176 heures d'oeuvres d'expression originale française à 20 h et 21 h, votre rapporteur n'en demeure pas moins inquiet quant à l'évolution du volume des investissements consentis par la chaîne dans la production d'oeuvres audiovisuelles depuis plusieurs années. La situation lui paraît d'autant plus grave que le tiers des 176 heures d'oeuvres d'expression originale française ont été diffusées dans le cadre de la fenêtre de programmation offerte à La Sept le samedi soir. Compte tenu de l'arrêt des coproductions de documentaires et de fictions avec La Sept à la suite de l'installation d'ARTE sur le cinquième réseau, il est permis de s'interroger sur la capacité de France 3 à assurer à nouveau en 1992 la programmation des après-midi et des soirées du samedi jusque-là réservées aux programmes de la Sept et par suite, le respect de l'obligation de diffusion des 120 heures d'oeuvres européennes en début de soirée.

TF1 a consacré 15,66 % de son chiffre d'affaires annuel net, soit 725,395 MF aux commandes d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française. Elle a, en plus de ses obligations courantes, respecté l'engagement supplémentaire qu'elle avait souscrit, lors de l'examen du bilan de son quatrième exercice, qui consistait à consacrer 22 MF en sus à des commandes d'oeuvres d'expression originale française.

En revanche, elle n'a diffusé que 106 h 43 minutes d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française en première diffusion. L'obligation faite à la chaîne n'ayant pas été respectée, le Conseil a engagé une procédure de sanction le 11 février 1992 à l'encontre de TF1, conformément aux dispositions de l'article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée.

Considérant en effet, que la chaîne avait été mise en demeure le 23 juillet 1991 de se conformer pour l'exercice 1991 aux obligations fixées par le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990.

Considérant de plus, que conformément à la définition établie par le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 des oeuvres audiovisuelles et cinématographiques, il n'était possible de retenir au titre de l'obligation de diffusion des 120 heures d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française :

- ni «Tapis vert», dont l'objet est de faire connaître au public les résultats d'un jeu organisé par la Française des jeux ;

- ni «Histoire d'en rire», émission majoritairement réalisée en plateau ;

- ni «Embarquement pour l'enfer», coproduction internationale ne pouvant, au regard de la réglementation, être considérée comme une oeuvre audiovisuelle d'expression originale française.

Le Conseil, par décision du 28 juillet 1992, a décidé d'infliger une sanction pécuniaire de 30 MF à TF1. Cette somme sera versée au compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels.

TF1 a contesté l'appréciation du Conseil sur le respect de ces obligations et a déposé un recours juridique contre cette sanction.

Conformément aux termes de la seconde option du décret sur la production, M6 a consacré 21,55 % de son chiffre d'affaires net de l'année précédente au développement de l'industrie des programmes audiovisuels, soit 116,644 MF de commandes d'oeuvres communautaires et d'expression originale française. L'obligation, qui était de 20 %, a donc été respectée. L'engagement relatif à la production d'oeuvres françaises d'animation n'a en revanche, pas été honoré. En effet, 0,06 % du chiffre d'affaires, au lieu du 1 % souscrit a été réservé à la production d'oeuvres françaises d'animation, soit un déficit d'1 MF. La chaîne s'est engagée à combler ce déficit en 1992 en sus de son obligation.

Par ailleurs, de 1987 à la fin de l'année 1991, M6 a consacré 232,7091 MF à la production de fiction télévisuelle. Afin d'investir 350 MF dans la production de fiction télévisuelle, ainsi qu'elle s'y est engagée, la chaîne devra consacrer, en sus de ses obligations courantes, 52,74 MF à la production de fiction en 1992 et 64,46 MF en 1993.

La Cinq a engagé au cours de son dernier exercice, 22,27 % de son chiffre d'affaires net de l'année précédente dans la commande d'oeuvres audiovisuelles d'origine communautaire et d'expression originale française, soit un montant de 220,592 MF.

Il ne s'agit toutefois pas d'un investissement effectif. Plusieurs des engagements de La Cinq ont été ou seront en fait assumés par d'autres chaînes de télévision.

La Sept, quant à elle, n'est pas soumise au décret n° 90-67. Sa contribution à l'industrie de programmes audiovisuels, régie par l'article 17 de la convention annexée à la décision n° 89-46 du 20 avril 1989 autorisant la société La Sept à exploiter un service de télévision diffusé par satellite, est fixée à 15 % du chiffre d'affaires annuel. Cette obligation a été largement respectée, la chaîne ayant consacré 28 % de son chiffre d'affaires à la production d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française. Malgré ce pourcentage élevé qui dépasse largement l'obligation minimale, la part du chiffre d'affaires consacrée à la production d'EAOF est néanmoins nettement en baisse, puisqu'elle était de 46,2 % en 1990.

Antenne 2

Commandes de l'année 1990

Genre d'émission	Volume horaire	Volume financier (part de la chaîne)
Fiction	201h 53min	345,925 MF
Documentaire	93h 01min	55,98 MF
Animation	24h 05min	12,84 MF
Emission scénarisée pour la jeunesse	22h 32min	55,98 MF
Spectacles	35h 14min	13,283 MF
TOTAL	376h 45min	436,868 MF

Chiffre d'affaires net en 1989 : 2741,163 MF

Commandes d'Antenne 2 : 436,868 MF soit 15,93 % du CA.

Source : C.S.A.

FR3

Commandes de l'année 1990

Genre d'émission	Volume horaire	Volume financier (part de la chaîne)
Fiction (+ fiction jeunesse)	105h 46min	195,011 MF
Documentaire	131h 41min	45,6011 MF
Animation	29h 44min	16,28 MF
Spectacles	21h 16min	20,39 MF
TOTAL	288h 27min	277,2821 MF

Chiffre d'affaires net en 1989 : 1929,183 MF

Commandes de FR3 : 277,2801 MF soit 14,37 % du CA.

La Cinq

Commandes de l'année 1990

Genre d'émission	Volume horaire		Volume financier (part de la chaîne)	
	CEE	EOF	CEE	EOF
Fiction	216h 16min	200h 48min	203,8 MF	210,95 MF
Documentaire	9h	9h	6 MF	6 MF
Animation	22h 38min	22h 38min	23,75 MF	23,75 MF
Spectacles	41h 13min	41h 13min	13,269 MF	13,269 MF
TOTAL	289h 07min	273h 39min	246,819 MF	253,969 MF

Chiffre d'affaires net en 1989 : 1173,488 MF

Commandes d'oeuvres originales de la CEE : 246,819 MF soit 21 % du CA

Commandes d'oeuvres d'expression originale française : 253,969 MF soit 21,64 % du CA.

M6

Commandes de l'année 1990

Genre d'émission	Volume horaire		Volume financier (part de la chaîne)	
	CEE	EOF	CEE	EOF
Fiction	53h 20min	54h 50min	38,865 MF	40,365 MF
Documentaire	78h 44min	74h 16min	26,616 MF	26,668 MF
Animation	22h 32min	22h 32min	7,8 MF	7,8 MF
Spectacles	5h 04min	5h 04min	1,321 MF	1,321 MF
TOTAL	159h 40min	156h 42min	74,6131 MF	76,154 MF

Chiffre d'affaires net en 1989 : 317,72 MF.

Commandes d'oeuvres originales de la CEE : 74,6131 MF soit 23,48 % du CA.

Commandes d'oeuvres d'expression originale française : 76,154 MF soit 23,96 % du CA.

La SEPI

Commandes de l'année 1991

Genre d'émission	Volume horaire	Volume financier (part de la chaîne)
Fiction	40h 13min	46,545 MF
Documentaire	154h 39min	88,883 MF
Animation	2h 17min	2,41 MF
Spectacles hors retransmission	15h 07min	11,68 MF
Divers	0h 33min	0,265 MF
TOTAL	212h 49min	149,783 MF

Chiffre d'affaires net en 1989 : 324,2 MF

Commandes de La Sept : 149,783 MF soit 46,2 % du CA.

TF1

Commandes de l'année 1990

Genre d'émission	Volume horaire	Volume financier (part de la chaîne)
Fiction	561h 50	511,049 MF
Documentaire	85h 34min	65,0325 MF
Animation	31h 28min	20,162 MF
Emission scénarisée pour la jeunesse	93h	42,88 MF
Spectacles	9h 20min	15,924 MF
TOTAL	781h 12min	655,0475 MF⁽¹⁾

Chiffre d'affaires net en 1989 : 4303,7 MF

Commandes de TF1 : 652,045 MF, soit 15,15 % du CA.

(1) Il convient de retrancher 3 MF pour un engagement en 1988, non honoré.

2) Evolution de la contribution des diffuseurs à la production en 1990.

L'année 1990 a marqué un certain fléchissement de la contribution des diffuseurs à la production. Le volume horaire de leurs commandes a enregistré une baisse de 2 % par rapport à l'année précédente. Cette baisse est encore plus significative en volume financier (- 6 %).

La fiction reste prédominante en 1990. Bien qu'enregistrant une baisse de 10 %, elle représente encore 55 % des heures commandées par les chaînes et conserve la première place dans leurs investissements. La fiction occupe cependant une place beaucoup plus importante dans les commandes des chaînes privées que dans celles des chaînes publiques. Ces dernières répartissent mieux leurs commandes entre les différents genres d'oeuvres.

Le poids du documentaire et de l'animation dans le volume horaire des commandes des chaînes reste identique à celui de l'année précédente. En revanche, ces deux genres subissent une forte érosion des investissements des diffuseurs, notamment pour l'animation. Celle-ci connaît en effet une évolution inquiétante : avec 83 millions de francs en 1990, la participation de l'ensemble des chaînes dans l'animation a régressé de 30 % par rapport à 1989. Cette régression est due en partie à un ralentissement des commandes du secteur public, malgré les avantages offerts par le troisième guichet.

Quant à la part du financement des oeuvres assuré par les diffuseurs, celle-ci a légèrement progressé pour le documentaire. Pour les autres genres, en revanche, la tendance à la diminution de la contribution du diffuseur s'est confirmée en 1990. Il est vrai que dans certains cas, cette réduction a été compensée par un développement des coproductions entre plusieurs diffuseurs.

Le constat général qui se dégage du rapprochement des statistiques des deux années 1989 et 1990 est celui d'une régression sensible des engagements des diffuseurs dans la production originale. En chiffres globaux et en francs courants, ceux-ci passent de 1970 millions de francs à 1849 millions de francs. En francs constants 1989 (intégrant un glissement de prix de 3,5 %), la chute est de près de 200 millions de francs (soit plus de 10 %).

D. LA PRODUCTION AIDEE : LE COMPTE DE SOUTIEN A L'INDUSTRIE CINEMATOGRAPHIQUE ET A L'INDUSTRIE DES PROGRAMMES DE TELEVISION

Un instrument d'observation des investissements de production en programmes nouveaux, particulièrement intéressant est constitué par le mécanisme du Compte de soutien aux industries de programmes (COSIP), mis en place en 1986 et géré par le CNC.

- La Section *automatique* du compte est destinée à la fiction et l'animation. La première diffusion d'un programme de cette nature (chaîne hertzienne, comme câble) donne droit pour un producteur à l'ouverture d'une ligne de crédits ; ceux-ci sont calculés selon des modalités prenant en compte le coût et le volume des programmes exécutés par le producteur concerné. Ce droit de tirage aide à financer de nouvelles productions dans les deux ou même trois années suivantes.

- La section *sélective* concerne les autres genres de programmes (documentaire, magazine, spectacles) ainsi que les fictions et animations réalisées à l'initiative de nouveaux producteurs. L'octroi d'une subvention dépend alors des décisions d'une commission. De surcroît, et depuis 1990, un producteur disposant de droit de tirage à la section automatique peut utiliser ces crédits pour produire des documentaires. En revanche le documentaire ne peut à son tour ouvrir de droits aux subventions de réinvestissement. Les phases préparatoires de fiction ambitieuses et longues à initier peuvent faire l'objet d'ouverture de crédits dans les mêmes conditions.

1. Le compte de soutien dans le projet de loi de Finances pour 1993.

Les crédits du compte de soutien sont inscrits au compte spécial du Trésor n° 902-10 qui retrace l'emploi des ressources qui lui sont affectées.

a) Les ressources

(En francs)

	Budget voté 1992	Evaluation pour 1993	Différence par rapport à 1992
Evaluation des recettes	1 614 600 000	1 670 900 000	+ 56 300 000
a) Soutien financier de l'industrie cinématographique :			
Ligne 1.- Produit de la taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques	434 700 000	457 000 000	+ 22 300 000
Ligne 2.- Remboursement de prêts	-	-	-
Ligne 3.- Remboursement des avances sur recettes	15 000 000	15 000 000	-
Ligne 4.- Prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la production, de la distribution ou de la représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence	200 000	200 000	-
Ligne 5.- Taxe spéciale sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence produits par des entreprises établies hors de France	-	-	-
Ligne 6.- Contribution des sociétés de programme	-	-	-
Ligne 7.- Taxes et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements	428 800 000	458 400 000	+ 29 600 000
Ligne 8.- Recettes diverses ou accidentelles	1 500 000	1 500 000	-
b) Soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels :			
Ligne 9.- Contribution du budget spécial	90 000 000	50 000 000	- 40 000 000
Ligne 10.- Taxes et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements	643 200 000	687 600 000	+ 44 400 000
Ligne 11.- Remboursement des avances	1 200 000	1 200 000	-
Ligne 12.- Recettes diverses ou accidentelles	-	-	-

Il convient de distinguer :

- le soutien financier à l'industrie cinématographique dont les ressources proviennent pour l'essentiel :

- du produit de la taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles (434,7 millions de francs en 1992, 457 millions de francs en 1993) ;
- du produit de la taxe sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion de messages publicitaires et des abonnements (428,8 millions de francs en 1992, 458,4 millions de francs en 1993).

Votre Rapporteur remarque que le financement du cinéma français est ainsi assuré pour une part croissante :

- par la télévision du fait de la baisse tendancielle du nombre des entrées dans les salles de cinéma ;
- par le cinéma étranger du fait de la part décroissante du film français en nombre d'entrées.

C'est ainsi, paradoxalement, la santé chancelante du cinéma français qui explique son financement satisfaisant.

- le soutien financier à l'industrie des programmes audiovisuels dont les ressources proviennent :

- pour ce qu'il est convenu d'appeler "le second guichet" du produit de la taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des moyens publicitaires et des abonnements (643,2 millions de francs en 1992, 687,6 millions de francs en 1993) ;

b) Les emplois

	1992 Budget voté	Evaluation pour 1993			Différence par rapport à 1992
		Services votés	Mesures nouvelles	Totaux	
Evaluation des dépenses	1 614 600 000			1 670 900 000	+ 56 300 000
a) Soutien financier de l'industrie cinématographique					
Chapitre 1.- Subventions et garanties de recettes	162 000 000	162 000 000	14 600 000	176 600 000	+ 14 600 000
Chapitre 2.- Soutien sélectif à la production : avances sur recettes	105 000 000	105 000 000	10 000 000	115 000 000	+ 10 000 000
Chapitre 3.- Subventions et garanties de prêts à la production de films de long métrage	338 300 000	337 500 000	5 000 000	342 500 000	+ 4 200 000
Chapitre 4.- Subventions et garanties de prêts à l'exploitation cinématographique	249 300 000	245 300 000	24 700 000	270 000 000	+ 20 700 000
Chapitre 5.- Frais de gestion	25 600 000	25 600 000	2 400 000	28 000 000	+ 2 400 000
Chapitre 6.- Restitution de sommes indûment perçues (1)	-	-	-	-	-
b) Soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels					
Chapitre 7.- Soutien à la production de programmes audiovisuels	712 400 000	662 150 000	53 650 000	715 800 000	+ 3 400 000
Chapitre 8.- Frais de gestion	22 000 000	22 000 000	1 000 000	23 000 000	+ 1 000 000
Chapitre 9.- Restitution de sommes indûment perçues (1)	-	-	-	-	-
Charge nette	Néant			Néant	

(1) Crédits évaluatifs.

Le tableau ci-dessus indique l'affectation des ressources
aux emplois.

2. Le soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP)

a) Un bilan positif

Ce deuxième guichet a été créé en 1986 dans un double but : d'une part, encourager l'industrie des programmes, et d'autre part, favoriser l'émergence de structures de production indépendantes des diffuseurs.

D'après les statistiques du Centre National du Cinéma, en 1990, 1 413 heures de programme ont été recensées.

En 1991, la répartition est la suivante :

- fiction 1 112 heures
- animation 281 heures
- documentaires et magazines 453 heures

Au total, ce sont donc 1 846 heures qui ont été produites en France en 1991 : 1 112 heures de fiction (+ 60,2 % par rapport à 1990), 281 heures d'animation (+ 81,8 % par rapport à 1990) et 453 heures de documentaires de création et de magazines (+ 41,9 % par rapport à 1990).

Pour ce qui concerne les investissements, plus de 5 milliards de francs ont été investis dans la production audiovisuelle en 1991 par rapport à 1990, soit une progression de 23,7 %.

Votre rapporteur note que le compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels a accompagné la croissance du volume de la production audiovisuelle et l'émergence d'une industrie des programmes indépendante des diffuseurs.

Il constate toutefois que les mécanismes des règles de fonctionnement du COSIP, devraient connaître quelques adaptations. Il souhaite que les responsables du CNC, qui ont déjà réfléchi à la question, prévoient de mettre en oeuvre les modifications suivantes, afin de mieux répondre aux évolutions du secteur :

- mise en place d'un seuil d'accès à l'automatique, afin de réserver ce type d'aide à des entreprises ayant une production régulière ;

- intégration du documentaire au mécanisme de réinvestissement ;

- création d'un Fonds pour les récréations audiovisuelles de spectacles vivants.

Par ailleurs, le CNC poursuit son étude sur la possibilité et les modalités de mise en place d'un dispositif destiné à favoriser les investissements des distributeurs dans la production.

Votre rapporteur qui estime que le rôle fondamental des distributeurs est insuffisamment pris en compte par les pouvoirs publics ne peut qu'approuver de telles perspectives d'évolution.

b) La participation des chaînes à la production aidée.

Depuis 1988, on observe la tendance suivante :

- une chute des investissements de France 2 ;

- une augmentation de ceux de TF1 et dans une moindre mesure de ceux de la Cinq ;

- une faible augmentation (voir une régression d'après les données du C.S.A.) des investissements globaux dans la fiction ; en tout état de cause, même si l'on retient la tendance la plus favorable, d'une légère hausse, celle-ci est sans commune mesure avec les besoins des chaînes pour ce genre de programme (cf. supra).

Participation des chaînes à la production aidée - 1990

	Antenne 2	FR3	La Sept	TF1	La Cinq	M6	Canal Plus
Fiction							
1 ^{re} diffusion	331,24	208,69	69,32	341,08	88,45	9,10	68,12
2 ^e diffusion	24,46	52,07	1,48	25,30	14,50	1,80	
Total	355,07	260,76	70,80	366,38	102,95	10,09	68,12
Documentaires							
1 ^{re} diffusion	37,92	27,96	51,64	10,86	0,14	6,45	10,02
2 ^e diffusion		4,65	6,87				
Total	37,92	32,61	58,51	10,86	0,14	6,45	10,02
Animation							
1 ^{re} diffusion	33,18	20,37	2,70	46,80	9,45		3,33
2 ^e diffusion			0,05	3,40			1,52
Total	33,18	20,37	2,75	50,20	9,45		4,85
Mag. spec.							
1 ^{re} diffusion	2,71	10,80	15,60	0,28		0,80	0,20
2 ^e diffusion		2,30					
Total	2,71	13,10	15,60	0,28		0,80	0,20
Total par chaîne							
1 ^{re} diffusion	405,05	267,82	139,26	399,02	98,04	16,35	81,67
2 ^e diffusion	24,46	59,02	8,40	28,70	14,50	1,80	1,52
Total	429,51	326,84	147,66	427,72	112,54	18,15	83,19

	Total chaînes publiques	Total chaînes privées	Total
FICTION	687,26	548,35	1235,61
DOCUMENTAIRE	129,04	27,47	156,51
ANIMATION	56,03	64,50	120,80
SPECTACLE/MAGAZINE	31,41	1,28	32,69
TOTAL	904,01	641,60	1545,61

Participation des chaînes à la production aidée - 1989

	Antenne 2	FR3	La Sept
Fiction	323,15	158,79	23,80
Documentaire	21,85	27,27	46,16
Animation	20,47	69,12	0,67
Spectacle/Magazine	3,74	3,25	3,67
Total	369,21	258,43	74,30

	TF1	La Cinq	M6	Canal Plus
Fiction	344,90	78,70	40,50	33,50
Documentaire	11,26	0,81	5,70	6,88
Animation	6,18	28,00	—	3,42
Spectacle/Magazine	2,4	—	0,74	—
Total	364,74	107,51	46,94	43,80

	Total chaînes publiques	Total chaînes privées	Total
FICTION	505,74	497,60	1 003,34
DOCUMENTAIRE	95,28	24,65	119,93
ANIMATION	90,26	37,60	127,86
SPECTACLE/MAGAZINE	10,66	3,14	13,8
TOTAL	701,94	562,99	1 264,90

c) Ventilation des droits de tirage entre le secteur privé et le secteur public : la baisse de la part du secteur public.

En 1989, les possibilités de subventions allouées aux producteurs dans le cadre du mécanisme de réinvestissement étaient de 274,6 MF. Le secteur public représentait 20 % de ces droits de tirage.

Montant et évolution de la dotation annuelle des producteurs
ayant accès au Compte de soutien automatique.
Répartition secteur public/secteur privé.

Producteurs	1989	1990	Evolution	1991	Evolution	1992	Evolution
Secteur public	55.7	72.4	30.2%	43.75	-39.6%	43.26	-1.1%
SFP	41.8	52.6	25.8%	41	-22.1%	39.66	-3.2%
INA	0.6	5.3	863.6%	1.65	-68.9%	2.21	+34%
FR3 et filiales	13.3	14.5	9.3%	1.1	-92.4%	1.39	+26.3%
Secteur privé	219.0	282.1	28.8%	334.9	18.7%	381.14	+13.8%
TOTAL	274.6	354.5	29.1%	378.6	6.8%	424.4	+12%
Sect. Public/total	20.3%	20.4%		11.6%		10.1%	

En 1990, sur 354,5 MF, il représentait encore 20 %. En 1992, sur 424,4 MF, il représente 10,1 %, soit une chute brutale en valeur de ses possibilités de droit de tirage sur le compte de soutien automatique.

Cette baisse des droits de tirage du secteur public est révélatrice de sa diminution d'activité (moins de commandes et moins de productions diffusées en 1989, 1990 et 1991).

Par ailleurs, le secteur public dispose d'enveloppes de réinvestissement à utiliser importantes (droits de tirage cumulés des années antérieures), ce qui contribue à alimenter la trésorerie passive du compte de soutien automatique.

Votre rapporteur estime qu'une réforme du compte de soutien devrait permettre l'investissement de ces droits de tirage disponibles dans des productions commandés à des producteurs indépendants dans lesquelles la SFP, l'INA ou France 3 interviendraient en qualité de coproducteur délégué.

E.TROUVER DES SOLUTIONS AUX COÛTS DES PROGRAMMES.

Compte tenu de l'augmentation des coûts, la production de fictions de télévision ou de cinéma a tendance à baisser dans tous les pays. C'est pourquoi les coproductions internationales se multiplient afin de financer des programmes de plus en plus coûteux. En 1990, elles représentaient 20 % du total des productions françaises.

Votre rapporteur considère qu'il devient essentiel aujourd'hui, pour rentabiliser un programme de qualité que les oeuvres puissent circuler, ce qui suppose que la conception des programmes soit pensée en terme de marché international et présente un format, une écriture et un traitement adapté.

Pour faciliter cette circulation, il serait indispensable de dépasser la barrière de la langue et de favoriser la création d'un second marché.

1) Dépasser la barrière de la langue.

Ce dépassement est une nécessité pour ne pas être cantonné à l'exigüité du marché francophone solvable.

La question de l'emploi de la langue française est l'une de celles qui, traditionnellement, déchaîne les passions des uns et des autres et pour laquelle il convient de rappeler un certain nombre de vérités simples.

- La défense de la langue française dans le monde, son maintien et son extension sont des objectifs primordiaux pour lesquels d'ailleurs le Gouvernement, en créant un Secrétariat d'Etat à la Francophonie, a marqué l'intérêt de l'ensemble du monde politique et tout particulièrement du Sénat en raison de la personnalité de son Président de la Commission des Affaires Culturelles, notre éminent collègue Maurice SCHUMANN, membre de l'Académie Française.

- L'aire d'extension de la langue française ne recouvre pas celle - beaucoup plus large - de la culture française.
- En matière de production cinématographique, le marché mondial est dominé par la langue anglaise.
- En conséquence, une production spécifiquement française d'un point de vue linguistique ne saurait intéresser qu'un petit nombre de pays francophones, pas toujours solvables.
- Le protectionnisme de fait de l'industrie américaine de programmes (principal marché à conquérir) se manifeste même par le rejet - au prétexte des goûts du public - des doublages et a fortiori des sous-titrages. Du reste, et pour les mêmes raisons, ce protectionnisme acharné et injustifiable s'applique également aux productions britanniques.
- Le marché français est à l'évidence trop étroit pour amortir dans des conditions économiques non seulement viables mais permettant le développement et non la seule survie d'une industrie de programmes.
- Le marché européen en cours de création pose les mêmes problèmes linguistiques comme tout marché étranger.

La conclusion à tirer du rappel de ces quelques vérités exposées sans passion devrait faire l'objet d'un consensus qui pourtant fait défaut : de la nécessité pour l'industrie de programmes de produire aussi en langue anglaise ou dans une autre langue.

Comment cherche-t-on à résoudre le multilinguisme en Europe.

Pour l'Europe de la télévision, outre les diversités d'horaire et de goûts, la variété des langues pose un problème fondamental. Comment diffuser une émission pour la rendre accessible au plus large public ? Quelle langue choisir : l'anglais, parlé partout, ou des langues plus « régionales » mais mieux parlées, comme le français ou l'allemand ? Quel procédé : doublage, sous-titrage ou une combinaison des deux ? Faut-il réserver chaque procédé à un genre, combiner les deux dans une émission, ou les faire alterner dans une politique de multidiffusion - ce dernier cas concernant les films de cinéma surtout ?

Pratique actuelle du doublage et du sous-titrage.

Les choix faits par les différents pays sont très contrastés. Grossièrement, les grands pays européens (ceci vaut aussi pour la France) pratiquent massivement le doublage, pourtant beaucoup plus coûteux (10 à 15 fois plus que le sous-titrage ou la narration en voix *off*). Par contre, les pays scandinaves, la Belgique flamande, les Pays-Bas sous-titrent pour l'essentiel. Ces différences sont liées bien sûr à deux autres types d'indicateur : la compétence linguistique et la préférence avouée pour le doublage ou le sous-titrage.

Qui parle quelle langue ?

On constate alors que les langues allemande et française sont les plus parlées en Europe. 90 millions de personnes parlent l'allemand (76,9 millions dans l'Allemagne réunifiée, 7,4 millions en Autriche, 4,8 millions en Suisse). Le Français vient ensuite avec 64,3 millions de pratiquants en France, Belgique et Suisse francophones et Luxembourg. L'anglais vient en troisième position avec 60,4 millions de personnes.

Quant aux langues pratiquées ou simplement comprises outre la langue natale, selon les données Gallup 1989, l'anglais est à plus de 50 % de compréhension dans la zone : Pays-Bas, pays scandinaves, Allemagne, mais à moins de 25 % dans les pays latins. Les taux de compréhension de l'anglais sont élevés surtout dans les petits pays du Nord de l'Europe. Des traditions de proximité culturelle et un niveau d'instruction élevé suffisent à expliquer ce phénomène.

Aux côtés de l'anglais, on ne saurait sous-estimer les possibilités de l'allemand. Certes, il est pour l'instant peu pratiqué comme seconde langue. Il n'arrive à des taux élevés qu'au Danemark (40 %) et aux Pays-Bas (65 %), ainsi qu'en Belgique flamande. Mais les chiffres actuels n'incluent pas les minorités germanophones de l'Europe de l'Est, où, en outre, l'allemand devance encore l'anglais comme seconde langue. L'impact de la réunification devrait se faire sentir. Si l'anglais demeurera, à l'évidence, la *lingua franca* internationale, l'allemand va retrouver une place en Europe.

Préférence pour le doublage ou le sous-titrage.

Les préférences entre doublage et sous-titrage dépendent bien sûr de la connaissance des langues étrangères. Aussi pourrait-on s'attendre à ce que les pays préfèrent-ils d'autant plus le doublage qu'ils avouent leur incapacité linguistique. Ce n'est pas exactement le cas. Certains pays, malgré des capacités linguistiques relativement élevées (l'Allemagne où 43 % déclarent comprendre l'anglais et 18 % le français) préfèrent massivement le doublage.

Outre les capacités linguistiques, elles-mêmes liées au niveau d'instruction, un autre facteur, sans doute capital sur le long terme apparaît : l'accoutumance. De façon caricaturale, on pourrait dire que les téléspectateurs préfèrent ce qu'on leur donne, en matière de programme comme en matière de traduction. Ainsi, 12 % des Allemands préfèrent le sous-titrage et 21 % des Français, alors que les premiers sont incontestablement plus polyglottes que les seconds.

Tirer cette conclusion fait pourtant jaillir immédiatement anathèmes et accusations de trahison. Une telle stratégie utilisée pour la défense de la langue française comme seule langue de tournage ne ressemble-t-elle pas à celle de la ligne Maginot ?

Pourtant cette position ne signifie nullement un abandon du combat pour la défense de la langue française : c'est un autre dossier ! Elle vise simplement à donner à l'industrie française de programmes les moyens d'attaquer le marché international.

2) Favoriser la création d'un second marché.

La création et le développement d'un second marché (1) dynamique des oeuvres audiovisuelles est une nécessité impérieuse pour une industrie de programmes hélas toujours fragile.

Il faut clairement affirmer que le débat sur l'indépendance des producteurs face aux diffuseurs demeure théorique tant qu'il n'existe pas de second marché intérieur et extérieur susceptible de rentabiliser les droits détenus.

De ce point de vue, il faut distinguer le développement d'un marché intérieur et, disons-le, francophone, de celui d'un marché international prenant en compte les risques de la coproduction et du tournage en une autre langue que le français.

La réduction de la durée de l'exclusivité de diffusion dont dispose une chaîne constitue une priorité pour la constitution d'un second marché.

Le rapport PROST (2) estimait que la durée ne devrait pas excéder trois ans à compter de la date de livraison de l'oeuvre.

(1) Le second marché de la production audiovisuelle est en quelque sorte celui de l'occasion par rapport au marché de première diffusion. Le producteur peut alors amortir son investissement s'il revend son produit sur d'autres chaînes hertziennes, d'autres supports (câble ou satellite, vidéo, chaînes locales) ou à l'étranger.

(2) Georges PROST, Président de l'I.F.C.I.C. (Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles), avait reçu pour mission en 1989 d'étudier les moyens d'améliorer les relations entre producteurs et diffuseurs.

Le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 (pris pour application du 3° de l'article 27 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication) a réservé au bénéfice de la production indépendante (et par son article 10) dix pour cent du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent des diffuseurs hertziens en clair.

L'une des trois conditions émises par le pouvoir réglementaire est que :

"la durée des droits de diffusion exclusifs cédés à la société ou au service n'est pas supérieure à quatre ans à compter de la livraison de l'oeuvre ; elle peut être de cinq ans au total lorsque plusieurs sociétés ou services participent au financement de l'oeuvre."

Cette disposition devrait cependant être considérée comme une étape. Une durée de trois ans paraît en effet un objectif à atteindre. Il ne semble cependant pas opportun de la fixer réglementairement mais d'inciter les diffuseurs à limiter d'eux-mêmes cette durée.

Ce caractère volontariste de la limitation de la durée d'exclusivité paraît indispensable. Il est en effet important de prendre en compte la nécessité pour le diffuseur d'amortir son investissement dans des conditions normales et donc de ne pas lui imposer une durée trop courte des droits de diffusion qui risquerait de correspondre à un moindre engagement financier du diffuseur à l'origine de la production.

Une telle politique pourrait être inscrite dans le cahier des charges des chaînes publiques comme étant une mission de service public. Il est en effet de l'intérêt général du secteur que le second marché se développe rapidement afin que les producteurs indépendants puissent se constituer un portefeuille de titres aisément commercialisables.

La constitution de ce portefeuille entraînerait nécessairement deux conséquences :

- d'une part, une amélioration de la qualité des oeuvres produites car les producteurs ont intérêt à créer des oeuvres susceptibles d'être revendues sur le second marché
- et d'autre part, un engagement financier plus important des producteurs qui le concevront alors comme un investissement à moyen terme.

De même et en complément de cette mesure, il paraît fondamental de limiter à l'autoconsommation de la chaîne le préachat ou l'achat de droits.

F. MENACES SUR LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE EN FRANCE.

Les formes de la crise de la production audiovisuelle et ses effets sont connus :

- un financement global du secteur qui s'accroît moins vite que les besoins en programmes des chaînes ;
- une réglementation nationale qui pèse fortement sur ce volume horaire par le mécanisme des quotas ;
- une diminution relative des financements apportés sur chaque heure par les diffuseurs ;
- une situation financière fragilisée pour les entreprises de production audiovisuelle ;
- un secteur en crise qui entraîne un retrait des financiers et des financements.

Ainsi la boucle est bouclée, alors même que de nouveaux éléments d'inquiétudes apparaissent.

C'est pourquoi, M. Hervé Bourges, président de France Télévision déclarait récemment (1) :

« Nous sommes à l'aube d'une période de crise sérieuse qui menace le secteur de l'industrie des programmes, dans son ensemble. »

Il accompagnait ce constat de l'annonce de mesures drastiques :

« Je tiens à préciser d'emblée que nous ne sommes, en revanche, pas disposés à nous fourvoyer dans des démarches tendant à maintenir certaines sociétés en survie artificielle, par le biais d'un chiffre d'affaires -obligé et salvateur-, s'agirait-il de maisons que nous connaissons et de producteurs que nous estimons. »

(1) Allocution devant les producteurs audiovisuels, jeudi 8 octobre 1992.

Et, joignant la parole aux actes, M. Hervé Bourges a fait part à l'assemblée des producteurs audiovisuels de l'envoi d'une lettre à M. Jacques Boutet, président du C.S.A., *« pour lui indiquer la décision de la chaîne, de changer de régime, en matière de quotas de production, pour l'exercice 1993. »*

Ainsi France 2, qui avait opté pour le régime des 20 % du chiffre d'affaires net en 1992, appliquera en 1993 celui des 15 % et des 120 heures d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française (diffusion commençant entre 20 heures et 21 heures).

Si cette décision est justifiée dans la note d'accompagnement transmise au Président du C.S.A., pour expliquer ce choix, *« par les perspectives d'évolution du budget 1993, qui auraient conduit, en maintenant l'option à 20 %, à une progression de 118 millions de francs pour la production, soit 19 % de plus qu'en 1992, ce qui déséquilibrerait profondément les comptes de la société. »*, il n'en demeure pas moins qu'elle se traduit par une économie d'environ 80 millions de francs sur la production de nouveaux programmes.

Dans une étude publiée en juillet 1992, l'observatoire de la communication du BIPE dressait lui aussi un bilan inquiétant du secteur de la production audiovisuelle largement *« sous-capitalisé »*.

A peine réglé leur contentieux avec Hachette sur une partie du passif de la Cinq, de nouveaux nuages s'amoncellent à l'horizon des producteurs audiovisuels. Selon une étude du Bureau international de prévisions économiques (BIPE) en cours de diffusion, le secteur de la production audiovisuelle (qui représente un volume d'investissement de 5,5 milliards de francs en 1991 contre 3,2 milliards de francs pour la production cinéma) se retrouve aujourd'hui confronté à *« une nécessaire restructuration, après une décennie de croissance non maîtrisée. Tout se passe comme si, dans l'euphorie de la croissance, l'économie de la production audiovisuelle avait pratiqué une fuite en avant qui n'est pas sans rappeler celle des économies de certains pays en voie de développement : une croissance artificielle soutenue par des obligations réglementaires, et financée par un endettement massif qui rend les sociétés très sensibles au niveau des taux d'intérêt »* souligne l'institut de prévisions au terme d'une analyse approfondie des comptes des principaux producteurs.

Selon les données recueillies par le BIPE, sur les 27 premières sociétés du secteur, seize affichent une rentabilité nette moyenne de l'ordre de 1 à 2 %, tandis que les onze autres (Hamster, C et D, Telecip, Anabase...) ont enregistré des pertes en 1990. Pis : le taux d'endettement des sociétés représente en moyenne 50 % de leur chiffre d'affaires et atteint même dans certains cas vingt fois leur chiffre d'affaires. «Le fonds de roulement de ces sociétés est donc structurellement négatif, ce qui gêne leur capacité de proposition et négociations avec les diffuseurs», souligne encore l'institut.

C'est dans ce contexte de grande fragilité, que les producteurs vont devoir "encaisser" le choc de la disparition de la Cinq. Selon l'étude du BIPE, qui tablait sur des «perspectives de production extrêmement moroses en 1992», le dépôt de bilan de la Cinq devrait entraîner «un manque à gagner de 196 millions de francs en 1992» pour l'ensemble du secteur, la chaîne ayant dépassé ses obligations de production l'année dernière. Le chiffre d'affaires des autres diffuseurs n'ayant pas augmenté en raison de la faible hausse de la redevance et de la dépression du marché publicitaire, «le montant global des engagements des diffuseurs vis-à-vis de la production nationale devrait diminuer de 2 à 3 % et au mieux stagner». Certes, à moyen terme, la disparition de la Cinq devrait favoriser l'arrivée à l'équilibre de M6, avec certaines répercussions positives potentielles dans le domaine de la fiction. Mais le BIPE table aussi sur les effets pervers d'une fragilisation de l'équilibre financier des chaînes publiques.

Dominé par une vingtaine de sociétés dont le chiffre d'affaires n'excède pas 200 millions de francs, le secteur de la production audiovisuelle devrait donc connaître un mouvement de concentration à travers des «rapprochements ou des fusions de sociétés situées sur des créneaux complémentaires», ou la «disparition pure et simple» d'un certain nombre de producteurs.

Outre une certaine «moralisation des pratiques comptables du secteur», le BIPE prône un assouplissement des obligations de diffusion d'oeuvres originales françaises des chaînes pour accompagner ce mouvement de restructuration.

Il rejoint ainsi les propositions de l'union syndicale des producteurs de programmes audiovisuels (U.S.P.A.), organisation la plus représentative de la profession en France. Celle-ci considère, en effet, qu'il est urgent de profiter de cette période difficile pour remettre à plat l'ensemble des mécanismes de régulation du système. Les producteurs de télévision ont depuis longtemps dénoncé (au contraire des associations de producteurs de films qui se sont battus pour), les effets pervers des quotas de diffusion. Ils constatent en effet que le système français a pour effet d'éparpiller les financements sur un très grand nombre d'heures : le respect des quotas oblige par exemple M6 à trouver 700 heures d'oeuvres françaises (OEOF) originales par an, alors que TF1 qui diffuse de nombreuses soirées de variétés (trois par semaine plus une par quinzaine) n'a « besoin » que de 500 heures environ. En consacrant à ces 700 heures de programme 1,5 MF de ce qui est un minimum, M6 devrait consacrer 1,05 milliard de francs, soit plus que son chiffre d'affaires 1990 pour seulement 8 % de son temps d'antenne. A un financement publicitaire donné et en faible croissance, l'investissement moyen par heure décroît, alors que s'accroît sans cesse le coût des oeuvres (recours aux vedettes qui font de l'audience, conventions collectives sur les rediffusions, nouvelles technologies, etc...). Ainsi, l'obligation « saine » qui consiste à amener les diffuseurs à investir 15 % de leur chiffre d'affaires dans les oeuvres (fiction, animation, documentaire) produites par les indépendants est complètement vidée de son sens par l'effet volume d'heures de quota de diffusion.

Votre rapporteur souscrit pleinement à cette analyse qui conforte sa position sur la nécessité de réformer le système des quotas de diffusion au bénéfice de quotas de production.

CHAPITRE V

LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL

A. BILAN DE L'ACTIVITE DU C.S.A.

Créé par la loi du 17 janvier 1989, le C.S.A. est composé de neuf membres désignés par fraction de trois, par le Président de la République qui en nomme le président, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale.

L'assemblée plénière du Conseil siège au moins deux fois par semaine, procède aux auditions utiles à ses décisions, crée des groupes de travail destinés à nourrir sa réflexion et sa doctrine sur des sujets aussi variés que la production, la protection de la jeunesse, le sport.

Plus de cinquante décisions par mois sont ainsi rendues, dont les deux tiers font l'objet d'une publication au Journal Officiel.

Mais le C.S.A., c'est aussi une administration de plus de deux cents personnes, qui visionne les programmes de l'ensemble des chaînes de télévision, écoute par sondage les programmes radiophoniques sur Paris, établit techniquement, grâce à un matériel informatique complexe, les plans de fréquences permettant ensuite de délivrer les autorisations d'émettre, calcule les temps de parole et d'antenne des groupes politiques, rédige chaque année des études publiées par le service de documentation.

L'ensemble de cette activité est retracée dans les rapports annuels du C.S.A., dans les bilans annuels des chaînes de télévision publiques et privées.

1. Le pouvoir de nomination

Le C.S.A. nomme quatre personnalités qualifiées, dont le président, aux conseils d'administration des sociétés nationales de programme.

Il a ainsi nommé M. Philippe Guilhaume, le 10 août 1989, puis M. Hervé Bourges le 19 décembre 1990 en qualité de président d'Antenne 2 et de FR3.

Il a aussi nommé en 1989, puis renouvelé le 25 novembre 1992, les mandats de :

- M. Jean Maheu, président-directeur général de Radio France,

- M. François Giquel, président-directeur général de RFO,

- M. André Larquié, président-directeur général de RFI.

Le C.S.A. désigne des personnalités chargées de le représenter dans divers organismes. Mme Monique Augé Lafon, conseiller du C.S.A., est ainsi membre de droit de la commission nationale de l'U.N.E.S.C.O., depuis le 4 décembre 1990.

Il a également le pouvoir de procéder à la nomination des membres des comités techniques radiophoniques, véritables "antennes" régionales du Conseil pour les radios FM.

2. Le pouvoir normatif et consultatif

Le pouvoir normatif du C.S.A. est restreint. Il est lié essentiellement au respect du pluralisme dans les émissions d'information politique.

Il fixe également les règles concernant l'organisation des campagnes électorales, les modalités du droit de réplique aux communications du Gouvernement, les émissions d'expression directe.

Le référendum du 20 septembre 1992 a ainsi fait l'objet d'une recommandation en date du 30 juillet 1992 destinée à assurer l'équilibre des temps de parole réservés aux organisations politiques et le respect du pluralisme.

Le Conseil est également compétent pour établir les règles de programmation des émissions de téléachat. La dernière décision en cette matière est intervenue le 20 octobre 1992.

Le pouvoir consultatif

Pour l'ensemble des activités relevant de sa compétence, le C.S.A. peut être saisi de demandes d'avis ou d'études par le Gouvernement, les présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat et les commissions compétentes de ces deux assemblées.

Quelques exemples :

- Le C.S.A. a formulé des propositions sur la télévision de service public, contribuant au débat parlementaire précédant le vote de la loi sur la présidence commune d'Antenne 2 et de FR3.

- Il a publié le 30 novembre 1989 un avis sur les projets de décrets relatifs à la production et à la diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles appelés couramment les "décrets quotas" suivi d'un nouvel avis en mars 1992 sur la modification de ces textes ; le 25 juillet 1991, un avis sur le projet de décret relatif à la publicité et au parrainage introduisant en droit interne les dispositions de la directive communautaire du 30 octobre 1989 et actualisant la réglementation existante ; le 28 juin 1991, un avis sur les projets de décrets relatifs à l'exploitation des réseaux câblés et à l'édition des services destinés à être distribués par câble.

Il peut également être consulté par le Conseil de la concurrence sur des pratiques restrictives de la concurrence et les concentrations économiques. Il l'a été notamment en 1990 sur le problème de l'achat d'espaces (fusion Carat-Eurocom).

Le Conseil est aussi consulté sur tout projet visant à rendre obligatoires les normes relatives aux matériels et techniques de diffusion ou de distribution par câble des services de communication audiovisuelle.

Les spécifications des signaux émis par satellite et par voie hertzienne sont soumises à son avis ; de même que les spécifications des réseaux câblés (dans ce cas, l'avis doit être conforme).

3. Le pouvoir d'autorisation

Le C.S.A. délivre des autorisations d'émettre aux radios FM et aux télévisions privées. Il autorise l'exploitation des réseaux câblés. Les satellites de diffusion directe entrent également dans son champ de compétence, ainsi que les chaînes distribuées par satellite de télécommunication.

L'attribution des fréquences nécessaires à la diffusion des émissions des radios et télévisions publiques, ainsi qu'à celles de la chaîne culturelle européenne (ARTE), est décidée hors appel aux candidatures. En effet, ces sociétés disposent en vertu de l'article 26 de la loi, d'une priorité d'accès aux ressources hertziennes.

a) Télévisions hertziennes

Pour les télévisions privées nationales, régionales ou locales, diffusées par voie hertzienne terrestre, la procédure d'autorisation est identique à celle suivie pour les radios privées.

Toutefois, la liste des fréquences disponibles est publiée en même temps que l'appel aux candidatures et l'audition publique des candidats est obligatoire. Les autorisations ont une durée maximale de dix ans.

Leur délivrance est soumise à la passation d'une convention entre le C.S.A. et l'opérateur.

Télévisions nationales

Après la disparition de la Cinq, malgré le plan de continuation présenté par Hachette en octobre 1990, le Conseil a procédé à une large consultation avant de se prononcer sur l'avenir du réseau laissé vacant.

Le 23 juin 1992, le C.S.A. a attribué -en application de l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée- les fréquences de ce réseau de 19 h 00 à 1 h 00 du matin à la diffusion quotidienne des programmes de la chaîne culturelle européenne ARTE. Il a simultanément lancé un appel aux candidatures pour la tranche horaire complémentaire (1 h 00-19 h 00).

Après avoir instruit les douze dossiers de candidatures déposés le 30 septembre 1992 et procédé aux auditions publiques les 10, 12 et 13 novembre 1992, le Conseil a retenu le principe d'une chaîne éducative, souhaité que les dispositions législatives soient prises afin de permettre la création d'une fondation ayant vocation à gérer une chaîne éducative. Il a par ailleurs demandé au projet Euréka des informations complémentaires concernant le tour de table, l'organigramme, la grille des programmes et le financement attendu, notamment des collectivités locales.

Les réémetteurs

Le Conseil a attribué, après plusieurs appels aux candidatures, de nouvelles fréquences hertziennes à la société M6, lui permettant aussi d'accroître sa couverture nationale.

Télévisions locales

Après les autorisations accordées par la C.N.C.L. à Télé Toulouse (T.L.T.), 8 Mont-Blanc et Télé Lyon Métropole (T.L.M.), le C.S.A. a porté le nombre de télévisions locales - en métropole et outre-mer - au nombre de onze.

Il a en effet autorisé :

- Aqui TV, sur une partie du département de la Dordogne le 6 décembre 1990 ;

- Télé Bleue, sur Nîmes et sa région, le 12 mai 1992 ;

- à la Réunion, Antenne Réunion (en clair) le 2 mars 1990 et Canal Réunion (cryptée) sur une même fréquence, le 19 août 1990 ;

- TCI Guadeloupe et Archipel 4 en Guadeloupe le 19 novembre 1991 ;

Par ailleurs, deux appels sont en cours d'instruction outre-mer ;

- un appel aux candidatures pour un ou plusieurs services de télévisions cryptées en Guadeloupe et Martinique. Deux dossiers ont été déposés. Les auditions publiques ont lieu le 4 décembre 1992 ;

- un appel aux candidatures pour un ou plusieurs services de télévisions en clair en Guyane. Lancé le 6 octobre 1992, il sera clos le 18 décembre prochain.

Télévisions temporaires

Le C.S.A. a autorisé des télévisions locales temporaires ayant pour objectif la couverture d'évènements locaux.

A titre d'exemple, trois télévisions de ce type ont été autorisées en 1991 et six depuis le début de l'année 1992.

Décrochages locaux

Le C.S.A. a autorisé les sociétés France 3 et M6 à des décrochages locaux d'information dans plusieurs villes de France.

b) Le câble

Le C.S.A. délivre des autorisations d'exploitation aux réseaux câblés.

Les autorisations d'une durée maximale de trente ans ne peuvent être accordées qu'à des sociétés, à des régies ou à des organismes H.L.M. sur proposition des communes.

Toute modification de l'offre de programmes d'un réseau est soumise à l'autorisation du Conseil.

Le C.S.A. doit par ailleurs conclure prochainement des conventions avec les chaînes françaises et étrangères distribuées par câble, en vertu de l'article 34-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée.

Le C.S.A. a autorisé, au 3 novembre 1992, 239 réseaux.

Le Conseil accueille favorablement les chaînes de programmation locale (actuellement 20 dans toute la France) et constate avec satisfaction le développement des chaînes thématiques françaises consacrées notamment au cinéma, aux enfants, au sport, à la musique...

c) Les satellites

Les services de radio et de télévision diffusés par satellite de diffusion directe (type TDF1/TDF2) sont autorisés par le C.S.A., pour une durée maximale de dix ans. Ces autorisations sont délivrées après appel aux candidatures, audition publique des postulants et signature d'une convention entre le titulaire du service et le Conseil.

Les services de radio et de télévision exclusivement diffusés sur un satellite de télécommunication (type Telecom 2) sont, pour leur part, soumis à un agrément du C.S.A. subordonné à la conclusion d'une convention avec le Conseil.

Le 20 avril 1989, le Conseil a délivré des autorisations de fréquences à six services de télévision et à trois services de radiodiffusion. Les incidents techniques successifs intervenus sur les deux satellites TDF1 et TDF2, ainsi que la défection de certains opérateurs, ont conduit le Conseil à réaménager à plusieurs reprises le bouquet initial.

Canal Plus, ARTE, France 2, Euromusique pour la télévision et les programmes Hector et Victor de Radio France et RFI pour la radio se partagent actuellement les différents canaux de ces deux satellites.

4. Le pouvoir de régulation

La communication audiovisuelle est libre et le C.S.A. est le garant de l'exercice de cette liberté dans les conditions définies par la loi.

Il veille ainsi à la diversification des programmes et vérifie que l'ensemble des principes légaux et réglementaires sont respectés par les diffuseurs.

a) La diversification des programmes

Ce principe guide le C.S.A. dans son action et ses décisions en ce qui concerne l'attribution d'autorisations sur les différents supports avec également le souci de réunir les conditions d'un meilleur équilibre économique du paysage audiovisuel français.

b) L'observation des programmes

- Les règles relatives à la diffusion

I° Oeuvres audiovisuelles et cinématographiques

Le Conseil doit veiller au respect des quotas de diffusion de ces oeuvres (expression originale française : 40 %, origine communautaire : 60 %) notamment aux heures de grande écoute fixées par le décret du 17 janvier 1990 modifié.

La loi du 18 janvier 1992 a ajouté au profit du C.S.A., dans ce cadre légal, le pouvoir de fixer annuellement les heures d'écoute significatives pour chaque service autorisé en fonction de sa spécificité (audience, programmation, importance de sa contribution à la production).

En matière d'oeuvres cinématographiques, il s'assure que les plafonds annuels ne sont pas dépassés et que les interdictions de programmation à certains jours et à certaines heures ne soient pas enfreintes).

Ce plafond est fixé par décret à 192 films par an dont 104 entre 20 h 30 et 22 h 00 sur les chaînes.

II° La protection de l'enfance et de l'adolescence

L'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée confie au C.S.A. la mission de veiller à la protection de l'enfance et de l'adolescence. Le Conseil exerce cette compétence depuis sa création avec une vigilance toute particulière.

La directive du 5 mai 1989 élaborée par le C.S.A. : Ce texte a institué, comme dans presque tous les pays européens, une période de protection avant 22 h 30 pendant laquelle les chaînes ne doivent pas diffuser de téléfilms violents (pour lesquels des comités de visionnage et une signalétique particulière doivent être mis en place), ou des films ayant fait l'objet d'une interdiction aux mineurs.

Pour ce qui concerne la diffusion des films interdits aux mineurs de moins de douze ans à 20 h 30, le C.S.A. a assoupli en 1991 les règles initiales. Il appartient désormais aux responsables des chaînes d'apprécier au cas par cas, la compatibilité d'un film avec la présence d'un jeune public.

Les films faisant l'objet d'une interdiction aux mineurs de 16 ans ne peuvent être programmés avant 22 h 30.

L'avertissement précisant que le film a fait l'objet d'une interdiction en salle est obligatoire avant la diffusion. Le C.S.A. a dû rappeler à plusieurs reprises ce principe à l'ensemble des diffuseurs afin de le faire respecter.

III° Pluralisme de l'information et des programmes

La loi de 1986, dans son article premier, énonce les principes fondamentaux au nom desquels l'exercice de la liberté de communication peut être limité. Elle retient notamment "le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion".

Le pluralisme de l'information : le C.S.A. a pour mission de veiller au respect du pluralisme de l'information en s'assurant de l'accès équitable à l'antenne des formations, personnalités politiques et organisations syndicales. A cet effet, des relevés concernant les interventions professionnelles et politiques sont régulièrement établis. Ils ont permis jusqu'ici de vérifier la bonne application de la règle dite "des trois tiers" (1/3 Gouvernement, 1/3 majorité, 1/3 opposition) dans les programmes.

A l'occasion du référendum du 20 septembre 1992, le Conseil a constaté que les diffuseurs étaient tous attentifs à ses recommandations. Ses observations ont été immédiatement suivies d'effet par les chaînes.

L'honnêteté de l'information

Le Conseil a eu l'occasion à plusieurs reprises de rappeler aux chaînes l'existence de ce principe à propos notamment des télévotes, de l'utilisation d'images d'archives pour illustrer un fait d'actualité et lors du conflit du Golfe Persique.

IV° Publicité, parrainage

Les principes généraux concernant le régime applicable à la publicité et au parrainage sont fixés par le décret du 27 mars 1992.

Le Conseil veille au respect de ces règles tant à l'égard des chaînes du service public que des chaînes privées.

A la suite d'une réflexion engagée en juin 1989, le Conseil a mis un terme en septembre 1991 à l'obligation de contrôle préalable pour les messages publicitaires. Il exerce désormais son contrôle après la diffusion à l'antenne de ceux-ci. Cette modification intervenue à la demande des professionnels a permis un allègement des procédures et a substitué un régime de responsabilité à un régime d'autorisation préalable.

V° Langue française

La loi confiant au Conseil la mission de "veiller à la défense et à l'illustration de la langue française", celui-ci procède à une analyse linguistique des programmes et s'assure de la qualité de la langue utilisée sur les antennes.

- Contribution des diffuseurs à la production d'oeuvres audiovisuelles et cinématographiques

• Production audiovisuelle

Le Conseil veille au respect des obligations en matière de production audiovisuelle définies par le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 modifié. Ce texte permet aux diffuseurs d'opter entre les deux solutions suivantes :

. consacrer chaque année au moins 15 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française (E.O.F.) et diffuser un volume horaire annuel minimum de 120 heures d'oeuvres communautaires en première diffusion en clair en France, dont la diffusion débute entre 20 h 00 et 21 h 00.

La société FR3 qui avait choisi cette option en 1991 n'a pas atteint le seuil des 15 %, ce qui représente un manquement de 30,4 millions de francs qu'elle s'est engagée à compenser par un investissement supplémentaire en 1992.

. consacrer chaque année au moins 20 % du chiffre d'affaires annuel de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres originaires de la communauté économique européenne et au moins 15 % de ce même chiffre d'affaires à la commande d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française.

Le Conseil veille également au respect par les diffuseurs des engagements de production pris lors de l'attribution des autorisations. En cas de non respect, il a préféré exiger des diffuseurs un report des engagements non tenus sur les exercices ultérieurs plutôt que de sanctionner. C'est ainsi que TF1 a accepté de consacrer à la production d'oeuvres d'expression française 22 millions de francs en 1991, et ce en sus de ses obligations légales. De même, M6 comblera en 1992 et 1993 le déficit de commandes de 117 millions de francs constaté à la fin de l'année 1991 sur les engagements pris en 1987.

Le même décret fixe 3 % du chiffre d'affaires net de l'exercice précédent, pour toutes les chaînes hertziennes en clair, le montant financier qu'elles doivent consacrer aux coproductions de films. Cette règle est, dans l'ensemble, respectée par les diffuseurs.

Le Conseil veille enfin à l'indépendance des producteurs par rapport aux diffuseurs.

5. Le pouvoir de sanction

Le C.S.A. dispose, en vertu de la loi, d'un véritable pouvoir de sanction administrative qui le distingue le plus souvent de ses équivalents européens.

Il exerce celui-ci, mais toujours après concertation préalable et avertissement officieux, la sanction n'étant que la dernière arme d'un organe régulateur avant

Par ailleurs, la gradation des sanctions demeure un principe dans l'application des textes.

a) Les principes

• Le secteur public

Le C.S.A. peut adresser des observations publiques, avec désignation éventuelle d'un de ses membres pour exposer celles-ci devant le conseil d'administration de la chaîne et recueillir une réponse. Il dispose également d'un pouvoir d'injonction en cas de manquement grave (art. 13 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée).

Ces pouvoirs sont jugés insuffisants par le Conseil qui souhaite disposer à l'égard des diffuseurs publics, de véritables moyens coercitifs en cas de manquement.

• Le secteur privé

Le C.S.A. a tout d'abord la possibilité d'utiliser la procédure de mise en demeure qui consiste à adresser une lettre aux diffuseurs, publiée au Journal Officiel et qui vaut avertissement. C'est la première étape d'un processus de sanction qui peut s'arrêter à ce simple stade ou déboucher sur le prononcé d'une véritable sanction de nature administrative.

Le Conseil dispose d'un éventail assez riche lui permettant d'infliger au diffuseur une suspension de l'autorisation pour un mois au plus, une réduction de la durée de l'autorisation dans la limite d'une année, une sanction pécuniaire (si le manquement n'est pas constitutif d'une infraction pénale) assortie éventuellement d'une suspension. Il peut aussi décider du retrait pur et simple de l'autorisation.

Lorsque le C.S.A. décide de prononcer une sanction autre qu'une mise en demeure ou une suspension, il demande, conformément à l'article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, au vice-président du Conseil d'Etat de désigner un rapporteur qui rédige un rapport notifié au titulaire de l'autorisation. Ce dernier peut alors présenter des observations écrites et le Conseil entend le titulaire ou son avocat en présence du rapporteur qui peut être consulté.

A l'issue de cette procédure, il décide ensuite de la sanction éventuellement applicable.

Le Conseil peut enfin, sans qu'il soit besoin d'utiliser cette procédure, obliger les diffuseurs à programmer l'insertion dans un programme d'un communiqué du C.S.A. (TF1 a été ainsi condamnée à diffuser un communiqué du C.S.A. avant le journal de 20 heures le 28 mai 1991, en raison de scènes violentes diffusées dans le cadre des émissions de Dorothée).

En cas d'urgence, le président du C.S.A. peut enfin saisir le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat qui statue en référé.

Secteur public et secteur privé

Le C.S.A. peut dénoncer au procureur de la République tout fait qui lui paraît de nature à justifier une sanction.

A l'égard des radios et télévisions privées, il dispose d'un pouvoir spécifique et légal de saisine du Parquet en cas d'émission "pirate" sans autorisation ou après un retrait d'autorisation ou encore s'il y a surpuissance des émetteurs.

b) Les applications

• Secteur public et secteur privé

Le C.S.A. peut adresser une simple lettre, publier un communiqué de presse ou encore convoquer les responsables des chaînes sans engager pour autant la procédure de sanction. A ce stade, le dialogue et la concertation tiennent lieu de règle.

Exemples :

- la diffusion d'une séquence consacrée au "Prince noir du périphérique", en 1989 sur la Cinq, qui présentait un reportage où un motard tentait de battre un record de vitesse sur le périphérique avec une caméra posée sur sa moto, a fait l'objet d'une lettre et d'un communiqué de presse ; le Conseil a estimé que, malgré les précautions oratoires du présentateur, il y avait là -même implicite- l'apologie d'une atteinte à l'ordre public ;

- le 16 janvier 1991, l'ensemble des responsables des chaînes ont été réunis afin de fixer une déontologie du traitement de l'information pendant la guerre du Golfe. Il a notamment été rappelé la nécessité d'identifier très clairement les images d'archives ;

- le 30 avril 1992, le C.S.A. a déploré auprès du président d'Antenne 2-FR3 le goût douteux de certaines séquences de l'émission "Double jeu" de Thierry Ardisson.

Secteur public (utilisation de l'article 13 de la loi)

Deux observations ont été faites au conseil d'administration d'Antenne 2 :

- le 24 octobre 1991 pour la diffusion d'"Un justicier dans la ville n° 2", film interdit aux moins de 16 ans; avant 22 h 30 ;

- en décembre 1991, pour la perte de maîtrise de l'antenne constatée lors de l'émission "Mardi soir" animée par Daniel Bilalian et consacrée à l'Extrême-droite.

Secteur privé

Une mise en demeure a été adressée le 11 juin 1991 à TF1 afin d'obliger la chaîne à avertir les téléspectateurs lors de la diffusion de films interdits aux moins de 12 ou 16 ans ou assortis d'un avertissement.

c) Les sanctions proprement dites

- Une sanction pécuniaire de 5 millions de francs a été infligée à la Cinq par une décision du 21 novembre 1989 pour avoir diffusé à 16 h 30 un épisode de la série télévisée intitulée "Vidéomania" et le téléfilm "Les voix de la nuit" à 20 h 30, comportant de nombreuses scènes de violence, notamment de violence sexuelle, de nature à heurter gravement la sensibilité des enfants.

- Une sanction pécuniaire de 300.000 francs a été infligée à M6 le 30 février 1992 pour la diffusion d'un téléfilm violent intitulé "Black cobra".

- Une sanction pécuniaire de 30 millions de francs a été prononcée en juillet 1992 à l'encontre de TF1 pour le non respect par la chaîne de son obligation de diffuser un minimum de 120 heures d'oeuvres audiovisuelles françaises en première diffusion (elle n'avait diffusé que 106 h 43 mn). Cette sanction est intervenue après le refus par la chaîne de prendre des engagements en compensation au manquement constaté.

Le C.S.A. a utilisé les autres sanctions prévues par les textes à l'égard des radios privées.

En matière de télévisions, celles-ci n'ont pas fait l'objet d'application. En revanche, à l'occasion de l'examen de leurs bilans annuels et, dans l'esprit de la régulation, le Conseil a plusieurs fois proposé aux chaînes des aménagements financiers supplémentaires afin de réparer les manquements constatés.

d) Remarque

Canal Plus obéit à un régime spécifique qui a fait l'objet d'une modification le 20 juillet 1992. Elle permet désormais au C.S.A. de proposer au concédant, c'est-à-dire au Gouvernement, une sanction éventuelle en cas de manquement constaté aux obligations fixées par le cahier des charges de Canal Plus.

6. Perspectives d'avenir

Le C.S.A., à de nombreuses reprises, a formulé des recommandations tout à fait intéressantes visant à assurer une meilleure régulation du Payage audiovisuel français.

Concernant le secteur public, le C.S.A. estime nécessaire de revoir le financement des chaînes par la revalorisation de la redevance et le remboursement par l'Etat des exonérations. Il appelle de ses voeux une clarification des structures des chaînes publiques et du fonctionnement de la Présidence commune.

Corrélativement, il considère qu'il serait souhaitable d'étendre aux chaînes publiques le pouvoir de sanction de l'instance de régulation.

Concernant le secteur privé, le Conseil est favorable à la restauration de la seconde coupure publicitaire et à l'accroissement de ses possibilités de moduler les obligations des chaînes en fonction de leurs spécificités.

Enfin, il lui apparaît utile de prévoir qu'une autorisation d'émettre puisse être attribuée à une fondation. Un assouplissement des règles anti-concentration, notamment en matière radiophonique, serait également utile.

B. PLAIDOYER POUR UNE INDEPENDANCE ET UNE AUTORITE ACCRUE DE L'INSTANCE DE REGULATION.

Votre rapporteur a toujours considéré que l'existence d'une autorité de régulation indépendante et forte était une condition indispensable au bon fonctionnement du secteur audiovisuel.

Il tient, à l'occasion des dernières décisions du C.S.A. qui ont donné lieu à de nouvelles polémiques, à rappeler les raisons d'une certaine « difficulté d'être » - pour employer une expression de Jacques Rigaud - de l'instance de régulation et à réaffirmer son souci de renforcer cette autorité.

1. Des décisions discutées.

Ainsi que le rappelait votre rapporteur, un organe arbitral ne peut sans doute satisfaire complètement personne, mais il semble qu'au cours des derniers mois, le Conseil ait reçu plus de critiques qu'au cours des années antérieures.

Au début de l'année 1992, le C.S.A. a été accusé d'inertie lors de la crise de la Cinq. Puis l'exercice, discuté, du droit de préemption du gouvernement sur le réseau de la Cinq au profit d'ARTE a fait renaitre les critiques sur l'attitude du C.S.A. à l'égard des pouvoirs publics, renforcées par la démission « pour raisons intellectuelles » de son directeur général J. E. Schoettl.

Dans un tel climat, plusieurs décisions prises au cours de l'été, concernant la campagne audiovisuelle du gouvernement pour le référendum, la sanction de TF1 pour manquement à ses obligations de production de fiction française, l'interdiction faite à France 2 de procéder à une extension insidieuse des interruptions publicitaires, ont donné lieu à un concert de critiques et à une relance des polémiques.

Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, semble donc être condamné à être considéré comme étant responsable d'une politique audiovisuelle dont il n'a pas la maîtrise.

2. Des critiques souvent injustifiées.

Votre rapporteur présentait quelques constatations dans une note du mardi 21 avril 1992 :

1) Depuis la création de la Haute Autorité en 1982, en passant par la Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL) en 1986, puis le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) en 1989, le législateur a voulu installer, avec plus ou moins de succès, une autorité de régulation indépendante du pouvoir politique. Cette institution est un maillon indispensable pour tenter d'obtenir l'équilibre du paysage audiovisuel. Elle a toujours besoin de temps pour s'affirmer -et les alternances politiques ne le lui donnent pas toujours-, mais plus encore besoin de pouvoirs réels que seule la loi peut lui donner.

2) Les attributions du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel sont clairement définies par la loi du 17 janvier 1989 modifiée. C'est dans ce cadre, et dans celui-ci seulement, que le C.S.A. exerce ses compétences. Il n'est donc pas possible de lui faire grief de respecter la loi.

3) On reproche pourtant au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de n'être pas intervenu pour sauver la Cinq. Le pouvait-il et comment ? Ayant délivré une autorisation en octobre 1990, pouvait-il faire autrement que demander que les engagements souscrits, avec la solennité que l'on sait, soient respectés ? Il faut rappeler qu'à l'exception du pouvoir d'appréciation des heures d'écoute significative, récemment introduit, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (C.S.A.) n'a pas de pouvoir d'appréciation des règles fixées par la loi. On remarquera néanmoins que l'Union Syndicale des Producteurs de l'Audiovisuel (USPA) s'est publiquement félicitée de son intervention positive dans la protection des producteurs créanciers de la Cinq.

4) On reproche au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de n'avoir pas averti les pouvoirs politiques des blocages législatifs et réglementaires risquant d'étouffer le système audiovisuel. C'est inexact. Il suffit de se reporter aux rapports annuels du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et aux prises de positions publiques de ses membres pour s'en rendre compte. La plupart sont du reste identiques aux positions, analyses, critiques et suggestions de la Commission des Finances du Sénat.

L'objectivité conduisait à reconnaître ces faits.

Toutefois, quelles qu'aient été les limites rencontrées par le C.S.A. dans son action, votre rapporteur constate que ce Conseil, rencontre dans l'exercice de son autorité, une véritable «difficulté d'être» ainsi que l'a excellemment exprimée M. Jacques Rigaud dans un article publié par la revue Commentaire (1).

3. Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel : une certaine difficulté d'être.

Les difficultés qu'éprouvent le C.S.A. sont révélatrices des contradictions d'une politique audiovisuelle échevelée.

a) Un champ de compétence hétérogène et lacunaire.

Le C.S.A., concernant le secteur public, nomme et destitue les présidents des sociétés et établissements du secteur public de l'audiovisuel mais n'a pas compétence, ainsi que le souligne Jacques Rigaud, sur le financement et la définition des orientations de ce secteur public puisque les moyens mis à la disposition des Présidents de société continuent de dépendre pour l'essentiel du gouvernement.

En revanche, pour le secteur commercial de l'audiovisuel, le C.S.A. a une compétence beaucoup plus large :

- il attribue les fréquences (radio et télévision)
- il définit les cahiers des charges,
- il contrôle le respect des engagements pris et des textes applicables,
- enfin, il a l'initiative du pouvoir de sanction, sous le contrôle du juge administratif.

Il est cependant à peu près démuné de pouvoirs à l'égard d'une chaîne privée, et non la moindre, Canal Plus, même si la révision du cahier des charges de cette chaîne, en juillet 1992, a toutefois légèrement accru les prérogatives du C.S.A..

(1) Commentaire, n° 59 - Automne 1992, «Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel ou la difficulté d'être».

Ainsi, selon M. Jacques Rigaud :

«le C.S.A. a une compétence mixte s'exerçant, sous des formes et à des degrés divers, sur la plus grande partie mais non sur la totalité de la communication audiovisuelle.»

b) des pouvoirs mal définis.

La plupart des instances de régulation qui existent dans le monde ont reçu du législateur national des pouvoirs très étendus, la loi se bornant à fixer un corps de principes très généraux. Il n'en va pas de même en France où la jurisprudence du Conseil Constitutionnel a fait obstacle jusqu'ici à ce qu'un véritable pouvoir normatif soit confié en propre à l'instance de régulation de la communication audiovisuelle.

M. Jacques Rigaud a, dans l'article précité justement rappelé certains principes du droit constitutionnel français qui rendent délicats l'exercice d'un pouvoir normatif par le C.S.A., tout en démontrant qu'aucun principe fondamental du droit ne s'oppose à ce que cette instance puisse recevoir une plus large capacité d'initiative et de négociation contractuelle :

«Le dogme français est en effet que le pouvoir réglementaire, lui-même subordonné à la loi, ne peut être attribué qu'à l'exécutif, sans pouvoir être subdélégué à une instance indépendante. Ce système n'aurait que des inconvénients limités si la loi et le règlement se contentaient de fixer des normes très générales, laissant une large part à la négociation contractuelle entre une instance de régulation et les opérateurs de la communication audiovisuelle ; aucun principe fondamental du droit ne s'oppose en effet à ce qu'une institution publique, même indépendante, ait la plus large capacité d'initiative et de négociation contractuelle avec des partenaires publics ou privés, dans un cadre légal défini. Telle n'est cependant pas la voie choisie, notamment depuis 1989 : la loi, loin de se borner à fixer un cadre général, est descendue à un niveau de détail dont personne ne semble avoir relevé qu'il était certainement contraire à l'esprit de l'article 34 de la Constitution. C'est ainsi que la loi elle-même a institué la règle de la coupure publicitaire unique des oeuvres de fiction diffusées aux heures de grande écoute par les télévisions commerciales. En outre, à l'initiative de Catherine Tasca, alors ministre de la Communication, la

loi a confié au pouvoir réglementaire -donc aux décrets pris à l'initiative du gouvernement- bon nombre des normes d'exploitation des télévisions, et surtout des télévisions privées.

Ainsi trop souvent, oubliant les limites de ses compétences, on en vient à lui imputer des responsabilités qui ne sont pas les siennes.

4. Pour un véritable pouvoir de régulation.

a) Dépasser les attaques inévitables...

En dépit des attaques dont fait l'objet l'instance de régulation, le renforcement de ses pouvoirs est indispensable.

Aux détracteurs du C.S.A., il est bon de soumettre quelques interrogations :

- L'exercice de l'autorité publique fait nécessairement des mécontents. Les uns se plaignent de son intransigeance, les autres de son indulgence. Est-ce parce que tel diffuseur ou tel organisme professionnel élève la voix que l'organe de régulation doit être regardé, sans autre examen, comme discrédité ? L'honnêteté intellectuelle consiste à faire la part des choses et à ne pas ajouter des mécontentements de sens contraire.

- Si les uns accusent le C.S.A. de laxisme et les autres d'acharnement répressif, n'est-ce pas que le Conseil a adopté une ligne médiane, juste, équilibrée ?

- Si des divergences publiques sont apparues entre le Gouvernement et le C.S.A., n'est-ce pas à porter au crédit de son indépendance ?

- Est-ce démériter que de tenter, dans l'action quotidienne de régulation, de concilier ambitions culturelles et réalités économiques ? De joindre à l'inflexibilité sur certains principes - particulièrement dans l'ordre de l'éthique des programmes et dans celui de la création- la recherche de la conciliation sur le reste ? De préférer la réparation effective à la sanction symbolique ? Tout cela n'est-il pas, au contraire, l'essence même de la régulation ?

- Est-il choquant, par ailleurs, qu'une instance chargée par la loi à la fois d'appliquer la règle et d'en proposer la réforme essaie de s'acquitter de cette double tâche ?

- Peut-on imputer au C.S.A. le lancement des nouvelles chaînes privées, les difficultés du plan câble, les problèmes de financement des chaînes publiques, les déconvenues du satellite de télédiffusion directe, alors que les faits générateurs de tous ces phénomènes sont antérieurs à l'institution du Conseil et que les moyens juridiques ou financiers d'y porter remède lui échappent.

b)... Pour des propositions constructives.

Le débat public ne sera utile qu'à la condition qu'il débouche sur une clarification des rôles, des pouvoirs et des moyens et ne se contente pas d'inutiles condamnations.

Il ne sert à rien de dénoncer le carcan législatif et réglementaire qui est effectivement largement inadapté, si l'on n'a pas la volonté de le transformer.

Votre rapporteur a toujours estimé que la véritable solution était de rendre l'autorité de régulation plus indépendante et plus forte. Cela ne peut se faire qu'en modifiant la loi et en donnant à cette institution un pouvoir général de modulation de forme contractuelle avec les différents intervenants. Le Conseil Constitutionnel s'oppose, à juste titre, à toute délégation du pouvoir réglementaire à une autorité indépendante. Qu'à cela ne tienne ! On peut aboutir à un compromis :

- la loi et le règlement fixent les objectifs qualitatifs et quantitatifs,

- dans ce cadre, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel dispose d'un pouvoir contractuel de modulation, permettant d'adapter, pour une période limitée, les règles à la situation de chaque intervenant.

En suivant cette voie, on rapprocherait le C.S.A. des instances de régulation, telles qu'elles existent au Canada et aux Etats-Unis.

Votre rapporteur a de nombreuses fois déjà, réclamé une application de règles différenciée en fonction du diffuseur.

Il a toujours considéré que la rigidité des procédures législatives et réglementaires était incompatible avec la souplesse indispensable dans un domaine aussi évolutif que l'audiovisuel, et faisait obstacle à des changements que le C.S.A. lui-même préconise mais dont il n'a pas la maîtrise.

Dans son dernier rapport, le Conseil a rejoint ce point de vue en préconisant que «la réglementation cède progressivement la place à la régulation (1) :

«La première présente nombre d'inconvénients : rigidité, uniformité, maintien -pour des raisons symboliques- de dispositions économiquement irréalistes. Elle réduit le rôle de l'autorité de régulation au seul souci de faire respecter des règles parfois inapplicables. Dans l'esprit des travaux préalables à la loi du 17 janvier 1989 (commission Rivero), il est indispensable de redonner toute sa portée à l'instrument conventionnel et de restituer à l'autorité de régulation une large compétence pour fixer les obligations des diffuseurs.

C'est seulement en effet dans un cadre négocié, donc souple et évolutif, en tirant parti de la connaissance du terrain dont dispose le Conseil, en lui faisant moduler les obligations selon les caractéristiques de chaque opérateur, que seront au mieux conciliés les impératifs culturels et le réalisme économique. C'est seulement par cette voie que les pouvoirs publics pourront favoriser la réalisation de ce qui doit être l'objectif fondamental dans ce secteur : la diversification de l'offre audiovisuelle.»

Certes la priorité de la régulation sur la réglementation pose également des problèmes d'ordre constitutionnel, mais la décision du Conseil Constitutionnel du 15 janvier 1992, qui a validé la disposition de la loi du 18 janvier 1992 confiant à l'instance de régulation le soin de fixer les heures au cours desquelles les proportions minimales d'oeuvres d'expression originale française et d'origine européenne doivent être respectées par les chaînes privées, a certainement constitué une première avancée appréciable.

(1) Rapport du C.S.A. pour l'année 1991, p. 13.

**C. SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS
FORMULEES PAR LE C.S.A. DANS SES RAPPORTS
POUR 1990 ET POUR 1991.**

Votre rapporteur constate que si des suites positives ont été réservées à plusieurs recommandations formulées par le C.S.A. dans ses derniers rapports annuels, tel n'a pas toujours été le cas, le gouvernement ayant dans plusieurs cas pris des dispositions qui ne répondaient pas aux souhaits du C.S.A. ou même qui s'y opposaient. Citons quelques exemples :

1/ Actualiser les cahiers des charges des sociétés nationales de programmes, en particulier celui de R.F.O. (p. 64 du rapport pour 1990).

Les cahiers des charges n'ont toujours pas été actualisés.

2/ Soumettre les chaînes du câble, à titre temporaire, à une réglementation minimale en laissant à l'autorité de régulation le soin de fixer les obligations par voie conventionnelle (p. 139 du rapport annuel pour 1991).

Dans son avis du 28 juin 1991, le Conseil avait suggéré des améliorations en matière de publicité (fixation par la convention de la durée des écrans publicitaires), de quotas de diffusion d'oeuvres audiovisuelles d'origine française (fixation d'un quota progressif par la convention) et de diffusion d'oeuvres cinématographiques (nombre maximal de films diffusables par les chaînes cinéma), qui ont été retenues.

De même, à la demande du Conseil, le nouveau décret prévoit un régime spécifique concernant les services spécialisés (éducatifs et professionnels).

En revanche, sur de nombreux autres points, le Conseil n'a pas été suivi :

- en matière de publicité : ouverture de la distribution pour les chaînes locales, de l'édition et du cinéma pour les chaînes locales et les chaînes thématiques ;

- en matière de cinéma : institution d'un système de pluridiffusion pour les chaînes locales et thématiques, assouplissement de la grille de diffusion des films pour les chaînes cinéma, assiette de calcul des obligations d'achat de droits de diffusion d'oeuvres cinématographiques pour ces chaînes, excès de contraintes sur les services en paiement à la consommation.

D'une manière générale, le Conseil avait considéré dans son avis du 28 juin 1991 que le régime conventionnel institué par la loi du 29 décembre 1990 n'avait d'intérêt que s'il permettait à l'instance de régulation d'adapter les obligations de programmation en tenant compte des spécificités de chacune des chaînes. Force est de constater que la souplesse ainsi demandée ne se retrouve pas dans le décret qui vient d'être publié, le Conseil n'ayant que peu de marge de manoeuvre dans la négociation des conventions.

3/ Etendre le pouvoir de sanction du Conseil à Canal Plus, ainsi qu'aux sociétés du service public France 2, France 3, Radio-France, et R.F.O. (p. 434 du rapport annuel pour 1991).

L'une des propositions émises par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, pour renforcer son pouvoir de sanction en ce qui concerne notamment son champ d'application, était d'étendre celui-ci à Canal Plus.

Dans son rapport annuel pour 1991 (p. 434) le Conseil rappelait, en effet, qu'*en l'état actuel du droit, Canal plus ne peut être sanctionné ni par le C.S.A., ni même, dans le silence du traité de concession, par le gouvernement.*

Le Conseil proposait un alignement sur les sociétés TF1, la Cinq et M6, en appliquant purement et simplement le dispositif prévu aux articles 42 et suivants de la loi du 30 septembre 1986 modifiée à Canal Plus.

Le gouvernement a partiellement répondu à cette attente par la publication du décret du 20 juillet 1992 approuvant l'avenant à la convention de concession conclue entre l'Etat et Canal Plus.

Ce texte constitue une innovation importante. Auparavant, la seule sanction pouvant être prononcée à l'encontre de Canal Plus par le concédant était la déchéance du concessionnaire. L'Etat dispose désormais d'une « échelle des peines » plus large et mieux adaptée : mise en demeure, réduction de la durée de la concession dans la limite d'une année, sanctions pécuniaires, insertion dans les programmes du service concédé d'un communiqué, retrait de la concession.

Cet avenant introduit donc un régime de sanctions symétrique à celui des chaînes privées. Toutefois, les sanctions ne sont pas infligées par le C.S.A., mais par le concédant. Le Conseil ne peut que constater les manquements du concessionnaire à ses obligations, et saisir le concédant d'une demande de sanction.

L'article 1er II de l'avenant ouvre cependant une possibilité de sanction par le Conseil en stipulant : *« Si le concessionnaire ne respecte pas les obligations ou ne se conforme pas à la mise en demeure mentionnée au I ci-dessus, le concédant, saisi d'une demande de sanction par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et pour autant que ce dernier ait renoncé à infliger une sanction au concessionnaire pour les mêmes faits sur le fondement de la décision n° 89-48 du 20 avril 1989, peut, selon la gravité de l'infraction, appliquer au concessionnaire une des sanctions suivantes :»*

Enfin, autre innovation, chaque année Canal Plus devra adresser un rapport de ses activités non seulement au ministre chargé de la communication, mais aussi au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

D. PROJET DE BUDGET POUR 1993.

Au titre de la loi de finances pour 1993, les crédits dont dispose le C.S.A. s'élèvent à 203 146 163 francs contre une dotation de 199 281 424 francs en LFI pour 1992, soit une augmentation 1,94 %.

En ce qui concerne les deux chapitres de crédits destinés aux rémunérations indemnités et allocations diverses (+ 3,614 MF soit + 6,92 %) l'augmentation résulte :

- des mesures acquises et de la provision pour hausse de rémunérations (+ 2,344 MF) ;

- d'une première étape de mise en oeuvre du régime indemnitaire prévu au profit des agents du Conseil par le règlement de gestion en vigueur depuis avril 1991. Cette première dotation, fixée à + 0,8 MF, correspond à environ 25 % de l'enveloppe nécessaire à la mise en oeuvre du régime indemnitaire dans sa totalité (3,5 MF) ;

- de l'attribution d'une dotation de 0,470 MF destinée à la rémunération de vacataires nécessaires :

- au Conseil pour assurer le suivi des élections législatives de 1993 (0,370 MF non reconductibles) ;

- aux comités techniques radiophoniques en période de surcharge (appels aux candidatures...).

Dans le domaine du fonctionnement, la très faible augmentation par rapport à 1992 (+ 0,250 MF soit + 0,17 %) recouvre principalement les mesures positives et négatives suivantes :

- la prise en compte de la hausse des loyers (+ 1,2 MF) ;

- des ajustements des crédits destinés à l'installation et au fonctionnement des comités techniques radiophoniques.

A côté d'une mesure négative (- 1,2 MF) justifiée par le caractère non reconductible de certains crédits obtenus en loi de finances pour 1992, le C.S.A. a obtenu + 1,3 MF correspondant :

- pour 0,3 MF (non reconductible) à la fin de la mise en place dans les comités techniques radiophoniques de matériels d'écoute et d'enregistrement ;

- pour 1 MF, à une mise à niveau du fonctionnement courant hors loyers de l'ensemble des CTR et au complément d'installation de l'un des deux CTR d'Outre-mer restant à équiper (Nouvelle-Calédonie et Polynésie Française).

- Une mesure nouvelle de - 0,810 MF au titre de l'informatique recouvrant :

. - 3,060 MF de crédits informatiques alloués en 1992 et non reconductibles ;

. + 1,720 MF au titre du maintien de l'existant ;

. + 0,530 MF pour le renouvellement du parc ;

. + 0,210 MF pour la réalisation d'une application nouvelle au profit de la direction administrative et financière.

- La participation à l'effort d'économie prévu par la lettre de cadrage (- 0,534 MF). Un abattement de 3 % a été opéré sur l'ensemble des dotations de fonctionnement de 1992, à l'exception cependant des crédits non reconductibles, de ceux destinés au financement des conventions qui lient le C.S.A. d'une part à Télédiffusion de France et d'autre part au Ministère de l'Intérieur, et également du poste loyers.

* * *

*

Votre rapporteur constate que sur le plan du fonctionnement, le rejet partiel ou total de certaines demandes de crédits du C.S.A. entraînera soit des reports dans la mise en place d'équipements soit des difficultés avec les organismes liés au C.S.A. par convention (essentiellement TDF) risquant de remettre en cause les prestations en matériel et personnel fournies, faute de revalorisation de la rétribution de ces services.

Enfin la participation à l'effort d'économie, s'appliquant à un budget comportant peu de marge de manoeuvre, ne pourra manquer de rendre difficile pour les services du C.S.A. l'exercice de l'ensemble des missions qui lui sont confiées.

CHAPITRE VI

LES CHAINES NATIONALES

A. FRANCE 2 ET FRANCE 3.

1. La mise en oeuvre du plan stratégique.

Devant la gravité de la situation du secteur audiovisuel public, désemparé face à un secteur commercial nouvellement arrivé et très pugnace, le Conseil des Ministres du 28 septembre 1988 décidait de faire du secteur audiovisuel public un pôle de référence et d'entraînement pour l'ensemble de l'audiovisuel.

La loi du 2 août 1989 instituant la Présidence Commune de ces deux sociétés était adoptée. La définition des objectifs généraux des deux chaînes publiques était précisée dans les contrats d'objectifs signés avec l'Etat en septembre 1990.

Les objectifs principaux retenus par ces textes étaient les suivants :

- coordination et complémentarité des programmes,
- élargissement et augmentation de l'audience,
- amélioration de la productivité,
- définition d'une stratégie de développement.

En juillet 1991, la liste des efforts à engager pour assurer le redressement des deux chaînes était précisée dans le plan stratégique pour la télévision publique pour la période de 1991-1994 présenté à l'Etat et aux conseils d'administration, par la présidence commune.

Ce plan assignait trois missions essentielles à la télévision publique :

1) mieux répondre aux attentes variées des téléspectateurs : télévision pour tous, la télévision publique doit élargir et améliorer son offre de programmes pour répondre à la diversité des goûts ;

2) affirmer sa spécificité : la télévision publique se doit d'être une télévision différente, plus variée et plus libre, grâce à un mode de financement ne dépendant pas uniquement des résultats d'audience ;

3) devenir un pôle actif de développement du secteur audiovisuel, en répondant aux impératifs industriels (norme D2Mac, télévision haute définition) comme à la nécessité d'assurer l'avenir de ses investissements dans la création.

Pour atteindre ces objectifs, le plan stratégique pour la télévision publique définissait ainsi les conditions d'un redressement durable :

1) un effort de qualité et d'innovation dans les programmes offerts aux téléspectateurs, de façon complémentaire par les deux chaînes ;

2) des économies de fonctionnement, par une organisation plus rationnelle de chaque société et leur rapprochement dans certains secteurs, afin de dégager très vite le maximum de ressources pour l'antenne ;

3) la rénovation des modes de gestion, par l'adoption de méthodes appliquées dans les entreprises commerciales ;

4) un projet commun pour Antenne 2 et France Régions 3.

Un peu plus d'un an après le lancement de ce plan stratégique, où en sommes-nous ?

Ce plan stratégique s'appuie, rappelons-le, sur un processus de réorganisation interne de Antenne 2 et de France Régions 3. Redressement, rapprochement, et regroupement constituent les trois volets de ce projet, dont la mise en oeuvre a été engagée dès l'été 1991.

L'action menée à l'intérieur de chaque chaîne s'est traduite par un effort de gestion et de réorganisation.

Grâce notamment aux dotations exceptionnelles de l'Etat, les comptes d'Antenne 2 et de France Régions 3 rejoignent l'équilibre dans les délais qui avaient été définis.

Le réaménagement de certains services a été mené selon le calendrier établi.

Il fallait en effet, mettre un terme aux doublons et dysfonctionnements qui prévalaient, il n'y a guère, entre Antenne 2 et France Régions 3.

a) France 2 : amélioration

Les principaux indicateurs de la situation financière de Antenne 2 pendant les quatre années écoulées sont les suivants :

en millions de francs

	1988	1989	1990	1991	1992
Recettes publicitaires 1/	1859	1646	1549	1545	1650
Charges d'exploitation 2/	3193	3187	3734	3863	4023
Résultat net	100	329	(744)	(93)	234 4/
Capitaux propres	875	550	312	144	320 4/
Pour mémoire					
Résultat budgétaire	(38)	(277)	(639)	(286)	23
Part d'audience 3/	27,2	23,4	22,14	21,3	23,5 5/

1/ Avant le prélèvement du compte de soutien et y compris le parrainage.

2/ Non compris les amortissements et autres provisions.

3/ Moyenne annuelle, individus âgés de 6 ans et plus.

4/ Exercice non clos.

5/ Janvier - Août 1992.

Ces indicateurs montrent que, jusqu'en 1990, Antenne 2 a très mal résisté à la concurrence des chaînes privées, notamment celle de TF1 privatisée en 1987. Les accroissements de dépenses que les dirigeants successifs ont entrepris dans l'espoir de rendre les programmes plus attrayants n'avaient pas permis d'enrayer la baisse de la part d'audience. Le délai inévitable entre la décision de produire et la diffusion du produit fini explique en partie cela. La baisse des parts d'audience a entraîné les recettes publicitaires dans sa chute. En dépit des augmentations des ressources publiques mises à la disposition de la société, celle-ci a enregistré des déficits croissants. Les pertes cumulées pendant cette période auraient pu l'amener au bord du dépôt de bilan puisque les fonds propres sont devenus largement négatifs au 31 décembre 1990.

Afin de redresser cette situation l'Etat a décidé de reconstituer les fonds propres à hauteur de 500 millions de francs, d'autoriser un déficit de 295 millions de francs pour l'exécution du budget 1991 et d'apporter un accroissement de redevance et autres ressources publiques égal à 500 millions de francs. Simultanément, la société préparait et mettait en oeuvre un plan de réorganisation interne, accompagnée d'un plan social, devant se traduire par des économies s'élevant à 150 millions de francs en année pleine.

Ainsi, Antenne 2 a pris, avec l'aide de l'Etat actionnaire, des mesures de redressement efficaces en 1991.

Ces mesures ont été les suivantes :

1) La situation financière a été en grande partie assainie comme en témoignent la reconstitution des fonds propres et l'amélioration des résultats budgétaire et comptable.

2) La réorganisation de l'entreprise et le plan social qui l'accompagnait ont été conduits rapidement afin de rapprocher les modes de gestion d'Antenne 2 de ceux des sociétés commerciales, même s'il reste encore beaucoup à faire. Cette double action s'est traduite par plus de 370 départs et par de nombreux changements dans les conditions de travail.

3) L'investissement dans les programmes stockables (fictions, documentaires etc...), dans les équipements techniques et dans l'informatique a été augmenté.

Antenne 2 a poursuivi en 1992 l'exécution du plan de réorganisation interne introduit en 1991 et achève celle du plan social.

A fin juin 1992, les départs dans le cadre du plan social sont estimés à 373, dont 4 licenciements "secs" seulement et 1 cas restant à régler. La direction a dû refuser 55 départs volontaires qui l'auraient privée de qualifications dont l'entreprise a besoin. Le coût du plan social est estimé à 153,6 millions de francs. Par rapport au budget 1991, les économies générées par le plan social et la réorganisation interne sont estimées à 55,5 millions de francs en 1991 et 152,6 millions en 1992, dont 90,7 millions au titre de la réduction de masse salariale et de charges sociales. L'effectif budgété doit, selon les estimations de juin, diminuer de plus de 5 % entre décembre 1991 et décembre 1992.

La grille des programmes a été modifiée progressivement pour la rendre à la fois plus conforme aux exigences du secteur public et plus compétitive sur le marché télévisuel. Il faut constater néanmoins que l'audience et les recettes publicitaires ont encore légèrement baissé en 1991, même si les deux derniers mois de l'année étaient à la hausse.

Le redressement s'est fait sentir à compter de 1992 en deux temps. Le premier déclic a été celui obtenu par les grands événements sportifs de l'année 1992 : Jeux Olympiques d'Albertville et de Barcelone, Eurofoot. La couverture de ces événements par la télévision publique, qui a su coordonner ses antennes a drainé vers elle une large audience.

Enfin, France 2 diffuse ses programmes 24 h /24 depuis le printemps 1991. Parallèlement à son réseau terrestre la chaîne diffuse également ses programmes par le satellite TDF2 depuis le 1er janvier 1991 dans la norme D2 Mac avec des émissions en format 16/9e et son stéréo.

b) Le redressement de France 3.

Les principaux indicateurs de la situation financière de FR3 pendant les quatre années écoulées sont les suivants :

en millions de francs					
	1988	1989	1990	1991	1992
Chiffres d'affaires 1/	3164	3313	3735	3982	4632
Charges d'exploitation 2/	3178	3290	3888	4081	4627
Résultat net	23	21	180	29	4/
Capitaux propres	685	751	343	361	413 4/
Pour mémoire					
Résultat budgétaire	8	3	(60)	(47)	5
Part d'audience 3/	8,4	10,2	11	11,3	11,3 5/

1/ Avant les prélèvements du compte de soutien et y compris le parrainage.

2/ Non compris les amortissements et autres provisions.

3/ Moyenne annuelle, individus âgés de 6 ans et plus.

4/ Exercice non clos.

5/ Janvier - Août 1992.

Les indicateurs ci-dessus rappelés montrent que la situation financière de FR3, tout en restant sensiblement meilleure que celle d'Antenne 2, s'est dégradée en 1990. Cherchant à accroître son audience, la chaîne a poursuivi pendant cet exercice des objectifs d'antenne et de production plus ambitieux que prévus. La croissance des charges d'exploitation s'est accélérée dépassant celle du chiffre d'affaires. Après plusieurs années d'excédents, les comptes budgétaires ont dégagé un déficit de 60 millions de francs et le compte de résultats une perte nette correspondante de 180 millions de francs.

En 1991, l'Etat a décidé d'autoriser la société à présenter le budget 1991 en déficit à hauteur de 255 millions de francs. Dans le même temps, la direction préparait et mettait en oeuvre un plan de réorganisation interne, accompagné d'un plan social, qui devaient générer des économies totalisant 280 millions de francs en année pleine. Ces mesures devaient permettre à FR3 de dégager assez de ressources pour poursuivre l'augmentation des dépenses consacrées aux programmes et à la recherche d'une audience accrue.

Les résultats de cette action ont été les suivants :

1) La tendance marquée au déficit a été inversée alors que l'audience et les recettes publicitaires poursuivaient leur amélioration en 1992. La croissance des charges a été fortement freinée.

2) Le contrôle de gestion a été renforcé dans le même temps qu'étaient mis en place les outils informatiques indispensables pour améliorer l'efficacité de la gestion. Malgré le retard pris par le plan social, les économies dues à la réorganisation interne ont totalisé 78 millions de francs en 1991. Ce montant est à comparer aux 46 millions de francs prévus à l'origine pour 1991 et à l'objectif de 280 millions de francs en année pleine qui doit être atteint fin 1993.

La mise en oeuvre du plan social a pris environ six mois de retard sur le calendrier de juillet 1991 et par rapport à celui d'Antenne 2.

Elaboré au cours du second trimestre 1991, le plan de réorganisation interne de FR3 a été présenté pour la première fois au comité central d'entreprise le 23 juillet 1991 et approuvé par le conseil d'administration le 24 juillet 1991. Outre les mesures tendant à réduire les charges générales de l'entreprise ou celles de ses filiales les refacturant à FR3, ce plan prévoyait la suppression de 485 emplois. Cette mesure fut contestée par les représentants du personnel qui engagèrent une action en référé dans le but de faire annuler la procédure engagée.

Le 23 janvier 1992, la direction générale de FR3 et les organisations syndicales ont signé un accord, définissant le cadre et l'esprit dans lesquels le plan de réorganisation et le plan social d'accompagnement pouvaient s'effectuer.

Sur les 536 suppressions d'emplois prévues par le plan, quelque 460 cas sont réglés à l'automne 92. Les départs s'étalent sur 1992 et 1993. Le coût du plan est provisionné dans les comptes 1990 et 1991 à hauteur de 231 millions de francs. Les économies de charges salariales et sociales attendues du plan sont estimées stricto sensu à 131 millions de francs en année pleine ; elles ne seront obtenues pleinement qu'en 1994.

Sur le plan des programmes France 3 a connu une évolution prudente.

Entre 1988 et 1992 les heures de diffusion sont passées de 13 749 heures à 14 155 heures.

La programmation n'a pas subi de modification majeure, les faits marquants ont été constitué par la diffusion de la Sept le samedi après-midi, de 1990 à 1992, et le lancement de plusieurs journaux de proximité (Perpignan Hebdo, Tarn 3, journaux locaux à Lille-Metz-La Rochelle) et l'extension progressive des heures de diffusion des régions.

L'exercice 1992 devrait voir le redressement financier entièrement consolidé.

Pour autant, la situation de la chaîne reste fragile. Elle ne dispose que de réserves de la redevance et des subventions de l'Etat pour les 80 % de ses ressources et les recettes publicitaires sont concentrées sur les heures de grande écoute. Enfin, la diffusion d'ARTE sur le réseau de la Cinq à compter du 28 septembre 1992 ne peut pas être sans incidence sur le positionnement de FR3 vis-à-vis des téléspectateurs et sur l'accès de la chaîne aux ressources publiques.

2. Les modalités du rapprochement.

Le plan stratégique se décline en trois temps :

Premier temps : redressement des chaînes publiques.

Deuxième temps : rapprochement d'organes de direction et harmonisation de leurs lignes de programmes.

Troisième temps : regroupement des services concourant aux antennes nationales.

Dans le cadre de cette dernière phase, certaines dispositions effectives ont déjà été prises.

Depuis 1991, un certain nombre de secteurs clés des deux sociétés ont été confiés aux mêmes personnes. Ces secteurs sont désormais au nombre de 5 : l'antenne, l'information, le sport, les études et la jeunesse. Et la liste ne semble pas devoir être close, d'autres projets étant en préparation.

Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel a considéré, à l'occasion de l'examen des bilans 1991 d'Antenne 2 et de FR3 que :

«La poursuite de la politique de rapprochement entreprise, qui se traduit notamment par la nomination de directeurs communs à Antenne 2 et FR3 et le projet de mise en place d'institutions communes, est difficilement compatible avec le cadre juridique actuel et ne peut, à terme, qu'aboutir à une fusion des deux sociétés.»

Il convient, dans ces conditions, que le législateur lève rapidement l'ambiguïté qui résulte de la loi du 2 août 1989 sur la présidence commune et décide si une telle fusion doit être tenue pour l'objectif à atteindre.»

Votre rapporteur craint toutefois que la complexité de l'organisation des différents niveaux de décision au sein des deux sociétés et de structure de la présidence commune n'ait pas que d'heureuses conséquences.

Les risques d'interférence entre les compétences du président commun et de ses directeurs communs et celles des directeurs généraux de chaque chaîne ne sont pas négligables, ainsi que l'a confié, M. Eric Giully, directeur général d'Antenne 2, au moment de son départ (1). A la question *«qu'est-ce qui rend difficile la coexistence d'un directeur général et d'un homme comme Pascal Josèphe, adjoint chargé de l'antenne des deux chaînes ?*

Il répondait :

«Il en résulte un problème de structure qui réapparaît à travers deux difficultés. Un, le temps. On ne peut pas être sur deux chaînes à la fois quand on a des responsabilités opérationnelles. Le résultat est qu'on n'arrive plus à avoir un processus de décision rapide et efficace. A vouloir tout concentrer sur quelques personnes, on aboutit à une impossibilité pratique de fonctionner. Deuxièmement, et c'est la difficulté de fond : lorsqu'on est sous l'autorité de trois personnes (le président et les deux directeurs généraux), on est sous l'autorité réelle de personne. Ou d'un seul. Et ce n'est pas dans notre cas le directeur général.»

Votre rapporteur constate les progrès réalisés dans le redressement financier des sociétés et la mise en place de grilles de programmes cohérentes.

(1) Libération du 17 juillet 1992.

Il note néanmoins que s'il y a redressement financier, celui-ci s'explique en grande partie grâce aux dotations exceptionnelles de l'Etat.

Ainsi, plus qu'un redressement dans la maîtrise des dépenses, c'est d'un redressement dans l'augmentation des ressources qu'il s'agit !

Il observe que la rationalisation des structures, pour nécessaire qu'elle soit, repose essentiellement sur la réduction du nombre de personnes employées.

Enfin, comme le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, il se demande si l'évolution en cours demeure compatible avec le cadre juridique actuel.

3. La remontée de l'audience.

La légitimité du service public repose sur la qualité des programmes, mais également sur l'adhésion du plus large public.

Sur ce dernier point, votre rapporteur constate une amélioration certaine.

a) France 2.

La dégradation continue depuis 1986 semble devoir s'inverser.

En 1991, la chaîne souffrait encore d'une « absence d'identité » relevée par le C.S.A. qui devait se traduire par une audience déclinante par rapport à l'année précédente.

En revanche, en 1992, la chaîne a amorcé une remontée dès les premiers mois de l'année. Cette remontée s'est concrétisée lors de la disparition de la Cinq.

Audience de France 2

	1990	1991	Janvier-Août 1992
Durée d'écoute par individu	41 mn/j	40 mn/j	42 mn/j
Part d'audience	22,2 %	21,3 %	23,5 %

b) France 3.

L'audience de France 3 a légèrement progressé durant l'année 1991 et de manière beaucoup plus sensible durant le premier semestre 1992 :

Audience de France 3

	1990	1991	Janvier-Août 1992
Durée d'écoute par individu	20 mn/j	22 mn/j	24 mn/j
Part d'audience	11 %	11,3 %	13,5 %

Comme pour France 2, votre rapporteur note de cette évolution favorable.

Pour France 2 et France 3, les parts d'audience mensuelles sont, en moyenne, de :

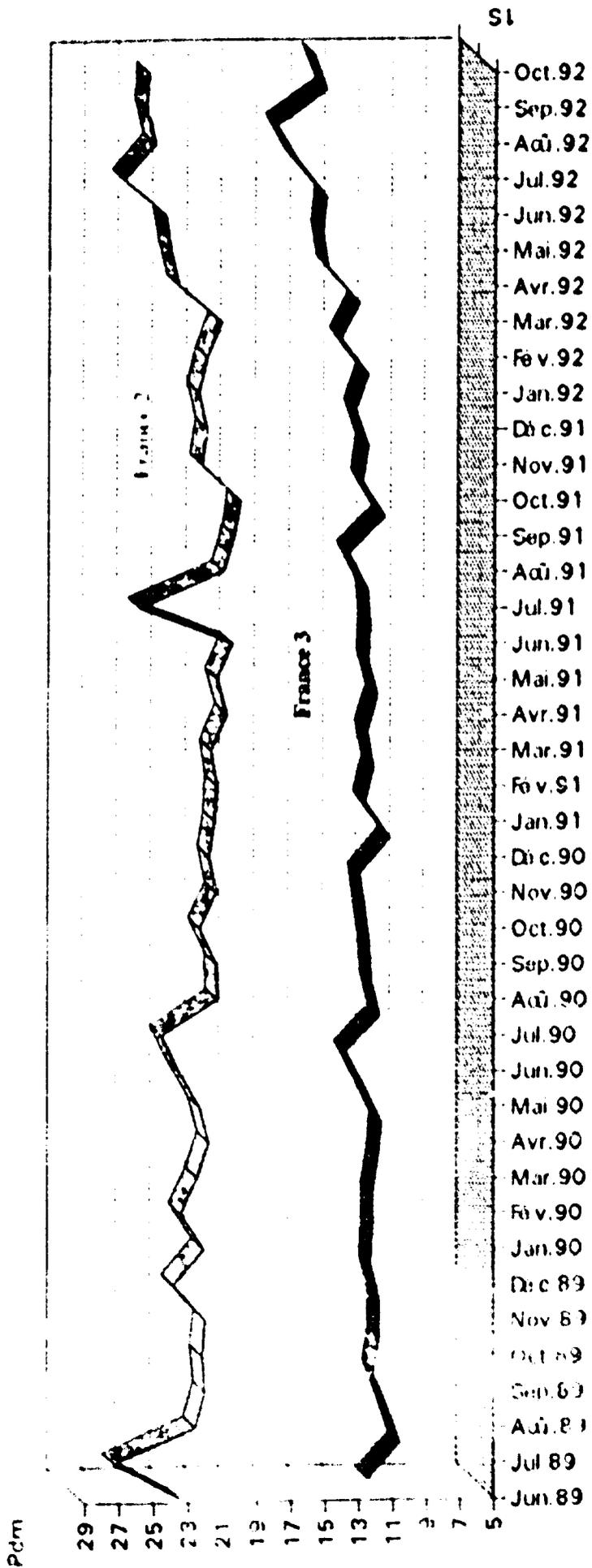
	1990	1991	1992 (janv. -sept)	1992 (avril - septembre)
France 2	22,2 %	21,3 %	23,8 %	24,8 %
France 3	11,1 %	11,3 %	13,7 %	14,6 %
Ensemble	33,2 %	32,6 %	37,5 %	39,4 %

Aujourd'hui le pôle public dépasse les 39 %, alors que la chaîne commerciale TF1 se maintient au-dessus de 40 %.

Mais cette évolution ne doit pas pour autant s'accompagner par l'application au secteur public du «format» d'une chaîne privée. La multiplication des jeux et des «reality-show» et des émissions dites d'animation sur la télévision publique n'est sans doute pas une évolution satisfaisante.

La recherche de la plus large adhésion a un prix...

EVOLUTION DE L' AUDIENCE DE FRANCE 2 ET FRANCE 3



4. L'avenir de FR3 : analyse de l'action régionale.

a) Le débat.

Le débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale le 23 avril 1992 sur la situation de l'audiovisuel et de la presse a permis de faire l'analyse des positions exprimées par les différentes sensibilités politiques sur la question de l'avenir de France 3.

Si les interventions ont toutes été dans le sens d'un renforcement de l'action de France 3, les solutions préconisées pour atteindre cet objectif ont pour leur part varié.

Depuis, plusieurs déclarations parues dans la presse ont fait état de nouveaux projets de privatiser, ou encore de « vendre par appartements » France 3.

Votre rapporteur estime totalement inopportune cette idée de casser cette chaîne de proximité qu'est France 3.

Il considère en effet que si l'action régionale de France 3 est sans doute encore perfectible, les progrès déjà enregistrés sont incontestables.

S'il souhaite voir dans l'avenir ce rôle de chaîne de proximité se renforcer encore davantage, car la France a besoin d'une chaîne régionale qui s'intéresse au quotidien de ses citoyens et de tous ses citoyens, en revanche, il tient à souligner les risques inhérents qu'engendrerait un trop grand « rapprochement » entre les pouvoirs locaux et la ligne éditoriale des chaînes régionales.

La dimension nationale de France 3 lui semble à cet égard, un contrepois indispensable.

Enfin, il estime qu'un tel bouleversement du paysage audiovisuel ne ferait une nouvelle fois que raviver des plaies à peine cicatrisées.

Les chaînes sont, on l'oublie parfois, des entreprises - qu'elles soient privées ou publiques- il faut donc leur donner le temps -et les moyens- de se développer.

Votre rapporteur estime pour sa part, qu'une réflexion approfondie et dépassionnée est, à présent, nécessaire.

Et celle-ci ne peut débiter que par l'examen des résultats de l'action régionale de France 3.

b) Analyse de l'action régionale de France 3.

Depuis sa création, la troisième chaîne s'est toujours efforcée de concilier avec plus ou moins de succès les deux finalités suivantes :

- diffuser un grand programme national à vocation généraliste et permettre à la régionalisation audiovisuelle de s'exprimer.

France 3 exerce trois types d'activités :

1/ la diffusion d'un programme national, seize heures par jour ;

2/ la diffusion de journaux quotidiens d'informations réalisés par chacun des 25 bureaux régionaux d'information ;

3/ des programmes décentralisés : conçus et réalisés par les douze stations régionales.

Aujourd'hui, France 3, qui est présentée comme la chaîne des régions, tente d'amplifier sa vocation régionale, ce qui correspond à la réalité des hommes (80 % du personnel est en région).

LES ATOUTS DE FRANCE 3 POUR UNE ACTION RÉGIONALE :

1/ Une diffusion sur l'ensemble du territoire national.

En desservant plus de 99,5 % de la population, son réseau d'émetteurs lui permet de décentraliser sa programmation sur la totalité des régions administratives, sans se limiter (comme le ferait l'initiative privée) aux grandes métropoles ou aux seules parties du territoire économiquement les plus riches.

2/ Une gestion de l'antenne qui peut être décentralisée.

Sous réserve de quelques adaptations, ses stations régionales sont équipées de régies techniques de diffusion (blocs programmes) qui leur permettent de gérer la totalité de l'antenne «en décentralisé».

3/ Les bornes audiovisuelles.

Son potentiel de reportage et les multiples points d'accès aux faisceaux de transmission tissent un «maillage» sans équivalent pour la couverture de l'actualité décentralisée : pour traiter une information plus localisée, ce dispositif peut être complété par des «bornes audiovisuelles» qui permettent, dans les journaux régionaux, des inserts ou les duplex avec des équipes dites «excentrées».

4/ Les moyens de l'information.

- 25 bureaux d'information, répartis dans toute la France.
- 48 bureaux permanents.
- Le rendez-vous du 19-20 qui offre une information complète, locale, régionale et nationale en parfaite symbiose.
- Une agence d'images, Info Vidéo 3, au service des chaînes françaises et étrangères.

Ainsi l'édifice de l'information régionale présente trois étages :

- le journal télévisé régional,
- les télévisions de proximité et

- les bureaux départementaux où se trouvent les équipes décentralisées et les bornes audiovisuelles.

5/ L'appareil de production.

Dans le cadre de la modernisation des modes de gestion, l'outil régional de production a été restructuré avec la création d'unités régionales de production regroupées en six pôles. (Cette restructuration a été ressentie très durement dans la société).

La réforme de l'instrument de production a pour objectif d'offrir des performances économiques comparables à celles de la concurrence privée, au service des émissions de la chaîne, mais aussi des clients régionaux et nationaux.

6/ France 3 : la première agence d'images de France.

France 3 n'est pas seulement un assemblage de stations régionales décrochant autour d'un programme -selon le schéma d'un network à l'américaine, c'est aussi une agence d'images. Seuls les réseaux d'agences de l'AFP pour la presse écrite ou des stations décentralisées de Radio France, dans le domaine audio, peuvent lui être comparés, en ce qui concerne la collecte de l'information au sens large.

Ainsi, chaque bureau décentralisé de France 3 Ouest a pour mission d'assurer la couverture immédiate de l'actualité locale et de participer ainsi à la mise en valeur du patrimoine départemental. Ses sujets vont « remonter » vers les différentes éditions, TV de proximité, actualités régionales, journaux nationaux de la chaîne via Info-Vidéo 3, voire l'international, par l'intermédiaire des échanges de l'UER, l'Union Européenne de Radiodiffusion.

Les 25 bureaux régionaux d'information de France 3 s'appuient ainsi désormais sur 47 bureaux excentrés -et bientôt cinquante- où sont installées des bornes audiovisuelles permettant la transmission instantanée des reportages par faisceaux. Via ce système les équipes ont ainsi fait remonter plus de sept mille sujets entre le 1er janvier et le 1er septembre 1992. Soit potentiellement, sur une année pleine, quelque dix mille sujets.

C'est l'originalité du système interne d'agence propre à France 3, de favoriser la circulation des images afin d'offrir pour chaque sujet une information venant du plus près possible de la source.

LES DERNIERES AVANCEES EN MATIERE D'ACTION REGIONALE

1/ Davantage de programmes régionaux

- Près de 6 000 heures régionales seront programmées en 1992.

- Le mercredi soir et les samedis après-midi (12 h à 18 h) sont consacrés aux programmes régionaux depuis le 12 septembre.

- Une multiplication prévue des prises d'antenne exceptionnelles, à l'occasion d'événements importants intéressant les régions.

Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel devant ces progrès, a relevé «la qualité de l'effort accompli dans le domaine de la télévision régionale».

2/ L'information régionale

- Une information régionale sept jours sur sept,

- Des éditions régionales qui atteignent, dans le cadre du journal «19-20», 30 à 45 % de part d'audience.

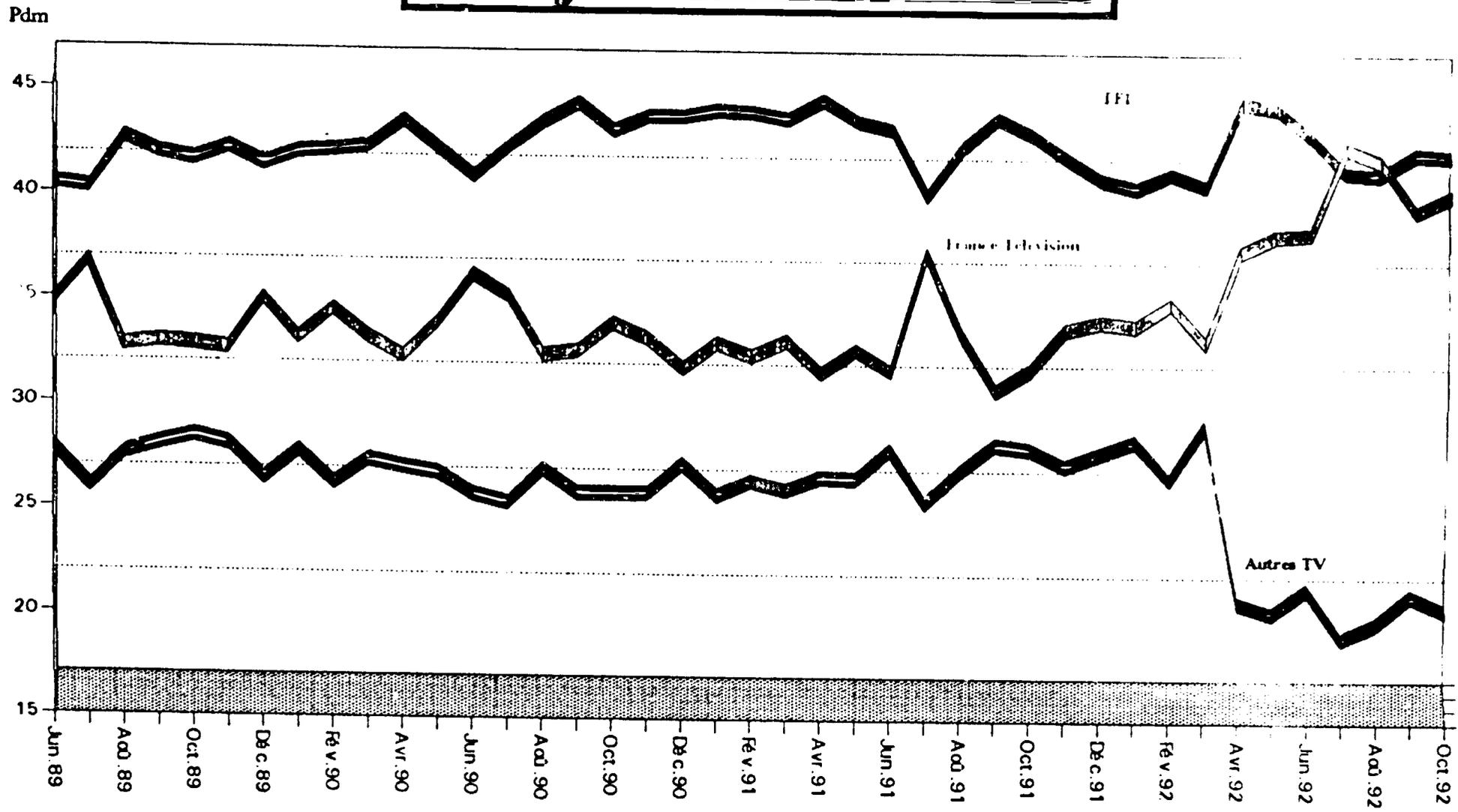
- Pour 1993 : davantage d'informations régionales dans le «19-20».

- L'information de proximité de 19 h à 19 h 10.

En 1991, trois nouvelles éditions locales ont été créées, à Perpignan, Albi et La Rochelle.

En 1992 : Quatre nouvelles antennes de proximité seront mises en place : Metz, Brest, Lyon/St Etienne, Bayonne/Biarritz.

EVOLUTION MENSUELLE DE L'AUDIENCE DES CHAINES



L'expérience des télévisions de proximité.

Le nombre de télévisions de proximité lancées par FR3 sera de 10 à l'issue de l'année 1992.

Tours, Lille, Nantes ont été lancées en 1990.

Albi, Perpignan et La Rochelle ont été lancées en 1991.

Metz et Brest ont été lancées en 1992 ; Lyon-St Etienne et Biarritz-Bayonne seront lancées d'ici la fin de l'année.

Parmi ces télévisions, qui diffusent toutes un journal local entre 19 h et 19 h 10,

- 2 d'entre elles émettent (ou émettront) 7 jours sur 7 : Lille et Lyon-St Etienne,

- 6 d'entre elles émettent 5 jours sur 7 : Tours, Nantes, La Rochelle, Metz, Brest, Bayonne-Biarritz.

- 2 d'entre elles émettent (ou émettront), dans un premier temps, le samedi et le dimanche : Albi, Perpignan.

Les chiffres d'audience connus concernent les trois premières d'entre elles (étude novembre 1991).

TV Estuaire (Nantes) ; 45,7 % part de marché (15 ans et +).

Tours Soir : 39,1 % part de marché 15 ans et + (49,5 % sur la population de Tours recevant le journal télévisé régional d'Orléans).

Europôle TV (Lille) : 35,1 % part de marché (15 ans et +).

Dans tous les cas, les résultats situent FR3 au premier rang de l'audience sur ce créneau, devant l'ensemble des autres chaînes.

Pour les autres télévisions de proximité, les seuls éléments connus concernent à ce jour la hausse de l'audience des journaux télévisés régionaux qui leur succèdent, qui est de l'ordre de 10 points (part de marché).

Le montant de l'investissement, pour chaque site, varie entre 1 et 1,5 MF ; le budget de fonctionnement est de 6 MF pour les journaux locaux «7 jours/7», 5 MF pour les journaux «5 jours/7», et 1,5 MF pour les journaux «2 jours/7». Ils sont conformes, dans tous les cas, à ces prévisions.

Le soutien des collectivités territoriales, qui porte exclusivement sur les investissements, varie selon les sites de 0,3 à 1,5 MF. Les recettes de parrainage (météo ou éphémérides) varient, selon les exercices, de 0,15 à 0,75 MF annuels par site.

La politique d'implantation de journaux locaux de proximité correspond à la nécessité d'être toujours plus près des téléspectateurs.

S'inspirant de la presse quotidienne régionale, la télévision de service public apprend ainsi à appliquer la loi du rapprochement maximal -entre ceux qui font l'information et ceux qui la reçoivent-.

3/Des accords avec les Conseils Généraux et Régionaux et l'ensemble des acteurs locaux.

- Six accords-cadres ont été passés avec les Conseils régionaux Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Aquitaine, Poitou-Charentes, Bretagne et Pays-de-Loire.

- Plusieurs conventions ont été signées avec des Conseils Généraux.

Ces accords concernent en particulier l'implantation des bureaux permanents qui contribuent à améliorer le réseau de communication et d'information.

Ces accords doivent permettre d'ajuster les actions aux réalités locales au lieu d'imposer un modèle stéréotypé de télévision régionale.

Ils ont un double objectif :

1) promouvoir la région ou le département, en particulier sur le plan économique, social et culturel.

2) mettre en valeur le «visage réel» -les régions françaises : l'environnement, la qualité de la vie, l'accueil et le tourisme, etc...

Dans tous ces accord, la responsabilité éditoriale revient toujours à la chaîne.

1) Le partenariat avec les divers acteurs économiques régionaux a encore été renforcé, pour assurer une meilleure couverture des activités régionales.

2) La collaboration avec la presse quotidienne régionale s'est également développée. Des accords de partenariat ont été conclus avec «La Voix du Nord», le «Courrier de l'Escaut», la «Nouvelle République» et «Sud-Ouest».

Ainsi France 3 devrait être encore plus à même d'accomplir sa mission dans l'espace régional -en faisant preuve de souplesse, d'adaptabilité, restant à l'écoute du public, ainsi que de tous les interlocuteurs locaux, institutionnels et socio-économiques, sans oublier la presse quotidienne.

Mais si les progrès sont indéniables, il reste encore beaucoup à faire. Le secteur public français ne peut ignorer le mouvement de décentralisation provoqué par les réseaux câblés et les TV locales. En conséquence, il doit continuer à promouvoir une véritable télévision de proximité, faite d'actualités locales, d'informations pratiques et de programmes très ciblés.

Ce pari n'a rien d'original ; c'est celui des stations «locales» américaines et plus proche de nous, des réseaux de radios locales privées.

Ce qui est certain, c'est que l'avenir de France 3 passe en priorité par des initiatives concrètes telles que les journaux de proximité ou encore la conclusion d'accord de partenariat entre les professionnels et les représentants des collectivités locales qui doivent permettre d'unir les forces et de répondre aux préoccupations des uns et des autres, afin de mieux rechercher ensemble les solutions utiles pour améliorer la communication.

5. Le rétablissement financier de France 2.

a) Le bilan de l'exercice 1991 d'Antenne 2.

Avec une perte nette comptable, en fin d'exercice 1991, contenue à 93 millions de francs contre 744 MF en 1990, Antenne 2 a confirmé l'inversion de la tendance à la dégradation financière enregistrée les années précédentes.

Comptes de résultats pour 1991

(en millions de francs hors taxes)

Charges	Exercice N	Exercice N-1	Produits	Exercice N	Exercice N-1
Charges d'exploitation :			Produits d'exploitation :		
. Coût des programmes achetés	1.470,5	1.363,4	. Produits et prestations vendus :		
. Achats matières premières et autres achats	8,5	10,1	. Redevance	1.739,3	1.314,0
. Autres achats et charges externes	1.245,6	1.322,5	. Publicité	1.466,8	1.459,9
. Impôts, taxes et versements assimilés	216,6	191,3	. Autres ventes et prestations de services	208,1	273,3
. Salaires et traitements	547,7	500,7	. Production immobilisée	1.864,4	1.690,1
. Charges sociales	195,4	196,4	. Autres produits	189,9	34,5
. Dotations aux amortissements et provisions des programmes	1.672,8	1.748,2	Total des produits d'exploitation	5.468,5	4.771,8
. Autres dotations aux amortissements et provisions	69,5	104,3	Quote-part de résultats sur opérations faites en commun	0,2	0,1
. Autres charges de gestion courante	179,1	149,3	Produits financiers	12,0	126,5
Total des charges d'exploitation	5.605,7	5.586,2	Produits exceptionnels :		
Charges financières	27,9	112,7	. Produits sur opérations de gestion ...	0,5	1,4
Charges exceptionnelles :			. Produits sur opérations en capital ...	1,4	2,0
. Sur opérations de gestion	65,9	-	. Reprises d'amortissements et provisions	17,0	92,2
. Sur opération en capital	25,1	14,7	. Subventions d'investissement virées au compte de résultat	132,4	315,1
. Dotations aux amortissements et provisions ...	0,4	339,8	Total des produits exceptionnels	151,3	418,7
Total des charges exceptionnelles	91,4	354,5	Charges hors activités (crédit d'impôt formation)	- 0,1	- 0,1
Charges hors activités (crédit d'impôt formation)	- 0,1	- 0,1	Résultat (bénéfice)	-	-
Résultat (bénéfice)	-	-	Résultat (perte)	92,9	714,2
TOTAL GÉNÉRAL	5.724,9	6.053,3	TOTAL GÉNÉRAL	5.724,9	6.053,3

Votre rapporteur tient cependant à rappeler que cette amélioration du résultat est toutefois due, partiellement, à une modification des règles comptables d'amortissement des programmes.

Désormais, pour tout produit acquis pour plusieurs diffusions, la première diffusion est valorisée à 66 % (et non plus 100 %) du montant du contrat, et la deuxième à 34 %. Cette nouvelle méthode, qui permet de maintenir à l'actif du bilan les programmes n'ayant pas, à la clôture de l'exercice, fait l'objet de deux diffusions, a eu un impact positif sur le résultat d'exploitation de 182,5 millions de francs.

- D'autre part, Antenne 2 n'a pas utilisé en 1991, la possibilité de pratiquer des amortissements dérogatoires sur les programmes non diffusés. Si de tels amortissements avaient été pratiqués, le résultat exceptionnel aurait été détérioré de 75,8 millions de francs.

Le résultat budgétaire de - 286,4 millions de francs s'inscrit dans le cadre prévisionnel fixé par l'État, qui autorisait un déficit structurel destiné à permettre le redressement de la société, notamment par la relance de la production et des programmes (assortie d'une dotation budgétaire spécifique de 178,3 millions de francs), ainsi que par l'adoption d'un plan social dont le coût, en 1991, s'est élevé à 63,8 millions de francs.

L'exécution du budget a été la suivante :

Recettes :

- Les recettes d'Antenne 2, avec près de 3,5 milliards de francs, dont 1,7 milliard en provenance de la redevance, ont affiché une progression de 12 % d'un exercice à l'autre.

- Le produit des recettes publicitaires s'est établi à 1 386,1 million de francs, soit une différence de 60 millions par rapport à l'objectif fixé dans le budget.

L'objectif publicitaire inscrit au budget restait pratiquement au même niveau que celui de 1988, alors même que l'audience de la chaîne s'est largement érodée depuis cette époque, et que des moins-values importantes avaient déjà été enregistrées en 1989 par rapport à un objectif déjà trop ambitieux.

En définitive, le produit publicitaire a baissé de 1 462,5 millions de francs à 1 379,6 millions de francs entre 1989 et 1990, ce qui traduit à peu près fidèlement l'évolution de l'audience entre ces deux années.

- Les recettes commerciales, en revanche, ont progressé de 20 millions de francs grâce à l'accroissement des recettes télématiques et à quelques opérations ponctuelles de cessions de droits.

Dépenses :

- Le niveau des dépenses (3,7 milliards de francs) a été très proche de celui de 1990. Il témoigne d'une meilleure maîtrise par la société de l'évolution de ses charges, tant structurelles que de production et de programmes.

- Les économies de fonctionnement mises en oeuvre dans le cadre du plan de réorganisation se sont élevées à 55,5 millions de francs.

- 15 millions de francs d'économie ont également été dégagés sur les dépenses de personnel.

- Une progression de 81,7 millions de francs sur le budget de production et d'achat de programmes qui a porté essentiellement sur les achats de droits de films.

Cette progression a répondu à la volonté de reconstituer un stock cohérent avec la nouvelle ligne éditoriale de la chaîne.

Le budget de programmes a fortement augmenté, conformément au plan de réorganisation, passant de 1700 millions de francs en 1990 à 2123 millions en 1992.

Afin de procéder à l'apurement des passifs des exercices antérieurs, des opérations en capital ont été opérées pendant l'année 1991, l'Etat actionnaire ayant à cet effet apporté une dotation exceptionnelle de 500 millions de francs.

Une identité difficile à trouver.

Les principales modifications intervenues dans les programmes de la chaîne, datent, pour l'essentiel, de la grille de rentrée de l'automne 1991. La mise en place de cette nouvelle grille visait avant tout à une meilleure harmonisation des programmes d'Antenne 2 avec ceux de FR3 et à l'installation de nouvelles émissions de plateau (magazines, jeux, variétés et divertissements). Malgré cette politique de clarté voulue par la direction de la chaîne, il est préoccupant qu'Antenne 2 souffre toujours d'une absence d'identité, ainsi que le constatait le C.S.A..

Antenne 2 a proposé 110 heures de fictions françaises aux heures de grande audience, ce qui la place au premier rang pour la diffusion des oeuvres de fiction à 20 h 30.

En 1991, le volume des programmes destinés aux jeunes accuse une baisse de 14 % par rapport à l'année précédente. Antenne 2 est d'ailleurs la chaîne qui propose le moins de programmes destinés à cette catégorie de public. Sur ce plan, elle se place au quatrième rang après TF1, la Cinq et FR3.

La difficulté d'offrir un programme véritablement attractif en avant-soirée (18 h - 20 h), constitue incontestablement, tout comme en 1990, le point faible d'Antenne 2.

Antenne 2 a diffusé, au total, 7 887 heures de programmes en 1991.

b) L'exécution du budget en 1992.

L'exécution du budget 1992 présente certains écarts par rapport au budget prévu, notamment en matière de recettes.

Recettes :

- Un dépassement de 142 millions de francs des recettes publicitaires semble acquis. Elles s'établiraient à 1 573 millions de francs au lieu des 1 432 millions de francs prévus. Ce bon résultat est directement lié à la conjoncture publicitaire extraordinaire de 1992 :

- disparition de la Cinq,
- Jeux Olympiques,
- redémarrage des investissements pour le média télévision.

- Dans le nouveau contexte du paysage audiovisuel, l'objectif budgétaire fixé pour 1992 de vente de stock de programmes (30 MF) sera ramené à 15 MF.

Dépenses :

- S'agissant des dépenses, certains dépassements sont à noter.

- Le poste cachets, piges, intermittents et occasionnels voit ses crédits consommés à 56 % au 30 juin 1992.

- Le coût de la grille des programmes est en forte croissance (+ 120 millions de francs) mais elle est compensée sur l'ensemble de l'année par une économie de 115 millions sur le coût de diffusion des émissions stockables (droits de films, de séries et de fiction).

- Le coût des événements sportifs de 1992 a subi un dépassement de 64 millions de francs.

L'objectif d'équilibre budgétaire fixé pour 1992, devrait pouvoir être tenu. Le bénéfice net comptable devrait s'établir à 105 millions de francs au lieu des 57 millions prévus.

c) Le budget pour 1993 de France 2.

Le budget total de France 2 passe de 4 132 millions de francs à 4 388,1 soit une progression de 6 %.

Concernant les dépenses, le budget de 1993 est un budget de reconduction qui tient compte des économies prévues et des évolutions annuelles structurelles.

Les dépenses s'élèvent à 4 388,1 millions de francs et intègrent les objectifs nouveaux suivants :

- Satellite (diffusion en D2 MAC : 100 millions de francs)
- Evénements sportifs : 100 millions de francs.
- Programmes et Divers : 46 millions de francs.

Les priorités nouvelles concernent donc principalement les nouvelles technologies et les dépenses de programmes et de production audiovisuelle.

Les principales observations et inquiétudes de votre rapporteur concernant l'origine des ressources de France 2.

Ressources de France 2

	LFI 1992	PLF 1993	1993-1992	93/92 %
Redevance	2 179	2 218	+ 39	+ 1,8
Subventions (remboursement d'excédent)	55,3	44,8	- 10,5	- 19
Subventions (charges communes)	195	0	- 195	-
Compte d'affectation spéciale alimenté par cession d'actifs	0	194	+ 194	-
Publicité et parrainage	1 564	1 840	+ 276	+ 17,6

En premier lieu, votre rapporteur constate que la progression la plus importante des ressources est fondé sur la publicité et le parrainage. Il rappelle que ces prévisions lui semblent optimistes car elles divergent nettement de celles des principaux instituts d'étude des marchés publicitaires.

Il estime que si la réalisation de 1992 a nettement dépassé les objectifs fixés, cela était dû à la conjonction d'une situation exceptionnelle : jeux olympiques, contrecoup de la disparition de la Cinq.

Il constate que la part prise par les ressources publicitaires dans l'augmentation des recettes de France 2 aboutira à faire passer ces dernières de 36 % à 42 % des ressources totales de la société.

Enfin, il rappelle que l'introduction d'une dotation de 194 millions de francs, issue d'un compte d'affectation spéciale financée par des cessions d'actifs publics est tout à fait discutable.

En premier lieu parce qu'il s'agit de financer des dépenses de fonctionnement par des cessions d'actifs ce qui ne relève ni d'une gestion suivie, ni d'une gestion rigoureuse.

En second lieu, parce que ces ressources ne sont pas dépourvues de tout aléa.

6. Les progrès de France 3.

a) Le bilan de l'exercice 1991 de FR3.

Le résultat budgétaire (- 47 millions de francs) a été contenu à un niveau largement inférieur au déficit prévisionnel autorisé par l'Etat qui était de 255 millions de francs.

Compte de résultats de l'exercice 1991

(en millions de francs hors taxes)

Charges	Exercice N	Exercice N-1	Produits	Exercice N	Exercice N-1
Charges d'exploitation :			Produits d'exploitation :		
· Coût des programmes achetés immobilisés	797,1	669,2	· Produits et prestations vendus :		
· Achats matières premières et autres achats	355,3	378,2	Redevance	2 771,5	2 702,0
· Services extérieurs	1 117,6	1 088,0	Publicité (1)	744,8	699,6
· Impôts, taxes et versements assimilés	290,6	275,4	Autres ventes et prestations de services	465,9	333,7
· Salaires et traitements	449,4	430,9	· Variation de productions	35,3	- 3,2
· Charges sociales	391,9	375,8	· Production immobilisée	987,8	1 001,4
· Dotations aux amortissements et provisions	469,2	1 223,3	· Reprises d'amortissements et provisions	131,4	356,9
· Autres charges de gestion courante	178,6	170,2	· Autres produits d'exploitation	149,1	67,5
Total des charges d'exploitation	5 049,7	5 111,0	Total des produits d'exploitation	5 285,8	5 157,9
Charges financières	3,7	4,3	Produits financiers	69,1	44,4
Charges exceptionnelles :			Produits exceptionnels :		
· Sur opérations de gestion	3,2	3,0	· Produits sur opérations de gestion	1,6	3,3
· Sur opérations en capital	65,7	20,5	· Produits sur opérations en capital	71,2	141,2
· Dotations aux amortissements et provisions	408,9	503,0	· Reprises d'amortissements et provisions	75,0	115,6
· Autres charges exceptionnelles	1,4	0,9	· Autres produits exceptionnels	0,9	0,1
Total des charges exceptionnelles	479,2	527,4	Total des produits exceptionnels	148,7	260,2
Charges hors activités (crédit d'impôt formation)	-	- 0,4			
Résultat (bénéfice)	-	-	Résultat (perte)	29,0	179,8
TOTAL GÉNÉRAL	5 532,6	5 642,3	TOTAL GÉNÉRAL	5 532,6	5 642,3

(1) Non déduits les frais de régie et le prélèvement en faveur du compte de soutien.

Cette amélioration est toutefois due, partiellement comme pour Antenne 2, à une modification des règles comptables d'amortissement des programmes, qui a eu un impact positif net de 57,4 millions de francs.

L'exécution du budget a été la suivante :

Recettes :

Les recettes totales ont dépassé les prévisions.

- Les recettes publicitaires ont dépassé de 81 millions de francs l'objectif fixé par la loi de finances qui était de 497 millions de francs pour atteindre 578 millions de francs.

- Les recettes des activités commerciales ont progressé de plus de 50 % par rapport à l'année précédente, pour atteindre 322 millions de francs en 1991.

- Le parrainage a également dépassé ses objectifs pour atteindre 37 millions de francs, au lieu des 25 millions prévus.

Les charges :

- Les frais de personnel ont été très proches des prévisions, avec 1 342 millions de francs.

Un plan de réorganisation interne de FR3 a été présenté pour la première fois au comité central d'entreprise le 23 juillet 1991 et approuvé par le conseil d'administration le 24 juillet 1991. Outre les mesures tendant à réduire les charges générales de l'entreprise ou celles de ses filiales les refacturant à FR3, ce plan prévoyait la suppression de 485 emplois. Cette mesure fut contestée par les représentants du personnel qui engagèrent une action en référé dans le but de faire annuler la procédure engagée.

Ainsi, le plan qui prévoit 280 millions de francs d'économies pour la société en trois ans (1991-1993) avait assigné 46 millions de francs comme objectif pour l'année 1991. Le chiffre a été dépassé pour atteindre 78 millions de francs.

- Enfin, les dépenses de programmes, comme pour les exercices précédents, ont été supérieures aux prévisions. Le montant supplémentaire s'est élevé à 176,6 millions de francs en 1991.

Des quotas de diffusion largement respectés.

Comme les années précédentes, FR3 est toujours la chaîne qui respecte le mieux les quotas de diffusion d'oeuvres audiovisuelles communautaires et d'expression originale française.

Sur l'ensemble de la programmation, les pourcentages atteints en 1991 sont les suivants :

oeuvres CEE : 75,5 %

oeuvres EOF : 58,4 %.

On constate également une progression assez sensible de la proportion d'oeuvres communautaires et francophones dans la programmation des fictions destinées à la jeunesse (CEE : 74,6 % et EOF : 47,9 %).

Les quotas de production : nécessité de produire plus d'oeuvres audiovisuelles.

Comme Antenne 2, FR3 a choisi, en 1991, de consacrer 15 % de son chiffre d'affaires net de l'année précédente à des commandes d'oeuvres d'expression originale française et de diffuser 120 heures d'oeuvres EOF en première diffusion en France en première partie de soirée.

La chaîne n'a pas atteint le seuil des 15 % du chiffre d'affaires net de l'année précédente. Les dépenses résultant des commandes de l'exercice 1991 représentent 306,6 MF (pour 353 heures de programmes), soit 13,65 % du chiffre d'affaires net. Le manquement s'élève donc à 30,4 MF. Il devra être compensé, lors du prochain exercice, par un investissement supplémentaire.

En revanche, FR3 a respecté le second terme de l'obligation. Elle a en effet diffusé 176 heures d'oeuvres EOF (au lieu de 120 heures) en première diffusion dans la première partie de soirée. Un tiers de ces heures a été programmé dans le cadre de la «fenêtre» offerte à la Sept le samedi soir.

Pour la deuxième année consécutive, l'option choisie par FR3 pour sa contribution à l'industrie de programmes audiovisuels n'a pas été respectée.

Ce manquement révèle un grave problème quant au volume des investissements consentis par FR3 dans la production d'oeuvres audiovisuelles depuis plusieurs années.

Il est également permis de s'interroger sur les conséquences de l'arrêt des coproductions de documentaires et de fiction avec la Sept, à la suite de l'installation d'ARTE sur le cinquième réseau. En 1992, FR3 devra à nouveau assurer la programmation des après-midi et des soirées du samedi réservés, pendant deux ans, aux programmes de la Sept.

b) L'exécution en 1992 du budget de FR3.

Les tableaux ci-après montrent le rythme d'exécution du budget 1992 de la société.

Dépenses

en millions de francs

	Prévisions annuelles du C.A. du 12.12.91	Réalisation au 30.06.1992	%
Frais de personnel (hors cachets piges)	1 204,3	651,8	54,1
Frais de fonctionnement	1 297,1 (*)	694,6 (*)	53,6
Coûts directs	1 502,2	929,7	61,9
Amortissements	155,0	77,5	50,0
TOTAL	4 158,6	2 353,6	56,6

(*) y compris les versements au CNC et aux sociétés d'auteurs.

La surconsommation constatée sur les frais de personnel et les frais de fonctionnement trouve son origine dans la non linéarité de certaines charges (liées à l'encaissement de la redevance plus important au premier semestre) et la prise en compte totale d'autres dépenses dès le début de l'année (dotations pour l'action sociale...). En outre, les départs, liés au plan de réorganisation interne, sur postes supprimés interviendront majoritairement dans la deuxième partie de l'année.

Au 30 juin, le résultat global apparent de la situation des recettes apparaît très positif : l'excédent par rapport à une prévision linéaire s'élève à 468,7 millions de francs.

Cependant, le plafonnement de la redevance conduit à ramener cet excédent à 173,7 millions de francs tandis qu'au 30 juin, le produit des subventions n'est pas encore enregistré.

Recettes

en millions de francs

	Prévisions annuelles du C.A. du 12.12.91	Réalisation au 30.06.1992	%
Redevance	3 076,5	1 833,8	59,6
Subvention	78,1	0,0	-
Publicité	634,9	406,6	64,0
Parrainage	35,4	29,9	84,5
Autres recettes	333,7	277,7	83,2
TOTAL	4 158,6	2 548,0	61,3

Cette plus-value de recettes sert à couvrir une partie de la surconsommation des dépenses.

Une projection du compte d'exploitation de la société au 31 décembre 1992 prévoit un bénéfice (hors effet stock) de 5 millions de francs.

Votre rapporteur note, comme pour Antenne 2, de voir que les deux sociétés ne seront plus, selon les projections, déficitaires en 1992. S'il tient à souligner la contribution à ce résultat qu'ont constitué les efforts de gestion entrepris, il constate toutefois que les rentrées publicitaires abondantes et imprévues ont facilité l'obtention de ces bons résultats.

c) Le budget pour 1993 de France 3.

Le budget de fonctionnement 1993 s'élève à 4 315,5 millions de francs, soit une progression de 5,1 % par rapport à celui de 1992.

La caractéristique majeure de ce budget tient à ce que sa progression de 211,3 millions de francs par rapport à l'année précédente est financée à 98,4 % par un relèvement des ressources propres de la société (publicité, parrainage et commercial divers). Le relèvement prévu de ces ressources s'élève à 207,8 millions de francs, soit une progression de + 27,6 % par rapport à l'objectif qui avait été fixé en 1992.

Avec une augmentation des concours publics de seulement 3,4 millions de francs (+0,10 %), il appartiendra donc à la chaîne de dégager, sur ses ressources propres et sur son plan d'économie, la quasi-totalité des ressources nécessaires à l'actualisation de ses moyens actuels et la poursuite du développement dans lequel la société s'est engagée.

Les grandes orientations du budget 1993 sont guidées par le maintien de l'équilibre, l'obligation de privilégier un objectif d'accroissement d'audience moyenne pour le programme national tout en maintenant sa politique de régionalisation. Le projet de budget 1993 a été construit pour garantir le maintien et le renforcement des mesures de développement régional initiées en 1992, voire même la mise en oeuvre de nouveaux objectifs dont l'importance et le calendrier n'ont pas encore été arrêtés.

BUDGET FONCTIONNEL

(en millions F hors TVA)

	1992	1993
INFORMATION.....		
Nationale.....	207,8	212,7
Régionale.....	796,3	853,2
PROGRAMME REGIONAL.....	300,2	351,2
Production interne.....	256,0	276,9
Autres dépenses liées aux programmes.....	44,2	74,3
PROGRAMME NATIONAL.....	1775,6	1902,3
Production de programmes.....	940,5	1029,2
Production avec moyens extérieurs.....	380,2	479,2
Production avec moyens internes.....	463,4	452,0
Compte de soutien.....	96,9	98,0
Cinéma.....	322,8	349,4
Coproductions.....	9,5	10,0
Parts-antenne.....	46,0	49,0
Achats de droits.....	195,0	217,0
Compte de soutien.....	72,3	73,4
Autres programmes.....	239,4	226,5
Versements aux sociétés d'auteurs.....	176,6	186,1
Autres dépenses liées aux programmes.....	87,3	102,1
Contribution au fonctionnement de T.V.5.....	9,0	9,0
DIFFUSION.....	515,0	522,9
CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES.....	66,3	84,0
Cotisations diverses.....	16,1	17,1
Taxes diverses.....	50,2	66,9
FORMATION PROFESSIONNELLE.....	27,9	29,4
ACTION SOCIALE.....	48,9	49,8
AFFAIRES COMMERCIALES.....	13,2	14,3
FONCTIONNEMENT GENERAL ET SERVICES COMMUNS.....	314,8	295,7
Informatique.....	41,6	41,9
Services généraux.....	207,7	199,9
Frais financiers.....	24,7	11,3
I.N.A. (1).....	32,8	33,0
Médamétrie.....	8,0	9,6
Total général.....	4065,8	4315,5

(1) Non compris formation et production.

BUDGET D'EXPLOITATION PREVISIONNEL

(en millions F hors TVA)

Nature des dépenses			Nature des recettes		
	1992	1993		1992	1993
Achats et variations de stocks de programmes.....	481,8	484,3	Redevance (1).....	3076,5	3115,5
Autres achats et variation de stocks.....	587,4	820,7	Subventions.....	78,1	78,5
Services extérieurs (y compris TDF).....	731,3	669,3	Publicité (2).....	600,0	760,0
Autres services extérieurs.....	162,8	163,8	Parrainage.....	10,4	65,0
Impôts, taxes et versements assimilés.....	72,8	102,1	Recettes commerciales.....	65,0	81,9
Charges de personnel (y compris charges sociales).....	1308,9	1367,4	Services rendus aux administrations.....	7,7	7,7
dont : personnel permanent.....	1030,1	1045,6	Produits financiers.....	3,5	15,0
contrats à durée déterminée.....	139,3	156,8	Recettes diverses.....	29,8	32,9
cachets et plges.....	132,4	147,9			
suppléments de cachets.....	7,1	7,1			
Autres charges de gestion courante.....	368,3	388,5			
Charges financières.....	24,7	11,3			
Dotations aux amortissements et provisions hors programmes.....	155,0	151,3			
Sous-total	3870,8	4156,5	Sous-total	3870,8	4156,5

TABLEAU DE FINANCEMENT PREVISIONNEL

Emplois fixes			Ressources fixes		
	1992	1993		1992	1993
Acquisitions d'immobilisations.....	355,0	305,3	Capacité d'autofinancement.....	-75,0	151,3
dont : incorporelles (programmes).....	195,0	159,0	dont : amortissements.....	155,0	151,3
corporelles.....	160,0	146,3	variation des provisions (3).....	-230,0	-
Remboursement d'emprunts.....	5,0	5,0	Subvention d'investissement.....	195,0	159,0
			Emprunt (3).....	240,0	-
Sous-total	360,0	310,3	Sous-total	360,0	310,3
Budget total (4).....	4065,8	4315,5	Budget total (4).....	4065,8	4315,5

(1) Dont versements au compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels au titre du prélèvement sur les ressources de redevance :

- en 1992, PPS : 168,3 millions F ;

- en 1993, PPS : 171,4 millions F.

(2) Non compris les frais de régie et les cotisations correspondantes au prélèvement pour le compte de soutien de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels ;

- en 1992, PPS : 34,9 millions F ;

- en 1993, PPS : 64,2 millions F.

(3) Plan de restructuration en : emprunt finançant les provisions passer en 1991 et en 1992

(4) Exploitation + investissements, déduction faite des versements internes et des emprunts.

1) Les charges :

- L'essentiel de la progression (172,2 millions de francs sur 211,3) par rapport aux charges 1992 porte sur les postes d'acquisition de droits et de production de programmes.

- La diminution de 5,3 millions de francs du chapitre des services extérieurs traduit le résultat attendu en 1993 de la renégociation des contrats conclus avec les plus gros fournisseurs de la société.

- Avec 13,9 millions de francs, les frais de personnel n'augmentent que de 1 % par rapport à 1992. En réalité, ce chiffre est la contraction d'une réévaluation à 2,8 % d'une masse 1992 (dont l'effectif de référence ne bouge pas par rapport à celui atteint au 31 décembre 1992) avec les économies attendues de la réduction des postes de travail définie dans le plan de réorganisation interne.

- L'augmentation spectaculaire des autres charges de gestion, constituée pour l'essentiel des droits payés au C.N.C. et aux droits d'auteurs, est la conséquence de l'évolution de la structure des ressources, l'assiette taxable représentant en 1993 99,5 % de la totalité des ressources, contre seulement 94,7 % en 1992 (progression des recettes de publicité et de parrainage plus forte que celle des concours publics).

2) Les recettes :

Avec une progression limitée à 0,1 %, la part des concours publics dans le financement de France 3 passe de 81,6 % en 1992 à 77,7 % en 1993.

Quant aux ressources propres, l'objectif de collecte 1993 est en augmentation de 27,6 % par rapport à 1992, ce qui porte leur part, dans le total du budget de la société, à 22,3 % contre 18,4 % en 1992. Il est important de rappeler que, sur un total de 207,9 millions de francs supplémentaires attendus en 1993, 37,6 étaient déjà inscrits dans les objectifs du plan de réorganisation interne.

3) Le budget fonctionnel :

Sur les 211,3 millions de francs de moyens supplémentaires dégagés en 1993, 43,9 millions de francs seront consacrés au renforcement de la régionalisation (programmes et information) selon les grilles régionales lancées au mois de septembre 1992.

Le pari de dégager 207,9 millions de francs de ressources propres en 1993, dont la plus large part sur la publicité, a conduit France 3 à réserver 154,1 millions de francs à de nouveaux investissements dans le programme national, dont le coût prévisionnel 93 progresse de 8,8 % par rapport à 1992. Notons néanmoins que celui du programme régional progresse pour sa part de 7,7 %.

La mise en oeuvre du plan de réorganisation interne et d'économie a permis d'évaluer à plus de 11 millions de francs l'économie attendue en 1993 sur le coût des services communs à la société. Leur part dans le prix de revient global des activités de la société ne représente plus désormais que 6,9 % contre 7,5 % en 1992.

B. ARTE.

1. La préemption du cinquième réseau hertzien.

Y-a-t-il eu mort programmée de la Cinq et la décision de préemption de son réseau au profit de la chaîne ARTE était-elle prise de longue date ? Peut-être ? En tout cas la question mérite d'être à nouveau posée... Lorsque certains affirment que le gouvernement porte une part de responsabilité dans la disparition de la Cinq, on s'entend répondre qu'il s'agit d'un accident de la liberté et, somme toute, d'une affaire privée...

Mais, c'est avant cette disparition qu'il eut fallu ne pas s'en mêler. Non pas, une fois l'asphyxie assurée.

Comment oublier que le gouvernement soit resté obstinément sourd aux demandes d'assouplissement de la réglementation, non pas dans le sens du laxisme mais dans celui du réalisme.

Il est frappant de constater que, dans toute cette affaire, seul le gouvernement est resté de marbre. Que ce soit le CSA, le Sénat avec ses commissions des finances et des affaires culturelles, les rapporteurs de l'Assemblée nationale, les producteurs, les diffuseurs, tous tenaient les mêmes propos. Serait-il vrai qu'aujourd'hui, pour être entendu, il faille appartenir à une clientèle, ou à un clan ?

La Cinq n'était pas encore morte qu'à son chevet on réunissait, le 20 mars 1992, un groupe de travail pour être prêt si «d'aventure» le gouvernement décidait de la remplacer par la SEPT. On n'en parlait pas encore clairement. On n'envisageait alors qu'une «chaîne de culture, d'invention et de curiosité», c'est celle qui avait les préférences du gouvernement. Plus précis que M. Lang, M. Kiejman indiquait dès le 24 janvier 1992 au Figaro que sa préférence allait à la SEPT et à ARTE.

Si la préférence du gouvernement était évidente, fallait-il pour autant préempter ce réseau ?

Le Gouvernement avait au moins trois bonnes raisons de ne pas prendre une telle décision :

1) Le traité qui a donné naissance à la Chaîne culturelle européenne, dont nous avons autorisé la ratification, prévoit en son article 2 et dans un protocole annexe que les Etats signataires s'engagent à donner à la chaîne une «capacité de réception aussi équilibrée que possible», dans un pays comme dans l'autre.

C'est dans ce but que les pouvoirs publics français avaient préempté le réseau multivilles au profit de la SEPT. Le Parlement avait approuvé cette opération tout en émettant des réserves sur les engagements financiers qu'une telle décision supposait. Avec le réseau multivilles (1) il existait une sorte d'équivalence entre les 10 millions d'abonnés allemands au câble et le nombre des téléspectateurs français susceptibles de recevoir la SEPT par ce canal. Mais, aujourd'hui, avec un réseau national de 17 millions de téléspectateurs potentiels -qui était celui de la Cinq-, allons-nous demander à nos partenaires allemands de s'aligner sur notre potentiel de téléspectateurs ?

(1) Le réseau multivilles -septième réseau hertzien- couvre 22 villes françaises, soit environ 8 millions de foyers.

2) En deuxième lieu, de nombreuses voix s'élevaient pour souhaiter : « que cette attribution de fréquence laissée vacante se fasse dans la plus grande transparence ». Tel n'a pas été le choix du gouvernement.

3) En effet, dans son discours de présentation du rapport annuel pour l'année 1991, M. Boutet, président du C.S.A., avait proposé de lancer une vaste concertation pour entendre tous les intéressés dans le but de faire un appel à candidatures fin juin 1992. Cela se passait le 16 avril 1992, le jour même où M. Martin Malvy faisait inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, le débat sur la situation de l'audiovisuel... Huit jours plus tard, le gouvernement infligeait un camouflet à l'instance de régulation en choisissant la préemption plutôt que le dialogue, ce qui était infiniment regrettable.

2. Une mauvaise décision.

Sur cette décision du Gouvernement, soyons clair : elle est mauvaise pour trois raisons :

- stratégique,
- financière,
- culturelle.

Stratégique : car le législateur avait prévu le « resserrement » du secteur public au moyen d'une présidence commune pour les sociétés A2 et FR3. Or, l'arrivée d'ARTE sur le cinquième réseau va à l'encontre de ce projet.

Au Sénat, M. Jean-Noël Jeanneney a justifié, lors du débat sur la situation de l'audiovisuel et de la presse, le 13 mai 1992, la préemption du cinquième réseau hertzien en faveur d'ARTE, par une deuxième exigence, après le renforcement du secteur public, celle de la diversification de l'offre simultanée de programmes qu'il a qualifié de défi majeur.

Votre rapporteur trouve cette justification irréaliste puisque cette diversification de l'offre de programmes aurait été mieux assurée par France 2 et France 3 grâce à une bonne concentration des moyens.

Erreur stratégique également pour le câble, qui se trouve ainsi privé de l'exclusivité d'un produit d'appel. Il ne s'agit là que de la «énième» incohérence de cette politique audiovisuelle qui a constamment contrecarré son développement.

Financière : car, une fois de plus, le gouvernement disperse ses moyens au détriment de la qualité des programmes du secteur public.

Culturelle : Il s'agit en fait d'un contresens culturel car le gouvernement commet une erreur d'appréciation sur le rôle et la fonction de la télévision.

Non, la télévision n'est pas -en soi- culturelle. Elle est autre chose et, à certains égards, elle est plus que cela. Car elle permet -pour le plus grand nombre- l'éveil à la Culture. Parce qu'elle a la possibilité unique de s'adresser au grand public. C'est la vocation mais c'est aussi la grandeur des chaînes généralistes que de refuser le ghetto culturel dans lequel ARTE risque de s'enliser. Il aurait fallu donner aux chaînes du secteur public -France2 et France 3- les moyens nécessaires à leur mission d'éveil culturel et non pas, une nouvelle fois, jouer contre son propre camp.

Ceux qui sont en charge de la culture française devraient pouvoir rompre avec des «réflexes conditionnés par leur milieu de vie» : c'est-à-dire :

- 1) refuser tout ghetto culturel,
- 2) permettre aux chaînes généralistes du secteur public de remplir leur rôle d'éveil à la culture.

Pour être concret, Jacques Chancel lorsqu'il présentait son «Grand Echiquier», Bernard Pivot avec «Apostrophes» puis avec «Bouillon de Culture», Eve Ruggieri avec «Musiques au coeur» ou encore M. Pierre-André Bouteng avec «Océaniques», pour ne citer qu'eux, ont trouvé ou trouvent leur public sur les chaînes généralistes et c'est ainsi que le service public assume sa mission culturelle. Pas sur ARTE car le public qu'il faudrait toucher risque de boudier la chaîne culturelle, cette seule dénomination ayant un relent d'élitisme qui joue un rôle de repoussoir sur le grand public.

Le principe de base est le suivant : il faut faire goûter pour donner le goût. Et tel est bien le rôle d'une chaîne généraliste : c'est vers elle que va le grand public. Et c'est le grand public qu'il faut toucher en l'éveillant à la culture.

3. Ambitions culturelles et bonne santé économique.

Toute la difficulté de l'entreprise est de trouver le juste milieu entre de légitimes ambitions pour la télévision : ambitions culturelles, de création, de défense et de promotion de notre langue d'un côté ; et, de l'autre, la bonne santé économique de ce secteur, tant en ce qui concerne les chaînes commerciales que celles du secteur public.

A la limite, d'aucuns se satisferaient de n'avoir d'ambition culturelle que pour le secteur public, financé exclusivement par des fonds publics. Ils laisseraient alors volontiers au secteur commercial une liberté pleine et entière quant à sa programmation considérée comme définitivement liée "au fric" ! Mais de quoi vivent donc les chaînes du secteur public, sinon, elles aussi d'argent et d'argent du contribuable !

L'imprécation et l'incantation n'ont jamais fait avancer la solution des problèmes.

Soyons nets, les entreprises de télévision commerciale ne sont pas des entreprises comme les autres. Attributaires de la ressource rare qu'est une fréquence hertzienne ; signataires, lors de cette attribution, d'un cahier des charges, il est normal qu'elles soient soumises à une autre loi que celle du laisser-faire et elles ont, elles aussi, des obligations de qualité et de respect de leurs téléspectateurs.

4. Où, avec ARTE, il est prouvé que le Prince se trompe plus souvent que de raison.

ARTE se meurt.... ARTE est morte... On croirait entendre Bossuet !

Heureusement, après 8 semaines d'émissions -au moment où nous mettons sous presse-, ce n'est pas encore tout à fait le cas. Mais c'est un murmure qui submerge la France des téléspectateurs, fort critiques à l'égard d'ARTE. Et pourtant, ils ont fait preuve de bonne volonté.

Ils ont accepté, durant quelques soirs, de se laisser déranger, comme on le leur avait demandé. Mais ils ont trouvé -à part quelques films et documents- la plupart des émissions plutôt tristes et mal ficelées, à vrai dire si peu télévisuelles, voire vieillottes dans leur style, que, peu à peu, ils ont renoncé...

Certes, un membre de la commission des finances du Sénat n'a pas à faire oeuvre de critique de programmes de télévision, mais il a le devoir de contrôler la façon dont les sociétés du secteur public de l'audiovisuel remplissent les missions qu'elles tiennent de la loi, et la façon -bonne, moins bonne ou franchement mauvaise- dont elles utilisent l'argent public.

C'était pourtant un beau projet.

L'idée était belle. Elle le demeure. Une chaîne franco-allemande avec l'objectif de devenir européenne était et demeure une bonne idée. A condition d'avoir au préalable, inventé un langage audiovisuel transfrontalier... Et d'avoir trouvé des solutions aux problèmes des différences de langues et de sensibilité, pour ne pas dire de culture !

L'Europe est en train de se concrétiser, et nous avons besoin de temps pour nous accepter les uns les autres. Utiliser, tout de suite, la télévision pour poursuivre le rapprochement entre deux pays est sans doute prématuré.

Mieux aurait valu passer des accords d'échange de programmes. C'est ce que fait déjà, pour l'information, l'émission «*Continetales*» sur France 3 qui diffuse chaque soir les journaux d'autres pays européens avec des sous-titres en Français.

De tels échanges nous permettent de mieux nous connaître entre nations, sans nous sentir menacés.

C'est, en ce sens, et à condition de ne pas heurter en cherchant à brusquer le cours de l'histoire, que la télévision pourrait jouer un rôle fondamental dans l'édification de l'Europe tout en luttant contre les tentations nationalistes.

Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas davantage entendu Dominique Wolton, Directeur du laboratoire de communication politique du C.N.R.S., lorsque celui-ci écrivait dans *«Le Monde»* :

«- Dans la tradition française, la télévision est le «fait du Prince». L'audiovisuel relève toujours du «domaine réservé» sans que rien en démocratie ne justifie cet état de fait. (...) Qui n'est pas pour la culture?... Qualifier une télévision de culturelle, c'est déjà s'appropriier le qualificatif et établir une hiérarchie par rapport aux autres médias. A-t-on cependant attendu la création d'une chaîne culturelle pour faire de la culture à la télévision ? Ceux qui en font depuis trente ans savent pertinemment que le mieux est d'en faire sans le dire, pour éviter de faire fuir ceux, très nombreux, qui ne se sentent pas assez cultivés pour regarder des «programmes culturels».

Alors, que conclure ?

Dans cette affaire il y a 3 aspects :

- le choix du support,
- le choix des procédures,
- le choix du financement.

Choix du support : L'accord franco-allemand prévoyait clairement que le câble serait choisi (c'était le 2 octobre 1990) pour une quasi équivalence de téléspectateurs entre la France et l'Allemagne. Le Gouvernement, en avril 1992 et sans aucune concertation, a pris une autre voie : celle du réseau hertzien affecté à l'ancienne Cinq.

Choix des procédures : Quel dialogue a été organisé avec le Parlement ? Et quel intérêt a-t-on accordé aux avis du C.S.A. ? L'annonce lors du débat à l'Assemblée nationale sur l'audiovisuel, le 28 avril 1992, par M. Jeanneney de la préemption du cinquième réseau hertzien a montré le peu de cas que le gouvernement fait du Parlement.

Revaloriser le Parlement ne consiste pas à le mettre devant le fait accompli, même si on lui donne la «primeur» de l'information, mais à lui soumettre une décision afin de l'associer au choix opéré.

Cette méthode illustre ensuite la «considération» dans laquelle le gouvernement tient le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel dont une des compétences essentielles est l'attribution des fréquences.

Votre rapporteur ne se prononcera pas sur la légalité de la décision de préemption, le juge étant saisi de cette question.

La Sept et ARTE vont en 1993 coûter plus de 1 milliard de francs en fonds publics dont 735 millions proviendront de cessions d'actifs publics (privatisation)... Ceci pour un petit nombre de téléspectateurs ! Est-ce sérieux ? Non pas vraiment dans la situation actuelle de France 2 et France 3 qui ont encore besoin d'un plus grand nombre de programmes de qualité. Certes ces deux chaînes présentent déjà de bons programmes. Mais pour boucler leurs grilles, elles doivent, comme leurs concurrentes du secteur commercial, acheter des séries américaines au «décrochez-moi ça» d'Outre Atlantique.

Votre rapporteur ne peut écarter le risque de voir dans l'arrivée d'ARTE sur le réseau hertzien, un encouragement à la dérive commerciale de France 2 et France 3, ARTE servant d'alibi culturel pour l'ensemble de l'audiovisuel.

La morale de cette histoire est que le Prince n'est pas obligé de persévérer dans l'erreur !

Pour son plus grand bien et celui de ses sujets, il est sage que le Prince tienne compte de l'avis de conseillers éclairés.

Le gouvernement aurait eu intérêt -et nous avec- à tirer profit de l'analyse particulièrement lucide de Dominique Wolton, parue dans l'Express du 29 octobre 1992 :

«Je devrais en effet applaudir à l'apparition de programmes culturels, puisqu'ils s'adressent à une certaine catégorie de téléspectateurs, dont je fais partie. Et c'est précisément pour cela que je m'oppose à ARTE : la création d'une chaîne de ce type me semble contraire à l'idée que j'ai de la télévision, du moins telle qu'elle devrait exister dans une démocratie moderne comme la France, c'est-à-dire sous la forme d'un moyen de communication destiné à tous, et non pas seulement à un public spécialisé. (...)

L'histoire de la télévision c'est celle d'un défi qui se nomme «grand public». Comme la radio autrefois, elle a, parmi ses objectifs, celui de rassembler des fractions de la population qui sont, a priori, séparées par des modes de vie, des hiérarchies, des traditions, des revenus différents. Elle représente l'une des rares occasions de lien social. Or, aujourd'hui, en créant une chaîne comme ARTE, on institue une télévision à deux vitesses : d'une part, des chaînes généralistes bas de gamme pour le bon peuple ; d'autre part, une chaîne ghetto, avec des programmes plus satisfaisants pour les autres. Je ne pense pas que segmenter les Français en publics spécialisés représente une amélioration de la communication. Le vrai défi démocratique serait de les réunir malgré leur diversité.(...)

Je pense que l'on a mal estimé les priorités. L'urgence était non pas de satisfaire une minorité, une élite qui, de toute façon, va déjà au cinéma, au théâtre, au concert, mais de s'occuper de la majorité, de la «culture moyenne», c'est-à-dire de la moyenne des Français, ceux qui vivent dans les grandes métropoles, qui n'ont pas beaucoup de temps ni d'argent à consacrer à des sorties... Bref, il aurait fallu d'abord s'intéresser aux millions de gens qui n'ont que la télé pour culture.(...)

«Culturel» : c'est un mot qui fait fuir. Et aussi parce qu'ils pensent que les programmes sont ennuyeux, ce qui est d'ailleurs souvent le cas. Car tout ne peut pas bien «passer» à la télévision. Ce média possède ses propres règles : l'image doit attirer l'attention, elle doit être bien filmée, elle ne doit pas être rébarbative, elle doit fournir une dramaturgie... Sinon, vous zappez. Simplification, dramatisation, émotion... Ce sont les trois lois d'airain de la télévision. Or toute la culture ne peut pas s'y plier. En réalité, on fait semblant de croire qu'il est possible de combler l'écart qui sépare la télévision de la culture, sans admettre que celui-ci est inhérent à l'outil télévisuel.(...)

La télé n'est pas un tuyau dans lequel on peut faire couler n'importe quoi. Certaines formes de culture exigent un effort personnel que la télé ne peut faire pour vous.

Elle peut à la rigueur vous y initier, mais c'est tout. Elle ne peut pas remplacer l'acte culturel, qui est forcément individuel, et non télévisuel. Le meilleur service à rendre à la culture, c'est de reconnaître qu'elle est parfois «incommunicable» à la télévision. Et admettre les limites respectives de ces deux domaines. L'important, ce n'est pas de dire que l'on fait de la culture, mais d'en faire ! Ce que nombre d'auteurs ont compris depuis des années, et ce que n'a pas compris ARTE. (...)

Je suis désolé, mais on ne s'intéresse pas à «Pelléas et Mélisande» comme ça, sans préparation, simplement parce qu'il est proposé, un soir, par ARTE. Dire qu'il suffit de le diffuser pour que tout le monde puisse y accéder, c'est de la démagogie ! Et, dans le même temps, les responsables des autres antennes, qui n'aiment pas trop le «culturel», trouvent en ARTE un alibi pour ne pas en produire. Pourquoi se lanceraient-ils dans des programmes «intelligents», puisqu'il y a maintenant un réseau pour cela ? (...)

Sous prétexte de démocratiser la culture, on ne fait que renforcer les inégalités sociales et culturelles. Dans l'audiovisuel français, aujourd'hui, tout se passe comme si on recommençait la télévision à ses débuts. Depuis 1950, il y a pourtant des réalisateurs des producteurs, des auteurs qui tentent de répondre à cette question : comment réaliser des programmes de qualité pour le plus grand nombre ? Depuis 1950, ils avaient réussi à ne pas tomber dans le piège de la télévision à deux vitesses. Et voilà maintenant qu'on s'y précipite.»

5. Le financement d'ARTE : Quels moyens pour quelle fin ?

Des moyens financiers... pour une audience confidentielle...supérieurs à ceux du pôle allemand...

Si les moyens qui sont prévus pour le financement d'ARTE, en 1993, sont considérables puisque, pour le seul pôle français de la chaîne franco-allemande, ils s'élèvent à 1005 millions de francs et si la finalité de la chaîne est d'être regardée, alors les premières estimations d'audience risquent de laisser les responsables sur leur faim et les contribuables sur leur peine !.

a) L'exercice 1992.

La nouvelle organisation.

L'année 1992 a été marquée par la mise en place du groupement européen d'intérêt économique (GEIE) ARTE, créé le 30 avril 1991.

Le GEIE ARTE repose sur la participation, à parité (50 % chacune), de la *Sept* et d'*Arte Deutschland TV GmbH*.

La *Sept* n'a donc pas disparu avec le lancement de *ARTE*, mais est devenue le pôle français du GEIE ARTE. Ce changement s'est traduit pour la *Sept* par le passage d'un rôle de diffuseur à celui de simple société d'édition de programmes (1).

Principales étapes

Société anonyme depuis sa création en 1986, la *Sept* est devenue diffuseur en 1989.

Elle est de facto redevenue, Société d'édition de programmes pour le compte d'ARTE.

La SEPT a démarré en mai 1989 sur le satellite et sur le câble, en diffusant 3 h 30 d'émissions quotidiennes rediffusées deux fois.

A partir de février 1991, elle a bénéficié en outre d'une «fenêtre hertzienne» sur FR3 le samedi à partir de 15 heures.

Le 30 mai 1992, elle a cédé la place, en tant que diffuseur, à ARTE-GEIE

Elle est devenue à cette date pôle de production et d'acquisition de programmes pour le compte d'ARTE-GEIE qui programme et diffuse les émissions de la chaîne culturelle européenne.

(1) La *Sept* a été diffusée par satellite à partir du 14 mai 1989. Depuis le 30 mai 1992, elle est diffusée par l'intermédiaire de ARTE qui utilise son canal sur le satellite TDF1. Depuis le 28 septembre 1992, elle est aussi diffusée par ARTE sur le cinquième réseau hertzien (ancien réseau de la Cinq).

Ainsi, la chaîne culturelle ARTE est une structure tripolaire :

- 2 sociétés d'édition de programmes :

1) le pôle français avec la Sept à Paris,

2) le pôle allemand avec Arte Deutschland TV GmbH à Baden-Baden.

- et le GEIE ARTE à Strasbourg qui a en charge la programmation et la diffusion.

Les principales attributions de cette nouvelle entité sont :

- la conception générale du programme,
- la définition de la grille de programmation des émissions,
- la production d'émissions d'actualité et d'information (300 heures par an),
- le traitement linguistique des émissions,
- la diffusion des émissions.

Une exécution budgétaire...

Au 30 juin 1992, la plupart des postes de dépenses de la Sept étaient en dépassement par rapport au profil annuel. A cette date, l'exécution budgétaire était la suivante :

(en millions de francs hors taxes)

DÉPENSES			RECETTES		
Première section : exploitation	Prévisions annuelles	Réalisations au 30 juin 1992	Première section : exploitation	Prévisions annuelles	Réalisations au 30 juin 1992
Achats et variation de stocks	7,8	6,4	Réserve	273,1	162,9
Services extérieurs	53,3	32,6	Subventions	27,3	-
Autres services extérieurs	16,2	9,7	Services rendus aux administrations	11,0	0,0
Impôts, taxes et versements assimilés	2,9	1,3	Produits financiers	20,0	15,6
Charges de personnel :			Revenus commerciaux	5,0	1,7
Personnel permanent	34,3	18,1	Autres recettes	1,0	0,0
Cachets, occasionnels	6,8	9,8			
Artistes interprètes	3,0	1,6			
Autres charges de gestion courante	208,1	114,4			
dans GEIE :	168,0	85,8			
Amortissements techniques	5,0	0,0			
TOTAL	337,4	193,9	TOTAL	337,4	180,2
Deuxième section : Opérations en capital			Deuxième section : Opérations en capital		
Investissements techniques	3,0	2,7	Amortissements	5,0	0,0
Accroissement stocks de programmes	269,6	168,4	Réserve d'investissement	91,3	54,4
			Subvention d'investissement	176,3	0,0
TOTAL	272,6	171,1	TOTAL	272,6	54,4

Votre rapporteur constate une nouvelle fois que les subventions prévues ne sont versées qu'avec un retard important, qui crée des difficultés de trésorerie pour la société et alourdissent ses charges financières.

Ainsi en 1992, le retard dans le versement de la subvention d'investissement (176 millions de francs) ne peut que contribuer à un déstockage des programmes dans l'attente de nouveaux moyens destinés à la production.

... rendu encore plus difficile par le passage à la diffusion hertzienne.

Votre rapporteur avait souligné en 1991, dans le cadre de la préfiguration de la diffusion sur le réseau multivilles que :

- jusqu'à présent la Sept n'acquiert les droits terrestres que pour 40 % de ses programmes (diffusion sur FR3), et qu'en conséquence elle n'avait pas acquis suffisamment de droits de diffusion terrestre correspondants. Elle disposait donc d'un stock en large partie non diffusable sur le réseau hertzien.

- Qu'il en allait de même, en matière de rediffusion, la Sept n'ayant souvent acheté les droits que pour une rediffusion, les budgets n'ayant pas toujours permis d'acquérir plusieurs passages.

Votre rapporteur avait dénoncé cette impasse budgétaire.

Le budget prévu pour 1992 de la Sept, suffisait à peine à lui permettre de faire face, dans le cadre du projet de diffusion sur le réseau multivilles, au surcoût lié à la diffusion et au montant des droits sur les programmes pour ce réseau par rapport au câble.

La décision du gouvernement de faire passer ARTE sur le cinquième réseau hertzien est venu ajouter un nouveau surcoût du même type, mais cette fois par rapport au réseau multivilles.

Ce surcoût qui comprend à la fois les frais de diffusion supplémentaires et l'achat des droits sur les programmes pour ce réseau a été estimé à 160 millions de francs pour 1992.

Le décret d'avance n° 90-1045 du 28 septembre 1992 a ouvert un crédit de 160 millions de francs au chapitre 46.01 des services généraux du Premier Ministre au titre des remboursements d'exonération de redevance au bénéfice d'ARTE.

Le budget de la Sept pur 1992, passe ainsi de 605 millions de francs à 765 millions de francs.

Votre rapporteur constate que, même si le report d'un mois (de début septembre 1992 à la fin du même mois) des émissions sur le cinquième réseau a permis de dégager des économies, la Sept va subir cette année les conséquences financières de son changement de diffusion, ce qui ne peut que venir dégrader une situation déjà difficile, compte tenu des dépassements constatés au 30 juin 1992.

b) L'exercice 1993 de la Sept : un coût considérable pour un financement problématique et des résultats modestes.

Le budget de la Sept s'élève à 1005 millions de francs en 1993.

Les tableaux suivants détaillent les prévisions pour 1993 :

	Ressources du pôle français d'ARTE			
	1992	1993	Evolution	
			Ecart	%
Redevance	364,4	218,9	- 145,5	- 39
Remboursement d'exonérations	9,3	14,6	+ 5,3	+ 56,9
Subventions budgétaires	150,0	734,5	+ 584,5	+ 389,6
Sous total ressources publiques	533,7	968,0	+ 444,3	+ 83,2
Recettes diverses et autres ressources propres	22,0	37,0	+ 15,0	+ 68,2
Total	545,7	1 005,0	+ 459,3	+ 84,2

LA SEPT : BUDGET FONCTIONNEL

(en millions de francs hors TVA)

	1992	1993
Programmes	325,0	570,1
Production TV	191,3	322,6
Production déléguée TV	191,3	322,6
Cinéma	34,6	108,3
Coproductions et parts antenne	11,4	25,0
Achat de droits	12,6	63,3
Subvention filiale cinéma	10,6	20,0
Autres achats de programme	31,0	93,0
Versements aux sociétés d'auteurs (1)	18,6	-
Versements au compte de soutien	20,0	12,0
Autres dépenses liées aux programmes	29,5	34,2
Diffusion (2)	17,0	128,4
Taxes diverses	3,0	3,2
Cotisation GEIE Strasbourg	134,6	221,1
Fonctionnement général et services communs	66,1	82,2
TOTAL GÉNÉRAL	545,7	1 005,0

(1) Désormais pris en charge par Arte.

(2) Diffusion 1993 : les négociations avec T.D.F. n'étant pas encore finalisées, il s'agit d'un montant provisionnel correspondant à une hypothèse de réseau partagé.

LA SEPT : BUDGET D'EXPLOITATION PRÉVISIONNEL

(en millions de francs (1))

Nature des dépenses	1992	1993	Nature des recettes	1992	1993
Achats et variations de stocks de programmes	9,5	6,3	Redevance (1)	273,1	218,9
Autres achats et variation de stocks	1,8	-	Subventions	9,3	246,0
Services extérieurs (y compris TDF)	36,9	154,3	Parrainage	-	20,0
Impôts et taxes	3	3,2	Recettes commerciales	6,0	6,0
Autres services extérieurs	24,3	21,9	Services rendus aux administrations	11,0	4,0
Charges de personnel (y compris charges sociales)	40,1	52,1	produits financiers	5,0	7,0
dont :					
personnel permanent	33,6	41,0			
contrats à durée déterminée	-	0,9			
cachets et piges	3,3	1,1			
artistes interprètes	3,0	7,5			
Autres charges de gestion courante	183,8	253,9			
dont : cotisation GEIE Strasbourg	134,6	221,1			
Dotations aux amortissements et provisions hors programmes	5,0	5,8			
Sous-total	304,4	501,9	Sous-total	304,4	501,9

TABLEAU DE FINANCEMENT PRÉVISIONNEL

Emplois fixes	1992	1993	Ressources	1992	1993
Acquisitions d'immobilisations	246,3	508,9	Capacité d'autofinancement	5,0	5,8
dont :			dont :		
incorporelles (programmes)	243,3	505,9	amortissements	1,0	3,8
corporelles	3,0	3,0	Redevance d'investissement (1)	91,3	-
			Subvention d'investissements	150,0	503,1
Sous-total	246,3	508,9	Sous-total	246,3	508,9
Budget total	545,7	1.005,0	Budget total	545,7	1.005,0

(1) dans versements au compte de section financière de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels au titre du prélèvement sur les ressources de redevance : en 1992, Sept : 20,0 millions de francs ; en 1993, Sept : 12 millions de francs.

(2) Exploitation + investissements, déduction faite des versements internes.

Si le budget de la Sept doit financer à parité avec celui du pôle allemand, ARTE Deutschland TV GmbH, la moitié de la grille d'Arte et la moitié des frais de fonctionnement du GEIE de Strasbourg, il apparaît clairement, en comparant le financement allemand et le financement français, que le choix du gouvernement de diffuser ARTE sur le cinquième réseau hertzien représente un surcoût pour la France par rapport à l'Allemagne de près de 400 millions de francs :

- 30 % de ce montant représentent le coût de la transmission et de la diffusion des signaux sur le cinquième réseau,

- 70 % de ce montant sera consacré à l'achat des droits de diffusion par voie hertzienne terrestre sur la presque totalité du territoire national. Le surcoût sera surtout sensible sur les émissions pour lesquelles il existe un marché national et international (cinéma en particulier) et sur les émissions coproduites traditionnellement avec un diffuseur terrestre français (fictions notamment).

Budget d'Arte (1993)

Tel que le financement d'ARTE en 1993 ressort des documents mis à la disposition de la Commission des Finances du Sénat dans le cadre de la discussion du Projet Loi de Finances pour 1993.

en millions de francs

France SEPT/ARTE		ARTE DEUTSCHLAND	
Contribution au GEIE ARTE (1) :	221	Contribution au GEIE ARTE :	221
La Sept			
Budget programme :	384	Budget de programme Arte Deutschland :	339
Coût de la réémission d'Arte sur le cinquième réseau hertzien terrestre :	400	Coût de la diffusion (satellite Kopernious + câble)	40
dont :			
- transmission et diffusion des signaux (TDF) :	128		
- achat des droits de diffusion par voie hertzienne terrestre sur la totalité du territoire national (auteurs) :	272		
	1 005		600

TOTAL : 1 605

(1) La contribution au GEIE de Strasbourg correspond en partie aux frais d'administration

Encore convient-il de préciser que le coût de la diffusion sur le cinquième réseau a été fixé après négociation avec TDF sur la base d'une répartition des coûts entre Arte et la chaîne qui devrait occuper le créneau diurne.

Votre rapporteur s'interroge sur les conséquences qu'auraient sur la Sept l'absence d'autorisation du C.S.A. pour une autre chaîne.

Un financement problématique.

Votre rapporteur tient à souligner :

- que si, le financement de ARTE par la redevance pour 1993 n'a pas été augmenté, bien au contraire, puisqu'il a été diminué,

- en revanche, l'importance des ressources liées aux subventions budgétaires (73 %) font peser une incertitude sur son financement puisque ces subventions devront être entièrement alimentées par un nouveau compte d'affectation spéciale.

Or les ressources de ce dernier sont dépendantes de la conjoncture économique et boursière d'une part, de l'ordre d'affectation qui sera donné aux nombreux prétendants à ce compte, d'autre part.

Il faut souligner qu'une fois encore, l'opération n'étant a priori pas renouvelable, ce mode de financement est précaire et -normalement- ne pourra être reconduit l'année suivante.

Recettes ARTE

ORIGINE DES RESSOURCES DU PÔLE FRANÇAIS D'ARTE	
Redevance :	218,9
Remboursement d'exonérations de redevance :	14,6
Dotation du compte d'affectation spécial (cession d'actifs) :	734,5
Sous-total Ressources publiques :	968,0
Ressources propres (parrainage, recettes commerciales)	37,0
TOTAL :	1 005,0

Votre rapporteur constate que ce montage financier aboutit à faire financer des dépenses de fonctionnement par cessions d'actifs qui sont par définition des produits exceptionnels et non reconductibles. D'autre part, est-ce bien sérieux de vendre des parts d'entreprise pour une opération dont l'échec est patent et qui s'ajoute lamentablement à celui du câble et à celui des satellites ?

Une audience confidentielle

Le gouvernement après que les dirigeants d'Arte aient évoqué un objectif d'audience de 5 à 7 %, a trouvé pour parade, devant la faiblesse de l'audience d'ARTE, de ne pas apprécier celle-ci au regard des seuls critères quantitatifs de mesure d'audience, mais à l'aune d'un hypothétique «qualimat».

En attendant ce progrès substantiel qui en est au stade «du souhait du gouvernement de voir une réflexion s'engager», votre rapporteur ne peut que constater que quelle que soit la qualité éminente des téléspectateurs d'Arte, ils demeurent peu nombreux.

Ainsi, selon Médiamétrie, au mois d'octobre, Arte a obtenu en moyenne 1,3 % d'audience, soit environ 700 000 téléspectateurs.

Si l'on compare la durée moyenne d'écoute de chaque chaîne sur les 219 minutes, soit 3 h 45 par jour consacrée par les Français au petit écran, 100 minutes reviennent à TF1, 67 à France 2, 42 à France 3, 29 à Canal Plus, 43 à M6, et 9 minutes seulement à ARTE.

Ainsi, les premiers chiffres disponibles obligent à reconnaître qu'Arte n'a même pas bénéficié de la curiosité initiale des téléspectateurs.

Ces chiffres d'audience se situent aux alentours de 1 % de part de marché alors que cette chaîne occupe un réseau capable d'accueillir 17 millions de téléspectateurs.

Arte apparaît ainsi comme la «danseuse» coûteuse d'un gouvernement qui, une nouvelle fois, en prétendant ouvrir au plus large public la culture, crée un nouveau ghetto culturel où se retrouvent une «intelligentsia intrapériphérique» à peine élargie ainsi qu'en témoignent les premières études d'audience qui montrent un taux d'écoute privilégié chez les catégories socio-professionnelles supérieures et urbaines.

Si le gouvernement annonçait, le 13 mai 1992 au Sénat, une chaîne «frivole, cocasse, drôle et même farfelue», on peut légitimement se demander s'il est *farfelu* d'estimer que la majorité des Français qui financent Arte par la redevance et leurs impôts sont en droit de ne pas trouver malencontreusement *drôle et farfelue* et pas du tout *cocasse* cette forme de subvention à une minorité vraiment très très faible .

Pour survivre et donc ne pas se cantonner dans une audience symbolique qui rendrait insupportable le poids du financement, il faudrait que Arte change et change beaucoup. Est-ce que ce sera possible ? Votre rapporteur en doute qui, par honnêteté intellectuelle et depuis fin septembre, s'impose une certaine dose de consommation quotidienne d'Arte.

Conclusion :

Une fois de plus, le gouvernement disperse ses moyens au détriment de l'efficacité du secteur public.

Même si le gouvernement a nié tout impact de ce choix sur le budget des autres chaînes on doit noter que ARTE coûte cher (le choix de la diffusion par voie hertzienne à elle seule coûte 400 millions de francs par an soit presque l'équivalent du budget total de la Sept sur le câble - 545 millions de francs) et qu'en ces temps d'austérité budgétaire, il faut bien prendre l'argent quelque part.

Votre rapporteur observe :

- Que la France dépensera près de 400 millions de plus en 1993 que l'Allemagne pour ARTE, en raison de son choix discutable de diffuser cette chaîne sur le réseau hertzien.

- Que la France vend pour 734,5 millions de francs d'actifs publics pour une année de fonctionnement d'ARTE, et pour une audience qui s'avère jusqu'à présent pour le moins confidentielle.

Il se demande si :

- l'Etat acceptera de poursuivre longtemps sur un tel rythme de dépenses, avec un tel financement, et pour un si piètre résultat. On ne voit pas, à part la France, de pays qui pourrait avec une si grande constance, ainsi persévérer dans le gaspillage des fonds publics. Mais est-il besoin de réformer la Constitution pour, sur ce point, entendre la voix de la commission des finances du Sénat ?

Le C.S.A. et l'«avant-ARTE»

Le 10 septembre dernier, Jacques Boutet, le président du C.S.A. avait déclaré : *« Si aucun des projets ne paraît acceptable, il est très clair que le C.S.A. les écartera. On ne peut accepter un projet qui n'ait pas un tour de table sérieux, qui ne tienne pas la route. »*

Après avoir auditionné l'ensemble des candidats présentant un projet de chaîne susceptible d'occuper le cinquième réseau hertzien avant la diffusion d'ARTE, à partir de 19 heures, le C.S.A. a réservé sa décision définitive sur la chaîne éducative Eurêka, présentée par Jean-Louis Missika qui, si elle lui est apparue comme le projet le plus sérieux, n'a pas pour autant emporté la décision des membres du C.S.A. en raison de certaines imprécisions et incertitudes : *« Un certain nombre d'éléments du dossier ne permettent pas au Conseil de lui accorder en l'état l'autorisation sollicitée »,* affirme le C.S.A.. Il précise : *« Le Conseil constate notamment que le dossier financier, sous sa forme actuelle, sous-estime sensiblement le budget nécessaire au bon fonctionnement de la chaîne. Il note que l'incertitude demeure sur les crédits formation des entreprises et les contributions attendues des régions. Par ailleurs, le projet manque de précision sur la nature de sa programmation. »*

Eurêka est donc invité, d'ici au 31 décembre, à *« produire des engagements financiers des entreprises, ministères et collectivités locales qui ont manifesté leur intérêt à l'égard du projet ; à présenter un tour de table définitif recueillant l'accord formel de chacun des actionnaires ; à fournir un organigramme détaillé de la chaîne ; à préciser la grille des programmes ».*

Le C.S.A. soulève également, dans son communiqué, un problème juridique. Selon lui, *« le cadre juridique de la loi du 30 septembre 1986 modifiée ne permet d'attribuer un réseau national de télévision qu'à une société commerciale, au sein de laquelle aucun partenaire, public ou privé, ne détient plus de 25 % du capital ou des droits de vote ».*

Le Conseil estime donc que seules *« une société nationale de programme ou une fondation seraient à même d'assurer »* à une chaîne éducative *« une gestion dénuée de caractère commercial ».* Et demande que *« des dispositions législatives soient prises afin de permettre la création d'une fondation ayant vocation à gérer une chaîne éducative ».*

C. RADIO-TÉLÉVISION FRANÇAISE D'OUTRE-MER.

1. L'exécution du budget 1991.

RFO a enregistré en 1991, un déficit de 6,4 millions de francs, soit une légère altération de son équilibre financier par rapport à l'exercice précédent, au terme duquel la société avait dégagé un excédent de 0,3 millions de francs. Cette première année d'exécution du contrat d'objectifs 1991-1993 signé avec l'Etat s'est caractérisée par un accroissement notable des activités de la société qui a augmenté sensiblement les charges d'exploitation.

L'augmentation des charges liées aux nouvelles activités est la suivante :

- L'accroissement des charges (962,5 millions de francs, soit une progression de 6,3 % d'un exercice à l'autre) est principalement imputable aux incidences de l'avancement de l'heure d'ouverture d'antenne en stations et de l'augmentation du volume de la production et de l'information locale sur les dépenses de personnel 454,5 millions de francs, soit une progression de 10 % par rapport à 1990.

Les charges de personnel sont passées de 414 millions de francs en 1990 à 454,5 millions de francs en 1991. Cette progression reflète des opérations d'intégration de personnels effectuées en 1990. Par ailleurs, la société, à partir d'avril 1991, a été conduite à créer de 8 à 9 emplois par station -en Martinique, Guadeloupe et Réunion- pour permettre l'extension de la durée des programmes du premier canal de télévision par l'ouverture de l'antenne à la mi-journée.

En 1992, il en est de même dans trois autres stations -Guyane, Nouvelle-Calédonie et Polynésie- qui accroissent également la durée de leurs programmes et leur capacité de production locale.

Dans chacune de ces stations, des créations d'emplois permanents ont également eu lieu.

En outre, RFO a été chargée à la suite d'un appel d'offres, d'assurer l'activité régie diffusion de la société Canal France International (CFI). Ce contrat a également nécessité quelques créations d'emplois.

En revanche, à part l'augmentation des charges de personnel, la plupart des autres postes de dépenses comme la sous-traitance, les achats de fournitures ou les services extérieurs, n'ont pas augmenté.

S'agissant des recettes, votre rapporteur constate une progression ralentie des produits de la publicité qui s'élèvent à 85,9 millions de francs, soit une progression de 6,2 % contre 22,9 % au cours de l'exercice précédent.

Cette moindre progression s'explique notamment par un recul des résultats en radio. La publicité en télévision bénéficie, en revanche, d'une croissance soutenue (+ 10 %).

La redevance, avec 770 millions et une progression supérieure à 8 % par rapport à l'exercice précédent, demeure la ressource principale de la société.

Par ailleurs, la diminution des produits financiers en 1991 et 1992 traduit la dégradation de la trésorerie de RFO.

Le développement des activités.

La société a fortement développé ses activités en 1991.

En matière de télévision, RFO s'est attaché à suivre les principales orientations inscrites et formulées dans le contrat d'objectifs signé avec l'Etat le 7 mai 1991 : l'extension du volume de diffusion sur le canal 1 a permis un accroissement très sensible de l'offre globale de programmes locaux, qui est passée de 4 199 heures en 1990 à 6 492 heures en 1991, soit une progression de 54,6 %.

Ainsi, la durée de diffusion a-t-elle augmenté de façon sensible avec l'ouverture d'antenne dès 12 h dans les trois stations de Martinique, Guadeloupe et Réunion. Tous départements et territoires d'outre-mer confondus, le volume quotidien de diffusion a progressé de 20 % sur l'année écoulée. Les stations de Guyane, Nouvelle-Calédonie et Polynésie ont au cours de cette année, -après la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion- ouvert leur antenne à la mi-journée.

Enfin, l'accroissement de la production locale s'est accéléré, notamment dans les stations dans lesquelles l'ouverture d'antenne s'effectue désormais à 12 h. Celle-ci a permis, en 1991, la réalisation de plus de 40 documentaires et émissions exceptionnelles pour un volume horaire supérieur à 110 heures.

Cet effort en faveur de la production locale a permis de faire passer les heures de diffusion de programmes locaux de 1 heure en moyenne, en 1989, à 2 h 30 en 1991 sur un volume de 12 heures de diffusion journalière.

Cette progression des activités télévisées de RFO, respecte le cadre fixé par le contrat de plan et permet de répondre davantage à l'attente des populations d'outre-mer.

2. Les exercices 1992 et 1993.

Pour l'exécution du budget 1992, les écarts entre les prévisions et les réalisations sont très faibles.

La situation financière à fin juin fait apparaître un niveau de charges représentant 48 % du budget prévisionnel voté par le conseil d'administration (966,2 MF). Cette légère sous-consommation correspond à une situation de strict équilibre dans la mesure où le démarrage de l'ouverture d'antenne à la mi-journée en Guyane et dans le Pacifique sera effectif au début du second semestre.

Concernant les produits, le montant de la redevance encaissée est conforme aux prévisions saisonnalisées établies par le service de recouvrement de la redevance. De même, le chiffre d'affaires publicitaire à fin juin est cohérent avec le budget voté.

Au plan social, il convient de signaler la conclusion d'un accord avec les organisations syndicales représentatives concernant les mesures salariales de 1992.

Pour 1993, le montant total des ressources publiques (redevance et concours budgétaire de l'Etat) s'élève à 899,9 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 65 millions de francs par rapport au montant des ressources publiques 1992, soit une progression de 7,8 %.

Ressources

• Redevance	749,9 MF
• Subvention de l'Etat	150,0 MF
• Publicité	90,5 MF
• Produits financiers	0,0MF
• Autres produits	23,9MF
TOTAL: 1 032,4 MF	

L'année 1993 devrait permettre de continuer à mettre en oeuvre le plan de développement signé en 1991.

A présent, au-delà de l'objectif principal d'accroissement du volume de la production locale, c'est la qualité que RFO se doit désormais de rechercher. Les objectifs retenus sont donc essentiellement les suivants :

- Ouverture d'antenne sur le 1er canal dès 9 heures tous les jours de la semaine ;
- développement de la production et renforcement de la responsabilité éditoriale des stations, y compris sur le plan de la programmation ;
- développement des transmissions par satellite, tout particulièrement dans les TOM.
- poursuite du plan de rééquipement technique ;
- collaboration avec les chaînes nationales,
- accroissement de l'activité dans les grandes régions (Océan Indien, Caraïbes, Pacifique) et collaboration avec les médias des pays voisins. Ouverture sur les continents (Afrique, Amérique Latine, Australie,...).

A ce jour, le budget 1993 de RFO tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale pourrait être satisfaisant si RFO n'avait pas des objectifs de qualité à atteindre.

Votre rapporteur constate que globalement, le développement de RFO, en trois ans est incontestable, mais il reste encore beaucoup à faire, si l'on veut bien considérer le retard de l'audiovisuel Outre-Mer par rapport à la métropole.

Il reste notamment des objectifs de qualité à atteindre pour répondre aux besoins de l'ensemble de la population d'Outre-mer.

Le principal objectif pour 1993 pour RFO est d'ouvrir l'antenne dès 9 heures du matin aux Antilles, en Guyane et à la Réunion et de donner partout un nouvel élan à la production locale, tant en émissions de proximité qu'en sujets documentaires susceptibles de mieux faire connaître l'Outre-Mer en métropole.

A cet égard, votre rapporteur approuve la mesure proposée à l'article 33 du projet de loi de finances pour 1993 qui assujettit RFO au paiement du prélèvement sur les recettes publicitaires (coût estimé pour 1993 : 2 millions de francs) en faveur du compte de soutien, car ceci devrait lui permettre de bénéficier du COSIP et de produire ou coproduire davantage d'oeuvres audiovisuelles.

Mais il considère que les crédits prévus pour 1993 ne seront pas suffisants pour répondre à ces exigences.

En effet, un gros investissement doit être réalisé à Tahiti, où la station locale est complètement saturée et doit de toute façon déménager à la demande du propriétaire des lieux. Un projet immobilier estimé à 32 millions de francs a été établi ; les autorités de tutelle, ainsi que le Conseil d'Administration de RFO, en ont accepté le principe ; une partie du financement est prise en charge par l'entreprise. Mais le complément, soit environ 17 millions de francs ne peut être assuré que par des ressources extérieures sur une ou plusieurs années.

RFO souhaite également accroître le volume des envois de programmes TV par satellite vers le Pacifique et assurer un meilleur service Radio, notamment à Tahiti.

Pour toutes ces raisons, il serait nécessaire que le budget de RFO bénéficie pour 1993, exceptionnellement, d'une dotation supplémentaire par rapport aux crédits votés par l'Assemblée nationale et d'un montant aussi significatif que possible.

Votre rapporteur estime que dans la période actuelle le développement de chacune des stations régionales de RFO, leurs progrès quantitatifs et qualitatifs, leur réussite, constituent des enjeux qui ne sont pas seulement audiovisuels.

Le C.S.A. dans son appréciation du bilan 1991 de RFO, rendu public le vendredi 27 novembre, considère que les résultats d'audience indiquent l'effort entrepris par la société en faveur de la production locale et de la programmation d'émissions, mieux adaptées aux particularismes régionaux.

Votre rapporteur souscrit pleinement à cette appréciation du bilan des actions engagées par RFO.

Il estime que seule leur poursuite, pourra permettre de maintenir des résultats d'audience aussi satisfaisants que ceux que RFO a obtenu en 1992 (1) dans un paysage audiovisuel qui se modifie et qui devient de plus en plus concurrentiel avec l'apparition outre-mer de nouveaux services de télévisions privées.

(1) Les résultats de la deuxième vague d'enquêtes réalisée par Médiamétrie aux Antilles et à La Réunion en mars-avril 1992, montrent, que les émissions produites localement rencontrent un bon accueil auprès du public, notamment en télévision, comme l'avaient déjà révélé les enquêtes d'octobre 1991.

CHAPITRE VII

RADIO-FRANCE

L'année 1991 a été marquée par une forte progression de l'audience globale de Radio France qui a atteint 23,8 %.

Le déficit de l'exercice a pu être contenu dans la limite de 23 millions de francs, ce qui représente un renversement de tendance et une forte amélioration par rapport à l'année précédente qui s'était achevée avec une perte de 63,3 millions de francs.

Le budget de Radio-France pour 1991, approuvé par le conseil d'administration en décembre 1990, avait été fixé à 2.185,8 millions de francs (MF).

De plus, un crédit supplémentaire de 10,3 millions de francs (MF) a été accordé pour couvrir des investissements commerciaux, le budget se trouvant alors porté à 2.196,1 millions de francs (MF).

L'analyse de ces résultats fait apparaître :

- Une maîtrise des dépenses d'exploitation,
- un accroissement des produits d'exploitation,
- une réduction du résultat exceptionnel qui passe de 39,8 MF en 1990 à 27,1 MF en 1991. L'amélioration de la situation générale d'une année sur l'autre ne repose donc pas sur une évolution du résultat exceptionnel puisque sa contribution au résultat final de l'exercice est moins importante qu'en 1990.

Si la gestion 1991 constitue bien la première étape du retour à l'équilibre budgétaire, elle n'a pas permis toutefois de redresser l'évolution de la trésorerie dont la dégradation s'est poursuivie, le solde moyen mensuel des disponibilités passant de 87 MF en 1990 à 50 MF en 1991.

A. COMPTES DE L'EXERCICE 1991.

Radio-France est engagée depuis septembre 1990 dans un projet d'entreprise dont l'objet est de moderniser l'entreprise, de lui donner les moyens de s'adapter dans un contexte plus concurrentiel tout en préservant sa différence, sa mission de service public.

Le 8 juillet 1991, la signature entre l'Etat et Radio-France d'un contrat d'objectif venait conforter cette démarche.

Votre rapporteur qui a analysé ces deux documents dans son rapport 92 (1991-1992) Tome III annexe 10 p. 289 à 300, concluait cette présentation en disant :

Votre rapporteur constate que le plan d'entreprise et le contrat signé avec l'Etat confortent les objectifs de Radio-France pour les années à venir sans lui demander d'efforts excessifs.

Certes, le maintien des taux d'audience globaux dans un contexte plus concurrentiel d'émergence de radios thématiques et d'écrêtement des radios généralistes est un effort non négligeable.

Il apparaît néanmoins à la lecture du contrat d'objectif que les moyens financiers, mis à la disposition de cette ambition, sont également modestes.

Après l'effort financier effectué en 1991 par la loi de finances -que votre rapporteur avait qualifié d'apport en trompe l'oeil-, la stagnation des moyens en francs courants, et donc leur recul en 1992, s'inscrit dans une tendance de désintérêt de l'Etat.

L'analyse complète des comptes de l'exercice 1991 tels que le Conseil d'administration les a adoptés confirme cette appréciation .

Tel qu'il ressortait de l'article 81 de la loi de finances n° 90-1168 du 29 décembre 1990 pour le budget 1991, Radio-France était dotée en exploitation :

- de 1 998,6 MF provenant du produit de la redevance,
- de 69 MF de recettes estimées provenant de la publicité ,
- de 10 MF de recettes estimées provenant du parrainage,
- de 71,7 MF de recettes commerciales,

- de 2,3 MF provenant de services rendus aux administrations,

- et de 8 MF de produits financiers.

Soit un total de recettes prévisionnelles de 2159,6 MF. Compte tenu des estimations inhérentes au budget présenté en loi de finances, l'exécution du budget 1991 par nature comptable fait apparaître en définitive les grandeurs suivantes :

**Analyse de l'exécution du budget 1991
par nature comptable**

RECETTES

(en millions de francs)

	BUDGET	BUDGET	REALISATION	ECART	RAPPEL	EVOLUTION en %
	INITIAL	APRES	1991	III-II	REALISATION	REALISATIONS
	1991	AJUSTEMENTS		en MF	1991	1991/1990
	I	II	III		IV	III/IV
I. REDEVANCE	1.928,6	1.928,6	2.007,8	9,2	1.870,7	7,33%
II. RECETTES MORS REDEVANCE	187,2	197,5	288,9	91,4	279,1	3,51%
- Publicité et parrainage	95,0	100,0	105,6	5,6	95,4	10,69%
- Sces rendus aux administrations	7,6	7,7	7,4	-0,3	7,4	0,00%
- Recettes immobilières	44,9	45,5	45,9	0,4	42,8	7,24%
- Recettes commerciales	28,5	33,1	52,6	19,5	46,8	12,39%
- Produits financiers	10,0	10,0	9,4	-0,6	14,6	-35,62%
- Subventions	0,0	0,6	4,0	3,4	1,5	166,67%
- Transferts de charges	0,0	0,0	22,8	22,8	21,0	8,57%
- Autres produits de gestion	1,2	0,6	2,3	1,7	2,2	4,55%
- Reprises/provision & amortissements	0,0	0,0	38,9	38,9	47,4	-17,93%
TOTAL EXPLOITATION	2.185,8	2.196,1	2.296,7	100,6	2.149,8	6,83%
PRODUITS EXCEPTIONNELS						
- Production immobilisée			21,5			
- Produits exceptionnels sur opérations de gestion			8,1			
- Produits exceptionnels sur opérations en capital			13,4			
- Reprises/provisions et amortissements dérogatoires			1,8			
			44,8			
			2.341,5			

Les recettes.

La totalité des recettes de Radio-France au titre de l'exercice 1991 s'élève à 2 341,5 MF dont 2 296,7 MF de ressources d'exploitation, ce qui représente :

- un supplément de 100,6 MF par rapport au budget révisé,
- une progression de 146,9 MF par rapport aux recettes d'exploitation réalisées en 1990 (2 149,8 MF).

La redevance.

Le montant de redevance attribué à Radio-France pour 1991, s'élevait à 1.998,6 MF en fonctionnement et à 16,6 MF en investissement. Lors de la présentation du budget d'équipement, le Conseil d'Administration a demandé que sur l'attribution exceptionnelle de redevance de 16,6 MF, un montant de 8 MF soit gelé, afin de contribuer partiellement à la résorption du déficit prévisionnel de l'exercice 1991. Ces 8 MF ont donc été requalifiés en crédits d'exploitation avec l'accord des Pouvoirs Publics.

La redevance comptabilisée par Radio-France au titre de l'exercice 1991 s'élève, compte tenu de cette mesure de requalification et de l'application du taux annuel de réfaction à 23.007,8 MF, soit une réalisation supérieure de 9,2 MF aux objectifs.

La redevance représente ainsi 87,4 % des ressources d'exploitation réalisées de la Société, contre 87,0 % en 1990.

Votre rapporteur croit utile de souligner deux sources d'améliorations de cette part des recettes de Radio-France :

- d'une part, il paraît indispensable de « lisser » sur l'ensemble de l'année les versements de redevance à Radio-France de manière à ne pas faire supporter à sa trésorerie, les irrégularités dans le versement.

REDEVANCE 1991

(en milliers de francs ttc)

PERIODES	PREVISIONS CUMULEES DU 05-04-91 (BASE 8233000)	ENCAISSEMENTS CUMULES	ECART ENTRE ENCAISSEMENTS ET PREVISIONS
	(1)	(2)	(2) - (1)
JANVIER		235013	
FEVRIER	474507	473834	-673
MARS	737655	737029	-626
AVRIL	897227	900340	3113
MAI	1069746	1075651	5905
JUIN	1229318	1239161	9843
JUILLET	1375943	1372605	-3338
AOUT	1509621	1518940	9319
SEPTEMBRE	1630352	1648174	17822
OCTOBRE	1764030	1787370	23340
NOVEMBRE	1888969	1909064	20095
DECEMBRE	2026875	2026875	0

- il conviendrait d'autre part, que l'Etat ne prenne pas de retard dans le remboursement des exonérations de redevance revenant à Radio-France au titre de l'année 1991 :

- 18 MF en décembre 1991

- 12 MF en janvier 1992.

Les recettes hors redevance.

Les recettes hors redevance s'établissent pour 1991 à 288,9 MF, soit 12,6 % des ressources d'exploitation de Radio-France. Elles sont supérieures de 91,4 MF aux prévisions budgétaires et de 9,8 MF à la réalisation de 1990 (279,1 MF).

Mais il convient de souligner qu'une partie de ces ressources propres, soit 83,8 MF, est venue financer, en cours d'année, des charges non budgétées et qui étaient étroitement liées à la réalisation de ces produits. Il s'agit :

- des reprises sur provision à hauteur de 36,2 MF,
- des transferts de charges et produits de gestion pour 24,0 MF,
- d'une partie des subventions (0,9 MF) et des recettes commerciales et de publicité et de parrainage (22,7 MF).

Compte-tenu de ces éléments, les recettes propres de la société s'élèvent en net à 205,1 MF, ce qui représente un écart de + 7,6 MF par rapport aux objectifs budgétés.

Pour les principales rubriques, les recettes s'analysent comme suit :

Publicité :

Le chiffre d'affaires publicitaire s'élève globalement à 105,6 MF, soit 4,6 % des ressources d'exploitation de la Société. Les recettes de publicité et de parrainage représentent respectivement 77,6 MF et 28,0 MF.

Par chaîne, elles se répartissent comme suit :

	Publicité	Parrainage	Total
France Inter	60,8 MF	7,1 MF	67,9 MF
France-Info	14,7 MF	14,4 MF	29,1 MF
Radios Locales	1,7 MF	4,8 MF	6,5 MF
Radio Bleue	0,4 MF	0,4 MF	0,8 MF
France Musique	-	1,3 MF	1,3 MF
TOTAL	77,6 MF	28,0 MF	105,6 MF

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'évolution des recettes publicitaires de Radio-France depuis 1985 en francs courants, comparée aux prévisions de la loi de finances :

Publicité + parrainage	Prévisions	Réalisations	
1986	25	50,8	+ 103,2
1987	36	46,2	+ 28,33
1988	39,9	73,3	+ 83,71
1989	55	94,9	+ 72,54
1990	69	95,4	+ 38,26
1991	79	105,6	+ 34,93

L'écart entre prévisions et réalisations montre l'importance de ces recettes publicitaires pour Radio-France dans un contexte budgétaire difficile. Or, ces recettes supplémentaires, marginales par rapport au budget total, ont un rôle important.

Votre rapporteur reviendra sur ce point lors de l'examen de l'exécution du budget pour 1992.

Recettes commerciales.

L'ensemble des recettes commerciales réalisées par la société en 1991 s'élève à 52,6 MF, représentant 2,3 % de ses ressources d'exploitation.

Votre rapporteur constate que lorsque les recettes présentent un dépassement sensible par rapport aux prévisions, elles contribuent à financer des opérations hors budget et constituent ainsi une source de financement précieuse.

Au total, ce sont 56,6 MF de dépenses qui ont pu ainsi être compensées par des recettes non budgétées en 1991.

B. EXECUTION DU BUDGET 1992 ET PERSPECTIVES 1993.

1992

Le plan de redressement mis en oeuvre fin 1990 visait à permettre à la société de retrouver en 2 ans l'équilibre budgétaire.

L'année 1991 a constitué une première étape, déterminante, dans la voie du redressement puisque la perte de l'exercice a été limitée à 23 MF, soit le tiers du déficit de l'exercice précédent.

L'objectif 1992 est donc de franchir la 2ème étape conduisant à l'équilibre.

Pour un budget de 2.293,4 MF, les dépenses de la société au 30 avril s'élèvent à 737,4 MF, représentant une consommation de 32,2 %. Les recettes s'établissent à 1,013,1 MF, soit 44,2 %, ce taux tenant compte de la forte saisonnalité des recettes de Radio-France et du rythme plus élevé des réalisations en début d'exercice.

Il doit être souligné cependant que l'équilibre ne saurait être atteint si n'était pas accordée à Radio-France une dotation venant compenser la perte de recettes publicitaires liée à la non parution du décret, permettant la publicité de marque, perte estimée à 25 MF.

1. Les recettes.

En ce qui concerne la redevance, l'objectif de 2.028,4 MF devrait être réalisé. En effet, comparé à l'échéancier établi par le service de la redevance selon les modalités traditionnelles d'encaissement, le rythme constaté au cours des 4 premiers mois de l'année a été légèrement supérieur à la prévision.

Toutefois, il avait été envisagé par les Pouvoirs Publics d'accélérer encore ces encaissements en réduisant les délais de paiement de 2 mois à 1 mois et ce, dès mars-avril. Cette mesure aurait eu pour conséquence d'améliorer assez sensiblement la trésorerie de la société. Le retard apporté à cette décision aura des répercussions sur le niveau des produits financiers de l'exercice.

Les ressources propres dans leur ensemble se réalisent conformément aux prévisions à l'exception toutefois de deux postes :

- les recettes publicitaires.

L'objectif de 105,5 MF sur lequel a été fondé l'équilibre budgétaire de la société pour 1992 supposait, pour être réalisé, que

soit élargi le champ actuel de la publicité autorisée à Radio-France. Ces conditions n'étant pas réunies, le manque à gagner est évalué à 25 MF sur l'année.

- les produits financiers.

Ces recettes ont été inscrites pour 9,1 MF au budget. Mais cette prévision, déjà tendue initialement, reposait sur des hypothèses qui ne sont pas réalisées à ce jour :

- la signature du décret sur la publicité,

- la réduction, dès mars/avril, des délais de règlement de la redevance. Cette mesure ne prendra effet qu'en juin, voire en juillet.

A l'heure actuelle, le manque à gagner sur les produits financiers est estimé à 4 MF pour l'ensemble de l'exercice.

2. Les dépenses.

L'évolution de la masse salariale telle qu'elle se dessine actuellement, entraînerait selon les évaluations du service du personnel, un dépassement budgétaire de l'ordre de 1,4 MF.

Fonctionnement des services :

Les charges sur cachets : les résultats 1991 ont confirmé que le poids des charges sociales s'était alourdi d'environ 0,8 % par rapport au taux moyen budgété, soit un surcoût de 2 MF pour 1992.

Les heures supplémentaires :

Le rythme d'exécution au 30 avril est comparable à celui de 1991. La dépense 1992 pourrait être équivalente, ce qui représenterait un dépassement de 1,5 MF par rapport au budget.

Les opérations exceptionnelles :

Leur maîtrise constitue un des points importants de l'équilibre budgétaire des services, ces opérations représentant en frais variables un coût moyen de 18 MF par an. En 1992, elles

atteindront 28 MF à 30 MF en raison, notamment, des jeux olympiques d'hiver et d'été, manifestations pour lesquelles un crédit supplémentaire de près de 9 MF a été prévu dans le budget 1992.

* *

*

Votre rapporteur considère que la décision de M. Jean-Noël Jeanneney de ne pas étendre la publicité de marque (1) à Radio-France est une sage décision et l'approuve pleinement.

Il considère en effet, que l'absence de publicité de marques conforte l'identité de Radio-France et celle du service public.

En conséquence, il approuve l'engagement pris par M. Jeanneney lors du débat du 23 avril 1992 à l'Assemblée nationale de tirer les conséquences budgétaires de sa décision. Votre rapporteur suivra donc avec vigilance le respect de cet engagement dans la loi de finances rectificative pour 1992.

(1) La société Radio-France est seulement autorisée à diffuser des messages de publicité collective et d'intérêt général. Son cahier des charges lui a interdit toute publicité de marques.

SITUATION DES DEPENSES AU

30 AVRIL 1992

RADIO FRANCE	BUDGET INITIAL 1992	CONSOMMATION AU 30/04/92 taux théorique 33,33%	
		en m.F.	en %
PROGRAMMES NATIONAUX			
- INFORMATION	38.985	12.068	31,0%
dont France Info	8.301	2.640	31,8%
- FRANCE INTER	61.663	21.164	34,3%
- FRANCE-CULTURE	66.944	20.085	30,0%
- PROGR. & MOYENS MUSICAUX	71.441	29.092	40,7%
. Direction, Administration	2.455	1.480	60,3%
. Programmes	26.616	8.010	30,1%
. Production	38.327	17.948	46,8%
. Affaires Extérieures	4.043	1.654	40,9%
- RADIO BLEUE	8.946	2.839	31,7%
SERVICES PRESTATAIRES			
- PERSONNELS DE PRODUCTION	3.639	774	21,3%
- EXPLOITATION TECHNIQUE	32.905	11.441	34,8%
- EQUIPEMENT-BATIMENTS-LOGISTIQUE-RESEAU	12.856	6.099	47,4%
- MAISON DE RADIO FRANCE	56.696	17.762	31,3%
- DOCUMENTATION	4.450	1.509	33,9%
AUTRES SERVICES			
- PRESIDENCE & DIRECTION GENERALE	14.822	6.426	43,4%
- AFFAIRES INTERNATIONALES	2.781	1.754	63,1%
- DIRECTION COMMERCIALE	9.124	2.498	27,4%
- COMMUNICATION EXTERNE	21.543	4.891	22,7%
- SERVICES GENERAUX	22.646	7.243	32,0%
- SERVICE INFORMATIQUE	33.063	10.634	32,2%
I. TOTAL SERVICES PARISIENS	462.504	156.279	33,8%
II. DIRECTION RADIOS LOCALES (fonct)	202.892	59.740	29,4%
- Réseau Radios Locales	188.322	55.457	29,4%
- Réseau PIP	14.570	4.283	29,4%
III. CHARGES COMMUNES	811.979	267.946	33,0%
- Services Parisiens	698.038	229.905	32,9%
- Radios Locales	113.941	38.041	33,4%
IV. PERSONNEL	815.992	253.476	31,1%
- Permanents	791.559	245.340	31,0%
- Occasionnels	24.433	8.136	33,3%
TOTAL GENERAL	2.293.367	737.441	32,2%

** dont CHARGES REFACTUREES A L'ORTO 1.828

SITUATION DES RECETTES AU 30 AVRIL 1952

(en Millions de Francs)

INTITULÉ	PREVISIONS BUDGET 1952	RÉALISATIONS	
		en MF	en %
I - REDEVANCE ET REMBOURSEMENTS	2.079,9	929,9	44,7%
II - RESERVES PARLEMENTAIRES	6	3	50,0%
III - PUBLICITÉ	77,5	26,5	34,1%
IV - PARRAINAGE	28,0	7,2	25,6%
V - RECETTES COMMERCIALES ET DIVERSES	40,1	13,0	34,5%
VI - RECETTES IMMOBILIERES	45,4	22,0	48,4%
VII - ADMINISTRATIONS	7,4	0	0,0%
VIII - PRODUITS FINANCIERS	9,1	1,1	11,7%
IX - TRANSFERT DE CHARGES ET DIVERS		9,8	
<u>TOTAL GENERAL</u>	<u>2.293,4</u>	<u>1.013,3</u>	<u>44,2%</u>

* recettes premier semestre

1993

Les ressources globales de Radio-France figurant au projet de loi de finances pour 1993 s'élèvent à 2.404,5 MF. L'augmentation totale des ressources publiques est de 144,8 MF.

Ce montant traduit une progression de :

- 128,9 MF (soit + 5,7 %) par rapport au projet de loi de finances pour 1992 (2.275,6 MF).

Le budget de fonctionnement.

1. Les ressources.

Le budget de fonctionnement prévisionnel 1993 est financé à hauteur de 2.230,7 MF par des ressources publiques et de 173,8 MF par les recettes propres.

1) Les ressources publiques : 2.230,7 MF.

Les ressources publiques qui progressent de 6,9 % d'une année sur l'autre, représentent 92,8 % des produits d'exploitation de la société. Il convient de souligner qu'à hauteur de 24,6 MF, elles compensent la baisse des recettes propres affectant les postes publicité/parrainage (- 15,5 MF) et produits financiers (- 9,1 MF).

Les ressources publiques comprennent la redevance à hauteur de 2.158,4 MF et les subventions d'Etat pour 72,3 MF.

2) Les recettes propres : 173,8 MF.

Celles-ci diminuent très sensiblement en passant de 207,5 MF à 173,8 MF soit une baisse de 33,7 MF par rapport au budget 1992.

Cet écart provient :

a) pour 24,6 MF d'une réduction effective de recettes.

- Publicité/Parrainage : 90 MF (soit - 15,5 MF). Les recettes sont fixées à 60 MF pour la publicité et à 30 MF pour le parrainage soit une réduction globale de 15,5 MF par rapport aux objectifs 1992.

- Produits financiers : (- 9,1 MF). Compte tenu des difficultés de trésorerie rencontrées par la société, aucune recette n'est attendue en 1993 au titre des produits financiers qui figuraient, pour un montant de 9,1 MF au budget 1992. Les pouvoirs publics ont accepté de compenser le manque à gagner correspondant en accordant une allocation de ressources publiques du même montant.

RADIO FRANCE

BUDGET FONCTIONNEL

(En millions de F hors TVA)

	1992	1993
INFORMATION	174,0	191,8
Information nationale	119,2	130,3
France Info	54,8	61,2
PROGRAMMES	1248,4	1325,4
Programmes nationaux	662,6	690,4
France Inter	135,0	142,5
France Culture	168,0	173,1
Programmes musicaux	108,4	111,7
Orchestres	170,2	178,8
Autres productions musicales	59,9	61,2
Radio Bleue	21,1	23,1
Radios locales	427,0	432,7
F.I.P.	12,4	30,2
Versements aux sociétés d'auteurs et droits voisins	104,0	109,0
Autres dépenses liées aux programmes	40,4	63,1
DIFFUSION	494,4	488,2
CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES	71,5	74,2
I.N.A. (1)	20,0	20,0
Cotisations diverses	2,7	2,6
Taxes diverses	48,8	51,6
FORMATION PROFESSIONNELLE	24,8	25,0
ACTION SOCIALE	45,7	47,6
AFFAIRES COMMERCIALES ET AUTRES ACTIVITES	17,6	21,7
ACTIVITE IMMOBILIERE ET PRESTATIONS EXTERIEURES	72,8	95,0
FONCTIONNEMENT GENERAL DES SERVICES COMMUNS	128,4	136,9
Informatique	56,1	57,8
Services généraux	58,1	58,1
Autres charges générales	14,2	22,0
Total général	2275,6	2404,5

(1) Non compris 3,0 millions F de commandes de formation professionnelle

2. Les dépenses.

Le budget de fonctionnement prévisionnel de la société pour 1993, tel qu'il ressort du projet de loi de finances, s'élève à 2.404,5 MF.

L'écart de 111,1 MF par rapport au budget 1992 s'analyse comme suit :

- non reconduction d'objectifs 1992 :	- 9,1 MF
- ajustements :	+ 18,1 MF
- glissements des prix et effets induits :	+ 52,6 MF
- mesures nouvelles :	+ 49,5 MF

Les mesures nouvelles : 49,5 MF.

Après avoir retrouvé les conditions de l'équilibre budgétaire, Radio-France s'attachera en 1993 à améliorer sa situation économique et à poursuivre, conformément aux principes définis dans le contrat d'objectifs signé le 8 juillet 1991 avec l'Etat, les actions suivantes :

- enrichissement et renouvellement des programmes,
- extension de France-Info,
- consolidation et adaptation du réseau des radios locales,
- amélioration du confort d'écoute,
- rayonnement des formations musicales,
- modernisation de la gestion et des équipements,
- maintenance et rénovation du patrimoine immobilier, objectif pour lesquels un effort particulier sera accompli.

Le montant total des crédits accordés au titre des mesures nouvelles s'élève à 55,5 MF dont 49,5 MF financés par augmentation des ressources publiques et 6 MF par redéploiement interne au sein du budget de reconduction.



Le budget 1993 marque une nouvelle phase dans la situation financière de la société.

En effet, grâce aux redéploiements budgétaires opérés et au plan de redressement mis en oeuvre par le Président Jean Maheu et ses collaborateurs, Radio France va pouvoir achever le retour à l'équilibre budgétaire engagé depuis 2 ans et s'attacher à améliorer sa situation économique et plus particulièrement sa trésorerie dont le niveau s'est dégradé ces dernières années.

A cet égard, la forte progression de l'audience globale de Radio-France (23,8 %) en 1991 qui s'explique notamment par l'excellente couverture de la guerre du Golfe par France-Inter et France-Info, est déjà un élément de satisfaction.

Mais au-delà de cet objectif financier, votre rapporteur estime que la société doit aussi pouvoir reprendre une politique de développement des programmes plus active, accompagnée d'une modernisation des outils de production et de gestion.

CHAPITRE VIII

LES AUTRES ORGANISMES

A. L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL

Depuis deux ans, l'INA s'est engagé dans une restructuration importante amplement décrite dans son plan d'entreprise et traduite dans le verbiage un peu vague "du contrat d'objectif" avec l'Etat.

Pourtant, depuis quelques années, les faits jouent contre l'INA. Ce fut notamment l'impact, sur ses finances, de la décision de la Cour d'appel de Paris du 9 juillet 1990 qui a rendu impossible la poursuite de la valorisation du fonds d'archives auprès des chaînes de télévision. C'est ainsi que les règles et le caractère archaïques de la convention collective des artistes interprètes conduisent à l'impossible émergence d'un second marché des oeuvres audiovisuelles.

1. L'exercice 1991 : une gestion difficile

L'exploitation de ce fonds d'archives a permis jusqu'en 1990 de masquer les faiblesses structurelles de l'INA. Après 1990, cette rupture s'est traduite par une baisse de 33,8 millions de francs du chiffre d'affaires contractuel. Cette baisse est pour l'essentiel, imputable à la réduction des commandes de TF1 qui passent de 45,3 millions de francs en 1990 à 34,9 millions de francs en 1992, alors que les deux chaînes publiques maintiennent un montant de 65 millions de francs en 1991.

Face à cette situation, l'Etat n'a pas réagi. Il a inscrit dans le projet de loi de finances pour 1991 un niveau de recettes commerciales totalement irréaliste. Le conseil d'administration de l'INA en a tiré les conséquences au tout début de l'année 1991, soit quelques jours après l'adoption du budget, en prélevant sur son fonds de roulement les 37,5 millions de francs pour que le résultat comptable soit conforme (- 35,3 millions de francs) aux prévisions budgétaires. On ne peut appeler "bonne gestion" de telles pratiques !

(en millions de francs hors taxes)

CHARGES	Exercice N	Exercice N - 1	PRODUITS	Exercice N	Exercice N - 1
Charges d'exploitation :			Produits d'exploitation :		
Achats de matières premières :			Ventes et prestations de services	421,1	453,9
<i>Achats de matières premières</i>	3,9	3,4	<i>dont redevance</i>	145,3	124,4
<i>Variation de stock</i>	0,3	0,5	Production immobilisée	21,0	18,1
Consommation de l'exercice en provenance de tiers	130,3	136,8	Subventions d'exploitation	2,3	1,1
Impôts, taxes et versements assimilés	12,1	11,2	Reprises sur provisions	37,0	32,4
Salaires et traitements	205,1	201,3	Autres produits	4,9	6,7
Charges sociales	82,7	80,3			
Dotations aux amortissements et aux provisions :			Total des produits d'exploitation	486,3	512,2
<i>Amortissements des immobilisations</i>	55,6	54,8			
<i>Provisions pour risques et charges</i>	24,3	15,3	Produits financiers :		
<i>Provisions sur actif circulant</i>	11,5	2,4	Intérêts et produits assimilés	14,9	19,6
Autres charges	19,9	17,0	Reprises sur provisions	0,0	0,4
			Différences positives de change	0,1	0,1
Total des charges d'exploitation	549,7	553,0	Total des produits financiers	15,0	20,1
Charges financières	0,3	3,8	Produits exceptionnels		
Charges exceptionnelles			<i>Sur opérations de gestion</i>	1,1	0,9
<i>Sur opérations de gestion</i>	1,1	0,8	<i>Sur opérations en capital</i>	0,3	0,1
<i>Sur opérations en capital</i>	0,9	0,3	<i>Autres produits exceptionnels</i>	6,3	0,0
Dotations aux amortissements et provisions	11,3	25,5	<i>Reprises sur provisions</i>	10,8	20,5
			<i>Subventions d'investissement</i>	8,3	0,1
Total des charges exceptionnelles	13,3	26,6	Total des produits exceptionnels	26,8	21,6
Impôt sur les bénéfices	0,1	0,0			
Résultat de l'exercice (bénéfice)	0,0	0,0	Résultat de l'exercice (perte)	35,3	29,5
TOTAL GENERAL	563,4	583,4	TOTAL GENERAL.	563,4	583,4

2. Perspectives pour 1992 et 1993 : le dépôt légal des oeuvres audiovisuelles et la mission patrimoniale

Si les estimations pour 1992 sont plus réalistes en matière commerciale, c'est dans le cadre des relations avec les autres organismes du secteur public que le Gouvernement a fait l'impasse. L'une des caractéristiques de l'INA est d'intervenir sur l'ensemble de l'audiovisuel, de la conservation des archives à la formation, en passant par la recherche. C'est pourquoi l'INA est touché de plein fouet par la crise générale de l'audiovisuel. L'INA est en situation permanente de grande vulnérabilité.

En confiant à l'INA la compétence du dépôt légal audiovisuel, la loi du 20 juin 1992 devrait contribuer à la réaffirmation de la mission patrimoniale de cet institut.

En fait, il ne servirait à rien de stocker des milliers d'heures de programmes si l'on n'en connaît pas le contenu thématique ; si ne sont pas référencées, plan par plan, les séquences. Ceci suppose un important travail d'analyse, de visionnage, d'indexation ; ce qui entraîne des coûts conséquents en personnel comme en matériel informatique.

Lors des discussions parlementaires qui ont eu lieu au Sénat en juin 1992, sur le projet de loi relatif au dépôt légal des oeuvres audiovisuelles, votre rapporteur s'était inquiété de l'insuffisance des précisions données sur le financement du coût du dépôt légal supporté par l'INA.

L'hypothèse finalement retenue était la suivante : seuls les diffuseurs nationaux (TF1, France 2 et France 3 nationale, la Sept, M6, Canal Plus et Radio France) ont l'obligation de dépôt à l'INA.

Dans ces conditions, le coût pour 1993 devrait être estimé à 62,5 millions de francs en investissements et à 57,5 millions de francs en fonctionnement, soit un total d'environ 120 millions de francs.

Dès lors, votre rapporteur estime que les 20 millions de francs de crédits de paiement et les 54 millions de francs d'autorisations de programme inscrits au budget de la culture seront à peine suffisants au démarrage du processus.

Un abondement de crédits sera donc indispensable pour accompagner la montée en puissance de ce nouveau dispositif.

B. LA SOCIETE FRANÇAISE DE PRODUCTION

L'année 1992 a été celle de la mise en oeuvre pour la Société française de production (S.F.P.) d'un processus de filialisation qui devrait permettre de contribuer au redressement de cette société.

1. L'exécution du budget 1992

L'exercice 1991 s'est conclu par un déficit net de 197 millions de francs.

L'amélioration du résultat net et du résultat brut d'exploitation de 1991 ne résulte pas d'une progression du chiffre d'affaires qui a baissé de 20 % par rapport à 1990, mais d'un volume inférieur de dotations aux amortissements et d'un allègement des charges de personnel qui sont passées de 658 millions de francs en 1990 à 515 millions de francs en 1991.

**Analyse des charges et produits : réalisations 1990 -
Prévisions et réalisations 1991 - Prévisions 1992**

en MF	REALISATIONS 1990	PREVISIONS 1991 (1)	REALISATIONS 1991	ECART		PREVISIONS 1992
				REALISEES 91/PREV.91 montant	%	
I. PRODUITS						
Chiffre d'affaires	832,7	795,9	860,7	-135,2	-17,0%	893,0
Autres produits	8,2	7,0	18,0	11,0		0,0
Production immobilisée	123,8	141,7	118,7	-23,0	-16,2%	165,3
Subvention d'investissements reprise en produits	20,2	0,4	22,5	13,1		9,2
Plus values	4,7		13,8	13,8		0,0
TOTAL PRODUITS	989,7	954,0	833,7	-120,3	-12,6%	867,5
II. CHARGES						
Achats et services extérieurs	352,7	312,6	288,8	-28,8	-9,3%	274,2
Impôts, taxes et versements assim.	43,6	39,0	40,0	-1,0	-2,6%	38,2
Frais de Personnel	657,7	604,1	615,5	-80,8	-14,7%	518,3
Dotation aux amortiss. et prov.	177,9	155,0	148,0	-10,0	-6,5%	149,9
Autres charges d'exploitation	8,7	1,0	0,0	-1,0		0,0
Atténuation de charges	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0
Charges financières	57,0	58,9	44,9	-13,1	-22,0%	56,0
Charges exceptionnelles	0,0	2,0	1,1	-0,9		0,0
Reprise de provision sur commandes non facturables	-13,4	0,0	13,7	13,7		0,0
SOUS TOTAL	1 284,2	1 171,7	1 029,8	-142,1		1 036,6
Plan d'entreprise 1990	180,1	0,0	1,0	-1,0		0,0
Coût des départs antérieurs au Plan	4,5	0,0	0,0	0,0		0,0
TOTAL CHARGES	1 468,8	1 171,7	1 030,6	-141,1	-12,0%	1 036,6
RESULTAT NET	-479,1	-217,7	-196,9	20,8	-9,6%	-169,1

(1) : Compte de résultat prévisionnel 1991 arrêté par le Conseil d'Administration du 7 Mai 1991.

- Les commandes à la S.F.P.

Avec Antenne 2, la facturation émise en 1991 s'est réduite à 206 millions de francs (le contrat d'objectif Antenne 2/Etat pour 1991 prévoyait 340 millions de francs).

Cet écart, dû notamment aux difficultés conjoncturelles rencontrées par la chaîne a conduit cette dernière et la S.F.P. à conclure une nouvelle convention triennale, signée le 27 février 1992. Antenne 2 s'est engagée à réaliser en 1992 un volume global minimum de chiffre d'affaires de 300 millions de francs, actualisable pour 1993 et 1994.

Le niveau des commandes de FR3 s'est situé à 42 millions de francs, en léger recul par rapport à 1989.

Un projet de contrat d'objectif, analogue à celui passé avec Antenne 2, a été transmis pour étude en juin 1992.

La reprise d'activité avec la Sept constatée en 1990 ne s'est pas poursuivie en 1991 ; le niveau de la facturation s'est établi au niveau très modeste de 13 millions de francs en 1991.

Un projet de contrat d'objectif a également été transmis pour étude en juin 1992 : il proposait de réaliser un chiffre d'affaires de 80 millions de francs en 1993, 90 millions de francs et 100 millions de francs en 1995.

Finalement, le contrat signé entre la Sept et la S.F.P. garantira à cette dernière un volume de 40 millions de francs en 1992 et de 50 millions de francs en 1993, sous réserve que la S.F.P. respecte le rapport qualité/prix du secteur de la production privée.

D'une manière générale, la S.F.P. est intervenue auprès du Gouvernement afin que l'on fasse jouer le plus efficacement possible la notion de synergie de Service public.

Pour faire suite au protocole d'accord du 23 mars 1987, la S.F.P. a engagé avec TF1 des négociations afin de définir les bases d'un partenariat stable et mutuellement profitable.

Ces négociations se sont concrétisées le 22 mai 1991 par la conclusion d'un nouvel accord de coopération visant à maintenir et développer des relations commerciales privilégiées. TF1 s'est engagée sur un volume de commandes de 660 millions de francs sur la période 1991-1993.

Pour 1991, TF1 a respecté et même sensiblement dépassé la première tranche annuelle (200 millions de francs) puisque la facturation au 31 décembre 1991 s'élevait à 221 millions de francs.

Le changement d'opérateur intervenu fin 1990 sur la Cinq avait fait bénéficier la S.F.P. d'une amélioration très sensible de ses relations commerciales qui s'étaient redressées pour atteindre sur l'exercice le niveau de 60 millions de francs.

La disparition de la Cinq a donc des conséquences pour la S.F.P. non négligeables : outre une créance commerciale de droit commun de l'ordre de 5 millions de francs, la S.F.P. réclame, devant le Tribunal de commerce de Paris, l'indemnisation du manque à gagner résultant pour elle de la défaillance du Groupe Hachette.

Ce Tribunal a finalement condamné Hachette, jugée responsable des déboires de la chaîne, à verser 100 millions de francs pour dédommager la S.F.P.

2. L'évolution de la S.F.P. en 1992

La S.F.P. est depuis le 1er janvier 1992 devenue "un groupe composé d'une société mère dans laquelle l'Etat reste majoritaire et de neuf sociétés filiales organisées par nature d'activité".

La S.F.P. a accru sa compétitivité en 1991 et, si les comptes de cette dernière année laissent apparaître une baisse du chiffre d'affaires (820 millions de francs contre 900 en 1990), le déficit d'exploitation s'est, lui, très nettement réduit.

Il s'agit aujourd'hui pour la S.F.P. de rechercher de nouveaux partenaires grâce à cette filialisation afin de conquérir de nouvelles parts de marché et de se donner les moyens de s'assurer un avenir. La nouvelle structure doit permettre l'entrée de partenaires industriels.

L'objectif final est d'adapter les structures de la société des Buttes-Chaumont à l'ouverture du grand marché européen en janvier 1993. Cette transformation de l'organisation juridique de la S.F.P., donnant naissance au groupe S.F.P., consacre l'aboutissement de la filialisation. Cette filialisation achevée, la S.F.P. a pu annoncer cette année l'arrivée de nouveaux partenaires actifs en son sein. Ces

partenaires sont des groupes ou des entreprises intéressés par le secteur de la production.

Dans ce cadre, la S.F.P. vient de signer un accord avec le groupe Euromédia-Studios de France de façon à, dans un premier temps, mettre en oeuvre les complémentarités entre S.F.P. Vidéo et son nouveau partenaire et, dans un second temps, rapprocher les deux sociétés en termes de participation.

Autres projets confirmés : l'augmentation du capital de "S.F.P. Production" avec l'entrée d'investisseurs privés, Sofica Valor 2 et Sofica Valor à hauteur de 11,4 % et la création de deux filiales en partenariat avec le groupe I.D.D.H. : "Lark Productions" (coproductions internationales de fiction haut de gamme) et "Euro Toons" (coproduction internationale de dessins animés). La filiale "S.F.P. Cinéma" a fait l'objet d'une relance et cinq longs métrages sont actuellement en cours de tournage avec des partenaires tels que Lazennec, MK2 et Flach Films.

En un an, la S.F.P. a produit ou coproduit près de 430 heures de programmes avec des partenaires français ou étrangers, ce qui continue à en faire le premier producteur français de fiction télévisée.

A la fin de cette opération, la participation de la S.F.P. dans le capital des filiales S.F.P., qui est aujourd'hui de 70 %, devrait être ramenée à 51 %, l'actionnaire public devant rester majoritaire dans tous les cas de figure.

Neuf filiales ont ainsi été créées :

- S.F.P. Production : cette filiale est dévolue à toutes les activités de production et de coproduction de la S.F.P. ; c'est elle qui doit gérer cette activité en passant commande aux autres filiales qui auront une fonction de prestataires de services.

- Les filiales de prestations de services :

Ces filiales peuvent tout autant travailler pour la S.F.P. Production que pour tout autre client intéressé par tel ou tel service.

• S.F.P. Tournage Film-Vidéo, qui est chargée de fournir des équipes de tournage film ou vidéo avec leur matériel à ses clients. Cette filiale fournira des prestations de tournage.

• S.F.P. Vidéo, qui loue les cars et équipements vidéo de la S.F.P.

• S.F.P. Décoration qui propose les savoir-faire acquis par la S.F.P. en terme de création et d'installation de décors. Elle doit profiter de l'important stock de décors de la S.F.P. dont une très grande partie est réutilisable pour de nombreuses productions, notamment en ce qui concerne le mobilier.

• S.F.P. Plateaux : la S.F.P. dispose aujourd'hui d'une impressionnante surface de plateaux tant aux Buttes-Chaumont qu'à Bry-sur-Marne.

• S.F.P. Post-Production Film est chargée de tout ce qui concerne la post-production vidéo.

• S.F.P. Costume a en charge tant la création de nouveaux costumes que la continuité de l'activité de location de l'important stock de costumes constitué au fil des années.

• S.F.P. Equipement s'occupera de la gestion et de la mise à disposition de producteurs extérieurs ou des autres filiales de l'ensemble des moyens techniques possédés aujourd'hui par la S.F.P.

Chacune des filiales sera autonome dans sa politique. C'est-à-dire qu'elle pourra travailler pour le groupe (en facturant ses prestations aux autres filiales, notamment à S.F.P. Production), mais qu'elle devra également se constituer une clientèle propre en fonction du type de prestations qu'elle fournit. Il s'agit donc d'optimiser au mieux le potentiel existant de la S.F.P. en diversifiant les marchés qu'elle peut prospecter et en créant de fait trois types de fonction à part entière :

- la production,
- la prestation de services techniques,
- la location de matériels.

La commercialisation des opérations faisant intervenir plusieurs filiales de prestations restera mise en oeuvre sous la responsabilité de la direction commerciale du groupe ou de la direction de la production. Cette solution permet à la S.F.P. de mettre à la disposition de ses clients l'ensemble de la gamme des tâches et des fonctions de l'audiovisuel.

Le partenariat de la S.F.P. sera très diversifié. En effet, il ne s'agit pas pour elle, de rechercher une structure financière monolithique. Chaque filiale aura ses propres partenaires et un partenaire pourra n'être présent que dans une filiale.

Cette option permet d'élargir les assises du groupe. Surtout, elle offre la possibilité à certaines entreprises désireuses de compléter la gamme de leurs services ou de se développer, de ne le faire que dans le, ou les, secteur(s) où elle en éprouve le besoin. C'est dans cette perspective que s'est établi le tout récent rapprochement S.F.P. Euromedia/Studios France. Cette politique devrait permettre à la S.F.P. de se positionner sur le marché audiovisuel européen en utilisant au mieux les importants moyens et le savoir-faire qu'elle a acquis depuis plus de quinze ans.

Votre rapporteur estime que cette évolution doit être salubre pour la S.F.P. ainsi que pour l'ensemble de l'industrie française de la production.

3. Les perspectives d'évolution de la S.F.P. en 1993

La S.F.P. n'étant plus une société nationale, son chiffre d'affaires ne résulte plus de décisions budgétaires publiques.

L'élaboration du budget prévisionnel pour 1992 dépend donc des négociations qui sont menées par la S.F.P. avec ses clients, notamment au moment de l'élaboration des grilles de programmes.

D'une manière générale, la S.F.P., comme les autres sociétés de prestations de services, n'est pas à l'abri des turbulences du paysage audiovisuel

*

* * *

La S.F.P., aujourd'hui, va mieux. Certes, son déficit net reste impressionnant, avec 197 millions de francs en 1991 et 170 millions de francs prévus pour 1992. Mais on note une amélioration certaine puisque ce déficit s'élevait à 384 millions de francs en 1989 et à 479 millions de francs en 1990.

Cette diminution du déficit est d'autant plus remarquable qu'elle a été obtenue alors que le chiffre d'affaires de la société baissait nettement, passant de 988 millions de francs en 1989 à 852 en 1990 et à 683 en 1991, traduisant les difficultés d'un marché audiovisuel en pleine crise.

Cette amélioration des résultats est le fruit du plan de restructuration de la société annoncé en juillet 1990 et qui a été marqué notamment par une baisse importante des effectifs permanents (1.096 suppressions d'emplois en 5 ans).

Avec la filialisation des activités de la société largement entamée à ce jour, la S.F.P. devrait enfin retrouver le chemin de l'équilibre.

C. SATELLIMAGES - TV 5

1. Un bilan très positif pour la présence française à l'étranger.

Créée en 1984, TV5-Europe, télévision francophone par satellite, diffuse ses programmes sur les réseaux câblés d'Europe ainsi qu'en Afrique du Nord, et depuis juin 1992 sur l'ensemble du continent africain.

Les programmes sont réalisés par les télévisions de langue française, de France (France 2, France 3 regroupées au sein du Groupement d'Intérêt Economique Satellimages), de Suisse (S.S.R.) et de Belgique (R.T.B.F.).

Depuis le début de l'année 1986, TV5-Europe a franchi une étape importante dans l'affirmation de l'identité francophone en accueillant le Consortium de Télévision Québec-Canada (C.T.Q.C.) qui regroupe les principaux radiodiffuseurs et producteurs francophones, publics et privés, de télévision et de cinéma.

Au 1er janvier 1991 le GIF Satellimages a cédé la place à une société anonyme «Satellimages TV5 S.A.». La société anonyme compte ainsi parmi ses actionnaires les anciens membres de TV 5 Europe auxquels se sont ajoutés l'INA et la SOFIRAD. Disposer des archives de l'INA constitue un atout certain pour TV5.

L'objectif de TV5-Europe est de promouvoir la francophonie dans ses diversités nationales et régionales. La base de la programmation est la sélection des meilleures émissions déjà diffusées nationalement par les divers partenaires, complétées par quelques productions communes et la transmission du journal télévisé de TF1 ou France 2 en léger différé.

En 1984, TV 5 diffusait 3 heures de programmes par jour. En 1985, la durée moyenne quotidienne a été portée à 4 heures, avec la retransmission d'un ciné-club hebdomadaire.

A partir de mars 1986, avec la participation du Québec-Canada, elle est passée à 6 heures 30, puis en décembre 1986 à 8 heures du lundi au vendredi et à 9 heures les samedis et dimanches. En 1990, la durée quotidienne était de 9 heures.

En 1991, le temps de diffusion est passé de 9 heures à 18 heures.

Depuis avril 1992, la diffusion est continue, 24 heures/24.

A ce jour, TV5-Europe bénéficie d'une réception dans une trentaine de pays d'Europe et d'Afrique du Nord :

- Algérie, Allemagne, Autriche,
- Belgique, Bulgarie,
- Danemark,
- Espagne,
- Finlande, France,
- Grande-Bretagne, Grèce,
- Hongrie,
- Irlande, Islande, Italie,
- Luxembourg.
- Malte, Maroc,
- Norvège,
- Pays-Bas, Pologne, Portugal,
- Suisse, Suède,
- Tchécoslovaquie, Tunisie,
- U.R.S.S.
- Yougoslavie.

L'audience potentielle constituée par le nombre de foyers raccordés au câble pouvant recevoir TV 5-Europe est estimée à ce jour à quelques 25 millions de foyers.

Depuis juin 1992, TV 5 Europe émet son programme sur tout le continent africain, via le satellite russe Statsionar 12.

2. Le développement de TV 5-Europe

1991 a été une année riche en événements pour TV 5-Europe.

C'est l'année où TV 5-Europe a changé de structure juridique en passant du groupement d'intérêt économique à la société anonyme. Cette mutation a permis de clarifier les relations entre actionnaires et partenaires.

C'est aussi l'année où TV 5 a pleinement bénéficié de la révolution technique constituée par le passage sur le satellite Eutelsat II F1 effectué quelques mois plus tôt (octobre 1990). La zone de réception potentielle du nouveau satellite s'étend de l'Oural aux Açores et de l'Islande au Sahara en couvrant plus de 40 pays. Une stratégie géopolitique ambitieuse devrait répondre à ces nouvelles potentialités.

C'est enfin l'année où TV 5 a accru son temps de diffusion en passant de 9 heures à 18 heures de diffusion par jour le week-end, et à 14 heures par jour la semaine, au lieu des 9 heures de diffusion qui étaient de mise depuis plusieurs années.

La richesse de l'actualité et notamment de l'actualité internationale a eu un impact déterminant sur le fonctionnement de la chaîne : la guerre du Golf, le putsch de Moscou et dans une moindre mesure les accords de Maastricht ont vivement contribué à renforcer la mission d'information de TV 5. Par ailleurs, le sommet de Chaillot, en novembre 1991, a entériné le projet d'extension de TV 5 à l'Afrique. Avec TV 5-Europe, TV 5 Québec-Canada et bientôt TV 5 Afrique, doit naître un espace audiovisuel francophone dans le monde.

De nouvelles perspectives, plus ambitieuses encore, se dessinent pour les mois et l'année à venir. Pour mieux répondre à l'attente d'un public réparti sur six fuseaux horaires, il est prévu d'allonger encore le temps de diffusion en passant à une diffusion ininterrompue. Il est également envisagé d'accentuer la pénétration de TV 5 dans les zones où elle est déjà diffusée (Europe Centrale et Orientale, Bassin méditerranéen) et d'étendre la diffusion à d'autres continents. Parallèlement à l'extension du champ et à l'augmentation du temps de diffusion, TV 5 Europe devrait poursuivre, son objectif prioritaire : perfectionner la programmation en renforçant une politique de l'information qui privilégie un regard international sur l'actualité.

3. Le budget 1991

La gestion du premier exercice de la S.A. Satellimages TV 5 a permis d'atteindre les objectifs budgétaires adoptés en début d'année en dégageant un résultat bénéficiaire après impôt de 45 958 francs. En milieu d'année, quelques modifications ont été acceptées par le Conseil d'Administration, à l'intérieur de la même enveloppe budgétaire de 143 millions de francs (MF), pour tenir compte de l'évolution des dépenses : diminution par rapport aux prévisions des frais techniques, enrichissement des programmes et effort sur l'habillage de l'antenne. Effort également dans le domaine de l'information (reprise des journaux télévisés des partenaires à partir de mai 1991, création de revues de presse, création de flashs le matin).

ETAT D'EXECUTION DU BUDGET 1991
(enKF)

DEPENSES	BUDGET 91	REALISATION	ECARTS
A FRAIS TECHNIQUES			
TDF	13 660	13 354	306
DTRE	26 181	27 009	-828
CIRCUITS JT & BUNDESPOST	4 764	3 498	1 266
S/S TOTAL A	44 605	43 861	744
B FRAIS DE STRUCTURE			
PERSONNEL	12 060	11 628	432
LOYER	1 660	1 596	62
FONCTIONNEMENT	2 260	3 339	-1 079
AMORTISSEMENTS	420	438	-18
PROMOTION & INTERNATIONAL	2 800	3 727	-927
MARKETING	3 800	3 832	-32
S/S TOTAL B	23 000	24 562	-1 562
C FRAIS DE PROGRAMMES			
FRAIS TECHNIQUES/EMISSIONS	7 615	7 397	218
ANTENNE	6 800	6 395	405
DROITS	23 800	29 310	-5 510
INFORMATION	7 500	6 799	701
AUTRES EMISSIONS	8 470	6 600	1 870
RBTS CHAINES FRANCAISES	5 000	2 539	2 461
S/S TOTAL C	59 185	59 040	145
D FRAIS CANADIENS	11 750	10 920	830
E COUT EMISSIONS PARRAINÉES	4 700	739	3 961
TOTAL DEPENSES	143 240	139 122	4 118
RECETTES			
SUBVENTION M A E	87 500	87 500	0
CHAINES FRANCAISES	26 000	26 000	0
CHAINES NON FRANCAISES	20 740	20 740	0
PARRAINAGES & DIVERS	4 300	4 263	37
AUTRES RESSOURCES PROPRES	4 700	665	4 035
TOTAL RECETTES	143 240	139 168	4 072
RESULTAT (APRES IMPOTS)		46	

a) l'évolution des ressources.

La S.A. a trois sources de financement : les apports des chaînes partenaires, les contributions publiques et les ressources propres, soit près de 5 MF (3,5 %), constituées par le parrainage ou la location d'espace antenne.

Une ventilation exacte des deux premières catégories de recettes est très difficile à établir compte-tenu de la diversité des relations financières régissant dans chaque pays les chaînes TV et les administrations concernées par la diffusion culturelle et la francophonie.

En fait, les diverses chaînes partenaires ont versé à la S.A. 46,7 MF soit 33,5 % des ressources totales, sachant que les chaînes non françaises reçoivent à des degrés divers des contributions publiques pour les aider. En revanche, le financement public français versé directement par le ministère des affaires étrangères s'est élevé à 87,5 MF en 1991.

	Ressources en %
Ressources propres	3,54
Chaînes non françaises	14,9
Chaînes françaises	18,68
Ministère des Affaires Etrangères	62,8

b) L'évolution des charges.

Les charges de la S.A. se répartissent en 3 catégories : les dépenses de programmes, les frais techniques et les frais de structure.

TV 5 Europe consacre 50 % de son budget aux dépenses de programmes (70 MF) et notamment au règlement des droits. Il s'agit d'une part des versements aux sociétés d'auteurs françaises et étrangères, et d'autre part des suppléments de cachets destinés aux ayants-droit français (artistes, interprètes, réalisateurs) financés sur les ressources françaises spécialement affectées.

Les frais techniques couvrent un peu moins d'un tiers des dépenses : il s'agit de l'émission du signal depuis la régie de TDF et de son acheminement terrestre puis spatial sur Eutelsat II F1.

Les frais de structure et de marketing, enfin, représentent environ 18 % des charges totales.

4. Le budget 1992.

Pour l'année 1992 le budget de la S.A. Satellimages TV 5 a été fixé à 172 MF permettant d'assurer d'une part le financement de l'ensemble des activités de la S.A. et d'autre part la participation française à l'opération TV5 Québec Canada qui assure la diffusion des émissions sur le continent nord-américain, principalement au Canada.

a) L'évolution des ressources.

La contribution du ministère des affaires étrangères au budget de la S.A. Satellimages TV 5 a été fixée à hauteur de 111,8 MF pour l'exercice 1992. Cette subvention se décompose de la façon suivante :

- D'une part, une enveloppe globale de 102,78 MF pour l'actualisation des dépenses courantes de la société,

- d'autre part, une enveloppe de 9 MF pour assurer le financement des mesures nouvelles liées au développement de la zone de diffusion et de réception de TV 5 et l'amélioration des programmes.

La contribution des chaînes partenaires est de 27 MF pour les partenaires français et de 24,8 MF pour les non-français.

b) l'évolution des charges.

Les charges de la S.A. Satellimages TV 5 pour l'année 1992 se répartissent, comme en 1991, en trois catégories : les dépenses de programmes, les frais techniques et les frais de structure.

L'augmentation du poste droits est liée directement à l'augmentation sensible du nombre de foyers câblés en Europe.

T 7 5 SATELLIMAGES - BUDGET 1992

(en KF)

	BUDGET APPROUVE 1992	MESURES NOUVELLES	BUDGET TOTAL
FUBRIQUES			
DEPENSES			
A-FRAIS TECHNIQUES			
TDF	15 000		15 000
OTRE	30 885		30 885
AUTRES	8 769		8 769
SOUS-TOTAL A	54 654	0	54 654
B-FRAIS DE STRUCTURE			
PERSONNEL	13 945		13 945
LOYERS	2 660		2 660
FONCTIONNEMENT	3 600		3 600
AMORTISSEMENTS	800		800
PROMOTION & INTERNATIONAL MARKETING	2 762	3 000	5 762
SOUS-TOTAL B	28 117	3 000	31 117
C-FRAIS DE PROGRAMMES			
FRAIS TECHNIQUES/EMISSIONS	7 839		7 839
ANTENNE	5 995		5 995
DROITS	30 221	4 000	34 221
INFORMATION	6 267	2 000	8 267
AUTRES EMISSIONS	13 816		13 816
REJECTS CHAINES FRANCAISES	5 000		5 000
SOUS-TOTAL C	69 138	6 000	75 138
D-FRAIS CANADIENS	11 750	0	11 750
TOTAL DEPENSES	163 659	9 000	172 659
RECETTES			
SUBVENTION M.A.E.	102 780	9 000	111 780
CHAINES FRANCAISES	27 000		27 000
CHAINES NON FRANCAISES	24 879		24 879
RESSOURCES PROPRES	9 000		9 000
TOTAL RECETTES	163 659	9 000	172 659

5. Les perspectives budgétaires pour l'année 1993.

En matière de financement public français, le projet de budget 1993 prévoit 136 MF (dont en mesures nouvelles, 2,7 MF du ministère de la coopération et 16,5 MF du ministère des affaires étrangères). Par ailleurs, 7,5 MF sont inscrits en mesures exceptionnelles et 27 MF proviennent du financement des chaînes françaises partenaires au projet.

Les projets de développement de la chaîne en 1993 devraient, en principe, en plus de la consolidation des extensions menées en 1992, notamment sur le continent africain et sans doute en Amérique Latine, prévoir une diffusion quotidienne de 24 heures ce qui placerait définitivement la chaîne, désormais reprise sur 6 fuseaux horaires (Eutelsat II F1) au niveau de ses principaux concurrents internationaux.

6. Parrainage et communication d'entreprise sur TV 5 Europe.

TV 5 s'est lancée depuis 1991 dans une recherche de diversification de ses ressources, notamment en s'appuyant sur la rapide extension de sa diffusion -horaire et géographique- et la croissance du nombre de foyers câblés susceptibles de recevoir TV 5, pour proposer aux grandes entreprises françaises et étrangères de parrainer la chaîne francophone ou de participer financièrement à des émissions de «Communication d'entreprise».

Les résultats modestes en 1991 (environ 2 MF) progressent en 1992 (prévision 4 MF) et laissent espérer un minimum de 6 MF pour 1993.

CHAPITRE IX

LES NOUVEAUX SUPPORTS

ET LES NOUVELLES TECHNIQUES :

QUEL AVENIR ?

Le développement des nouvelles technologies a une incidence fondamentale sur l'évolution du secteur audiovisuel.

Aujourd'hui, il ne s'agit plus tellement de faire porter l'effort sur tel ou tel support technologique de diffusion, mais il apparaît essentiel de promouvoir simultanément des supports qui apparaissent comme complémentaires.

Ainsi, le développement du câble, des satellites et les programmes de recherche sur la télévision à haute définition ne doit pas aboutir à renforcer les déséquilibres d'un paysage audiovisuel déjà si perturbé, mais contribuer à l'établissement de nouveaux équilibres durables.

A. LA SITUATION DU CÂBLE : UN « FREMISSEMENT » QUI TARDE A SE CHANGER EN MOUVEMENT

Le câble n'en finit pas de frémir. Il est vrai que son apparente immobilité pousse l'observateur à s'attacher aux moindres indices de mouvement.

1. La faute originelle et la persistance dans l'erreur

a) La faute originelle.

La primauté donnée à une technique insuffisamment maîtrisée...

La grande erreur du plan câble aura sans doute été d'avoir été conçu en 1982 et appliqué davantage comme un pari technologique que comme une aventure industrielle, moyennant quoi, on a récolté l'aventure de la technologie.

L'absence de moyens pour ce qui est des programmes a, dès l'origine, vidé ce projet d'une partie de son intérêt..

Grand dessein de la décennie passée, le plan câble n'a pas tenu ses promesses, loin s'en faut. A une conception trop exclusivement technologique sont venues s'ajouter des erreurs d'appréciation portant sur les techniques employées et sur leurs possibilités d'industrialisation rapide.

M. Adrien Gouteyron, à l'occasion de son rapport (1) fait au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat sur le projet de loi relatif à l'installation de réseaux de distribution par câble de services de radiodiffusion sonore et de télévision a souligné ces erreurs techniques :

« Les incertitudes techniques liées au débat sur le choix de la technique employée pour le câblage, fibre optique ou câble coaxial, ont ralenti de façon dommageable l'exécution du plan câble et concouru à la dérive des engagements financiers. La décision a été prise, au départ, de construire les réseaux en fibre optique selon une architecture « étoilée » qui devait favoriser l'interactivité, c'est-à-dire l'échange d'informations et de services entre l'abonné et l'opérateur, et permettre la diversification progressive des services de télécommunication.

Or, l'insuffisante maîtrise de cette technique et la sous-estimation de son coût ont conduit à l'abandonner progressivement au profit de la technique éprouvée du câble coaxial en cuivre, adoptée par l'Allemagne dès l'origine. »

(1) Rapport n° 382 - Sénat - seconde session ordinaire 1991-1992.

... sur les programmes

Au-delà de ces considérations techniques, votre rapporteur se doit de rappeler ce qui, bien que relevant de l'évidence, fut trop souvent oublié : la véritable question pour le câble était celle des programmes.

C'est leur quasi inexistence qui a expliqué le taux de non renouvellement (1) des abonnements et non quelques difficultés techniques. Ce qui signifie que l'on peut baisser le prix de l'abonnement, favoriser les liaisons et la collaboration entre France-Télécom et les câblo-opérateurs, faciliter l'installation d'antennes collectives... tout cela ne servira à rien tant qu'il n'y aura pas suffisamment de programmes attractifs à proposer aux téléspectateurs.

b) La persistance dans l'erreur : le développement des chaînes commerciales n'est pas passé par le câble.

M. Marcel Roulet, PDG de France Télécom estimait récemment (2) que le principal enseignement que l'on pouvait tirer des exemples de pays étrangers, où les réseaux câblés ont été un succès, est : *« qu'il est d'abord nécessaire que l'environnement hertzien soit non concurrentiel ou en tout cas stable, c'est-à-dire sans nouvelle chaîne et en évitant la création de nouveaux émetteurs dans les zones câblées. »*

On doit donc constater que le Président de France-Télécom, un des premiers acteurs du câble, dresse un bilan très honnête puisqu'aucune des conditions qu'il énonce ainsi n'a été respectée tout au long de l'histoire du câble en France.

En effet, alors qu'en Allemagne toute création de chaînes nouvelles l'a été obligatoirement sur le câble permettant ainsi son développement, en France on a multiplié le nombre de chaînes hertziennes concurrentes du câble.

- En premier lieu Canal Plus, chaîne cryptée créée en 1984, qui a obtenu un réseau hertzien alors que le câble aurait été un support tout indiqué.

(1) Ce taux est de près de 20 % en Ile de France.

(2) Colloque « Réussir l'audiovisuel en France », 15 octobre 1992.

- Puis, ce fut fin 1985, la création de deux chaînes généralistes hertziennes, la Cinq et TV 6.

Enfin, tout récemment l'affectation du canal hertzien occupé par la Cinq à Arte, le 23 avril dernier, alors que cette chaîne était tout normalement affectée au câble si l'on se réfère au traité signé entre la République Française et certains länders allemands à Munich le 2 octobre 1990.

La diffusion d'ARTE sur le cinquième réseau, c'est la persévérance dramatique des errements antérieurs aggravée par le fait qu'il s'agit d'une chaîne thématique. Il serait temps de cesser de vider le câble de son contenu par l'offre sur chaîne hertzienne.

Pourrait-on au moins espérer que le passage de la Sept du câble au réseau hertzien mettra un terme au projet de chaîne musicale hertzienne voulue, envers et contre tout, par le Gouvernement. Néanmoins, Arte ne couvrant que la plage de diffusion 19 h - 24 h, le reste de l'antenne sera attribuée à une autre chaîne et le risque existe de voir revenir cette idée fixe à la viabilité économique douteuse.

Il est évident que l'abondance hertzienne freine le développement des réseaux câblés en rendant l'abonnement moins attractif.

Il apparaît donc bien, que le principal problème du câble réside dans les obstacles mis à son développement par la multiplication des chaînes hertziennes, et ceci depuis son lancement jusqu'à ce jour. Tout semble fait pour que le câble ne puisse avoir aucune chance. Mais on peut raisonnablement penser qu'il s'agit là davantage de signes d'incompétence que de malveillance.

Les propos de M. Roulet, au colloque précité, si mesurés qu'ils soient, n'en sont pas moins sans équivoque sur les chances du câble dans un paysage si hostile :

« France Télécom est sans doute le seul opérateur à être présent sur toute la chaîne technique de l'image (...) Les réseaux câblés restent dans cet ensemble, un des éléments les plus préoccupants. »

-Il existe un risque grave de désengagement de certains acteurs importants du secteur. France Télécom ne pourra pas, à court et moyen terme, devenir le seul pilier du développement d'un domaine qui nécessite des financements importants et une grande cohérence sur longue période.

Mais il faut espérer que la raison l'emportera et que ce secteur pourra obéir à des mécanismes rationnels.

Comment expliquer en effet, si ce n'est par les excès de la passion, la dispersion des choix et l'absence de cohérence qui sont aujourd'hui largement responsables des difficultés du câble

2. Le coût du câble

a) L'investissement de l'Etat

Constatant que l'ambition de couvrir l'ensemble du territoire conduirait à des engagements difficilement supportables par les contribuables, l'Etat a décidé à la fin de 1986 de limiter sa participation au câblage de 50 sites urbains, soit un ensemble de 6 millions de prises représentant 60 % des usagers potentiels du câble.

Encore le câblage de ces 50 sites n'aurait-il pu être obtenu qu'au prix d'un effort financier particulièrement lourd. A la fin de 1992, les autorisations de programme engagées s'élèveront à 23,8 milliards de francs.

L'investissement total, à la charge de l'Etat, irréversible du fait des contrats signés avec les collectivités locales, dépassera les 30 milliards de francs, pour 50 sites urbains.

Années	Coût du plan câble en millions de Francs
1983	584
1984	685
1985	2 192
1986	1 925
1987	3 104
1988	3 234
1989	3 300
1990	3 460
TOTAL	18 484

Les sommes indiquées sont en autorisations de programmes.

Depuis 1991, le montant des investissements de France Télécom (engagements) pour les réseaux câblés, qui ne relèvent plus du budget annexe des PTT s'élève, hors recherche et développement, à :

	1991 Réalisés	1992 Prévisions
Montant (en millions de francs)	2 720	2 600

A partir de 1991, les engagements n'incluent plus la recherche et le développement.

Votre rapporteur ne peut que réitérer sa demande de disposer année par année de l'indication des CP du plan câble.

Il constate d'après les chiffres fournis par France Télécom, que les engagements de la puissance publique sont de près de 24 milliards de francs, soit plus que le premier programme TGV ou encore deux fois l'investissement de la France dans AIRBUS ainsi que le rappelle l'étude effectuée sur le câble par le cabinet de conseil JANIN associés.

Pour apprécier à sa juste valeur le montant de l'investissement qu'a représenté le plan câble à ce jour, il convient d'ajouter au 24 milliards engagés par l'Etat et France Télécom les 10 milliards investis par les câblo-opérateurs privés.

b) L'engagement des collectivités locales

Au départ, la responsabilité des collectivités locales dans le plan câble avait été étroitement circonscrite. Celles-ci n'étaient pas appelées à jouer un rôle direct laissé au ministère des postes et télécommunications (constructeur) et aux sociétés locales d'économie mixte (exploitation). Il apparaît que les difficultés commerciales et financières des réseaux câblés font à présent, courir aux communes des risques qui sont d'autant plus grands qu'ils avaient été mal mesurés.

Il est vrai qu'entre-temps, la législation a évolué.

Ainsi, si le législateur avait, lors de l'adoption de la loi du 29 juillet 1982, tenu à éviter que les communes ne soient engagées financièrement dans le développement du câble, depuis, la loi du 29 décembre 1990, pour répondre à la volonté des communes de mieux contrôler le développement du câble sur leur territoire et pour prendre en compte les capacités techniques de certaines régions, leur a donné mission de coordonner au plan local les réseaux câblés et leur a permis d'exploiter le réseau par le biais soit de régions communales ou intercommunales, soit de régions prévues par la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation du gaz et de l'électricité et ayant la personnalité morale et l'autonomie financière.

Une enquête effectuée en 1991 par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur neuf réseaux câblés en Ile-de-France, a mis en évidence les risques financiers que peuvent courir les collectivités locales en raison des difficultés d'exploitation du câble.

Le rapport 1992 de la Cour des Comptes qui reprend les principaux éléments de cette enquête, souligne la menace qui pèse sur les comptes de certaines collectivités :

« sensibles surtout aux perspectives et aux avantages du développement, à un moindre coût pour elles, d'un système local de télécommunications, la plupart des collectivités

câblées ont cru pouvoir se décharger sur l'Etat et les opérateurs des aléas de la technique, de la commercialisation et de la gestion.

Il en résulte aujourd'hui que certaines d'entre elles, sans toujours l'avoir mesuré, se trouvent financièrement engagées pour des sommes importantes, soit potentiellement, soit même effectivement comme la ville de Paris, dans un processus risqué et dont la maîtrise leur échappe.

Certaines conventions d'exploitation, strictement interprétées, peuvent même permettre à l'opérateur de transférer à volonté l'essentiel des aléas à la collectivité concédante.

Il est possible que les engagements restent théoriques. On peut prévoir, en effet, que malgré les difficultés que rencontrent les opérateurs, ils jugeront de leur intérêt de ne pas miser sur le rachat des contrats et de se maintenir dans des opérations qui conservent, à un terme plus ou moins éloigné, des chances d'être rentables.

D'autre part, on doit espérer que les accords-cadres passés par France Télécom avec les trois principaux opérateurs, Caisse des dépôts et consignations, Générale des eaux et Lyonnaise des eaux, contribueront à redresser une situation compromise. On doit cependant constater que, devant la gravité de certaines situations, des demandes d'adaptation ont déjà été déposées par des exploitants et que la ville de Paris, quant à elle, par le biais d'augmentations de capital, a pris à sa charge directe plus du quart des déficits d'exploitation.

Les collectivités devraient donc être à l'avenir plus attentives à la réalité des risques résultant pour elles des conventions qu'elles ont contractées et à l'évolution de la situation financière des exploitants, et exercer effectivement leurs droits de communication et de contrôle.»

c) Un déséquilibre financier inquiétant

L'équilibre financier de cette vaste entreprise est plus que compromis.

La déconvenue du Haut-Rhin

Quatre-vingt quinze emplois sur 155 vont être supprimés par Eurocâble, le câblo-opérateur du département du Haut-Rhin.

Il y a un an, pourtant, cette filiale française du groupe suisse TeleColumbus était optimiste. Le plan de câblage de la totalité du département qui lui avait été confié par le conseil général, démarrait bien : le nombre de branchements était de 5 % supérieur au plan de marche de la société qui s'était engagée à prendre à sa charge 1 milliard de francs sur un total d'investissement estimé à 1,8 milliard.

Aujourd'hui, 25 000 foyers sont abonnés, moins que prévu, et la tendance au désabonnement est importante. L'ambition du département était d'assurer une desserte complète des zones rurales et d'offrir des services interactifs, nécessitant une technique de pointe.

C'est probablement de là que viennent les difficultés actuelles. La technologie de la fibre optique est très coûteuse à mettre en oeuvre et les services à forte valeur ajoutée, n'ont pas été développés. Compte tenu de cette situation, les effectifs vont être réduits et un «nouveau concept marketing» sera mis en place.

De son côté, le département réclame 35 MF à Eurocâble pour les frais qu'il a engagés, et ne devrait consentir aucun investissement dans le câble l'année prochaine.

Dans son rapport de 1991, la Cour des Comptes a estimé que :

«compte tenu de l'importance de l'investissement réalisé, et de la faiblesse relative de la redevance, une évaluation ne tenant même pas compte du taux d'actualisation de 8 %, généralement retenu pour les investissements des télécommunications, indique qu'un taux de pénétration supérieur à 80 % serait nécessaire pour assurer à France Télécom un début de retour sur investissement.»

La Cour des Comptes considère à ce propos que :

«quelles que soient les inflexions à venir du plan câble, il est évident que ce taux ne sera pas atteint dans des délais compatibles avec la durée de vie moyenne des équipements.»

Les câblo-opérateurs font d'ailleurs état d'objectifs plus modestes, encore qu'ambitieux au regard du chemin à parcourir : dans une interview publiée dans la presse (CB News n° 253 du 13 avril 1992) le président de la Lyonnaise Communication souhaite atteindre un taux de pénétration de 30 % en 1995, alors qu'il plafonne actuellement à 20 %.

Dans les conditions qui ont présidé à l'exploitation du câble, les résultats financiers ne pouvaient qu'être mauvais.

Selon l'étude réalisée par l'agence de communication Pierre Janin Associés, les pertes d'exploitation se sont élevées en 1991 à 3,5 milliards de francs répartis entre France Télécom (2 milliards) et les principaux câblo-opérateurs (groupe générale des Eaux, Lyonnaise-Dumez et Caisse des Dépôts pour 1,3 milliard).

Pour la seule année 1992, les pertes de France Télécom ont été estimées à 2,2 milliards de francs et celles des câblo-opérateurs privés s'élèveraient à 1 voire 1,6 milliard.

Les difficultés des réseaux câblés sont d'autant plus préoccupantes que la montée en puissance de la commercialisation s'accompagne d'un courant croissant de désabonnements. Ainsi, le rapport de la Cour des Comptes 1992, dans la partie consacrée aux «communes d'Ile-de-France et le câble», précise que pour le réseau câblé de la ville de Paris, le total cumulé des désabonnements représentait, à la fin de 1990, 19 % du nombre des raccordements opérés depuis l'origine ; pour la seule année 1990, ils ont représenté près du quart du nombre des nouveaux abonnements.

Ces pertes considérables amènent les câblo-opérateurs à freiner leurs investissements et même à les «geler».

Ainsi, M. François Jouven, président de Communication-Développement a, devant la commission d'enquête parlementaire sur la presse et l'audiovisuel de l'Assemblée nationale, fait état de la volonté de la Caisse des dépôts et Consignations (dont Com-Dev est la filiale) de «freiner» ses investissements dans le câble.

Selon M. Jouven, si la Caisse des dépôts «croit à terme au développement du câble», elle «n'a pas vocation à perdre structurellement de l'argent».

Pour M. Jouven, «il n'y a pas aujourd'hui d'équation suffisante à la rentabilité du câble».

Concrètement Com-Dev n'abandonne pas ses 22 sites, mais ne souhaite pas développer de sites supplémentaires. Le président de Com-Dev explique que la société ne devrait dégager un excédent brut d'exploitation qu'en 1995 et un résultat positif (après amortissements et frais financiers) qu'à un horizon «extrêmement lointain». Quant à récupérer l'investissement, M. Jouven ne l'envisage même pas.

Les médiocres résultats commerciaux du câblage ont ainsi de lourdes conséquences financières alors que l'investissement total effectué par l'Etat en faveur du plan câble atteint des chiffres impressionnants.

3. Une amélioration quantitative et qualitative lente.

a) L'évolution du câble : les chiffres

Au 1er juillet 1992, le nombre total d'abonnés atteignait 888 154, les abonnés dits individuels étant au nombre de 648 373.

A la même date, il existait 201 réseaux en exploitation, totalisant 4 171 000 prises installées (logements raccordables) ce qui représente un taux de câblage (rapport entre le nombre de prises raccordables installées et le nombre de foyers en France) d'environ 20 % en juillet 1992.

- Rappelons qu'en Allemagne, le réseau câblé, lancé également en 1982, compte actuellement environ 9 millions d'abonnés pour 16,5 millions de foyers raccordables.

Pour assurer la rentabilité des réseaux, il serait nécessaire que la clientèle potentielle du câble demande le raccordement effectif au réseau en souscrivant un abonnement. Il serait en d'autres termes nécessaire que les câblés soient en outre branchés. Or le taux de raccordement, dit aussi taux de pénétration, plafonne actuellement à 20 %, ce qui est très insuffisant, compte tenu de l'importance de l'investissement réalisé.

Ajoutons, pour relativiser encore ce résultat, que, sur les quelque 888 000 abonnements recensés, environ 250 000 ne sont souscrits que pour un service d'antenne collective distribuant généralement les chaînes hertziennes, pour un coût moyen de 20 F par mois qui ne contribue guère à la rentabilisation des réseaux. En Allemagne, avec laquelle la comparaison s'impose encore, le taux de pénétration est supérieur à 53 %.

L'année 1990 avait vu le nombre d'abonnés passer de 242 900 à 514 800, soit une augmentation de 271 900 pour 848 600

	Réseaux Plan Câble	Anciens Réseaux	Réseaux «nouvelle donne»	Total
Nombre de réseaux (une autorisation par réseau)	64	5	132	201
Logements raccordables	2 836 272	117 989	1 216 592	4 170 853
Abonnés raccordés - tous services confondus	472 553	64 032	472 553	888 154
taux de pénétration	16,7 %	54,3 %	28,9 %	21,3 %
- services de 15 programmes et plus	385 585	59 418	242 774	687 777
taux de pénétration	13,6 %	50,4 %	20 %	
prix moyen	152 F (137 F depuis mai 1992)			

prises supplémentaires et avait ainsi constitué l'année du début du «décollage» du câble.

Pendant l'année 1991 le nombre d'abonnés est passé de 514 800 à 788 500, soit une augmentation de 273 700 alors que le nombre de prises raccordables augmentait de 968 300.

Au 1er juillet 1992, le nombre d'abonnés était de 388 154.

Rythme moyen mensuel

	Nombre d'abonnés supplémentaires par mois
1er semestre 1990	20 000
2ème semestre 1990	25 000
1er semestre 1991	26 100
2ème semestre 1991	19 500
1er semestre 1992	21 400

C'est en grande partie le constat du ralentissement du rythme de croissance au cours du second semestre 1991, qui a poussé les pouvoirs publics à prendre durant le premier semestre 1992 un ensemble de mesures pour tenter de relancer la demande de nouveaux abonnements.

Il reste que des résultats commerciaux médiocres entraînent de lourdes conséquences financières, en particulier pour France Télécom dont la redevance est assise sur le nombre d'abonnement. Ainsi, le produit de cette dernière ne devrait pas dépasser 230 millions de francs en 1992 en raison de la baisse de la redevance contre 271 millions de francs au terme de l'exercice 1991.

RECAPITULATIF
LES PRINCIPAUX CHIFFRES DU CABLE
(arrêtés au 30 juin 1992)

Édité en juillet 1992

CABLO-OPERATEURS (Sûr responsable de la commercialisation)	Nombre de sites en exploitation (15 ch. ou +)	Nombre de logements raccordables	Nombre d'abonnés (log.) raccordés à 15 program. et +		Nombre d'abonnés (log.) raccordés à moins 15 program.		Nb Abonnés collectifs raccordés hors usage d'habitation (1)	Données au 30 juin 1991	
			Individuels	Collectifs	Individuels	Collectifs		Sites	Abonnés
CIE GENERALE DES EAUX :									
- CGV - TELESERVICE	53	1 335 227	195 991	0	0	54 175	1 774	46	194 891
- REGION CABLE (dont Nice)	9	442 869	65 667	0	0	16 158	3 536	8	66 884
CITECABLE (chiff. 31/3/92)	16	36 695	13 192	0	0	0	0	13	8 500
COMMUNICATION-DEVELOPPEMENT	48	901 128	105 495	40 826	5 066	99 338	4 869	37	173 071
GROUPE EDF :									
- EST-MEDIACABLE	2	2 785	1 393	92	0	3	6	2	1 448
- EST-VIDEOCOMMUNICATION	17	16 265	6 755	0	0	0	0	4	1 132
- VIDEOPOLE	13	27 548	3 036	0	534	2 155	0	0	0
EUROCABLE	4	49 523	23 345	0	0	0	0	3	14 431
LYONNAISE COMMUNICATIONS	11	1 065 015	145 500(E)	8 048	0	5 578	16 000(E)	11	128 781
RESEAUX CABLES DE FRANCE	9	114 700	30 173	0	0	0	0	5	15 000
STÉ REGIONALE DE COMMUNICA*	4	17 098	992	496	841	5 744	1 068	2	5 322
SOGECABLE	1	400	131	0	0	0	0	0	0
T.R.I. S.A.	1	490	268	0	0	0	0	0	0
FRANCE TELECOM (B.A.B.)	1	19 761	2 218	0	0	280	512	1	207
LC/CGV-T/COM-DEV (Bordeaux)	1	88 901	10 738	0	0	1 067	603	1	8 824
S.E.M. / DIVERS	11	52 448	28 520	4 901	8 518	920	318	7	28 955
Anciens Réseaux	5	117 989	38 400	21 018	3 774	840	691	5	61 443
Réseaux Plus Câble	64	2 836 272(2)	369 605	15 980	0	86 968	19 552	62	363 978
Réseaux "nouvelle donne"	132	1 216 592	225 409	17 365	11 185	97 610	7 943	73	222 025
TOTAUX	201	4 170 853	633 414	54 363	14 959	185 418	28 686	140	647 446

(1) Chambres d'hôtel, écoles, chambres d'hôpital...

(2) Sur 3 355 025 prises raccordables fournies

par France Télécom (voir tableau n° 1)

(E) Estimation car Lyon-Com. ne distingue plus les Raccordés Collec. Hors Usages d'hab. des Raccordés Indivi. (15 prog. et +)

687 777

888 154

b) Une amélioration qualitative

L'année 1991 et le début de l'année 1992 ont été l'occasion d'une amélioration, par les trois grands câblo-opérateurs et Canal Plus, de l'offre de programmes .

L'année passée aura donc été marquée par la restructuration des programmes, avec une participation conjointe des câblo-opérateurs du Plan câble et de Canal Plus dans la plupart des chaînes thématiques, mettant ainsi un terme à des politiques de programmes jusque-là divergentes.

L'offre de programmes a été stimulée par un apport de capitaux et la redéfinition des objectifs des sociétés. Deux nouveaux services (Canal Jimmy et Ciné-Cinéfil) ont été lancés. Le contenu des services existants a été amélioré. En revanche, trois programmes ont été supprimés pour des raisons de rentabilité insuffisante ou d'insuccès commercial (Bravo, Ciné Spectacles et Humour).

La politique des programmes qui se dessine à l'heure actuelle paraît poursuivre quatre objectifs :

1/ Un renforcement des thèmes «porteurs» : sport, jeunesse, documentaire, musique.

Il en est ainsi de :

- TV Sport, à laquelle son partenariat avec Canal Plus donne désormais accès aux retransmissions de prestige. Cette chaîne internationale est également depuis octobre 1991, plus à même de répondre aux attentes du public français, grâce à la mise en place de décrochages hexagonaux ;

- Canal J, dont la programmation et la production ont été davantage diversifiées ;

- Planète, la chaîne du documentaire, dont le budget de programmes a doublé ;

- MCM/Euromusique, dont le budget de fonctionnement est passé de 45 MF en 1990 à 50 MF en 1991.

2/ Des chaînes cinéma proposées en option.

L'offre de films sur le câble s'est enrichie d'une chaîne cryptée supplémentaire : Ciné-Cinéfil. Vouée au répertoire classique et au film noir et blanc, Ciné-Cinéfil offre une programmation complémentaire à celle de Ciné-Cinémas, également cryptée, qui propose des films plus récents.

Les deux services ont disposé, ensemble, d'un budget de 65 MF en 1991.

Quant à «Télé à la Carte», première chaîne de cinéma en paiement à la séance (20 francs le film), seuls les réseaux de Région Câble (qui en est aussi l'éditeur) en assurent la distribution.

3/ Des programmes pour un public urbain, jeune et instruit.

Le lancement de Canal Jimmy, en janvier 1991, et l'extension de la distribution de Paris Première et de Canal Infos s'inscrivent dans une démarche de développement de programmes destinés à un public jeune et à dominante urbaine.

**Budget de fonctionnement
des chaînes thématiques du câble en 1991**

Chaîne	Budget	Publicité
CANAL J	65 MF	X
PARIS PREMIÈRE	40 MF	X
TV SPORT	95 MF	X
PLANÈTE	37 MF	
CINÉ-CINÉMAS et CINÉ-CINÉFIL	65 MF	
CANAL INFOS	20 MF	
MCM/EUROMUSIQUE	50 MF	X
CANAL JIMMY	68 MF	
SERVICE ODYSSEE	1,1 MF	
EUROSPORT	250 MF (1)	X

(1) Budget du Réseau européen.

Les programmes des chaînes thématiques

Chaîne	Date de lancement	Horaire de programmation	Volume quotidien de diffusion
CANAL J	12. 1986	7 à 20 h	13 heures
PARIS PREMIERE	12.1986	17 h à 1 h	8 heures
SERVICE EDUCABLE	11.1987	autoprogrammation	
TV SPORT	02.1988	en semaine : 8 h à 2 h le week-end : 6 h à 4 h	19 heures en moyenne
PLANETE	10.1988	10 h à 1 h	15 heures
CINE-CINEMAS	12.1988	9 h à 2 h 30	17 heures 30
CANAL INFOS	06.1989	6 h 30 à 1 h	19 heures 30
TELE A LA CARTE	10.1989		31 films par semaine
MCM/EUROMUSIQUE	04.1990	7 h 30 à 0 h 30	18 heures
CANAL JIMMY	01.1991	20 h à 2 h	6 heures
CINE-CINEFIL	01.1991	10 h à 1 h	15 heures
SERVICE ODYSSEE	03.1991	autoprogrammation	
EUROSPORT	06.1991 (1)	9 h à 1 h	16 heures

(1) Date à laquelle TF1 devient opérateur de la chaîne.

Il semble, à présent, que l'offre de programmes sur les réseaux câblés ait atteint un degré de diversité qui lui a trop longtemps fait défaut.

Ainsi, douze chaînes thématiques constituent aujourd'hui les produits d'appel privilégiés du câble.

C'est une réponse qui devrait donner un début de satisfaction à la demande de programmes originaux et de qualité par les abonnés.

Ces chaînes, permettront-elles de provoquer le «démarrage» si longtemps attendu, des abonnements ?

Votre rapporteur s'il apprécie à leur juste valeur les efforts fait sur les programmes, programmes qui n'ont pas toujours eu la priorité qu'il souhaitait dans le projet de développement du câble, souligne cependant que la présence à partir de la mi-novembre de chaînes thématiques du câble sur le satellite Télécom 2A, va faire perdre au câble son exclusivité et sa singularité.

4. L'exemple vertueux du câble en Allemagne.

Le câble allemand lancé également en 1982, comme le plan français, est devenu à la différence de ce dernier, un modèle en Europe pour la rapidité de sa mise en place et de son développement.

On pourra certes observer que l'investissement de la Bundespost a été équivalent à 50 milliards de francs, soit le double de celui de France Télécom en France, mais peu importe, car cela a été le prix de la réussite.

Dès 1983, le câblage à grande échelle du pays a commencé. En 1991, 55 % des Allemands étaient raccordés.

Les principaux objectifs du câblage allemand, fixés dès l'origine et auxquels on s'est tenu jusqu'à ce jour - bel exemple de constance aux antipodes de la pratique française en la matière- étaient de trois ordres :

1/ Faire en sorte que le nombre des abonnés augmente le plus vite possible pour faire naître rapidement un marché publicitaire des médias en accélérant de façon volontariste le rythme d'installation du câble et en permettant aux chaînes privées commerciales qui se créaient de diffuser temporairement par voie hertzienne locale de façon à disposer d'un premier marché et ainsi de pouvoir aider au financement du câble.

2/ Ne viser la rentabilité des réseaux qu'à moyen terme, en pratiquant une politique suivie et ferme de développement.

3/ Ne pas accorder de préférence aux types de villes en câblant tant les grandes villes que leurs environs ou les villes de moyenne importance, voire les régions rurales, l'objectif final étant un câblage total de la RFA quelles que soient les zones concernées.

Dans ce cadre, il a fallu que les réseaux connaissent une extension rapide de telle sorte qu'un grand nombre d'usagers puisse être touché. Un montant d'investissement moyen par foyers a été jugé raisonnable à hauteur de 700 DM par foyer, par an et par réseau.

Dans ce cadre, toutes les mesures ont été prises pour que les investissements soient contrôlés et réduits le plus possible. Ainsi la technologie coaxiale a été choisie parce qu'elle était la moins coûteuse.

La charge de l'infrastructure du câble pèse lourdement en France puisque l'ensemble des coûts du réseau (le génie civil, l'électronique, les câbles et leur maintenance) est supporté par 15 à 25 % des foyers raccordés.

Cette infrastructure, surpuissante par rapport à son usage actuel, est donc trop lourde pour être supportée par les seuls abonnés actuels. A court terme, cette situation a conduit à un blocage des investissements des différents opérateurs.

Au contraire, en Allemagne, c'est la prise en charge progressive de l'infrastructure intérieure par l'immeuble collectif ou le quartier (lotissement) comme pour l'antenne collective qui a été le principe de tel sorte qu'on ne fait payer à l'abonné que le coût de son service de base et de ses options, allégé de l'amortissement et de l'exploitation de l'infrastructure intérieure.

Il serait donc utile, dans notre pays, d'imaginer un mécanisme permettant de déporter l'amortissement de l'infrastructure urbaine déjà investie et de celle qui reste à supporter, jusqu'au moment où le nombre d'abonnés sera suffisant pour porter à nouveau la charge, soit parce que les taux de raccordements auront sensiblement augmenté, soit parce que la demande d'autres services aura autorisé un déploiement des produits et donc, des capacités d'investissements.

Mais la mise en place du réseau technique n'a constitué qu'un volet du plan câble allemand.

Le souci premier des autorités de R.F.A. a été de tout mettre en oeuvre pour que les chaînes de télévision trouvent un marché.

Ainsi, le Gouvernement et les länders ont interdit toute diffusion hertzienne autre que celle des chaînes publiques de telle sorte que le développement du secteur commercial appuie et promeuve celui du câble et du satellite.

L'exemple de RTL. + a du reste, montré que l'obligation faite à une chaîne commerciale de n'être diffusée que par le câble n'a nuit ni au câble, ni aux résultats de la CLT.

Très vite, conformément à ses objectifs, l'Allemagne a constitué un marché suffisant pour permettre à des chaînes nouvelles de se développer. (Il y avait avant 1982 un monopole public).

Concernant de nouvelles évolutions techniques envisageables, la règle est qu'elles ne doivent être réalisées que si les chaînes le demandent, c'est-à-dire si un public existe pour elles.

Les chiffres du câble en R.F.A. (1)	
- Nombre de foyers en R.F.A. :	26,3 millions
- Nombre de foyers raccordables :	16,9 millions
- Nombre de foyers raccordés :	9,3 millions
Taux de couverture :	
- Foyers raccordés	
-----	64,6 %
Foyers raccordables	
Taux de pénétration :	
- Foyers raccordés	
-----	55 %
Foyers raccordables	

(1) Source : *Telekom Kabelanschluss*, septembre 1991.

Votre rapporteur observe :

- qu'en Allemagne, l'effort important réalisé en matière d'infrastructure (16,9 millions de foyers raccordés en dix ans et plus de 9 millions d'abonnés) a été facilité par le choix d'une technique éprouvée, le câble coaxial en cuivre, qui a permis de limiter le coût de l'investissement et de mener, sans contretemps, les travaux d'implantation ;

- que la diversification de l'offre de chaînes de télévision a été assurée par le câble, dans un cadre hertzien inchangé,

- que la pertinence des choix technologiques alliée à la promotion de programmes originaux a permis un développement équilibré, la demande accompagnant l'offre, créant ainsi un cercle vertueux qui permet de nouveaux développements.

5. La «énième» relance du câble : des mesures intéressantes mais insuffisantes.

Un ensemble d'initiatives récentes, très diverses puisqu'elles visent aussi bien à améliorer l'offre qu'à relancer la demande ont été prises pour tenter de donner un nouvel élan au développement du câble.

Constatant le ralentissement du rythme de croissance des abonnements au cours du second semestre 1991, les pouvoirs publics ont, durant le premier semestre 1992, pris de nouvelles dispositions destinées à favoriser le décollage tant attendu :

- accords tarifaires et de partenariat entre France Télécom et les trois principaux opérateurs du Plan câble (1),
- projet de loi tendant à faciliter le câblage dans les immeubles collectifs,
- «décrets câbles».

Reprenons ces 3 dispositions :

1/ L'accord entre France Télécom et les câblo-opérateurs.

Les nouveaux accords signés en avril 1992 entre France Télécom et les trois principaux câblo-opérateurs (Compagnie des Eaux, Société Lyonnaise des Eaux, Caisse des Dépôts et Consignations) ont pour principale finalité un renforcement du partenariat entre France Télécom qui construit et exploite techniquement les réseaux et l'opérateur qui les commercialise.

(1) La Lyonnaise des Eaux, la Générale des Eaux et la filiale de la Caisse des Dépôts (Communication et Développement).

Qu'est-ce qu'un câblo-opérateur ?

Nouveau venu dans le paysage audiovisuel français, le câblo-opérateur est une société qui exploite «un site géographique dans le domaine de la télévision câblée à péage», un moyen de distribution des programmes par «fils» présentant l'avantage d'être inaltérables et de pouvoir transporter 25, 50 ou 100 chaînes de télévision avec une image et un son parfaits.

Cette technique de l'avenir est principalement exploitée en France par quatre grands câblo-opérateurs que sont : la Lyonnaise des Eaux et la Générale des Eaux, Communication et Développement (filiale de la Caisse des dépôts, important investisseur dans les médias) et France Télécom (constructeur du réseau comme pour le téléphone). Ils commercialisent ces nouveaux programmes, réalisent les branchements, gèrent les abonnements et rémunèrent les propriétaires des chaînes qui sont diffusées sur le câble.

L'importance des investissements et le lent développement des abonnements (moins de 1 000 000 à fin Octobre 1992 contre 9 millions en Allemagne, pays où le plan câble a été décidé à la même époque qu'en France) expliquent les énormes pertes d'argent subies par les câblo-opérateurs.

Une charte de qualité devrait être conclue entre France Télécom et les câblo-opérateurs afin que ceux-ci aient dorénavant la totale maîtrise du raccordement chez l'abonné et qu'ils deviennent ainsi vraiment l'interlocuteur unique. France Télécom n'assurera plus la mise en place du réseau que jusqu'au pallier des appartements, c'est-à-dire au point de branchement.

Par ailleurs, les câblo-opérateurs rachèteront les anciens raccordements gérés par France Télécom qui va en revanche prendre en charge, en entrant à hauteur de 51 % dans leurs sociétés d'exploitation, certains réseaux en fibre optique capables de distribuer des services de télécommunication beaucoup plus variés que la simple télévision câblée.

Votre rapporteur émet quelques doutes sur l'efficacité d'une disposition qu'avait, en son temps, préconisée M. Alain Auclair, dans son rapport et qui consiste à voir France Télécom se dégager de ces réseaux en les cédants aux câblo-opérateurs.

Cependant, cet accord est le bienvenu car :

- Il a le mérite de poser le problème de la coordination entre les câblo-opérateurs et France Télécom, coordination jugée insuffisante et reconnue comme l'une des causes manifestes de l'échec commercial. Le renforcement de cette coopération est, en effet, un préalable indispensable alors que de nombreuses demandes d'abonnement n'aboutissent pas, faute d'une cohésion suffisante entre le constructeur qu'est France Télécom et le commerçant qu'est un câblo-opérateur. Cette «perte en lignes» a été estimée à 15 %.

2/ La baisse du prix des abonnements

Pour permettre la relance de la demande, le prix des abonnements a diminué de 15 % depuis le 1er avril 1992.

Cette baisse des prix résulte de la réduction de la rémunération demandée par France Télécom aux câblo-opérateurs pour la location de son réseau (en moyenne 15 F par abonné contre 50 francs auparavant). La redevance versée à France Télécom ne représente plus désormais que 10 % environ des charges des câblo-opérateurs.

La baisse du prix des abonnements, même limitée, peut avoir un impact non négligeable sur le nombre des abonnés, l'élasticité de la demande aux baisses tarifaires ayant déjà été constatée.

Ainsi, les réseaux pratiquant un service de base cher (égal ou supérieur à 139 francs) ont un taux de pénétration inférieur à 18 %.

En revanche, sur les réseaux « nouvelle donne » de plus de 3 000 abonnés qui en grande majorité proposent un service de base à moins de 100 francs ou voisin de 100 francs, on constate un taux de pénétration supérieur à 20 %.

En contrepartie de cet effort qui va provoquer en 1992, le quasi doublement de ses pertes sur le câble, France Télécom détient une option gratuite pour rentrer dans un délai de sept ans dans le capital des câblo-opérateurs à hauteur d'environ 25 %, sur la base d'une situation nette, c'est-à-dire sans participer aux déficits antérieurs.

3/ La loi n° 92-653 du 13 juillet 1992 relative à l'installation de réseaux de distribution par câble et services de radiodiffusion sonore et de télévision.

Cette loi a pour principal objet de faciliter le câblage des immeubles et lotissements et de favoriser ainsi l'essor du câble, c'est-à-dire celui des abonnements effectivement souscrits.

Deux séries de dispositions ont été prévues à cet effet :

• **L'assouplissement des «conditions de majorité» nécessaires pour le câble des immeubles**

Avant l'adoption de cette loi, l'article 26 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis imposait l'adoption des propositions de câblage à la majorité des membres du syndicat représentant au moins les trois quarts des voix.

Cette exigence faisait obstacle dans de nombreux cas au câblage des immeubles.

L'article premier de la loi du 13 juillet 1992 aligne les conditions de majorité nécessaires sur celles en vigueur pour l'installation des antennes collectives énoncées par l'article 25 de la loi du 10 juillet 1965 et facilitent ainsi les décisions de raccorder un immeuble au réseau câblé.

• **L'institution d'une servitude de câblage des immeubles et lotissements au profit des communes, des groupements de communes ou des personnes autorisées à établir un réseau câblé.**

Les bénéficiaires de la servitude pourront installer dans les parties communes des immeubles collectifs et des lotissements les câbles et équipements annexes nécessaires.

La servitude administrative est une technique juridique fort ancienne et qui a fait ses preuves pour faciliter l'implantation d'équipement d'intérêt public.

La situation financière alarmante du câble a amené le Sénat, lors du vote de cette loi, à considérer que dans la mesure où l'institution d'une servitude de câblage était susceptible de favoriser l'augmentation des taux de pénétration, il était souhaitable que la loi octroie cette possibilité aux responsables du câble, pour autant que son utilisation soit entourée des garanties nécessaires.

Celles-ci ont été prévues dans la loi et elles répondent aux conditions auxquelles le Conseil Constitutionnel soumet la constitutionnalité d'une servitude d'utilité publique (1).

(1) Ces conditions sont énoncées dans la décision n° 85-199 du 28 décembre 1985, dite décision «Tour Eiffel» qui précise que le législateur doit déterminer lui-même la nature des garanties nécessaires à la sauvegarde des droits constitutionnellement garantis (qualité de la personne habilitée à établir la servitude, procédure d'information et de réclamation, droit à réparation).

Cet encouragement à la pénétration du câble par des mesures d'urbanisme est appréciable.

4/ Les décrets câbles du 1er septembre 1992

Les décrets câbles tant attendus ont finalement été pris. Cependant, l'intérêt et l'efficacité attendus de ces décrets ne correspondent nullement à la longueur de l'attente.

- L'avis du C.S.A. :

Dans son avis n° 91-2 du 28 juin 1991 sur les projets de décrets relatifs à l'exploitation de réseaux câblés et à l'édition de services destinés à être distribués par câble, le C.S.A. avait demandé la révision des textes qui étaient alors à l'étude.

La position exposée à l'époque par le Conseil tendait à assouplir les obligations imposées aux chaînes du câble pendant toute la période de leur montée en charge, et à adapter ces obligations à leurs spécificités (s'agissant notamment des chaînes locales du câble, des chaînes thématiques et des services spécialisés à caractère professionnel ou éducatif). Le Conseil estimait que la réglementation devait être flexible et évolutive. Il jugeait plus sage de prendre une réglementation provisoire et de renoncer à fixer le droit, dans un secteur en développement, au-delà des cinq prochaines années.

Concernant la diffusion de films, le Conseil avait jugé que «des améliorations substantielles» pouvaient être apportées au texte. Il estimait «insuffisant» le nombre de films en première diffusion autorisée sur les chaînes de cinéma, affirmant qu'un «plafond plus élevé est nécessaire (500) si l'on entend favoriser l'offre de films sur le câble».

Le C.S.A. demandait aussi que les chaînes locales ou thématiques (hors cinéma) puissent multidiffuser leurs films sans que cela soit pris en compte dans leur plafond, et estimait nécessaires des «aménagement» pour les chaînes consacrées au cinéma de répertoire : ces dernières devraient par exemple pouvoir montrer des films le dimanche après-midi.

- Des avancées limitées.

Les décrets n° 92-881 et n° 92-822 du 1er septembre 1992 pris pour l'application des articles 33, 34 et 34-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant le régime applicable aux différentes catégories de services de radiodiffusion sonore et de télévision distribués par câble ont apporté quelques assouplissements aux dispositions réglementaires régissant la diffusion des programmes sur les réseaux câblés :

1/ Après accord avec les organismes représentant les professions du cinéma, les chaînes thématiques consacrées au cinéma qui consacrent au moins 45 % de leur chiffre d'affaires hors taxe à l'acquisition de droits de diffusion d'oeuvres cinématographiques devraient pouvoir programmer chaque année jusqu'à 500 films rediffusables huit fois, ce qui représente 4 000 diffusions par an. Des chaînes de répertoire, comme Ciné-Cinéfil devraient en outre pouvoir diffuser des films de plus de vingt ans le mercredi après-midi et le vendredi soir.

2/ Certaines chaînes du câble (•en fonction notamment de foyers recevant le service et de la nature de la programmation de celui-ci•) pourront bénéficier, à titre transitoire, d'un assouplissement des quotas de diffusion d'oeuvres d'expression originale française et européenne.

Il s'agit en fait de faciliter le développement de chaînes thématiques particulières comme Canal J ou Planète pour lesquelles le marché des oeuvres d'expression originale française est insuffisant.

En revanche, d'autres aménagements nécessaires à la santé du câble et souhaités par le C.S.A. n'ont pas été retenus.

1) Ainsi, l'assouplissement des obligations imposées aux chaînes du câble pendant toute la période de montée en charge n'a été retenue que pour quelques unes d'entre elles (Canal J ou Planète).

2) Les chaînes locales ou thématiques (hors cinéma) ne pourront pas multidiffuser leurs films sans que cela soit pris en compte dans leur plafond de 364 films.

3) Les chaînes consacrées au cinéma ne pourront pas passer des films dont la première exploitation en salle date de plus de vingt ans, le samedi après-midi et soir et le dimanche après-midi.

- Un nouveau péril pour les chaînes thématiques consacrées au cinéma.

Les décrets câbles se sont, de fait, révélés très décevants en contrariant le développement d'une des principales locomotives du câble, les chaînes payantes de cinéma.

Les principales dispositions de ces décrets vont pénaliser les programmes Ciné-Cinemas et Ciné-Cinéfil actuellement diffusés sur les réseaux câblés, à un point tel que la pérennité de ces chaînes risque d'être remise en cause.

Au moment du vote de la loi du 29 décembre 1990, tant le Gouvernement que le législateur avaient pourtant manifesté leur souci de dynamiser les services de cette nature.

Or, les décrets pris en septembre dernier ne répondent pas à cette volonté. En effet, ils se caractérisent par :

• Une rigidité excessive

Le législateur souhaitait mettre en place un cadre réglementaire souple, et adapté aux spécificités des chaînes concernées.

Or le dispositif désormais imposé à celles-ci constitue un véritable cahier des charges, pour l'essentiel imité sur celui en vigueur pour les chaînes hertziennes, aussi détaillé que celui-ci, et par conséquent totalement disproportionné à l'économie des chaînes.

• Une pensée rétrograde

Le législateur entendait dynamiser les chaînes de cinéma : le décret infirme cette préoccupation en décidant de créneaux horaires interdits de cinéma plus rigoureux que par le passé : ainsi une chaîne pouvait antérieurement proposer des films le vendredi soir à 21 heures. Cette possibilité lui est désormais interdite : ni Ciné-Cinemas ni Ciné-Cinéfil ne pourront programmer des films le vendredi avant 23 heures.

Ainsi, plus de 30 % du prime time de la semaine est aujourd'hui interdit de films, de même que la plupart des moments où les familles sont réunies au sein du foyer (samedi après-midi, dimanche après-midi...).

L'existence de ces interdictions horaires se justifie, certes, historiquement pour des raisons de non concurrence avec les salles de cinéma proposant de nouveaux films. Cette règle paraît toutefois obsolète au regard de la ligne éditoriale d'une chaîne telle que Ciné-Cinéfil... qui réédite exclusivement des films en noir et blanc antérieurs à 1965 !

• Une ignorance financière

Aux termes du décret, tant Ciné-Cinémas que Ciné-Cinéfil seront tenues de consacrer 40 % de leur chiffre d'affaires à l'acquisition de droits de films.

Or ce pourcentage était réglementairement fixé à 25 % lors du lancement de ces chaînes (Décret 87-36 du 26 janvier 1987).

Commercialement et économiquement, cette hausse artificielle entraîne une double conséquence :

- Elle limite les moyens nécessaires au financement des programmes autres que cinématographiques qui représentent l'autre moitié de la grille de programmation.

- A moyen terme, elle ôte tout espoir raisonnable de rentabilité et repousse l'équilibre d'exploitation à des échéances telles que la chaîne ne dispose plus de visibilité financière sérieuse. L'exploitation des chaînes Ciné-Cinéma et Ciné-Cinéfil risque ainsi de demeurer déficitaire pendant plus de dix ans, c'est-à-dire pendant une période supérieure à la durée maximale des conventions.

• Un caractère incohérent par rapport aux enjeux communautaires

Le décret se caractérise également par la disproportion dont il fait preuve entre d'une part le traitement précis, rigoureux et souvent rigide réservé aux chaînes diffusées par des sociétés de droit français, et d'autre part, le sort particulièrement clément dont pourront bénéficier les chaînes étrangères francophones émettant d'un pays membre de la CEE.

En effet, ces dernières, même si elles doivent être soumises à un conventionnement devant l'instance de régulation française pourront toujours se prévaloir du dispositif prévu par la directive communautaire, «télévision sans frontière».

Or le texte de cette directive est beaucoup plus souple que n'est le cadre réglementaire français, notamment pour la diffusion d'oeuvres cinématographiques : la directive n'impose aucune grille de programmation des films, aucun nombre maximum de films par an. Elle fixe des obligations de moyens en matière de quotas d'oeuvres audiovisuels communautaires, et s'avère particulièrement souple quant au délai minimal entre la sortie d'un film en salles et sa diffusion sur la chaîne concernée.

Ainsi le décret valide explicitement l'inégalité de traitement entre deux services de même nature (consacré au cinéma) et destiné au même marché :

- si l'un de ces services, émet à partir du territoire français, il doit s'aligner sur un dispositif complexe : ne pas diffuser de films aux moments les plus propices, réserver 40 % de ses ressources aux ayants droit etc...)

- alors que son concurrent étranger n'est pas soumis à de telles contraintes.

En outre, la singularité des règles françaises interdit toute exportation de ces chaînes cinéma vers l'étranger. En effet, le format induit par la réglementation ne présente pas un caractère suffisamment attractif eu égard à l'offre cinéma existante sur le câble européen qui n'est pas soumise à de telles contraintes.

**CINE-CINEMAS ET CINE-CINEFIL déposent un recours
devant le Conseil d'Etat pour demander l'annulation du décret câble.**

La société Ciné-Cinéma Câble, filiale de la Générale d'Images (30 %), de Canal Plus (30 %), Com-Dev et la Lyonnaise (20 % chacun), qui édite les deux chaînes câblées Ciné-Cinemas et Ciné-Cinéfil (diffusées par ailleurs depuis le 14 novembre par Télécom 2A au sein du «bouquet» Canal Satellite), a déposé au cours de la première semaine de novembre un recours devant le Conseil d'Etat «afin que soit annulé le décret n° 92 882 en date du 1er septembre fixant le régime réglementaire applicable aux chaînes de télévision diffusées sur les réseaux câblés».

Ce recours présenté par M. Etienne Mallet, président de Ciné-Cinéma Câble et de la Générale d'Images, vise donc le fameux décret câble, qui, avant sa publication au «JO» avait suscité de grands espoirs chez les câblo-opérateurs désireux d'obtenir divers assouplissements de la réglementation susceptibles de relancer le plan câble en France. «Le Parlement et le gouvernement avaient initialement souhaité mettre en place un dispositif souple adapté aux caractéristiques des chaînes spécialisées du câble et surtout répondant aux attentes des abonnés», rappelle effectivement un communiqué de Ciné-Cinéma. Mais «le décret finalement publié contrevient à cet esprit», constatent les chaînes cinéma.

Ciné-Cinéma et Ciné-Cinéfil, concernées en premier lieu par ces dispositions, les contestent sur trois points :

- le décret «conduit en effet à imposer aux chaînes cinéma davantage de contraintes que les chaînes hertziennes» : Par exemple, précise-t-on à la Générale d'Images, «quand nous devons consacrer 40 % de notre C.A. à l'achat de droits, Canal Plus n'a d'obligations que pour 20 %.»

- «Il se caractérise ensuite par un incompréhensible retour en arrière en interdisant de nouvelles plages horaires aux films, et en augmentant de 60 % les efforts financiers à consentir ».

- «Il pénalise enfin les chaînes de cinéma françaises, alors que les autres chaînes européennes ne sont pas tenues de respecter que la seule directive Télévision sans frontière».

Lors de son intervention au colloque « Réussir l'audiovisuel en France », M. Roulet constatait :

« Compte tenu de ses handicaps, il faut aider le câble : les récents décrets câbles ne sont pas satisfaisants car le câble ne pourra se développer que s'il a un « plus » par rapport à l'hertzien : une solution consisterait à diffuser des films dans certaines plages où certains jours où ils sont actuellement interdits ».

* * *

*

Votre rapporteur doute que les aménagements partiels entrepris, puissent résoudre les difficultés que connaît le câble et qu'expliquent les incohérences du paysage audiovisuel français. Néanmoins, il ne peut qu'approuver, à l'exception notable des décrets-câbles, les mesures qui ont été adoptées récemment, ayant l'espoir qu'elles puissent contribuer à ce que les quelques 25 milliards de francs en autorisation de programmes investis par l'Etat ne se soldent pas par une gabegie financière totale...

B. LE SATELLITE

1. TDF1-TDF2 : Un beau gâchis

La Cour des Comptes dans son rapport annuel 1992 a examiné la mise en oeuvre du programme de satellites de télévision directe TDF1 et TDF2.

Plus de dix ans après son lancement, l'heure est venue d'en dresser un bilan complet.

L'histoire d'un échec

• En 1979, la France décide de s'engager simultanément dans les deux filières techniques des satellites de communication : les satellites de télécommunications de faible et de moyenne puissance (20 à 50 W), avec Télécom 1 et le satellite de diffusion directe à forte puissance (230 W) avec TDF 1.

Le programme TDF 1 est conçu dans le cadre d'une coopération franco-allemande qui prévoit le développement d'un système de diffusion directe par satellite (TDF pour la France, TV Sat pour l'Allemagne), relayant chacun quatre chaînes et capables de couvrir l'Europe entière.

Ce projet apparaît comme le symbole de la coopération technologique entre la France et l'Allemagne, et l'arrivée de l'Europe technologique.

• Dès 1983, le dossier TDF 1 cesse de faire l'unanimité.

Les progrès extrêmement rapides de l'électronique rendent moins évident l'avantage technique des satellites de forte puissance.

• Au début de 1984, un rapport rédigé par M. Gérard Théry (alors Directeur général des télécommunications) affirme que TDF 1 est technologiquement dépassé et économiquement non viable. Il estime souhaitable de donner la préférence à des satellites de moyenne puissance.

• En juillet, puis en mars 1987, M. Gérard Longuet, Ministre chargé des P. et T., et M. François Léotard, Ministre de la Culture et de la Communication, expriment des doutes sur l'utilisation de TDF 1, voire une franche opposition à la poursuite du programme.

• En août 1987, le rapport demandé par M. Edouard Balladur, Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, à M. Jean-Pierre Gouvion (ancien Directeur Général de l'Industrie) conclut à la non rentabilité financière du programme, à partir d'un audit financier et d'un chiffrage de tous les scénarios possibles.

• Le 31 août 1988, M. Michel Rocard, tout en jugeant la situation «parfaitement détestable», autorise le lancement de TDF 1.

• Le 27 octobre 1988, TDF 1 est lancé et restera «muet» durant près d'une année.

• En avril 1989, a lieu l'attribution des canaux de TDF 1 par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (la Sept, Canal Plus, Canal Plus Allemagne, Sports 2/3, Canal Enfants, Euromusique, Radio-France, R.F.I.).

• A partir de 1989 interviennent une série d'incidents techniques qui vont faire de TDF 2, finalement lancé le 24 juillet 1990, la «roue de secours» de TDF 1, réduisant d'autant les capacités du satellite.

- 27 septembre 1989 : neutralisation du Canal 1 de TDF 1

- 12 septembre 1990 : défaillance du Canal 17 de TDF 1

- 11 octobre 1990 : défaillance des tubes 1 et 13 de TDF 2 à la suite d'une éclipse solaire.

• 12 novembre 1990 : le C.S.A. conseille le Gouvernement sur l'opportunité de définir un ordre de priorité dans la préemption en cas de panne nouvelle.

• le 23 juillet 1991 : le C.S.A. arrête l'ordre de préemption suivant : Canal Plus (rang 1), la Sept (rang 2), Antenne 2 (rang 3), la Sept Euromusique (rang 4).

• La capacité initiale était en fait de cinq canaux de télévision pouvant donner accès à un plus grand nombre de programmes par partage des canaux. Elle s'est, en définitive, du fait des incidents techniques, limitée à quatre canaux occupés par quatre programmes de télévision (Canal Plus, la Sept, Antenne 2 et Euromusique). Ainsi, en dehors des chaînes hertziennes, seules deux nouvelles chaînes ont pu être diffusées.

• Le 16 décembre 1991 : lancement de Télécom 2 A par la fusée Ariane.

• Le 7 septembre 1992, un accord est conclu pour l'occupation des canaux du satellite Télécom 2A. Seront diffusées, Antenne 2, Canal Plus et les chaînes thématiques, MCM, Planète, TV Sport, Canal J, Canal Jimmy, Ciné-Cinéma et Ciné-Cinéfil.

• Pour assurer la mission de sécurisation des programmes des satellites TDF 1 et TDF 2, rendue nécessaire après les pannes survenues, la décision avait été prise par le ministre chargé des postes, des télécommunications et de l'espace de recourir à un nouveau satellite de télévision directe, dit «satellite intermédiaire», dont le relais serait pris, à partir de 1996, par le satellite Europesat. Mais à la fin de 1992, aucune décision de commande n'est encore intervenue concernant ces deux satellites. Ils ne pourront donc pas remplir leur mission de sécurisation et de succession avant 1994. Dès lors, la possibilité, initialement envisagée, d'utiliser le satellite Télécom 2 A, exploité par France Télécom, pour la sécurisation des programmes TDF 1 et 2, s'impose nécessairement.

Les pouvoirs publics, plutôt que de donner un coûteux successeur à TDF 1 et à TDF 2, les satellites géants de communication, penchent de plus en plus pour un changement d'orbite : ils s'aligneraient sur la position du nouveau satellite Télécom 2A et permettraient ainsi aux possesseurs de parabole d'obtenir quelques programmes de plus... La principale activité de TDF 1 est en ce moment de diffuser Canal Plus et France 2 en norme D2Mac à l'usage quasi exclusif des téléviseurs panoramiques.

Ainsi que le souligne le rapport de la Cour des Comptes :

« Douze ans après le lancement du programme, la disproportion entre les objectifs et les résultats obtenus témoigne de l'ampleur de l'échec ».

Un échec coûteux...

1.1. Un investissement considérable et inconsidéré.

Selon la Cour des Comptes, entre le développement, la fabrication, le lancement, l'assistance industrielle et la connexion, TDF1 a coûté 1729 millions de francs.

Le coût total du deuxième satellite TDF2, s'est élevé à 1628 millions.

Satellites	TDF 1	TDF 2	TDF1/TDF 2
Développement et fabrication du satellite	973	766	
Lancement et assurance	501	689	
Mise à poste et assistance industrielle	125	83	
Connexion et divers (D2 Mac)	130	90	
TOTAL	1 729	1 628	3 357

En juillet 1988, un communiqué du service de presse du Premier Ministre faisant le point sur le dossier câble reconnaissait que :

« plus de 2 milliards de francs d'argent public ont déjà été dépensés sans la moindre certitude de bonne fin sur l'ensemble du programme et sans que soient assurés les moyens de financement permettant de le mener à terme ».

Le constat reste valable en 1992, (à l'exception de la question des moyens de financement) en précisant qu'il ne s'agit plus de 2 milliards de francs, mais de plus de 3 millions de francs de fonds publics.

- Etait-il alors possible de limiter les frais ?

La Cour observe que *«selon les estimations de TDF, l'abandon du lancement de TDF 2 après l'échec de la société de commercialisation se serait traduit par un allègement des charges de l'ordre de 950 millions de francs sur le deuxième satellite dont le coût total s'est élevé à 1628 millions».*

- Etait-il envisageable et sensé d'arrêter le programme TDF 2 ?

Etait-il nécessaire techniquement de poursuivre le programme au-delà de TDF 1 ou n'aurait-il pas valu mieux considérer cette réalisation comme expérimentale, ayant permis d'acquérir une compétence puis de passer à une autre génération de satellites qui tiennent alors compte des progrès réalisés depuis 1979.

A cette question, le rapport Théry apportait une réponse claire :

- l'état de la technique en 1984 :

«Aujourd'hui, l'industrie est en mesure de produire en grande quantité des stations terriennes dotées d'un facteur de mérite de l'ordre 13 db/K ! Celles-ci sont donc cinq fois plus performantes que celles qu'on imaginait lorsqu'on a fixé les spécifications de TDF 1.»

«Ce progrès peut être utilisé dans une réduction du diamètre des antennes, soit dans une réduction de la puissance unitaire de chaque canal, et donc de la multiplication de ceux-ci.»

«Au plan économique, certains objecteront que le prix des stations terriennes, capables de recevoir des signaux cinq fois plus faibles que ceux de TDF 1, sera plus élevé que celui que prévoit TDF pour son système de satellites à forte puissance.»

«Ceci n'est pas exact : le prix des stations terriennes dépendra en fait bien moins de leurs performances techniques que de la longueur des séries de fabrication, qui seule justifiera l'intégration des circuits électroniques nécessaires.»

A partir de cette analyse technique, le rapport Théry préconisait que l'on s'oriente vers la construction de satellites de moyenne puissance (de type ASTRA ou Télécom 1).

«La moyenne puissance est plus appropriée à la création d'un nouveau média que la reconduction des spécifications de TDF 1... nous la recommandons comme plus conforme aux besoins du marché.»

«Ce constat ne remet pas en cause la qualité du projet TDF 1 qui nous est apparu comme un remarquable programme d'investigation technologique, qui permettra d'expérimenter l'émission de signaux radioélectriques de forte puissance, mais qui s'avère inadapté aux exigences d'une communication moderne.»

Pourtant cette voix du bon sens ne fut pas entendue...

Une querelle de clocher entre administrations, il est vrai relayée par les industriels concernés (1) a ainsi abouti à une gabegie financière (2) qui a coûté près de un milliard de francs.

1.2. Une exploitation lourdement déficitaire qui ne laisse apparaître aucun espoir de retour sur investissement.

L'équilibre financier du programme devait être atteint grâce aux recettes procurées par les sociétés de programmes, les chaînes cryptées et les chaînes thématiques, ainsi que par le transport des programmes vers les réseaux câblés.

Un «retour», correspondant au montant des investissements consentis pour la construction et le lancement des satellites, était escompté dans un délai inférieur à leur durée de vie (3) et devait permettre de financer leur renouvellement.

Ces espoirs initiaux sont désormais remis en question, et les nombreux avatars qu'ont connus TDF 1 et TDF 2 ont contribué à alimenter les déficits récurrents.

(1) Certains experts avaient affirmé que le développement de la nouvelle norme européenne de télévision D2MAC PAQUET était indissociable du satellite direct de forte puissance. Or il est aujourd'hui avéré que la diffusion de la nouvelle norme par les satellites de type Télécom et par les réseaux câblés est tout à fait possible.

(2) Le rapport de l'an dernier -Rapport général Tome III annexe n° 10, 1991-1992- présentait une large analyse des différentes responsabilités.

(3) Celle-ci n'excède pas sept ans.

Ainsi la Cour des Comptes fait observer que :

«A la suite des pannes survenues en 1989 et 1990, l'exploitation de TDF 1 et TDF 2 repose actuellement sur trois canaux sécurisés au lieu de cinq initialement prévus. La location d'un canal proposée, en 1988, au prix de 80 millions de francs par an, a dû être réduite à 35 millions, prix qui n'est d'ailleurs pas accepté par tous les clients. Dans le même temps, l'offre concurrente s'accroît, notamment du fait des satellites de France Télécom (Télécom 2) maintenant en service, dont les canaux sont proposés à 25 millions environ. Pour TDF, le maintien d'un minimum de recettes permettant de couvrir les coûts de l'exploitation directe, hors amortissement des trois canaux subsistants, est menacé par le risque de nouvelles pannes, et surtout par la nature des programmes diffusés qui, à défaut de chaînes thématiques, sont à l'exception de Canal 7, les seuls programmes des chaînes hertziennes.

Bien que TDF n'ait pas eu à amortir dans ses comptes le satellite TDF 1 qui y figure pour une valeur symbolique, l'ensemble de l'activité satellite de la société est déficitaire. En 1990, après provision de 736 millions de francs, le déficit cumulé de cette activité était évalué à 1 779 millions. Pour 1991, ce déficit, amortissements compris, sera de l'ordre de 350 à 530 millions. La durée de vie restant à couvrir des satellites TDF 1 et TDF 2 ne permet d'espérer aucun retour sur investissement.»

1.3. Des défaillances stratégiques et techniques

- Une erreur stratégique

Ainsi que le souligne le rapport de la Cour des comptes, «la mise en oeuvre entre 1980 et 1990 du programme de satellites lourds de télévision directe a révélé des défaillances qui ne se réduisent pas aux risques inhérents aux technologies de l'espace et aux contraintes d'un programme conçu en coopération internationale.»

La technique mise en oeuvre était celle des satellites lourds, dotés de tubes à ondes progressives de forte puissance, capables de satisfaire l'impératif de la réception individuelle avec des antennes de faible diamètre, retenu par les décisions de la conférence administrative mondiale des radio-communications de 1979.

C'est dans le maintien de ce choix de départ, dans un contexte technologique qui avait fortement évolué, qu'il faut chercher la faute élémentaire qui a conditionné l'échec. L'erreur est de n'avoir pas su adapter la politique industrielle suivie à l'évolution de la technologie.

Le maintien de ce choix initial en dépit des retards accumulés, a rendu cette décision technologique quasi-obsolète :

«La lenteur du processus de mise en oeuvre du programme a été une des causes de son échec. Issu des travaux de la Conférence administrative mondiale de 1979 et décidé en 1980, TDF 1 n'a été lancé qu'en octobre 1988 et TDF 2 en juillet 1990, alors que progressait la conception de satellites de télécommunications légers ou moyens, plus fiables tout en ayant des conditions de réception proches de celles des satellites lourds du programme franco-allemand.

Le choix initial de satellites lourds a cependant été maintenu en 1984, malgré les mises en garde des experts désignés par les pouvoirs publics et non sans hésitations génératrices de nouveaux retards pour un système devenu partiellement obsolète lors de sa mise en service» constate la Cour des Comptes.

Les gouvernements successifs ont donc persévéré dans l'erreur.

Ainsi, le président de TDF dans sa réponse aux observations de la Cour des comptes, a souligné le fait que :

«La poursuite du programme TDF 1-TDF 2 a donné lieu à des examens répétés de la part des gouvernements successifs.

Les conclusions de ces examens ont toujours abouti à la décision de poursuite du programme».

- Des difficultés techniques

Un problème technique de première importance a été décelé concernant la fiabilité des tubes.

Sur ce point, la Cour des comptes fait le constat suivant :

«Les dysfonctionnements techniques constatés sur les satellites concernent principalement les amplificateurs de puissance équipés de tubes à ondes progressives. Leur apparition avait déjà, en cours de construction, conduit à suspendre le recours à ce type de tubes, dont l'utilisation a été ensuite réintroduite progressivement. Les expertises auxquelles il a été procédé n'ont pas encore permis d'expliquer de façon entièrement satisfaisante pour quelles raisons les défauts des tubes n'ont pu être détectés lors des essais au sol, en ambiance spatiale simulée.

Ces dysfonctionnements se sont traduits par la mise hors service de deux canaux sur cinq, et ont servi d'argument à plusieurs sociétés de programmes clientes de TDF 1-TDF 2 pour réduire ou différer le versement de leurs contributions. Il devrait en résulter, compte tenu de la gravité des conséquences de la défaillance partielle des tubes pour la survie des satellites, une recherche qui ne se limite pas, comme cela a été le cas jusqu'ici, aux causes techniques des défaillances du système, mais qui définisse les responsabilités encourues par les différents participants au programme.

Dans cette attente, le refus de réception du satellite TDF 2, actuellement opposé par la société TDF, paraît fondé dès lors que les pannes survenues interdisent de respecter strictement les conditions contractuelles prévues pour la recette de ce satellite.»

Car il est clair que le gâchis financier et technique serait passé par pertes et profits si le système fonctionnait et remplissait sa mission. Or, les pannes successives qui affectent les tubes de TDF 1, puis de TDF 2, étaient prévisibles.

Selon des experts consultés par votre rapporteur en septembre 1988 -et dont les conclusions l'ont conduit à revoir profondément les implications du programme- la fiabilité des pièces essentielles au bon fonctionnement du satellite -les tubes à ondes progressives- n'était pas assurée.

Rappelons que le satellite avait été initialement équipé de tubes Thomson qui, n'ayant pas fait preuve de fiabilité aux essais en laboratoire, ont été abandonnés ensuite au profit des tubes AEG. Ceux-ci, ayant à leur tour manifesté des faiblesses au bout de 12 à 18 mois d'utilisation, ont été remplacés en août 1988 par des tubes Thomson. Il était évident, dès lors, que le changement d'éléments aussi importants sur le satellite, sans vérifications suffisantes à quelques mois du lancement, avaient de quoi inquiéter.

Ces incertitudes s'ajoutaient aux défaillances du déploiement des panneaux solaires du satellite allemand TV Sat 1 qui ont conduit à la perte du satellite et à la question de l'usure anormale des tuyères de ce même satellite.

Ces incertitudes techniques étaient connues des responsables. Le comité interministériel du 25 février 1987 avait reçu une note conjointe du Président de T.D.F. et du directeur général du C.N.E.S. sur le certificat d'aptitude au vol du satellite TDF 1.

Il y est noté :

"le Comité de revue a pris acte des indications données verbalement concernant la panne survenue à l'amplificateur du canal 1 pendant les essais thermiques : cette panne, du fait de son caractère intermittent, n'a pu faire l'objet d'une explication détaillée à l'heure actuelle ; par contre, il est établi qu'elle a son origine dans les circuits d'alimentation du chauffage du tube. Il en a été conclu qu'elle ne met nullement en cause le tube ou sa conception. Le remplacement de l'amplificateur ayant été décidé et mis en oeuvre, le Comité de revue a estimé qu'il n'y avait pas matière à formuler une réserve, s'agissant très vraisemblablement d'une défaillance d'un composant. Bien entendu, les travaux d'analyse seront poursuivis jusqu'à clarification complète de la situation."

Ainsi, dès 1987, sur la foi d'informations verbales alors qu'il s'agissait très vraisemblablement d'une défaillance d'un composant, aucune réserve n'avait été retenue.

Certes, l'analyse avait été poursuivie et avait conduit à une valse hésitation sur les tubes. Un remplacement succéda à un autre qui donna quand même lieu à une modification sur le site de lancement de Kourou lui-même en octobre 1988.

Quoi qu'il en soit, il est clair que la faiblesse des tubes avait été clairement identifiée et que l'on a, non moins clairement, fait l'impasse sur cette constatation.

Cette analyse a été également développée dans le rapport de l'Office des choix technologiques sur la T.V.H.D. qui avait été demandé à l'initiative de notre Commission des Finances.

Votre rapporteur remarque, à la décharge des pouvoirs publics, que cette cécité technique était fortement encouragée par un état d'euphorie des industriels.

On lit, en effet dans une note conjointe de deux syndicats professionnels -le SIMAVELEC et le SYCEP (antennes)- de septembre 1988, le texte suivant :

- les programmes : *"les exemples existant aujourd'hui prouvent que le démarrage d'une telle activité est assuré du succès, même avec un nombre limité de programmes, du fait de l'amélioration de la qualité intrinsèque du son et de l'image".*

- les équipements de réception : *"les industriels européens directement impliqués dans l'approvisionnement du marché français en équipements pour la réception des satellites estiment comme suit leurs capacités pour les années à venir :*

première année - 100 000 à 150 000 foyers équipés

deuxième année - 300 000 à 350 000 foyers équipés

troisième année - un million de foyers équipés,

soit donc, dès la fin de la troisième année et pour le seul marché français, environ cinq millions de téléspectateurs."

Avec un coût estimé d'environ 6 000 francs pour l'équipement individuel de 1,4 à 1,5 million de foyers, il s'agissait d'un marché compris entre 8,4 et 9 milliards de francs (sic).

L'examen de la question des programmes et les résultats enregistrés dans le domaine de la réception individuelle, montre qu'il y a loin de la coupe aux lèvres.

1.4. L'échec dans le domaine des programmes

Cinq programmes de télévision et de radio, généralistes ou thématiques, ainsi que des programmes de télévision à péage devaient pouvoir être offerts aux futurs auditeurs.

En fait, une succession de difficultés, de retards et de choix discutables, ont réduit l'offre à sa plus simple expression, celle des seuls programmes des chaînes hertziennes, à l'exception du canal dont disposait la Sept. La seule qualité du son et de l'image suffisait-elle à justifier un investissement de plus de 6 000 francs ? On peut en douter !

Là encore, l'appréciation de la Cour des Comptes est sans équivoque :

« A la suite des pannes survenues en 1989 et 1990, l'exploitation de TDF 1 et TDF 2 repose actuellement sur trois canaux sécurisés au lieu de cinq initialement prévus. La location d'un canal proposée, en 1988, au prix de 80 millions de francs par an, a dû être réduite à 35 millions, prix qui n'est d'ailleurs pas accepté par tous les clients. Dans le même temps, l'offre concurrente s'accroît, notamment du fait des satellites de France Télécom (Télécom 1 et 2) maintenant en service, dont les canaux sont proposés à 25 millions environ. Pour TDF, le maintien d'un minimum de recettes permettant de couvrir les coûts de l'exploitation directe, hors amortissement des trois canaux subsistants, est menacé par le risque de nouvelles pannes, et surtout par la nature des programmes diffusés qui, à défaut de chaînes thématiques, sont, à l'exception de Canal 7, les seuls programmes des chaînes hertziennes. »

1.5. L'échec enregistré dans le domaine de la réception individuelle

Le nombre de téléspectateurs pourvus d'un équipement individuel de réception permettant de capter TDF 1-TDF 2 ne dépasse pas, selon les estimations les plus fiables, trente-cinq mille.

Ce chiffre est à rapprocher du nombre d'équipements individuels prévus initialement, de l'ordre de cinq millions.

«Satellite de diffusion directe, TDF 1 devait permettre la réception individuelle des images et des sons à l'aide d'une antenne parabolique d'un diamètre suffisamment réduit, de l'ordre de 50 cm, pour permettre une installation facile. Dans la zone de couverture correspondant aux fréquences accordées à la France, les équipements individuels de réception pouvaient intéresser 170 millions d'habitants. Dans un premier temps et dans la perspective d'un démarrage officiel du service en 1987, l'installation d'équipements concernant au moins cinq millions de téléspectateurs était envisagée pour 1990.»

**Une mise en orbite réussie :
le satellite ASTRA**

La Société Européenne des Satellites (SES), société privée basée à Luxembourg, est l'opérateur d'un système des satellites destinés à la diffusion de programmes de télévision dans toute l'Europe.

Le 18 octobre 1990, elle annonçait, à peine plus d'un an après le lancement du satellite de télécommunications ASTRA 1A, avoir atteint l'équilibre financier avec un investissement initial de 2,1 milliards de francs.

Les satellites légers de télécommunications transfrontaliers ASTRA, lancés au cours de la même période que TDF 1, ont permis la vente de quatre millions d'antennes et de décodeurs, dont -selon la Société européenne de satellites- deux millions en Grande-Bretagne, un million cinq cent mille en Allemagne et 150 000 aux Pays-Bas. A titre de comparaison, rappelons que selon les estimations les plus fiables, le nombre de téléspectateurs pourvus d'un équipement de réception individuel permettant de capter TDF 1-TDF 2 ne dépasse pas 35 000.

Un des éléments déterminants du succès commercial d'ASTRA, est que ce satellite opère dans un marché non réglementé et n'obéit qu'à une logique commerciale. Il ne connaît ni la limitation du nombre de canaux (du fait des décisions de la C.A.M.A.R. 79 (1)), ni les restrictions réglementaires au libre choix des chaînes diffusées et de leur contenu, ni les considérations de politique industrielle nationale qui caractérisent TDF 1 et TDF 2.

Conséquence de ce succès, un cinquième satellite de télédiffusion (audio et télévision) ASTRA vient d'être commandé par la SES et devrait être lancé au printemps 1995.

Le premier satellite de la SES, dont le siège est à Betzdorf (Luxembourg), Astra 1A, avait été lancé par une fusée européenne en décembre 1988, ainsi que le deuxième, Astra 1B, début mars 1991. Les deux suivants devraient l'être vers la mi-93 et la mi-94.

(1) La conférence administrative mondiale des radiocommunications de 1979 a défini les contraintes réglementaires et les conditions techniques de la télédiffusion directe par satellite.

* *
*

Ce bilan amène votre rapporteur à faire deux observations :

- Aussi lourd soit-il, le passif du programme de satellite TDF 1 et TDF 2 n'est pas pour autant définitivement arrêté.

De nouvelles défaillances sont toujours possibles et pourraient affecter l'exploitation des canaux subsistants, ajoutant d'autres pertes à celles enregistrées à ce jour.

La Cour des Comptes concluait ainsi ces observations :

«La reprise de TDF par France Télécom a permis le dénouement de la crise financière provoquée par l'activité «satellite» de la société, mais elle laisse subsister des risques de perte d'exploitation dès lors que n'est nullement garanti le maintien d'une clientèle qui assure des recettes minimales couvrant, hors amortissements, le fonctionnement à régime réduit de satellites de conception maintenant ancienne. La relative abondance de canaux devant être prochainement offerts sur le marché à un prix moins élevé, y compris par sa maison mère, France Télécom, posera un problème sérieux à TDF.»

L'échec particulièrement dispendieux des satellites directs français continue donc ainsi, à hypothéquer en partie, l'avenir de TDF.

- Comme pour le plan câble, le développement en France de satellites directs de diffusion n'a pas bénéficié de la cohérence nécessaire qui aurait facilité le décollage souhaité.

La mise en oeuvre du satellite en France, s'est faite dans un paysage audiovisuel mouvant, avec très rapidement et de façon incohérente, la création de trois nouvelles chaînes hertziennes -une chaîne cryptée et deux chaînes privées généralistes- le lancement d'un plan câble ambitieux et l'adoption d'un programme de satellites de télédiffusion. Dès lors, l'échec était programmé.

Bien plus encore que les erreurs techniques, ce sont les fautes stratégiques qui ont pénalisé le satellite. Le parallèle avec le plan câble est à cet égard saisissant.

2. La complémentarité câble-satellite existe-t-elle toujours ?

La complémentarité du câble et du satellite de diffusion directe a toujours semblé être une évidence.

A l'origine, le câble devait desservir les zones urbaines, le satellite desservant pour sa part les régions rurales où l'habitat est dispersé et ne peut être câblé à un coût raisonnable.

Ainsi, le satellite Télécom 2 A est a priori, parfaitement complémentaire à l'offre câblée, puisqu'il doit permettre aux 60 % de français qui ne seront sans doute jamais câblés, de découvrir les chaînes thématiques dont la diffusion est actuellement limitée au câble. Par l'entremise du satellite Télécom 2 A, les sept principales chaînes thématiques du câble, seront disponibles dès la mi-novembre 1992 à un coût d'environ 4 000 francs pour l'équipement installé (antenne plus démodulateur) auquel s'ajoute un abonnement mensuel de 136 francs (106 francs si l'on possède déjà le décodeur Canal Plus).

Par ailleurs, le satellite permet également de transmettre les programmes aux «têtes de réseaux» câblées.

Cependant, cette complémentarité, si elle conserve toute sa logique théorique, n'en a pas moins été vidée de son sens par l'insuccès persistant de l'implantation de réseaux câblés en France, ce qui crée en réalité une situation potentielle de concurrence entre deux investissements importants et également financés sur fonds publics, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes.

Enfin, à plus long terme, une baisse des prix des équipements liés à la réception des programmes du satellite Télécom 2 A, qui pourrait être liée à une production à plus grande échelle si la formule connaissait un succès rapide, serait de nature à remettre en cause cette complémentarité qui repose aujourd'hui en grande partie sur un différentiel de coût.

En théorie, le schéma idéal de la gestion de ressources rares consiste à réserver la diffusion hertzienne à des programmes généralistes en clair tandis que le câble ou le satellite sont les supports normaux des chaînes cryptées, l'un étant complémentaire de l'autre.

Or, les retards du câble en France - du fait de l'apparition des chaînes hertziennes nouvelles ou, plus exactement d'une suite d'erreurs et de fautes durant plus d'une dizaine d'années- ont conduit à ce que l'entreprise qui détient le savoir-faire en matière de chaînes cryptées connaisse une diffusion hertzienne.

Du fait du quasi-monopole de la diffusion cryptée sous forme hertzienne, le câble et le satellite se sont constitués de manière parallèle l'un à l'autre et non complémentaire.

3. Le feuilleton de Télécom 2A

a) Quelle norme de diffusion ?

Lancé le 16 décembre 1991 par la fusée Ariane, Télécom 2 A est le premier d'une série de trois satellites de télécommunications de seconde génération. Il a pris le relais de Télécom 1 A qui, lancé en août 1984, arrive en fin de vie.

Deux fois plus puissant que Télécom 1 A et ses prédécesseurs, Télécom 2 A remplira quatre missions :

- une mission classique entre la métropole et les DOM : 52 000 circuits téléphoniques et 4 canaux de télévision ;

- une mission de télécommunications pour le compte du ministère de la défense nationale, qui s'inscrit dans le cadre du programme Syracuse ;

- une mission de transport et de distribution de programmes radio-télévision pour les clients traditionnels de Télécom 1 A, notamment pour l'alimentation des émetteurs terrestres de TDF ;

- la réception directe par satellite de 11 chaînes de télévision avec des antennes paraboliques d'un diamètre compris entre 60 et 85 cm.

Concernant cette dernière mission, la question de la norme qui sera retenue pour la diffusion et la réception chez les téléspectateurs du bouquet de programmes embarqué sur le satellite Télécom 2 a donné lieu à une bataille d'intérêt entre les partisans du D 2 MAC et ceux du SECAM qui a retardé d'autant la diffusion des programmes.

Répétant le fâcheux précédent de TDF 1, le satellite est donc resté sans programme audiovisuel de décembre 1991 à novembre 1992, soit près d'un an.

Un arrêté ministériel, soumis pour avis au C.S.A., devait être pris en application de l'article 12 de la loi du 30 septembre 1986, pour préciser la norme retenue et lever ainsi les incertitudes.

Compte tenu de la proximité de la mise en exploitation de Télécom 2, le C.S.A. a appelé, le 20 février, l'attention des quatre ministres compétents (ministre délégué aux Postes et Télécommunications, ministre délégué à l'Industrie et au Commerce Extérieur, ministre de la Culture et de la Communication, ministre délégué à la Communication) sur le vide juridique actuel.

Dans les lettres qu'il leur a adressées, le C.S.A. :

« estime hautement souhaitable que lui soient rapidement transmises pour avis, en application du deuxième alinéa de l'article 12 de la loi du 30 septembre 1986, les spécifications techniques auxquelles devront être conformes les caractéristiques techniques des signaux émis pour la fourniture des services de télévision sur Télécom 2 ».

Mais les impatiences légitimes de l'organe de régulation, étaient sans doute jugées secondaires face au bras de fer auquel se livraient alors les industriels, le Gouvernement et Canal Plus, bras de fer qui allait tourner à l'avantage de ce dernier.

Cette position hégémonique pèse certainement sur le développement de la télévision haute définition.

A cet égard, la volte-face de Canal Plus sur la norme de diffusion qui s'est traduite par une volte-face des pouvoirs publics est particulièrement instructive.

Le rôle pivot de Canal Plus dans le trinôme hertzien-câble-satellite lui donne un poids plus que considérable dans la définition des nouveaux supports.

Présent horizontalement dans les programmes, la chaîne cryptée a également forgé toute une diversification industrielle verticale qui comprend aussi bien la fabrication des décodeurs que la commercialisation de bouquets de chaînes ou encore une utilisation massive des satellites disponibles.

Finalement, l'absence quasi totale de France Télécom et des industriels comme Thomson et dans une moindre mesure de Philips dans l'industrie des programmes, a laissé carte blanche à Canal Plus pour investir dans ce secteur.

b) L'évolution de la position de Canal Plus sur la norme de diffusion du satellite Télécom 2.

Dans une réponse au questionnaire parlementaire pour l'examen de la loi de finances pour 1992 la position officiellement exprimée par Canal Plus sur la diffusion en norme D 2 MAC sur TDF 1-TDF 2 et sur Télécom 2 était la suivante :

« Par un intéressant phénomène d'aller et retour entre offre de programmes et vecteurs de diffusion, ces mêmes programmes thématiques développés en partenariat entre Canal Plus et les câblo-opérateurs pour élargir l'offre du câble, vont prochainement se trouver diffusés sur satellite dans le cadre d'un projet réunissant les mêmes partenaires. Canal Plus a en effet pris l'initiative d'un projet auquel s'associent les câblo-opérateurs, visant à commercialiser, à l'intention des téléspectateurs situés dans des zones non couvertes par le câble, l'ensemble de ces chaînes thématiques et à option du câble ainsi que Canal Plus en D 2 MAC sur le satellite Télécom 2. »

Des discussions étaient en cours entre Canal Plus, les câblo-opérateurs et France Télécom pour mettre en oeuvre ce projet dont le lancement commercial devait intervenir à la fin du premier trimestre de 1992. Ainsi devait aboutir une démarche d'ensemble initiée par Canal Plus il y a trois ans environ et menée en partenariat avec les câblo-opérateurs qui devait permettre de créer une véritable offre thématique pour le câble et, grâce au satellite, de la mettre maintenant à la portée de tous les téléspectateurs français, quelle que soit leur zone de résidence, urbaine ou rurale.

« Signalons enfin que ce partenariat s'est aussi concrétisé par des prises de participation de Canal Plus au capital de filiales audiovisuelles des grands groupes acteurs du câble : 5 % dans la Compagnie Générale de Vidéotechnique

(C.G.E.), 3 % dans Communication-Développement (C.D.C.) et 5 % en cours de négociation dans Lyonnaise Communication (Lyonnaise des Eaux). En matière de diffusion par satellite, Canal Plus souhaite être à la pointe de la technologie et offrir le meilleur service à ses abonnés. C'est pourquoi la chaîne a choisi d'adopter le standard D2 MAC, norme intermédiaire vers la haute définition qui offre dès à présent, une image améliorée, une qualité de son égale à celle du disque compact et la possibilité de diffuser en 16/9e. Autorisée par le C.S.A. à diffuser dans cette norme sur TDF1/TDF2, elle a commencé l'exploitation commerciale de ce service en février dernier.

Cependant à la suite des incidents techniques de TDF 1/TDF 2, Canal Plus a souhaité voir renforcer la sécurité du système. En attendant le lancement du programme Europsat qui relaiera TDF 1/TDF 2 en 1996, Canal Plus a donc demandé que soit décidé à brève échéance, le lancement d'ici à la mi-1993, d'un satellite intermédiaire dit Pré-Europsat, sur la même position orbitale que TDF 1/TDF 2 et avec une puissance garantissant comme TDF 1/TDF 2, une bonne qualité de réception avec des antennes de taille réduite. Les discussions en cours au sein d'Europsat et avec la France et les trois autres gouvernements européens intéressés n'ont pas encore abouti à ce jour à une décision ferme de lancement de ce satellite.»

Il a paru intéressant à votre rapporteur de rappeler cette position qui a connu depuis août 1991 une évolution considérable.

C'est en effet à Médiavilles, le 6 juin 1991, que M. André Rousselet a fait part de sa proposition de commercialisation d'un bouquet de programmes sur Télécom 2 dont le leader ship serait assuré par Canal Plus.

Considérant que «Réception directe et réseaux câblés constituent des marchés complémentaires», M. Rousselet a réaffirmé sa conviction qu'il fallait «éviter tout cannibalisme entre le câble et le satellite : là où le câble existe, la logique économique jouera en sa faveur» puisque «le câble sera toujours moins cher que la réception directe».

Dans une interview au journal «Les Echos» du 2 juillet 1991, M. Rousselet soulignait que, selon les dernières positions de Bruxelles alors en cours de négociation sur la succession de la directive TV HD de 1986, la diffusion devrait se faire en D2 MAC sur Télécom 2.

Cette analyse se trouvait renforcée par le fait que l'avènement de la télévision numérique semblait reculer d'au moins 5 à 10 ans. M. Rousselet manifestait néanmoins son intérêt pour cette norme en créant avec la SAGEM un observatoire sur la TV HD numérique.

Pourtant le 30 octobre 1991 dans le même journal et en raison de l'inexistence d'un parc de récepteurs 16/9e M. André Rousselet préconisait une diffusion très classique en SECAM et format 4/3, remettant ainsi en cause la politique définie par les pouvoirs publics. Ses arguments ne manquaient ni de force ni d'intérêt, la diffusion en D 2 MAC au format 4/3 n'entraînant comme amélioration que le son stéréophonique.

Cette brutale évolution s'accroissait avec le temps. Au journal « Vie Française » du 24 janvier 1992 le même André Rousselet déclarait, au sujet du D 2 MAC.

Cette position reflétait très exactement les difficultés d'élaboration de la directive TV HD dont votre rapporteur a rendu compte.

Le 25 février, selon une source AFP, le Président de Canal Plus confirmait toujours sa position : *« nous estimons que le succès du D 2 MAC doit être un succès européen. Or la C.E.E. n'a toujours pas statué à ce sujet. Il n'est donc pas question de se lancer à corps perdu alors que la décision n'est pas encore prise à Bruxelles ». Aussi « si à Paris on adopte le D 2 MAC pour Télécom 2 A, ni Canal Plus, ni probablement les chaînes thématiques où nous sommes présents ne monteront sur ce satellite. Je doute qu'il y ait beaucoup d'autres candidats ».* Il réfutait toute accusation de lâchage du D 2 MAC soulignant les efforts accomplis et indiquant qu'il était prêt à vendre les brevets du décodeur Syster mais non les secrets de cryptage à tout autre candidat. Il soulignait qu'il voyait une contradiction à vouloir faire du D 2 MAC 4/3 alors que le véritable problème était de vendre des téléviseurs 16/9e.

Cette position pouvait avoir pour objet de peser sur la décision du gouvernement concernant le choix d'une norme pour Télécom 2.

Le 3 mars 1992 M. Pierre Lescure, Directeur Général de Canal Plus, proposait dans une interview au Figaro de lancer une chaîne en D 2 MAC Eurocrypt en 1992 si le gouvernement autorisait la diffusion en SECAM sur Télécom 2.

En dépit de ces propositions le gouvernement prenait le 5 mars 1992 une décision ambiguë affirmant : une volonté de principe de *«développer la nouvelle télévision à travers le format 16/9e MAC»*.

M. Kiejman, alors ministre délégué à la communication, qualifiait cette décision de *«point de départ»* et créait un groupe *«ad hoc»* chargé de mettre en oeuvre les modalités de cette décision avant le 15 avril 1992.

Dans les colonnes de la *«Tribune de l'Expansion»*, le 7 mars 1992, M. Rousselet ne s'embarrassait pas de ces subtilités et déclarait :

«nous monterons à bord de Télécom 2 A, avec toute la bonne volonté qui nous habite, pour laisser place à une seule chaîne spéciale en D 2 MAC 16/9e au côté de sept chaînes en SECAM 4/3. Mais nous ne voulons pas naufrager l'audiovisuel et nos intérêts en nous soumettant à des diktats imbéciles».

Le journaliste ayant évoqué les possibilités de double diffusion sur le satellite M. Rousselet a indiqué que :

«Il y a une possibilité de satellite hybride mariant SECAM 4/3 et 16/9 D 2 MAC. Mais aujourd'hui c'est l'affrontement en raison des positions gouvernementales. Nous sommes convaincus de ne pas défendre simplement l'intérêt de l'entreprise, mais il y a des moments où l'intérêt de l'entreprise rejoint l'intérêt national».

Ainsi, M. Rousselet, s'est progressivement affiché comme l'opposant irréductible du D 2 MAC généralisé sur le satellite Télécom 2 A.

Et pendant ce temps Télécom 2 tournait à vide.

c) L'accord de diffusion dans deux normes différentes des programmes sur Télécom 2 A.

Avec une dizaine de chaînes francophones, soutenu par la puissance commerciale de Canal Plus, Télécom 2 A devrait rapidement s'imposer comme «le satellite de télévision français», détrônant sans peine les vacillants TDF 1-TDF 2 et barrant la route aux vellétés dans l'hexagone du satellite ASTRA.

Un accord a été conclu le 7 septembre 1992 entre MM. Emile Zuccarelli, Ministre des Postes et Télécommunications, Jean-Noël Jeanneney, Secrétaire d'Etat à la Communication, Marcel Roulet, Président de France Télécom et André Rousselet, Président de Canal Plus.

Cet accord correspond largement aux exigences de ce dernier.

- Au terme de celui-ci, Canal Plus et sa filiale Canal Satellite pourront commercialiser dans toute la France, dès la mi-novembre, un «bouquet» de sept chaînes thématiques payantes francophones, diffusées en norme SECAM par le satellite Télécom 2 A.

- En contrepartie, Canal Plus participera à la promotion de chaînes utilisant la norme européenne D 2 MAC et le nouveau format d'écran 16/9e (rectangulaire) qui devraient occuper quatre autres canaux encore disponibles sur Télécom 2 A.

Le «bouquet» de programmes proposé sur Télécom 2 A

Les premières images sont reçues depuis le 14 novembre 1992. L'abonnement de base coûte 136 francs. Il comprend cinq chaînes : MCM, Planète, TV Sport, Canal J et Canal Jimmy. L'option permettant de recevoir, en sus, Ciné Cinémas et Ciné Cinéfil, coûtera 50 francs supplémentaires.

L'abonnement sera souscrit auprès des distributeurs agréés par la chaîne cryptée. L'équipement (antenne et décodeur) représentera un investissement d'environ 4 000 francs. Ceux qui sont séduits par les images au nouveau format 16/9e et qui se sont offert un téléviseur adapté à ce format pourront recevoir certaines de ces chaînes -Canal Plus et les deux chaînes de cinéma- dans ledit format pour un abonnement de 175 francs. L'investissement de départ sera plus important : entre 5 000 et 6 000 francs.

Les images sont celles que l'on peut voir actuellement sur le câble, sauf dans le cas de TV Sport.

Dans un communiqué de presse, en date du 7 septembre 1992, M. Emile Zuccarelli, Ministre des Postes et Télécommunications, annonçait la diffusion par satellite de 11 chaînes de télévision dont 4 dans la nouvelle norme D2MAC 16/9, en ces termes :

« Avec cette décision, les Français disposent dorénavant d'une offre audiovisuelle fondée sur un système complet de diffusion : la diffusion hertzienne, le câble et la réception directe par satellite. Ces moyens complémentaires de diffusion permettent à la fois de répondre aux contraintes de réception en zone dense et en zone rurale et à des demandes de qualité de service, d'image et de programmes de plus en plus diversifiées.

A cette fin, Emile Zuccarelli, Jean-Noël Jeanneney, Secrétaire d'Etat à la Communication, Marcel Roulet, Président de France Télécom et André Rousselet, Président de Canal Plus, ont conclu un accord de diffusion de programmes sur Télécom 2 A. Cet accord marque une étape décisive dans la promotion du format de télévision à écran large 16/9e dont seule la norme D2 MAC permet la diffusion et dans le développement de la réception directe par satellite.

A partir du mois de novembre prochain, 3 chaînes : Antenne 2, Canal Plus et Ciné-Cinéma vont consentir un effort de programmation d'images en 16/9e jamais atteint. Il conduira progressivement à la diffusion de près de 20 heures par jour de programmes 16/9e, à partir du milieu de l'année 1993. Ces 3 chaînes devraient être complétées ultérieurement par une chaîne nouvelle entièrement consacrée au 16/9e.

Ainsi le possesseur d'un récepteur à écran large pourra choisir en permanence des programmes de qualité adaptés à son téléviseur.

Le sport et le cinéma, particulièrement mis en valeur par ce type de format, seront à l'honneur : Canal Plus, à côté de sa diffusion en 4/3, diffusera une version 16/9e comportant au moins 80 % de ses films dans le nouveau format, ainsi que ses grands événements sportifs comme les matchs de football du championnat de France.

De même, Antenne 2, qui aura diffusé en 1992 environ 1 000 heures d'images 16/9e essentiellement sportives, va encore accentuer son effort en diffusant également en 16/9e la plupart de ses films.

Le téléspectateur pourra recevoir Canal Plus, Antenne 2 et Ciné-Cinéma en D2MAC 16/9e soit par réception directe par satellite, soit en s'abonnant au câble.

Les abonnements à la version en 16/9e de ces chaînes seront proposés aux téléspectateurs au même prix que la version 4/3, malgré les surcoûts liés à cette diffusion.

Par ailleurs, si des industriels souhaitent louer des décodeurs D2 MAC afin d'accélérer l'équipement en télévision 16/9e, Canal Plus est prêt, en partenariat avec ces industriels, à les louer à ses abonnés possesseurs de téléviseur à écran large.

La France, qui a été à l'origine de la télévision européenne à Haute Définition et du 16/9e, devient aujourd'hui le premier pays en Europe à offrir aux téléspectateurs cette nouvelle génération d'image avec une telle richesse de programmes.»

M. Emile Zuccarelli estimait également, dans une interview au Monde du 22 septembre 1992, que «l'accord amorce la pompe, qu'il apporte des images qui feront vendre des téléviseurs au nouveau format» (...). Les industriels doivent tirer parti de cette ouverture et l'amplifier».

En fait, votre rapporteur estime que pour le Gouvernement qui avait annoncé que la diffusion audiovisuelle de Télécom 2 A serait réservée à la norme D 2 MAC et qui avait fait de cette norme un véritable enjeu de politique industrielle, n'hésitant pas à investir des sommes considérables dans cette technologie (plus de 3 milliards de francs d'aides à Thomson), il s'agit d'une concession de taille.

Toutefois, en organisant la cohabitation entre les deux normes D 2 MAC et SECAM, il respecte la lettre de la directive européenne, qui n'impose le D 2 MAC que pour le format 16/9e, et il met à la disposition du public une vingtaine d'heures journalières en D 2 MAC 16/9e dès novembre 1992.

Ce compromis a l'avantage du pragmatisme, mais il est loin de satisfaire les industriels.

Pour les industriels, la décision des pouvoirs publics met fin à de longs mois d'incertitude et l'offre de programmes 16/9e est effectivement élargie. Mais ils jugent que la solution retenue complique inutilement les choses pour les téléspectateurs qui seront confrontés à deux standards. Ils considèrent que les actions de promotion en seront sérieusement affaiblies.

«Le panachage des normes va freiner de 50 à 60 % la diffusion de la télévision haute définition» explique-t-on chez Nokia France (1), un des constructeurs de postes de télévision 16/9e.

Amertume d'autant plus forte que les ventes de téléviseurs 16/9e n'ont pas répondu pour l'instant aux espoirs des fabricants. Depuis un an, seulement un peu plus de 5 000 postes ont été écoulés sur le marché français estimé à trois millions de téléviseurs.

Le prix à payer pour le consommateur.

A vouloir ménager toutes les susceptibilités, le Gouvernement a pénalisé le consommateur.

Le téléspectateur qui souhaitera recevoir à la fois le bouquet de chaînes diffusées en SECAM et celles diffusées en D2MAC devra, outre l'achat du téléviseur, se munir de deux boîtiers de décodage et d'une antenne.

Avec l'abonnement payant, la note dépassera aisément les 15 000 francs, hors coût du téléviseur. Ubu roi n'est pas loin...

En bref, du point de vue des industriels, cet accord se traduira par le fait que la France ne sera pas pionnière pour le D2MAC.

En revanche, les bénéfices de cet accord pour le groupe Canal Plus, sont considérables :

- Canal Plus, avec ses associés, les câblo-opérateurs, en occupant les 11 canaux de Télécom 2 A s'installe à la meilleure position dans le ciel, et conforte ainsi sa position de «kiosquier des chaînes payantes».

- Le développement des nouvelles normes dépendra largement de sa bonne volonté.

(1) Cité dans la Tribune de l'Expansion, 8 septembre 1992.

- Dernier avantage important : ce bouquet de programmes sera crypté et vendu avec les décodeurs «Syster», dont Canal Plus équipe progressivement tous ses abonnés en remplacement des anciens décodeurs «Discret». Ainsi Canal Plus gèrera un parc homogène de décodeurs qu'elle fabrique et détient. Elle consolidera ainsi pour plusieurs années sa position sur le marché français de la télévision payante.

**Le C.S.A. critique la liberté laissée à Canal Plus
d'utiliser son propre système de cryptage
sans en dévoiler les caractéristiques**

Pour commencer à émettre commercialement le 14 novembre, le satellite Télécom 2 doit respecter un arrêté interministériel définissant les spécifications techniques de ses signaux. Consulté pour avis sur un projet d'arrêté pris en application de l'article 12 de la loi du 30 septembre 1986 et concernant la fourniture des services mentionnés à l'article 24 de cette loi, le C.S.A. vient d'estimer que le projet d'arrêté n'est pas assez précis (1).

«Il conviendrait», note le Conseil, «que les spécifications concernant les signaux en bande de base et les caractéristiques de modulation soient publiées rapidement pour tous les types de signaux». En termes voilés -la matière est technique, et le projet d'arrêté ne mentionne pas explicitement ni une norme de cryptage, ni un satellite, ni un opérateur en particulier- le C.S.A. critique également la liberté laissée à Canal Plus d'utiliser pour certaines chaînes de ce satellite son propre système de cryptage, sans en rendre publiques les caractéristiques. Le Conseil «observe» que le projet d'arrêté «ne définit aucune spécification technique relative au cryptage. De telles dispositions seraient pourtant de nature à favoriser la transparence du marché et l'exercice d'une libre concurrence entre opérateurs».

(1) Avis n°92-4 du 10 novembre 1992 sur le projet d'arrêté pris en application de l'article 12 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée et définissant les spécifications techniques auxquelles doivent être conformes les caractéristiques techniques de signaux émis.

**Un accord communautaire sur le cryptage des programmes
à péage diffusés en D2MAC**

Un accord communautaire intervenu en novembre 1992, prévoit que tous les programmes à péage diffusés en Europe en D2MAC, doivent être accessibles par un décodeur Eurocrypt.

Eurocrypt a la particularité d'être un système «ouvert», ce qui signifie que tous les industriels qui veulent fabriquer ces décodeurs peuvent le faire, puisque ces spécifications techniques sont publiées. Un tel système doit favoriser la concurrence entre les produits, au bénéfice du consommateur.

En revanche, la fabrication des systèmes Syster ou Videocrypt, utilisés respectivement par Canal Plus et les chaînes anglaises de Rupert Murdoch pour le décryptage d'émissions aux normes Secam ou Pal, n'est pas ouverte à tous les industriels. En d'autres termes, Eurocrypt met fin au quasi-monopole de Canal Plus sur la fabrication des décodeurs vendus en France.

En échange de ces concessions, le Gouvernement s'est efforcé d'obtenir le maximum d'engagements de Canal Plus en faveur du nouveau format d'écran 16/9e associé à la norme D2MAC :

- Ainsi, les quatre canaux encore disponibles sur Télécom 2 A accueilleront progressivement des chaînes utilisant ce nouveau format. Canal Plus et Ciné-Cinéma s'efforceront dès la mi-novembre d'augmenter la part du 16/9e dans leurs programmes D 2 MAC, pour parvenir mi-1993 à environ 80 % de films à ce format (sous réserve de l'existence de copies et de l'autorisation des ayants droit). France 2 satellite s'efforcera de faire aussi bien.

- Canal Plus s'engage également à produire en 16/9e des événements sportifs tels des matchs de football, pour ses abonnés en D 2 MAC.

- Enfin, M. Rousselet a donné son accord pour couvrir le tiers du déficit (qui dépasserait 450 millions de francs annuels) d'une future chaîne haut de gamme, payante, entièrement en 16/9e et en D 2 MAC. Ce «Canal Plus Plus» diffusant 8 heures par jour, puis 16 heures à terme, pourrait être lancé en 1993 si des financements sont trouvés, soit auprès des industriels, soit auprès de la Commission Européenne.

Canal Plus a ainsi mis les industriels au pied du mur, en leur demandant de financer, comme lui-même s'y est engagé à raison d'un tiers, une chaîne entièrement en 16/9e et en D 2 MAC. Thomson et Philips ont fait savoir qu'ils considéraient n'avoir pas vocation à s'investir dans le secteur des programmes.

On peut, en tout cas, si on se réfère aux déclarations de M. André Rousselet qui ont suivi cet accord, émettre quelques doutes sur la volonté de ce dernier de promouvoir une chaîne en D 2 MAC. Ou alors il s'agit de sa part d'acharnement thérapeutique, puisque, selon ses propos, à court terme, le D 2 MAC est mort.

Ainsi, le 22 septembre dernier, lors de son audition devant la commission d'enquête sur la situation depuis dix ans et les perspectives de la presse et de l'audiovisuel de l'Assemblée nationale, André Rousselet, Président de Canal Plus a déclaré :

« Il n'est pas évident que les choix de la puissance publique bénéficient, comme le pape en matière de dogme, de l'infaillibilité. Personnellement, je ne pense pas que le D 2 MAC soit une norme d'avenir, et je pense que c'est dépenser inutilement l'argent des Français et l'argent de la Communauté que d'investir dans l'avenir du D 2 MAC. Je mets quelques bémols à ce que je dis. C'est vrai que le D 2 MAC est aujourd'hui la seule norme susceptible d'être le vecteur des images 16/9e. A cet égard, on ne peut pas l'ignorer, et donc on doit faire la place la plus petite possible pour le D 2 MAC et la plus large possible pour le 16/9e. Et c'est dans cet esprit que j'ai négocié avec le Gouvernement pendant des mois et des mois pour essayer de convaincre mes interlocuteurs qu'à court terme, le D 2 MAC était mort. C'est une tristesse infinie, comme tout ce qui concerne la disparition d'un être cher, mais le D 2 MAC n'est actuellement valable que pour le 16/9e, donc il faut lui laisser vivre ses derniers instants pour permettre à nos éminents industriels, Philips ou Thomson, de vendre autant que faire se peut leurs écrans larges. Mais pour le reste, nous allons délibérément vers le tout numérique. »

Enfin, le 1er octobre 1992, il « confiait » à Capital :

« Le D 2 MAC, il aurait fallu se précipiter dessus dès 1984-1985. Il y eut une occasion, qui est maintenant définitivement perdue. Car on ne disposera plus de suffisamment de temps pour amortir les décodeurs en D 2 MAC. En se lançant dans le tout numérique, les Américains sont en train de bousculer aussi bien les Japonais que les Européens. (...) Il faut donc privilégier le développement de cette technologie et gérer le SECAM en attendant, car il ne marche pas mal. Aussi bien que le D 2 MAC en tout cas. »

Votre rapporteur estime qu'en définitive, c'est le consommateur qui paiera le coût de la cohabitation des normes. S'il est exact que les tarifs des chaînes payantes seront calculés pour ne pas pénaliser ceux qui choisiront le D 2 MAC, ceux-ci devront néanmoins, s'ils souhaitent recevoir toutes les chaînes de Télécom 2 A, s'équiper de matériels multinormes.

Mais ce surcoût estimé à 30 000 francs ne permettra que de recevoir une duplication de Canal Plus, une reproduction partielle d'Antenne 2, Ciné-Cinéma et la simple promesse d'une autre chaîne nouvelle qui reste à financer pour deux tiers. Dès lors, on peut douter qu'il se trouve beaucoup de courageux pour investir en D 2 MAC alors que huit chaînes seront diffusées en SECAM «classique» sur le satellite.

En revanche, la diffusion prochaine de dix chaînes françaises par le satellite Télécom 2 A pourrait enfin faire décoller la télévision par satellite en France, qui jusqu'à ce jour, demeure encore embryonnaire comparée à l'Allemagne, l'Angleterre ou les pays scandinaves.

Ce décollage devrait se traduire par une forte augmentation des ventes de matériels de réception satellitaire (antennes paraboliques, tuners, décodeurs).

Pour l'instant, le nombre total de foyers français équipés pour recevoir des programmes de télévision par satellite est limité à 200 000 environ (dont 40 000 pour les satellites français TDF -1/2), alors qu'il dépasse les 2,5 millions au Royaume-Uni et les 4,5 millions en Allemagne.

Pour 1993, 200 000 à 300 000 foyers supplémentaires pourraient s'équiper, grâce à la publicité faite autour de Télécom 2 A, qui diffuse les sept chaînes thématiques du bouquet de Canal Plus depuis le 14 novembre.

Une chose est sûre cependant : les téléspectateurs ne seront attirés par le satellite que s'ils le sont d'abord par les programmes qu'ils diffusent plus que par la façon dont ces programmes sont diffusés.

Nos satellites

Quatre groupes de satellites sont utilisés pour la diffusion de programmes de télévision en langue française pour le territoire Français.

Ces satellites sont :

- ASTRA, appartenant à la SES, société de droit luxembourgeois. Les trois satellites ASTRA diffusent une trentaine de programmes principalement en anglais et en allemand.
- TÉLÉCOM 2A et TÉLÉCOM 2B sont des satellites de FRANCE TÉLÉCOM. Ils servent à certaines liaisons téléphoniques et surtout sont la clé de voute de notre système de télécommunication militaire. À ce titre, l'exploitation de ces deux satellites pour la diffusion de programmes de télévision n'est pas un impératif économique. Les satellites TELECOM sont rentabilisés par leur exploitation téléphonique et militaire.
- TDF1 et TDF2 appartiennent à TDF (Télé Diffusion de France) et sont tristement célèbres pour le gouffre financier auquel à mené les atterrissements de la politique spatiale de notre pays. Leur seule utilisation est la diffusion de programmes de télévision et le gouvernement français n'a jamais fait d'appel d'offre proposant les canaux de diffusion disponibles aux éventuels diffuseurs.

Le Paysage Audiovisuel Spatial Français se présente aujourd'hui de la façon suivante :

Dénomination	Position	Programme	Norme	Cryptage
ASTRA	19.2° EST	TV Sport France	PAL	non crypté
		Euro Sport	PAL	non crypté
TDF1/TDF2	19° OUEST	CANAL +	D2MAC	EUROCRYPT
		M.C.M	D2MAC	non crypté
		Arte	D2MAC	non crypté
		France 2 16/9	D2MAC	non crypté
Télécom 2A	8° OUEST	Rien		
Télécom 2B	5° OUEST	TF1	SECAM	non crypté
		France 2	SECAM	non crypté
		CANAL J	SECAM	non crypté
		CANAL JIMMY	SECAM	non crypté
		CANAL +	SECAM	NAGRAVISION
		ARTE	SECAM	non crypté
		M6	SECAM	non crypté

Avec l'arrivée de CANAL SATELLITE, le paysage change :

Dénomination	Position	Programme	Norme	Cryptage
ASTRA	19.2° EST	TV Sport France	PAL	non crypté
		Euro Sport	PAL	non crypté
TDF1/TDF2	19° OUEST	CANAL +	D2MAC	EUROCRYPT
		M.C.M	D2MAC	non crypté
		Arte	D2MAC	non crypté
		France 2 16/9	D2MAC	non crypté
Télécom 2A	8° OUEST	CANAL +	SECAM	NAGRAVISION
		CANAL J	SECAM	NAGRAVISION
		CANAL JIMMY	SECAM	NAGRAVISION
		CINE CINEFIL	SECAM	NAGRAVISION
		CINE CINEMA	SECAM	NAGRAVISION
		PLANETE	SECAM	NAGRAVISION
		TV Sport France	SECAM	NAGRAVISION
		M.C.M	SECAM	NAGRAVISION
		CANAL +	D2MAC	EUROCRYPT
		CINE CINEMA	D2MAC	EUROCRYPT
		France 2 16/9	D2MAC	non crypté
		CANAL ++	D2MAC	EUROCRYPT
Télécom 2B	5° OUEST	TF1	SECAM	non crypté
		France 2	SECAM	non crypté
		CANAL J	SECAM	non crypté
		CANAL JIMMY	SECAM	non crypté
		CANAL +	SECAM	NAGRAVISION
		ARTE	SECAM	non crypté
		M6	SECAM	non crypté

¹ Un groupe de satellites est constitué de plusieurs satellites occupant des positions voisines sur l'équateur et qui peuvent être reçus avec une seule parabole.

² Il en existe d'autres diffusant des programmes censés assurer notre rayonnement culturel dans différentes zones du globe.

C. LES ENJEUX DE LA TÉLÉVISION HAUTE-DÉFINITION

Nous avons tous en mémoire la concurrence qui s'est exercée dans les années soixante, entre les trois normes de télévision couleur ;

- SECAM (France)
- PAL (Allemand)
- NTSC (Américain).

De ces trois normes concurrentes, aucune ne s'est imposée, mais toutes les trois se sont maintenues en se partageant le marché mondial pendant trente ans, avec des succès différents, il est vrai. La norme française n'a toutefois connu qu'un faible succès en dehors de l'hexagone. Aujourd'hui une bataille similaire a lieu, pour la norme qui permettra l'avènement de la Télévision à Haute Définition.

Cette nouvelle génération de télévision va, en offrant une image et un son proches de la qualité du cinéma, constituer un nouveau marché extraordinaire pour les industries de l'électronique et des programmes (1).

Actuellement trois normes sont en concurrence :

- MUSE, la norme japonaise,
- D2 MAC, la norme intermédiaire européenne vers la haute définition,
- et la norme numérique américaine.

Si tous les spécialistes s'accordent pour considérer cette dernière comme étant de loin la plus performante, ils ne prévoient cependant pas l'achèvement du processus de mise au point avant la fin de ce siècle, voire le début de l'autre. Dès lors, la norme européenne intermédiaire vers la haute définition D2MAC pourrait fort bien utiliser cet espace de temps pour s'imposer sur le marché européen.

Mais aujourd'hui la contestation intra-communautaire de ce système hypothèque son avenir.

(1) Le seul marché des téléviseurs au niveau mondial atteint 125 milliards de francs en 1991, ce qui nous donne un ordre de grandeur pour l'avenir

Engagée depuis plus de cinq ans, la bataille de la haute définition aurait pu ne jamais avoir lieu sans l'action conjuguée de l'industrie électronique grand public européenne lors de la réunion du C.C.I.R. (comité consultatif international des radiocommunications) qui s'est tenue à Dubrovnik en 1986. Grâce à ce front commun, les procédés japonais Highvision, puis MUSE, ne sont pas aujourd'hui les standards universels qu'ils voulaient être.

Cet unanimisme s'est traduit par des progrès considérables puisqu'aujourd'hui la chaîne audiovisuelle D2MAC 16/9e est opérationnelle. Il n'est plus actuellement aussi solide compte tenu du débat qui s'est fait jour sur la viabilité de la norme européenne. S'opposent en effet, dans un certain désordre, des forces commerciales -les opérateurs privés- et des forces politiques appuyées sur les industriels et soutenues par les opérateurs publics.

Le lien existant entre le satellite et la télévision haute définition :

- Le satellite constitue un support particulièrement bien adapté à la diffusion des nouvelles normes de télévision améliorée et de haute définition pour des raisons qui tiennent :

- à la possibilité d'utiliser dans l'espace la modulation de fréquence, qui permet une meilleure qualité d'émission (ce type de modulation ne peut pas être utilisé sur le réseau terrestre en raison des contraintes techniques qu'impose la protection des émetteurs contre les interférences) ;

- à l'encombrement actuel du réseau hertzien et à la disponibilité, en revanche, de fréquences dans la bande des 12 GHz (SHF, ondes très courtes).

La haute définition exige en effet d'être diffusée par des répéteurs à haute puissance, sans quoi la capacité des canaux de transmission ne permet pas d'obtenir, à l'arrivée, un rapport signal/bruit satisfaisant.

Toutefois, le lien entre satellite et télévision améliorée n'est pas pour autant exclusif :

Le signal D 2 MAC PAQUET, qui peut se contenter, en modulation d'amplitude, d'un canal de 8 Mhz est compatible avec les réseaux terrestres.

Aux Etats-Unis, d'autre part, la F.C.C. (Federal Communications Commission) a exigé que le signal de TVHD puisse être transmis par voie hertzienne.

Enfin, au Japon, le NTT s'intéresse de très près à la transmission de la TVHD par réseaux de fibres optiques et a déjà développé, dans cette perspective, un système qui permet de compresser et de numériser les signaux analogiques (système TCM «Time Compression Multiplexing»).

Ainsi, il existe un lien étroit mais non exclusif entre la TVHD et la diffusion par satellite.

Alors que l'on serait en droit d'attendre davantage de clarté de l'exposé des connaissances technologiques actuelles, votre rapporteur a au contraire le sentiment que le discours technologique ne fait qu'obscurcir le débat.

Il en est ainsi de l'engouement actuel que suscitent les technologies numériques qui risquent d'apparaître plus comme un élément d'influence que comme un véritable enjeu technologique.

Il est dès lors nécessaire de s'efforcer, face à une situation particulièrement compliquée, de dégager quelques idées simples.

Qu'est ce qu'une télévision à Haute Définition ?

La télévision à haute définition (T.V.H.D.) permet une amélioration technique qui permet d'accroître la qualité de l'image et du son et donc d'apporter un meilleur confort d'écoute et de vision au téléspectateur.

Les principales différences par rapport aux postes classiques actuels sont les suivantes :

- **Un format différent** : La modification du rapport de l'écran de 4/3 en 16/9 (largeur/hauteur) fera passer l'écran d'un presque carré à un rectangle. Ce format plus large sera, à son échelle, plus proche de l'écran de cinéma.

- **Une image plus nette** : La «définition de l'image» sera meilleure en raison du doublement du nombre de lignes sur l'écran qui passe de 625 à 1 250 et du nombre de points image (de 120 000 à plus de 700 000). Ces améliorations apporteront une image plus nette et reposante.

- **La disponibilité de huit canaux son par émetteur**, ce qui permet d'obtenir un son hi-fi de la qualité du compact disc et des émissions en plusieurs langues simultanées.

1. Les normes D2MAC et HDMAC sont-elles dépassées ? L'avenir est-il à la télévision numérique ?

Les industriels américains, que l'on considérait comme étant hors course depuis longtemps dans la définition de la Télévision à Haute Définition, ont réussi, en mettant au point un prototype de TVHD entièrement numérique à instaurer le doute sur les approches européenne et japonaise.

Qu'est-ce que la télé numérique ?

Le terme de «télévision numérique» est souvent employé pour indiquer que les signaux émis sont numériquement codés.

Le mode digital (on dit aussi numérique) implique que l'on code chaque élément constitutif d'une image couleur en binaire -une suite de 1 et de 0- comme on le fait dans un ordinateur. Pourtant, cette opération génère un nombre de «bits» trop important pour que l'on puisse les afficher tous simultanément sur un écran de télévision. Il faut utiliser à la fois des microprocesseurs très rapides pour cette opération et une technique de compression qui permet de réduire le nombre d'informations qu'on fait voyager par voie hertzienne, câble ou satellite. A l'arrivée, une boîte électronique contenue dans le poste -véritable micro-ordinateur- comprend les microprocesseurs, les algorithmes d'interprétation des bits transmis et une mémoire qui permettra d'afficher l'image sur le poste. Le double problème, jusqu'à très récemment, résidait dans le taux de compression à atteindre (au moins 32 pour 1) et l'arrivée sur le marché de processeurs ultrarapides. Il est en passe aujourd'hui d'être résolu.

Dans le débat qui se déroule actuellement sur les virtualités de voir le «tout numérique» distancer ses principaux rivaux européens et japonais, certaines confusions sont fréquentes et parfois entretenues à dessein par les opposants à la T.V. H.D. européenne qui espèrent ainsi maintenir le système actuel et les situations acquises.

Dès lors, il convient de lever certaines ambiguïtés.

Le D2MAC

Le système D2MAC est une étape intermédiaire vers l'avènement de la TVHD.

Le D2MAC offre la possibilité d'émettre en format d'écran large (16/9) bien que le nombre de lignes reste limité à 625. Le téléspectateur profite également d'une meilleure qualité du son et du choix entre plusieurs langues quant au commentaire.

Normes futures TVHD

	MUSE	HDMAC	PAL +	DMAC
Nombre de lignes	1 125	1 250	625	625
Fréquence de balayage (hz)	60	50	50	50
Largeur de bande (MHZ)	8	12	5	5,75
Format de l'écran (largeur/hauteur)	16/9	16/9	16/9	16/9
Zones d'influence	Japon	Europe	Europe	Europe

a) La TVHD européenne est en partie numérique.

Avec la norme D2MAC :

- la production et la transmission du son deviennent numériques,

- mais la transmission de l'image est analogique, alors que sa production est numérique.

Ainsi, dans les projets de T.V.H.D. européens et japonais, le studio de production est numérique, mais à la sortie de ce dernier, le signal doit être converti et transmis sous forme analogique. Ce signal est traité comme un signal numérique au niveau du récepteur TV pour être ensuite reconverti.

Les projets américains de télévision haute définition « tout numérique » réunissent quant à eux un son numérique, une production de l'image qui l'est également ; ce qui fait la différence avec les projets européens, c'est une transmission numérique de l'image.

b) Les étapes qui restent à franchir pour parvenir au « tout numérique »

Les techniques numériques de compression d'images et de transmission font l'objet de recherche dans de nombreux laboratoires en Europe, au Japon et aux Etats-Unis. C'est cependant dans ce dernier pays que les recherches sont les plus avancées.

En Europe, le projet VADIS consacré à la télévision numérique (en définition 625 lignes) a reçu le label Eureka. Ce projet assure un lien avec les travaux menés par l'ISO sur la normalisation des systèmes de codage et de transmission numérique d'images fixes (JPEG) ou animées (MPEG 1 et 2). Il est, par ailleurs, prévu de lancer, toujours dans le cadre d'un projet européen, des travaux complémentaires plus spécifiquement axés sur la diffusion et non plus sur le codage et la compression des images.

C'est, en effet, dans le domaine de la maîtrise de la difficulté de la diffusion en numérique que se situe l'avance américaine.

Aux Etats-Unis, quatre projets de standards numériques de T.V.H.D. en vue d'une diffusion hertzienne terrestre sont en cours de développement :

- ATT - Zenith - ATRC,
- Thomson - Philips,
- NBC - Laboratoires Sarnoff,
- General Instrument - MIT (Massachusetts Institute of Technology).

Le projet développé par la firme californienne General Instrument et par le MIT, le *Digicipher*, qui semble le plus avancé, ouvrirait la voie vers la télévision du futur, en permettant la convergence entre des moyens numériques et la télévision grand public.

Néanmoins de nombreux problèmes techniques de nature complexe restent à résoudre, tels que ceux de la compression des données et de la mise au point, à un coût non prohibitif, des écrans à cristaux liquides et de décodeurs numériques.

Même si des progrès décisifs devaient permettre de résoudre ces difficultés techniques, de nombreuses étapes resteraient encore à franchir avant que le système retenu puisse être véritablement lancé commercialement :

- du côté des radiodiffuseurs : délais de planification puis d'attribution des fréquences ; délais d'acquisition des équipements nécessaires et de lancement des services ;

- du côté des industriels : délais de développement de prototypes puis d'industrialisation des équipements, permettant d'arriver à des coûts de fabrication compatibles avec les niveaux de prix acceptables par le marché.

c) L'intérêt du tout numérique

L'intérêt de la numérisation, c'est la compression d'images.

Celle-ci permet dans un même canal de transmission, de transmettre davantage de programmes (la quantité) ou des programmes plus riches d'informations (la qualité) qu'actuellement.

Pour le téléspectateur, l'intérêt du numérique est au moins triple :

- la transmission numérique permet le transport de cinq fois plus d'informations que l'option analogique dans la même bande passante et avec une qualité meilleure ;

- la qualité de l'image : Actuellement, et c'est le cas des projets européens de T.V.H.D. le signal arrivant au niveau du récepteur T.V. est traité comme un signal numérique, puis il est reconverti analogiquement sur l'écran du tube cathodique. Cette conversion, avec son lot de dégradation de l'image serait évitée par une norme de transmission numérique. L'image serait alors numérisée, de l'émission à la réception ;

- **une forme d'interactivité** : La numérisation apporte une série de possibilités qui n'existent ni dans la norme japonaise ni dans la norme européenne. Elle permet par exemple, à un spectateur d'un match de football, de «se rejouer» les buts en changeant d'angle comme s'il était le cameraman.

d) La télévision numérique est la télévision de l'avenir

Votre Rapporteur s'était fait l'écho, dans son dernier rapport, de la contestation dont faisait l'objet la voie européenne vers la haute définition.

Ainsi, un rapport du CAP, organisme d'étude du Ministère des Affaires Etrangères, était très critique. Selon cet organisme, la norme européenne était technologiquement dépassée.

"Les progrès de la technologie vont plus vite que la normalisation. Née au début des années 80, la famille MAC analogique a été introduite bien trop tardivement comme standard de diffusion. L'heure de vérité où se posera l'avenir définitif du D2MAC est donc très proche. L'Europe, sous la coordination de la Commission mais surtout à l'initiative de la France, doit se préparer dès maintenant à un éventuel arrêt du D2MAC".

Le rapport du CAP suggère qu'une mission d'experts indépendants soit envoyée aux Etats-Unis afin d'étudier une réorientation de la politique industrielle grâce à une association entre Thomson, Philips et General Instrument avant que les Japonais ne le tentent.

Votre Commission des Finances, qui avait été à l'origine de la saisine de l'Office d'Evaluation des Choix technologiques, avait demandé qu'une étude complémentaire soit effectuée pour évaluer notamment la date probable d'avènement de la télévision numérique.

Cette analyse du CAP est corroborée par le point de vue de M. Murat Kunt, expert européen et professeur à l'Ecole Polytechnique de Lausanne.

Murat Kunt est l'expert consulté par l'Office technologique pour son rapport sur la T.V.H.D.

"HD MAC est désuète avant d'être née, comme l'est MUSE. Leur grande faiblesse réside dans le A de Mac qui cache un mode de transmission totalement dépassé : l'analogique. Il devrait être remplacé par un D ou N comme numérique. Aujourd'hui, tout est numérique alors que la TV n'a pas évolué depuis 40 ans. Les connaissances scientifiques et les compétences technologiques actuelles permettent de faire beaucoup mieux. Si j'étais industriel, je n'investirais pas un franc dans une ligne de production HD-MAC". "Le projet du MIT, à mi-chemin entre le projet HD MAC et les futures normes entièrement numériques qui seront issues du projet VADIS, est trop compliqué à réaliser à court terme et pas assez révolutionnaire pour la TV du futur. Quant à la norme mise au point par General Instrument, elle n'est pas si révolutionnaire qu'on le prétend, ce n'est qu'une norme de plus en concurrence".

Le même raisonnement est tenu par un professeur du MIT, concernant la norme MUSE :

"MUSE est une norme surannée et inadéquate qui fera perdre beaucoup d'argent à beaucoup de firmes avant de mourir de mort naturelle. Mais les Japonais sont coincés par le fait que la NHK, chaîne publique, a choisi de ne pas perdre la face plutôt que de limiter ses pertes".

(Le Nouvel Observateur du 21 février 1991)

Le tout numérique compte depuis quelque temps un nouveau thuriféraire en la personne d'André Rousselet, PDG de Canal Plus.

Alors qu'il prônait le SECAM pour Télécom 2 A (il vient d'obtenir satisfaction puisque sept chaînes en SECAM seront commercialisées par la chaîne cryptée et trois chaînes seulement en D 2 MAC), André Rousselet a déclaré devant la commission d'enquête sur la situation depuis dix ans et les perspectives de la presse et de l'audiovisuel, le 22 septembre à l'Assemblée Nationale :

« Il n'est pas évident que les choix de la puissance publique bénéficient, comme le pape en matière de dogme, de l'infaillibilité. Personnellement, je ne pense pas que le D 2 MAC soit une norme d'avenir, et je pense que c'est dépenser inutilement l'argent des Français et l'argent de la Communauté que d'investir dans l'avenir du D 2 MAC. Je mets quelques bébés à ce que je dis. C'est vrai que le D 2 MAC est aujourd'hui la seule norme susceptible d'être le vecteur des images 16/9e. A cet égard, on ne peut pas l'ignorer, et donc on doit faire la place la plus petite possible pour le D 2 MAC et la plus large possible pour le 16/9e. Et c'est dans cet esprit que j'ai négocié avec le Gouvernement pendant des mois et des mois pour essayer de convaincre mes interlocuteurs qu'à court terme, le D 2 MAC était mort. C'est une tristesse infinie, comme tout ce qui concerne la disparition d'un être cher, mais le D 2 MAC n'est actuellement valable que pour le 16/9e, dont il faut lui laisser vivre ses derniers instants pour permettre à nos éminents industriels, Philips ou Thomson, de vendre autant que faire se peut leurs écrans larges. Mais pour le reste, nous allons délibérément vers le tout numérique. »

Canal Plus semble beaucoup plus intéressé par le transport en numérique que par les images de qualité T.V.H.D. numérique (prévues pour la fin du siècle).

Or, dans le domaine de la compression et du transport d'images, les Européens et les Américains seront sans doute prêts dans un peu plus de deux ans.

A en croire les spécialistes, les normes en présence sont donc surannées et dépassées. Cette approche négative doit être nuancée par une remarque importante sur les délais. Car s'il n'est pas contestable que la transmission numérique constitue l'avenir de la télévision, encore faut-il apprécier la date à laquelle cette technologie sera disponible.

M. George Waters, directeur du département technique de l'UER remarque en effet que le délai dans lequel la TV numérique arrivera pourrait être retardé par le succès du MAC et du HD-MAC.

2. Existe-t-il une fenêtre de tir pour la norme D2 MAC ?

a) Quel délai avant le tout numérique ?

La solution du tout numérique est sans conteste celle qui sera retenue pour la télévision à haute définition.

Sur tout cela, les experts sont d'accord. La question est de savoir quand la technologie européenne en partie analogique (D2 MAC) sera réellement dépassée. Les mêmes experts pensent que ce sera en 2000-2010. Mais l'évolution fulgurante du progrès technologique peut faire mentir cette prévision. Quoiqu'il en soit, ce qui compte n'est pas le prototype, mais la série industrielle.

Différents groupes d'experts se sont penchés sur la question des délais de disponibilité d'un système numérique de diffusion de la T.V.H.D., en particulier le groupe d'experts, réuni en février-mars 1991 par la Commission dans le cadre des négociations relatives à la directive MAC, ainsi qu'un groupe d'experts, indépendant des industriels, constitué dans le cadre du projet EUREKA 95. Ces experts considèrent qu'un délai d'environ 10 ans est nécessaire pour qu'un système de T.V.H.D. numérique, de qualité équivalente au HDMAC, soit opérationnel. Ce délai serait réduit de quelques années pour un système de télévision numérique en 625 lignes.

Au Japon, même si des recherches actives sont menées sur la télévision numérique, notamment au sein de la NIK, l'analyse est proche de celle des Européens. Les Japonais voient la T.V.H.D. numérique comme une seconde génération par rapport au système MUSE avec un niveau de performance très élevé et des services nouveaux.

Ainsi, les principaux experts ne croient pas à une télévision numérique avant une petite dizaine d'années.

Ce délai décennal serait donc laissé à la TVHD type D2MAC pour conquérir le marché européen. En acquérant une position solide en Europe, elle pourrait ensuite conquérir d'autres continents.

Transitions envisagées des normes actuelles vers la TVHD			
Pays	Normes Actuelles	Intermédiaire	Future
Japon	NTSC (clair)	Néant	MUSE (codé)
Europe ou bien	PAL/SECAM PAL (clair)	D2MAC (codé) PAL +	HD MAC (codé) HD MAC/numérique
Etats-Unis	NTSC (clair)	EDTV/	Numérique

Concrètement, puisque les matériels en norme D2MAC 16/9e arrivent aujourd'hui sur le marché, la question est de savoir si les industriels disposent du laps de temps nécessaire pour amortir les investissements considérables qui sont encore nécessaires en recherche et en développement. Il faut ainsi se demander s'il est utile de consacrer des sommes considérables de fonds publics au D2MAC sachant que ces normes pourront être supplantées à l'aube du XXI^e siècle par les normes numériques qui se préparent aux Etats-Unis.

Sur ce dernier point la Federal communications commission (F.C.C.), -autorité de tutelle version US-, vient d'arrêter un calendrier de mise en place des émissions utilisant la nouvelle norme numérique : ainsi, l'ensemble des chaînes hertziennes américaines devraient basculer du système actuel NTSC vers le numérique d'ici l'an 2008. Les Américains se réservent malgré tout le droit de réviser cette échéance un peu lointaine -en 1998-, dans l'hypothèse où les Européens avec leur HD-MAC ou les Japonais avec MUSE, brûleraient les étapes. La F.C.C. a également pris des mesures pour que les chaînes de télévision puissent diffuser des émissions dans la nouvelle norme à partir de 1996 avec un démarrage à grande échelle escompté à partir de 1998.

Ces dates, si elles étaient tenues, laisseraient peu de chance au D 2 MAC européen.

Néanmoins, on peut observer que, d'une part, les Américains envisagent l'hypothèse d'un succès de la norme D 2 MAC en Europe qui pourrait remettre en cause leur calendrier, et que d'autre part, il y a de toute évidence une intention d'intoxication dans l'affichage d'un calendrier, qui reste soumis, il ne faut pas l'oublier, à des progrès technologiques encore incertains.

Aujourd'hui, la supériorité incontestable du D 2 MAC tient à son degré d'avancement par rapport à ses principaux concurrents.

La gestation d'une nouvelle norme haute définition fondée sur le tout numérique prendra encore nécessairement plusieurs années. En effet, si le choix de cette norme devrait être décidé en principe dans le courant de l'année 1993, par l'agence réglementaire américaine, la F.C.C. (1), plusieurs années seront ensuite nécessaires pour les expérimentations, la mise au point des circuits intégrés, l'industrialisation, la mise en place de services et la diffusion parallèle à la commercialisation.

Ces quelques arguments militent pour le soutien de la norme européenne de T.V.H.D., seule norme opérationnelle aujourd'hui. Le D 2 MAC est actuellement la seule norme au monde qui offre le nouveau format 16/9e. Les industriels européens sont les seuls à mettre sur le marché des téléviseurs 16/9e.

En outre, l'avantage du D 2 MAC qui réside dans sa compatibilité de la norme D 2 MAC avec les parcs de téléviseurs installés en Europe offre incontestablement la possibilité d'occuper le terrain.

b) La disponibilité des équipements conforme à la norme européenne

Le déroulement du projet EUREKA 95 et du contrat pluriannuel de Thomson s'effectuent, jusqu'à présent, dans des conditions satisfaisantes.

(1) F.C.C. : Federal Communication Commission.

Concernant les équipements professionnels de production en 1250 lignes, les délais de livraison de matériels à VISION 1250 sont correctement respectés. Des moyens complémentaires en production ont été mis en place en France chez France-Télécom. Des projets sont, par ailleurs, en cours pour la mise en place, toujours en France, de moyens de post-production en haute définition.

Votre Rapporteur avait du reste souligné l'importance qu'il y avait à disposer, à Paris, d'un studio de post-production.

Par ailleurs, pour la production en composantes numériques en vue d'une diffusion en D2 MAC, le programme Composantes 92, lancé en 1989 et s'achevant en 1991, a porté ses fruits. Il a permis à divers radiodiffuseurs, sociétés de production et prestataires techniques de s'équiper.

Concernant les équipements grand public, des récepteurs TV D2 Mac au format 16/9 ont été mis sur le marché par Thonson en début d'année 1991, puis par Philips et Nokia. Le niveau de prix de ces récepteurs a baissé dans des proportions considérables (1).

Il convient cependant de prendre garde à la concurrence japonaise qui ne faiblit nullement. La présentation par Sony, au salon de Berlin, le 4 septembre 1991, d'un prototype de TV-HD a montré la capacité japonaise à innover.

Il est évident que l'introduction du D2MAC, nécessite une action concertée de l'ensemble des acteurs commerciaux (industriels, opérateurs de réseaux et sociétés de programmes), de manière à ce que réseaux, équipements et programmes soient rendus disponibles dans des délais et des volumes adéquats.

Reste à savoir s'il est possible et crédible de faire mûrir un marché pour le D2 MAC en France, tant que les consommateurs s'avèrent réticents à investir dans de nouveaux téléviseurs plus coûteux et dont la durée d'utilisation demeure incertaine.

* *
*

(1) Un progrès sensible est apparu avec la commercialisation de postes T.V.H.D. 16/9e à partir de 12 000 francs (automne 1992) contre 30 000 francs au moment de la mise sur le marché initiale.

L'examen de l'état d'avancement des différentes technologies conforte la conviction déjà exprimée par votre Rapporteur selon laquelle il y a place pour une génération de normes permettant le passage des systèmes actuels au système futur. L'Europe ne se rend pas suffisamment compte qu'elle possède -peut être pour la dernière fois- le moyen de maîtriser son évolution audiovisuelle car elle dispose de la propriété industrielle du système.

On observe cependant que l'Europe n'a pas pleinement profité de son avance et que «la fenêtre de tir» pour mettre en orbite la norme européenne ne cesse de se réduire. Attendre plus longtemps serait sans doute très dommage pour la T.V.H.D. européenne.

Or, plusieurs facteurs se liguent actuellement pour limiter les chances de la T.V.H.D. Ces éléments nouveaux, en multipliant les incertitudes, alimentent les doutes des instances communautaires.

3. De nouveaux obstacles au développement du D2MAC

a) Les réticences des diffuseurs à investir dans des programmes T.V.H.D. se traduisent par la rareté des programmes diffusés.

Tout semble entraîner les principaux acteurs de la télévision européenne et notamment ceux qui financent leurs investissements avec leurs propres deniers, à la prudence, voire à l'attentisme plutôt qu'à un engagement risqué et coûteux en faveur de la norme intermédiaire D2MAC.

Les diffuseurs hésitent à investir dans des programmes T.V.H.D. tant que celle-ci n'est pas opérationnelle.

Si les chaînes françaises acceptent de tester le D2MAC en format 16/9e, leur engagement reste timide. Depuis avril 1991, la régie finale de France 2, fabriquée par Thomson, permet la diffusion en 16/9e, et la régie satellite peut traiter les images des caméras 16/9e, ainsi que des programmes enregistrés en composantes numériques ou analogiques. Dans un proche avenir, la chaîne française envisage également le transfert de films en format élargi. Toutefois, l'engagement de France 2 sous couvert de sa mission de service public, répond avant tout au souci de donner l'exemple, comme le lui demande le Gouvernement pour amorcer une transition vers la haute définition en France.

Politique d'Antenne 2 pour la T.V. H.D.

Depuis le 1er janvier 1991, Antenne 2 diffuse l'intégralité de ses programmes sur le satellite TDF1/TDF2 dans la nouvelle norme D2-MAC. La possibilité offerte par cette norme de diffuser des programmes dans le nouveau format 16/9e et en stéréo, -deux composantes de l'image Haute Définition- a permis à Antenne 2 de s'engager dans le développement de la production et la diffusion d'émissions en Haute Définition.

L'activité de la chaîne en TV HD a été rendue possible grâce à la mise en place d'une infrastructure technique adaptée, et à la mise en oeuvre d'une politique de production de programmes au nouveau format.

a) L'équipement technique

Tous les investissements techniques financés depuis fin 1989 ont privilégiés le standard composante, analogique ou numérique, standard compatible avec les normes de fabrication, de transmission et de diffusion au format 16/9e et en D2-MAC.

1991

Les investissements permettant de terminer la régie provisoire et de réaliser la régie définitive se sont élevés à 14,8 MF. L'investissement total en 1990 et 1991 a donc été de 17,7 MF financés à hauteur de 12 MF (incluant les 1,79 MF de 1990) par le Ministère de l'Industrie conformément à la décision du Gouvernement notifiée par le S.J.T.I. le 15 octobre 1990.

La location du canal satellite pour un montant prévisionnel de 35 MF par an est payable à terme échu le 1er janvier 1992 conformément à la décision du gouvernement notifiée par le S.J.T.I. en date du 15 octobre 1990.

1992

Des négociations sont actuellement en cours concernant le projet Pré-EUROPESAT qui, compte-tenu des difficultés intervenues sur TDF1/TDF2, doit assurer à partir de fin 1993 la sécurité de fonctionnement des satellites français. Le financement, en cours de négociation avec le Gouvernement, correspond à un montant prévisionnel annuel de 38,5 MF valable pour une période de 12 ans.

Bilan de la diffusion d'Antenne 2 sur TDF1/TDF2

Les premiers investissements techniques ont été réalisés dès 1990 pour installer la régie satellite provisoire.

La possibilité offerte par la norme D2-MAC de diffuser des programmes dans le format 16/9e et en stéréo a permis à Antenne 2 de s'engager dans le développement de la production de programmes au nouveau format et en Haute-Définition.

Durant le 1er semestre 1991, Antenne 2 a diffusé 158 heures au format 16/9e (dont 150 heures en stéréo). Elles se décomposent en 124 heures diffusées en D2-MAC (16/9e) par la régie satellite, et 34 heures en HD-MAC transitant alors par le codeur de T.D.F. Il faut noter qu'Antenne 2 a été la première chaîne à assurer la diffusion d'un programme en Haute Définition en France.

Sur les 158 heures diffusées, 137 heures ont été produites par la chaîne. A l'exception d'une retransmission de 2 heures produites en 16/9e et en définition actuelle (625 lignes), 125 heures ont été produites en Haute Définition.

La différence entre les 158 heures diffusées et les 127 heures produites, -soit 31 heures- correspond à des produits achetés (50 % d'origine film, 50 % d'origine HD vidéo).

Pour ce qui concerne les ressources, le financement a été assuré en 1991 par le versement d'une subvention du Ministère des Affaires Etrangères pour un montant de 70 MF, conformément à la décision du gouvernement, notifiée par lettre du S.J.T.I. du 15 octobre 1990 et confirmée à nouveau par le S.J.T.I. le 22 juillet 1991. Le versement des premiers 35 MF, qui s'inscrit dans le cadre du collectif budgétaire 1990, n'avait pas encore été effectué en octobre 1991.

Pour l'année 1992, la retransmission des Jeux olympiques tournés en Haute Définition par les moyens de VISION 1250 a permis d'assurer pendant toute cette période une programmation spécifique. Elle l'était sur le canal satellite avec des épreuves diffusées en D2-MAC en format 16/9e et en stéréo et pour une partie des programmes diffusées directement en HD-MAC.

Votre rapporteur ne peut cependant que regretter le caractère trop confidentiel de cette diffusion.

De son côté, Canal Plus emboîte le pas, mais avec bien des réserves. Canal Plus consacrerait l'une des six multidiffusions mensuelles de films au format 16/9e, les cinq autres restant en 4/3. La chaîne cryptée possède, en outre, une cinquantaine d'heures de programmes en 16/9e. Elle affiche sa volonté de réserver ce format au cinéma et au sport, c'est-à-dire à ses deux produits d'appel. Néanmoins, les tournages 16/9e resteront très marginaux, dans la mesure où les surcoûts de production demeurent élevés.

Enfin, la Sept, qui a joué un rôle pionnier en matière d'équipements de production numériques, n'exploite que partiellement les capacités du D2MAC. Cette chaîne diffuse un nombre restreint de programmes (principalement des extraits de films) en 16/9e et en télétext, offrant la possibilité de choisir entre le doublage français et allemand.

En Allemagne, seuls des «sous-programmes» des chaînes publiques ARD et ZDF sont diffusés selon la nouvelle norme ; tandis qu'en Grande-Bretagne, seule la BBC, en principe, a choisi le D2MAC, cinq chaînes thématiques ayant abandonné la norme depuis l'échec du groupe BSB.

b) Les opposants européens

La coalition des oppositions européennes à la norme D2MAC pour hétéroclite qu'elle soit n'est pas sans importance.

Les partisans d'une norme purement allemande du type de celle que les ingénieurs de la Bundespost développent dans leurs laboratoires et qui est connue sous la dénomination de PAL + excèdent largement les frontières allemandes.

Officiellement, les autorités allemandes ont adhéré au programme européen et le PAL + qui aurait l'avantage de permettre à l'Allemagne de conserver le marché est-allemand ne semble pas devoir être retenu.

Cependant, les chaînes privées demeurent réticentes à s'investir dans le D2MAC.

Les partisans du PAL ou PAL + non germanique se manifestent de façon plus directe. On compte parmi ceux-ci l'Association des Télévisions Commerciales (ACT) et les dirigeants de la société luxembourgeoise SES qui exploite le satellite ASTRA.

L'opposition vient de trois catégories d'intervenants :

- les diffuseurs, réunis au sein de l'Association of Commercial Television in Europe, qui regroupe 18 sociétés privés, se sont clairement prononcés le 26 avril 1991 contre la norme unique D2 MAC.

Comme le rappelle M. Gaston Thorn, président de la Compagnie luxembourgeoise de Télévision -C.L.T.- :

"L'A.C.T. n'a rien contre le D2 MAC et souhaite son succès ; mais nous sommes opposés à toute obligation qui sera faite aux diffuseurs d'y recourir. Le D2 MAC est une voie parmi d'autres vers la T.V.H.D. Ce n'est pas la seule et ce ne saurait être un passage obligé".

- Les constructeurs de satellites et notamment la société luxembourgeoise S.E.S. qui a lancé et exporte les satellites ASTRA.

La S.E.S. a rendu publics, le 9 mars 1991, deux documents "Note on the mac-packet directive" et "A commercial practical path to HDTV" dans lesquels elle s'affirme non hostile à l'utilisation de la norme MAC par les programmeurs du système ASTRA. Elle rappelle néanmoins la non-compatibilité du MAC et de la norme HD avec le parc existant de 130 millions de foyers européens et surtout les désaccords de l'industrie sur un standard. S.E.S. propose 4 étapes vers la haute définition :

"promouvoir la réception en 16/9 du PAL cinéfilm, encourager les programmeurs de TV par satellites ayant choisi d'émettre en MAC à accroître la proportion des programmes disponibles en ce format, introduire une capacité PAL PLUS aux téléviseurs 16/9e afin d'augmenter la qualité des transmissions en PAL, commencer à émettre simultanément au moment opportun".

Selon S.E.S., cette démarche ferait l'économie du MAC tout en allant vers la T.V.H.D. Elle prône la définition de la norme future par la Commission et la liberté des moyens pour l'atteindre pour les acteurs concernés.

- Les consommateurs et notamment la Commission compétente du Parlement européen (Commission de la protection du consommateur) qui mettent l'accent sur le coût pour l'acheteur d'un téléviseur de l'imposition de la norme D2 MAC.

c) La disponibilité des réseaux : l'offre de diffusion en D2MAC par satellite se rétrécit.

La diffusion en D2MAC s'effectue actuellement par l'intermédiaire des réseaux câblés et des satellites TDF1/TDF2 (1).

Le choix des normes existantes par les satellites privés.

Le choix de la norme D2MAC pour les diffusions par satellite est contesté, d'une part, par le succès du satellite luxembourgeois ASTRA qui émet en PAL et d'autre part, par les échecs successifs des satellites de diffusion directe de TDF et de TVSAT.

Les nouvelles générations de satellites de télécommunications de moyenne puissance ont choisi les normes existantes (PAL) plutôt que la norme D2MAC.

Les satellites du type ASTRA qui ne sont pas des satellites de télévision directe échappent aux obligations de la directive européenne de 1986 et ne sont donc pas contraints d'imposer aux chaînes de télévision une norme particulière de diffusion.

Ils s'adaptent donc à la loi de l'offre et de la demande, et la demande se tourne davantage vers eux que vers les satellites émettant en D2MAC.

En effet, les chaînes diffusées par satellite savent que leur équilibre économique est précaire, rendu plus difficile encore par la lenteur de l'équipement des téléspectateurs en antennes paraboliques. Il n'est dès lors par étonnant que ces chaînes ne semblent guère pressées d'ajouter à leurs charges habituelles un surcoût de 30 à 40 % pour réaliser ou diffuser des émissions en standard D2MAC en format 16/9e.

Le succès commercial du satellite luxembourgeois ASTRA qui émet en PAL, et qui diffuse 16 programmes simultanés, compatibles au parc installé des téléviseurs européens a encore été renforcé par l'arrivée du côté britannique de la chaîne BSkyB. Cette arrivée a porté un coup sévère à la norme D2MAC.

(1) La possibilité de diffuser en D2MAC sur les réseaux hertziens terrestres est en cours d'étude.

Elle est, en effet, la conséquence de la défaillance de BSB, premier opérateur en Europe à émettre commercialement en D2MAC, qui a essuyé un échec économique retentissant et a été contraint de fusionner avec son concurrent Sky TV qui diffusait déjà ses programmes par l'intermédiaire d'ASTRA.

Cet échec ne peut que renforcer les réticences des chaînes privées à s'investir dans le D2 MAC.

L'importance de la diffusion en SECAM sur le satellite de télécommunication français Télécom 2 A.

A ce premier recul de la diffusion en D2MAC par satellite, est venu s'ajouter la décision prise, le 8 septembre dernier, par les pouvoirs publics français de ne réserver à la diffusion en D2MAC qu'une partie du nouveau satellite de télécommunications Télécom 2A.

Le Gouvernement français avait pris une position de principe pour le choix de la norme D2MAC sur le satellite Télécom 2 A.

Celui-ci opérationnel depuis le 15 avril 1992 tournait à vide jusqu'à ces derniers jours -comme ce fut déjà le cas pour les autres satellites français-, le seul opérateur susceptible d'utiliser ses canaux, Canal Plus, ayant fait savoir par la voix de son Président, M. Rousselet, son opposition au D2MAC 4/3.

Si le bon sens qui l'a finalement emporté avec l'accord intervenu début septembre 1992 qui prévoit une répartition des 11 canaux de diffusion de Télécom 2 A dans les deux normes (7 canaux pour la diffusion de programmes dans la norme traditionnelle SECAM et 4 pour la diffusion en D2MAC), il demeure que cet accord est apparu clairement aux observateurs avisés comme une volte-face des pouvoirs publics français et donc comme un recul dans leur soutien à la norme D2MAC.

La France, jusqu'à présent, se distinguait dans la promotion du D2MAC.

Avec Télécom 2 A, le nombre de canaux consacrés au D2MAC restera limité à 4, avec des programmes identiques auxquels s'ajouterait une hypothétique nouvelle chaîne de Canal Plus entièrement associée à cette norme.

Ainsi le choix des normes d'émission du satellite Télécom 2 A a été l'occasion d'une bataille franco-française dont la médiatisation a dépassé largement les frontières de l'hexagone.

Votre Rapporteur ne peut que regretter les divergences qui se font jour et viennent rendre le débat plus confus.

4. Le D2MAC en panne à Bruxelles

Par conséquent, l'attentisme reste de rigueur en Europe où la situation apparaît de plus en plus conflictuelle.

Les désaccords se multiplient, alimentés par une presse qui ne se prive pas de s'en faire l'écho. Les incertitudes menacent. Autrement dit, l'Europe étant divisée, la norme semble désormais reposer entre les mains de la Commission de Bruxelles, elle-même divisée.

Est-il dès lors étonnant de constater un certain retrait de la Commission sur ce dossier ?

Ce retrait s'opère sur deux plans distincts :

- 1) Réglementaire avec l'adoption de la directive du 11 mai 1992 ;**
- 2) budgétaire avec une baisse possible des crédits .**

1) Depuis 1986, une directive du Conseil européen imposait aux satellites de «diffusion directe» de la série TDF en France ou TV SAT en Allemagne, l'usage exclusif de la norme de diffusion MAC.

Interprétée en France comme un choix explicite de politique industrielle communautaire, la directive de 1986 sur le MAC a été comprise, au contraire, dans d'autres pays comme une simple intention de principe qui n'avait guère d'influence, dans la mesure où les satellites de télévision directe et de forte puissance apparaissaient comme une voie industriellement risquée et de peu d'avenir.

Il n'est donc pas étonnant que les tentatives de mise à jour de la directive MAC, aient été longtemps infructueuses, avant d'aboutir à l'adoption, le 11 mai 1992, d'une nouvelle directive qui n'apporte rien d'essentiellement normatif.

Prenant acte des fractures entre l'Allemagne, la France et la Hollande d'une part, et les autres pays membres d'autre part, auxquels s'ajoutent la plupart des opérateurs européens qui estimaient soient que les obligations normatives limiteraient l'effet de la concurrence ou encore entraîneraient des contraintes aux coûts difficilement supportables, la Commission a profondément remanié le projet de directive préparé pour rendre obligatoire la norme «intermédiaire» D2MAC sur tous les programmes de télévision directe par satellites.

La Commission européenne n'a donc pas pu trouver de véritable compromis entre diffuseurs et industriels. Car si, pour les industriels, le D2MAC permet de vendre immédiatement des produits (téléviseurs, décodeurs, antennes), pour les diffuseurs, ce sont des investissements matériels (régies, caméras, etc...) qui les obligent à repartir de zéro.

Il en est résulté une réduction des ambitions originelles que traduit le caractère moins contraignant de la directive adoptée le 11 mai 1992.

Le texte de compromis finalement adopté à Bruxelles, apparaît comme un véritable coup d'arrêt à l'arrivée de la télévision haute définition.

C'est donc, la victoire des diffuseurs sur les industriels.

Certes, la directive pose le principe selon lequel la seule norme de T.V.H.D. non entièrement numérique, pouvant être utilisée pour les programmes télévisés dans la communauté, sera la norme HD-MAC, mais cela ne constitue pas à proprement parler un progrès décisif.

Le principal point d'achoppement était la fixation de la date à partir de laquelle les programmes ne pourraient plus être diffusés qu'en D2 MAC.

L'accord conclu cette fois-ci à l'unanimité, rend obligatoire dès le 1er janvier 1995 l'utilisation du D2MAC, norme européenne de transition de la télévision à haute définition, par tous les services (chaînes de télévision et satellites) qui seront créés à partir de cette date et la diffusion des programmes en haute définition en format 16/9e proche du cinéma. Tous ces services pourront toutefois être diffusés simultanément en D2MAC et dans les normes existantes le PAL ou le SECAM, selon le principe du Simulcast, afin de ne pas léser les téléspectateurs qui ne pourraient s'offrir en temps utile les nouveaux équipements encore très onéreux.

Le compromis porte essentiellement sur les services existants avant 1995. La France demandait que leur soit également imposée l'obligation de diffuser simultanément en D2MAC et en PAL ou en SECAM. Devant l'opposition de plusieurs États membres, notamment la Grande-Bretagne, le Luxembourg, le Danemark et l'Irlande, la solution retenue a été de *«rechercher dès 1992, avec des incitations financières, une généralisation à partir de 1995 des transmissions en D2MAC, avec une part croissante de 16/9e pour les services existants.»*

Les raisons de ce recul se retrouvent dans les considérants : il s'agit de ne pas détériorer le marché actuel et de ne pas porter préjudice aux usagers.

Les diffuseurs ont par ailleurs verrouillé le dispositif en obtenant d'inclure dans le texte la précision *«qu'il est essentiel qu'un accord total existe»* pour l'introduction des services en D2MAC.

Cette directive est un véritable camouflet pour la France, principal défenseur du D2MAC (1).

Votre rapporteur constate d'ailleurs que ce camouflet a été en partie rendu possible par les importantes divergences franco-françaises sur la norme européenne.

(1) L'engagement des pouvoirs publics français peut notamment se mesurer au montant de 3 milliards de francs apporté à Thomson dans le cadre d'un contrat pluriannuel, le 17 octobre 1990, afin de financer la recherche en T.V.H.D.

2) Des crédits revus à la baisse.

Le caractère peu contraignant de la directive du Conseil, conduit à conclure que la réussite de la stratégie communautaire repose plus que jamais sur un deuxième pilier : le plan d'action qui définit les subventions communautaires de soutien au développement de la T.V.H.D.

Pour que le D2MAC ait une chance de se développer, il faut que la CEE débloque des fonds importants et qu'une réelle volonté de promotion de cette norme soit partagée par les politiques, les industriels aussi bien que les diffuseurs et les producteurs.

La Commission européenne était chargée de présenter avant avril 1992 et au plus tard le 31 décembre 1992, des propositions financières qui devront faire l'objet d'un accord pris à l'unanimité des ministres de la CEE.

Les Douze ont en outre prévu de se prononcer tous les deux ans à partir de 1994 sur des rapports qui prendraient en compte l'évolution du marché de la TV HD. Ils se donnent ainsi la possibilité de «peaufiner» le projet, a-t-on souligné de bonne source.

Conformément à cet engagement la Commission européenne a annoncé qu'elle allait proposer un plan d'action de 850 millions d'Ecus, (6 milliards de F. F.) pour promouvoir la télévision haute définition en Europe grâce à la norme D2MAC. Le commissaire européen pour l'audiovisuel et la culture, a précisé que cette aide devrait être débloquée sur quatre ans, jusqu'au 31 décembre 1996. Par cette dotation, la Commission entend contribuer à «pallier les surcoûts» inhérents à l'introduction de services télévisuels de la norme D2MAC et au format 16/9ème (écran large). Dans cet esprit, 60 % des crédits débloqués devraient aller aux diffuseurs, 25 % aux producteurs, et 15 % aux câblo-opérateurs. «Nous avons l'intention de servir à la fois l'industrie européenne et la culture européenne» a commenté M. Dondelinger qui a souligné l'importance de l'aide aux petits producteurs de programmes qui sont «souvent les plus créatifs», et la nécessité d'adapter les programmes existants au 16/9ème.

Mais on doit constater que le plan d'action communautaire, tel qu'il est proposé aujourd'hui, ne fait pas l'unanimité.

Le Conseil Télécom du 5 juin 1992

Le Conseil des ministres des télécommunications des Douze a procédé, le 5 juin dernier à Luxembourg, à un premier examen de la proposition du plan d'action de la Commission (1).

Les discussions se sont focalisées sur les aspects financiers du plan. Elles ont été marquées par une opposition radicale de la Grande-Bretagne, déclarant inacceptable une enveloppe totale de 850 millions d'Ecus. Le ministre britannique, M. Edward Leigh, a précisé que les subventions communautaires pourraient être envisagées seulement si la Commission fournissait une justification convaincante et préalable de leur opportunité et à condition qu'elles soient beaucoup plus modestes dans leur montant.

Parmi les opposants, outre la Grande-Bretagne, se rangent le Danemark, qui estime lui aussi trop élevé le montant financier proposé, l'Espagne, qui juge la question prématurée avant l'adoption du «Paquet DELORS II», et la Grèce.

La réaction des professionnels

Auparavant, lors d'une première réunion le 23 avril dernier, au cours de laquelle la Commission avait présenté aux professionnels son premier projet de protocole d'accord, une très vive critique avait été émise par des télédiffuseurs privés. Ils refusaient de signer un texte sans obtenir des garanties précises sur les aides accordées dans le cadre du plan d'action. La plupart (2) de ces télédiffuseurs, membres de l'Association des télévisions commerciales, ont ainsi réaffirmé leur position dans un communiqué commun du 9 juin 1992, en conditionnant leur engagement à l'adoption préalable du plan d'action par le Conseil et à la connaissance du montant exact de l'aide accordée pour chaque projet individuel.

Force est donc de constater que le plan d'action communautaire, tel qu'il est proposé aujourd'hui, ne fait pas l'unanimité et conduit certains professionnels à ne pas s'engager dans le cadre du protocole d'accord (Memorandum of understanding - M.O.U.).

(1) Il convient de rappeler, à cet égard, que la base juridique de la décision est l'article 235 du Traité de Rome, exigeant l'unanimité au Conseil, après consultation du Parlement Européen.

(2) Il s'agit de S.A.T.1, Télé 5, I.T.V., Tele Piu, Antena 3 et M6.

Il n'est guère étonnant que, dans le contexte actuel, avec les contraintes très sévères des budgets de la commission, qui sont soumis à des pressions extrêmement fortes à la suite des accords de Maastricht, devant de telles dissensions, les douze soient pour le moins hésitants à débloquer les crédits nécessaires à la T.V.H.D..

Ainsi pour 1992, seulement 33 millions d'écus sont prévus. Pour 1993, le Conseil européen a décidé à l'unanimité de mettre en « réserve » les crédits alloués à la T.V.H.D. dans son projet de budget.

De son côté, le parlement européen ne se satisfaisant pas de ce coup d'arrêt porté à la T.V.H.D. a voté un supplément de 202 millions d'Ecus de crédits lors de l'examen du projet de budget communautaire pour 1993.

Prenant acte de cet état de fait, le 28 octobre 1992, le ministre des Postes et Télécommunications, M. Emile Zuccarelli, a indiqué que la communauté européenne risquait d'allouer en 1993 une somme moins importante que prévue à la promotion de programmes de télévision au nouveau format d'écran large 16/9e.

Interrogé par la commission d'enquête parlementaire sur la presse et l'audiovisuel de l'Assemblée nationale, M. Zuccarelli a indiqué que « des amendements avaient été déposés » pour allouer « des sommes plus raisonnables » que l'enveloppe précédemment évoquée de 850 millions d'écus sur 5 ans, dont environ 200 millions en 1993.

« Ce chiffre de 850 millions d'écus serait peut-être nécessaire dans l'hypothèse où il y aurait un afflux de projets », a estimé le ministre français. Mais « les projets que je connais n'ont pas besoin d'une somme considérable pour l'instant ».

Le Conseil Télécom du 19 novembre 1992

Une fois de plus, le Conseil des ministres des télécoms des Douze n'est pas parvenu à approuver le principe d'un plan d'action favorable au D2MAC, norme de transition vers la télévision haute définition. La Grande-Bretagne et le Danemark ont bloqué, jeudi, toute décision sur ce sujet. Ils veulent impérativement la lier à la question du financement du plan d'action. Or, juridiquement, aucune décision ne sera valide tant que ne sera pas adopté le paquet Delors II. Il faut donc attendre le sommet d'Edimbourg qui doit se tenir les 11 et 12 décembre prochains.

La Commission avait proposé un concours de 850 millions d'écus, soit près de 6 milliards de francs, pour financer le plan d'action. L'effort de la Communauté sera inférieur, mais les états membres ont tous estimé que, pour être efficace, il devrait demeurer significatif. La «*masse critique*», conçue avec l'objectif de parvenir à une vingtaine de chaînes proposant des services en 16/9e, devrait se situer aux alentours de 500 à 600 millions d'écus (de 3,5 à 4,2 milliards de francs).

L'aide, qui, pour l'essentiel, sera partagée entre les chaînes et les producteurs de programmes, aura comme objectif affiché la promotion de la télévision diffusée sur écran large. En d'autres termes, le soutien communautaire pourrait bénéficier à d'autres technologies que le D2MAC., dès lors qu'elles seraient en mesure d'être transmises en 16/9e. C'est là une ouverture en direction des Allemands qui misent sur le développement de la norme PAL +, ou d'autres qui préparent activement la diffusion numérique.

Cependant, dans le court terme, compte tenu de la situation au plan technologique (PAL + ne devrait arriver sur le marché que vers 1996), c'est la norme D2MAC qui devrait être le bénéficiaire quasi exclusif du plan de soutien.

Quoi qu'il en soit ces restrictions budgétaires menacent les efforts européens consacrés à la T.V.H.D.

Ainsi, le GIE Vision 1250, destiné à permettre des productions en T.V.H.D. ne bénéficiera plus des subsides communautaires en 1993.

L'avenir semble compromis pour le GIE Vision 1250, qui s'est donné pour mission de promouvoir la TVHD en mettant à la disposition de ses 36 membres les moyens nécessaires pour produire des émissions en télévision haute définition.

Ce groupement européen, dont le budget est chaque année voté par la Communauté, ne bénéficie pour l'instant d'aucun crédit de fonctionnement pour 1993.

Dans l'actuel plan d'action proposé par le rapporteur de la commission du budget à Bruxelles pour le soutien à la TVHD, rien n'a été prévu pour le fonctionnement de Vision 1250 en 1993.

«*Pour l'année en cours, le budget de Vision 1250 s'est élevé à 12 millions de francs pour le fonctionnement et 14 millions pour les manifestations d'Albertville et de Barcelone*» a précisé Michel Oudin, directeur général de Vision 1250 au cours du premier Festival Alta TV de Bergame consacré aux programmes de TVHD.

«D'ailleurs, précise-t-il, tout le budget prévu pour l'année en cours n'a pas encore été versé. Si le budget 1993 n'est pas rétabli par le conseil ou récupéré sur des fonds de soutien, Vision 1250 devra alors se restructurer comme un simple prestataire de service qui fera donc payer à un prix fort ses prestations», prévient Michel Oudin, en agitant ainsi la menace d'un arrêt de la production européenne en TVHD.

5. La T.V.H.D. ne saurait se résoudre à une bataille de normes

La bataille des normes -pour importante qu'elle soit- n'est que la partie émergée de l'iceberg T.V.H.D..

Le véritable combat se situe au niveau des matériels, aussi bien pour les professionnels que pour le grand public, mais aussi au niveau des programmes.

Pour simplifier l'exposé des stratégies, les Japonais raisonnent de la manière suivante :

- quelle que soit la norme, l'industrie sera en mesure de proposer des produits compatibles. C'est donc moins la norme que la faculté de produire en grande série et à des coûts compétitifs qui permettra d'emporter le marché grand public ;

- pour ce qui est du marché professionnel, le Japon a, en matière de disponibilité des équipements ou du transfert des produits super 16 et 35 mm vers la TVHD, une petite avance. Cette avance pourrait être accrue si le Japon mettait à disposition quasi gratuite des matériels de manière à créer des habitudes de consommation et de service ;

- enfin, concernant la production, il convient à la fois de produire de plus en plus en norme TVHD et de se porter acquéreur des catalogues existants.

Il est cependant évident que cette stratégie enveloppante, puisqu'elle se situe sur tous les chemins "accès au consommateur final, n'exclut nullement la poursuite de l'effort de recherche.

Face à cette stratégie globale, les Européens font figure de suiveurs.

a) Les matériels

L'imposition d'une norme unique qui serait le D2MAC sur le marché européen ne peut vraisemblablement pas constituer un barrage à l'importation de produits étrangers.

Ce serait une erreur grossière que d'ignorer la capacité des firmes nippones à produire des téléviseurs à la norme D2MAC. Elles l'ont déjà fait pour le PAL et le SECAM.

Il est depuis longtemps indifférent aux usines de l'Asie du Sud-est de produire des téléviseurs ou des magnétoscopes en PAL ou en SECAM ! Quelle que soit la norme, la machine est toujours japonaise....

Cette expérience passée nous montre la capacité des Japonais, même sans imposer leur norme, à produire des équipements aux normes européennes pour un prix et dans des conditions qui ruinent les efforts des industriels européens, quand bien même ces derniers ont lancé le mouvement.

Concernant le D2MAC, il convient de rappeler que les tubes des prototypes de Thomson sont fabriqués par Toshiba et que Sony a présenté, en septembre 1990 au Palais des Congrès de Paris, un téléviseur D2MAC PAQUET.

Les Japonais disposent d'un autre atout considérable. Ils dominent déjà le marché des équipements professionnels dont dépend toute la production mondiale (1).

b) Les programmes

Les enjeux en matière de programmes sont bien évidemment au coeur de la bataille de la T.V.H.D.

La bataille pour la norme ne saurait se réduire à une question d'équipement et de matériel. Ceux-ci n'ont un intérêt que s'ils peuvent être le support de programmes attractifs.

Il ne faut pas oublier que c'est surtout de programmes que les téléspectateurs sont friands.

L'accent pratiquement exclusif mis sur l'aspect industriel et manufacturier de ce dossier risque d'occulter le fait suivant, que

(1) Sony contrôle 60 % du marché des matériels professionnels : caméras, magnétoscopes, etc...

souligne M. Jean-Pierre Chamoux dans le numéro d'octobre 92 de la revue *Futurible* :

« la télévision, comme les autres activités de communication, devient un flux de services incorporels dont le poids économique est non seulement supérieur à celui des produits manufacturés correspondants, mais aussi susceptible d'une croissance plus rapide : le chiffre d'affaires des services européens de télécommunications est déjà trois fois supérieur aux négoce de matériels et ce rapport augmentera pour atteindre un coefficient quatre à la fin du siècle ! »

Ce marché, les Japonais ne l'ont pas oublié.

En prenant au prix fort le contrôle des géants américains, à la santé financière chancelante (1), les Japonais achètent un stock de programmes et un instrument de production.

Ce sont les 2 800 titres du catalogue de Columbia pour Sony et les 3 500 titres d'Universal pour Matsushita.

En effet, les seuls programmes dont on soit certain aujourd'hui qu'ils pourront alimenter les « tuyaux » T.V.H.D. de demain, ce sont les productions en 35 millimètres, car la très haute résolution du film argentique en fait une matière première idéale pour la T.V.H.D..

Or aux Etats-Unis, depuis toujours, les produits de télévision étant exportés dans le monde entier, tout est tourné depuis plus de trente ans en 35 millimètres de façon à pouvoir être codé dans n'importe quelle norme ou sous-norme de télévision sans déperdition de qualité.

L'énorme potentiel historique que constitue le stock converti du 35 mm en norme TVHD permettra de nourrir longtemps en programmes les futures chaînes en TVHD.

Sans brusquer en aucune façon les habitudes des studios, les Japonais vont progressivement faire passer une partie de l'instrument de production en TVHD.

Stratégie de long terme tout à fait remarquable, qui s'accompagne d'un effort important pour commencer à diffuser journalièrement un programme TVHD.

(1) Prise de contrôle de Columbia par Sony et d'Universal par Matsushita.

Les diffuseurs accumulent les heures de programmes. L'administration favorise ces initiatives et parraine des démonstrations de TVHD dans tout l'archipel.

Les ministères des Télécommunications et du Commerce International et de l'Industrie (M.I.T.I.) ont mené des démonstrations de TVHD dans de nombreuses villes du Japon. La NHK, de son côté, émet chaque jour, pendant une heure, des émissions en haute définition. Cette chaîne conçoit actuellement des programmes, parfois en coproduction, avec l'étranger. Elle a obtenu les droits d'enregistrement en TVHD du festival lyrique de Bayreuth.

En revanche, en Europe, il en est pour la Télévision Haute Définition, comme il en a longtemps été pour le câble : les programmes ne suivent pas.

Face à l'offre quasi-illimitée que constituent les stocks américains en 35 millimètres, les séries télévisées européennes ont, dans leur très grande majorité été tournées, pour des raisons d'économie liée à une consommation essentiellement nationale, en 16 millimètres ou en vidéo 625 lignes, c'est-à-dire avec une résolution insuffisante pour pouvoir être exploitée en haute définition.

Dès lors, le catalogue des productions disponibles en TVHD n'est guère étoffé. Au 30 septembre 1990, le C.N.C. estimait l'ensemble des productions européennes en T.V.H.D. à environ 127 programmes dont une large cinquantaine pour la France (53), soit en tout 90 heures de programmes.

Depuis, si l'on manque d'inventaires exhaustifs, les progrès ont été limités. Ainsi la SFP a, pour sa part, produit en TVHD à peine 100 heures de programmes (fictions, théâtres, ballets, émission musicale, sportive ou d'actualité) et la première fiction européenne en TVHD et 35 mm (« l'affaire Seznec »).

Plus conséquent mais peu varié, est le nombre d'heures tournées cette année aux Jeux Olympiques d'Albertville et de Barcelone (700 heures).

Plus grave sans doute pour l'avenir est la réticence des producteurs.

Les moyens lourds développés par les industriels et permettant de couvrir des événements prévus de longue date comme les J.O., ne sont pas forcément les mieux adaptés aux besoins des producteurs indépendants. *«Les producteurs ne veulent pas faire de la haute définition, ils veulent faire des programmes. Ils doivent donc pouvoir disposer d'un outil adapté à leurs besoins et dont les coûts d'exploitation soient prévisibles»* constate Daniel Le Conte des Floris, chargé de mission au C.N.C.. Le montage d'une production se passe, en effet, largement en amont de la réservation des équipements et préfère des moyens légers en production et sophistiqués en post-production.

* *
*

Si, à long terme, tout le monde s'accorde à penser que le tout numérique sera adopté, la question est de savoir si le D2MAC peut être une norme intermédiaire viable précédant le tout numérique, ou s'il faut, dans l'intérêt de l'électronique grand public européenne, décider d'abandonner le D2MAC pour se lancer résolument dans le tout numérique, et donc admettre que l'on a fait fausse route ?

Une telle décision pourrait s'appuyer sur le fait que l'industrie européenne n'a pas de retard dirimant dans le numérique puisque Thomson et Philips font partie des projets en compétition pour la mise au point de la prochaine norme numérique, qui sera adaptée aux Etats-Unis.

Il est vrai qu'un tel choix ôterait tout espoir d'amortissement des investissements déjà réalisés, alors que les industriels européens auraient dépensés 450 millions d'écus (dont 40 % environ de subventions) depuis 1986 sur le projet D2MAC. Quoi qu'il en soit, il importe avant tout que l'Europe choisisse une voie et s'y tienne, car l'indécision, les compromis et les ambiguïtés sont la condamnation la plus certaine des investissements réalisés.

Mais, quelle que soit l'issue du débat sur les normes de transmission une attitude demeure : l'avènement de la T.V.H.D. est inéluctable. Dès lors, la matière première que sont les programmes ayant une résolution suffisante pour pouvoir être exploités en haute définition seront demandés en abondance.

Ainsi l'abandon, ou une diminution sensible du plan d'action financé par les douze, s'ils se fondent sur les hésitations en matière de norme, en négligeant cette réalité que sera la demande de programme, risque de condamner une industrie de la production qui doit, dès aujourd'hui, s'investir et investir dans les programmes aux normes HD pour survivre demain face à une concurrence venue de l'extérieur de l'Europe.

Faute de permettre aux producteurs de produire, nous risquons fort, à terme, de ne trouver sur le marché des programmes que des réalisations américaines ou japonaises.

CHAPITRE X

BILAN D'UNE LEGISLATURE

La seule augmentation des crédits destinés à l'audiovisuel public ne saurait constituer un quitus de bonne gestion. En effet, cet effort risque d'être vain puisqu'il ne s'est pas accompagné d'une adaptation nécessaire de l'environnement économique et réglementaire du secteur, sans laquelle, en 1993 comme en 1992, l'audiovisuel tant public que commercial ne pourra correctement remplir ses missions.

Au cours de la législature qui, normalement, devrait s'achever au printemps 1993, trois membres du gouvernement se sont succédés à la tête du ministère de la communication :

- Mme Catherine Tasca (du 12 mai 1988 au 15 mai 1991),
- M. Georges Kiejman (du 16 mai 1991 au 2 avril 1992),
- M. Jean-Noël Jeanneney (nommé le 4 avril 1992).

*

* *

La valse des Présidents...

Antenne 2

Marcel Jullian (janvier 1975 - décembre 1977)

Maurice Ulrich (décembre 1977 - juillet 1981)

Pierre Desgraupes (juillet 1981 - Novembre 1984)

Jean-Claude Héberlé (novembre 1984 - octobre 1985)

Jean Drucker (octobre 1985 - décembre 1986)

Claude Contamine (décembre 1986 - août 1989)

(Présidence commune Antenne 2/FR 3)

Philippe Guillaume (août 1989 - décembre 1990)

Hervé Bourges (depuis décembre 1990)

Directeurs généraux :

Jean-Michel Gaillard (septembre 1989-décembre 1990)

Eric Giuily (janvier 1991-août 1992)

Georges Vanderchmitt (depuis septembre 1992)

France Régions 3 (FR3)

Claude Contamine (janvier 1975 - juin 1981)

Guy Thomas (juin 1981 - septembre 1982)

André Holleaux (septembre 1982 - octobre 1985)

Janine Langlois-Glandier (Octobre 1985 - décembre 1986)

René Han (décembre 1986 - août 1989)

Présidence commune :

Philippe Guillaume (août 1989 - décembre 1990)

Hervé Bourges (depuis décembre 1990)

Directeurs généraux :

Dominique ALDUY (depuis septembre 1989)

*

* *

Radio France Internationale (RFI)

Jacqueline Baudrier (janvier 1975 - juillet 1981)

Michèle Cotta (juillet 1981 - octobre 1985)

Jean-Noël Jeanneney (octobre 1985 - décembre 1986)

Henri Tezenas du Montcel (décembre 1986 - décembre
1989)

André Larquié (depuis décembre 1989)

*

* *

Radio France

Jacqueline Baudrier (janvier 1975 - juillet 1981)

Michèle Cotta (juillet 1981 - octobre 1985)

Jean-Noël Jeanneney (octobre 1985 - décembre 1986)

Roland Faure (décembre 1986 - février 1989)

Jean Maheu (depuis février 1989)

*

* *

**Société nationale de radio télévision française d'outre-mer
(R.F.O.)**

René Maheu (janvier 1983 - novembre 1985)

Jacques Vistel (novembre 1985 - décembre 1986)

Jean-Claude Michaud (décembre 1986 - avril 1989)

François Gicquel (depuis avril 1989)

*

* *

Institut national de la communication audiovisuelle (INA)

Pierre Emmanuel (juin 1976 - jmai 1979)

Gabriel de Broglie (mai 1979 - septembre 1981)

Joël le Tac (septembre 1981 - janvier 1983)

Jacques Pomonti (janvier 1983 - janvier 1987)

Janine Langlois-Glandier (janvier 1987 - janvier 1990)

Georges Fillioud (depuis janvier 1990)

*

* *

**Société française de production et de création audiovisuelles
(SFP)**

Jean-Charles Edeline (janvier 1975 - octobre 1978)
Bertrand Labusse (intérim oct. 1978 - janvier 1979)
Antoine de Clermont-Tonnerre (janvier 1979 - janvier
1984)
Bertrand Labrusse (janvier 1984 - juillet 1986)
François Lemoine (juillet 1986 - janvier 1988)
Philippe Guilhaume (janvier 1988 - octobre 1989)
Jean Pierre Hoss (depuis octobre 1989)

*

* *

Télédiffusion de France

Jean Autin (janvier 1975 - décembre 1980)
Maurice Rémy (décembre 1980 - janvier 1983)
François Schoeller (janvier 1983 - avril 1986)
Claude Contamine (avril 1986 - décembre 1986)
Xavier Gouyou-Beauchamps (décembre 1986 - Janvier
1992)
Bruno Chetaille (depuis Janvier 1992)

*

* *

Sofrad

Général Denain (de 1942 à 1944)
René Hoffherr (1944 - 1947)
Jacques Meyer (1947 - 1950)
Pierre Trolley de Prévaux (1950 - 1955)
Marcel Lanquetin (1955 - 1956)
Arnaud Ziwes (1956 - 1960)
Jacques Flaud (1960 - 1962)
François Coulet (1962 - 1965)
Pierre Lefrand (1965 - 1973)
Denis Baudouin (mai 1973 - avril 1977)
Xavier Gouyou-Beauchamps (avril 1977 - juin 1981)
Michel Caste (juin 1981 - août 1983)
Bernard Miyet (août 1983 - décembre 1984)
Gérard Unger (décembre 1984 - juillet 1986)
Antoine Schwarz (juillet 1986 - septembre 1989)
Hervé Bourges (septembre 1989 - janvier 1991)
Gérard Ganser (depuis janvier 1991)

*

* *

Société d'édition de programmes de télévision (SEPT)

Tout d'abord société à conseil de surveillance et
directoire :

Président du conseil de surveillance :

Janine Langlois-Glandier (février 1986 - octobre 1986)

Président du Directoire

Bernard Faivre d'Arcier (février 1986 - octobre 1986).

Puis société à conseil d'administration :

Président : Georges Duby (1986 -

Directeur Général : Jean-Louis Arnaud (octobre 1986 -

Puis à nouveau (depuis le 14 mars 1989) retour à une société à conseil de surveillance et à directoire :

Président du conseil de surveillance : Georges Duby

Président du Directoire : Jérôme Clément.

*

* *

Il est vrai qu'à cette valse des présidences s'est encore ajoutée celle qu'a connu le régime juridique du secteur audiovisuel qui, ainsi que le rappelait le Conseil d'Etat, dans son rapport d'activité pour l'année 1991, a été modifié par 16 textes législatifs successifs depuis la loi du 29 juillet 1982.

Ainsi, les gouvernements successifs se sont davantage employés à changer les règles du jeu qu'à permettre à l'audiovisuel français dans son ensemble de trouver sa vitesse de croisière.

Il n'est dès lors, guère surprenant de constater que le bilan de cette législature est celui, bien maigre, d'années qui se suivent et se ressemblent, où trop occupé à égrener des mesures partielles et trop souvent partiales, les gouvernements successifs ont manqué l'essentiel : mettre en place les conditions de l'équilibre de l'ensemble du secteur.

A. 1988 : NEUF MOIS POUR ACCOUCHER DU C.S.A.

La création d'une nouvelle instance de régulation de l'audiovisuel, reconnue et respectée, était l'une des ambitions du candidat François Mitterrand dans sa *Lettre aux Français*.

La mise en oeuvre de cette proposition fut assurée par le premier gouvernement Rocard.

Ce fut d'ailleurs la principale action de ce gouvernement pour l'audiovisuel au cours de sa première année d'existence.

Mais si la création du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (C.S.A.) fut effective avec la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989, la seconde partie de la proposition qui consistait à en faire une instance reconnue -on avait même envisagé d'en faire une instance constitutionnelle- n'est peut être pas encore remplie à ce jour si l'on en juge par les vives controverses auxquelles ont donné lieu certaines décisions du C.S.A..

Et comment pouvait-il en être autrement dès lors que la précarité des instances de régulation (1) et la permanence des invectives (2) persistent.

Cette incapacité des pouvoirs publics à doter le système audiovisuel d'une instance reconnue comme totalement indépendante exerçant au nom de l'Etat les compétences normatives qui, légitimement, doivent régir une activité aussi importante que l'audiovisuel est révélatrice du manque de maturité dont notre pays fait preuve dans ce secteur particulièrement sensible.

A cet égard, l'arrivée du C.S.A. n'a sans doute été qu'un apport limité, en raison notamment de ses conditions de création, qui ont entaché toute son existence. Il a en effet eu le malheur d'institutionnaliser le changement d'instance dans l'alternance, après le précédent de la C.N.C.L. en 1986. De la même façon que, et pour des raisons similaires, celle-ci avait succédé à la Haute Autorité ; avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel, on revenait à une composition et des désignations imitées du Conseil constitutionnel.

Il comprend neuf membres. Trois membres sont désignés par le Président de la République, trois membres par le Président du Sénat et trois membres par le Président de l'Assemblée nationale.

Ce mode de désignation conduit à une instance nommée dans des conditions qui, objectivement, sont l'expression d'un rapport de forces politiques.

Votre rapporteur, au contraire, estime que les conditions de ces nominations devraient s'établir sur le principe du consensus.

(1) On n'insiste pas assez souvent sur le record mondial détenu par la France, seul pays au monde qui se soit offert en sept ans, trois instances de «régulation» : la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, créée en 1982, remplacée en 1986 par la Commission Nationale de la Communication et des Libertés, à laquelle a succédé en 1989 le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

(2) En septembre 1987, dans une déclaration au «Point», le Président de la République porta l'appréciation suivante sur la C.N.C.L. : «elle ne fait rien qui puisse inspirer ce sentiment qui s'appelle le respect».

Du constat, de cette composition, M. Jacques Rigaud, dressait le bilan suivant (1) :

« Un organe plus ouvertement politique ou qui tirerait d'une authentique légitimité professionnelle l'envie de l'insolence ou le courage des coups d'éclat ne manquerait pas, devant ce vide et ces absurdités, de forcer le destin. Tel n'est pas le cas d'une institution où dominant l'esprit fonctionnaire, la culture du devoir de réserve et la tradition empesée des grands corps de l'Etat accoutumés à prêcher la sagesse dans un désert d'incompréhension. Avidé d'une respectabilité de corps constitué, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a ainsi manqué, jusqu'ici en tout cas, l'occasion d'affirmer une autorité qui lui aurait donné une vraie légitimité morale et, par elle, des titres au respect général. »

Ainsi le bilan de cette première mesure de la neuvième législature est loin d'être satisfaisant.

Par contre, il serait parfaitement inopportun de prévoir son remplacement s'il devait y avoir alternance politique. La sagesse recommande en effet de maintenir une institution, même imparfaite, car elle a besoin de temps pour affirmer son autorité.

B. 1989: UNE MÉTHODE CONTESTABLE POUR UN BESOIN INCONTESTABLE: UN RENFORCEMENT DU SERVICE PUBLIC DANS UN ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL.

Le secteur public a connu en 1989 une nette dégradation de son audience en raison notamment de la dureté de la concurrence à laquelle le secteur public de l'audiovisuel s'est trouvé confronté sans s'y être vraiment préparé.

(1) Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel ou la difficulté d'être, revue «Commentaire» n° 59 - Automne 92.

En deux ans, de 1986 à 1988, les chaînes publiques ont perdu sept points d'audience au profit de leurs concurrents du secteur privé (44 % à 37 %).

Votre rapporteur, présentant les évolutions des audiences du secteur public dans son rapport budgétaire de l'année 1989, s'interrogeait ainsi :

Pouvait-on descendre plus bas en audience ?

● **Total secteur public :**

audience moyenne pour l'année 1987 : 43,6 %

audience moyenne pour l'année 1988 : 36,7 %

- Antenne 2

janvier 1986 : 40,2 %

septembre 1989 : 22,5 %

- FR3

janvier 1986 : 10,0 %

septembre 1989 : 10,6 %

- La SEPT : 0

● **Total secteur privé :**

audience moyenne pour l'année 1987 : 56,4 %

audience moyenne pour l'année 1988 : 63,3 %

La réponse devait, hélas, être oui.

Une méthode inefficace.

L'action du Gouvernement

Un débat avait eu lieu au Parlement au printemps 1989 sur «l'avenir, les missions et les moyens du secteur public audiovisuel». Il s'était tenu à l'Assemblée nationale le 9 mai 1989, au Sénat le 1er juin 1989.

Au cours de ce débat, M. Jack Lang avait défini : «les deux mots clés à la source même de la volonté du gouvernement : *qualité et avenir*», indiquant qu'il convenait d'*utiliser pleinement l'ensemble des atouts dont nous disposons pour faire de notre pays une grande puissance audiovisuelle*».

Mme Catherine Tasca, à sa suite, avait défini les «*quatre axes*» de la politique audiovisuelle du gouvernement :

- 1) «*qualité des programmes*»,
- 2) «*prolongement des actions culturelles et éducatives*»,
- 3) «*diversité des programmes pour garantir la liberté de choix des usagers, des éditeurs et des téléspectateurs*»,
- 4) «*développement de la présence internationale*».

De tels objectifs, en raison de leur imprécision et de leur évidence, ne pouvaient que recueillir l'assentiment général.

Ils ne pouvaient toutefois créer une véritable surprise, ni justifier une nouvelle réforme.

Il n'était guère utile de réunir plusieurs fois, plusieurs groupes de travail, pendant plusieurs mois, pour en arriver là.

Il n'était sans doute pas davantage nécessaire de réformer par deux fois, en deux ans, la dernière loi sur la liberté de communication.

En 1989, le gouvernement proposait pour le budget de l'audiovisuel pour 1990, une augmentation des ressources totales de 1147 millions de francs.

Votre Commission qui avait souligné cet effort, avait également tenu à rappeler que, quelle que soit l'importance des moyens ainsi dégagés, cet effort n'allait servir à rien, s'il n'était pas utilisé avec méthode et rigueur.

Votre rapporteur ne pouvait, à cette époque, que constater la détérioration de la création audiovisuelle, l'anémie du secteur public. Elles ne relevaient pas d'une insuffisance du budget global, car c'était avant tout une question d'utilisation de ces moyens, de mode de fonctionnement, et de méthodes de travail.

Car, sur cette petite dizaine d'années, du budget 1981 au budget 1990, que s'était-il passé ?

En francs courants, et à structure constante -c'est-à-dire hors TF1, T.D.F. et S.F.P.-, les crédits du secteur audiovisuel ont plus que quadruplé.

La législation a été modifiée quatre fois :

- loi du 29 juillet 1982,
- loi du 30 septembre 1986,
- loi du 17 janvier 1989,
- loi du 2 août 1989.

L'instance de régulation a été remplacée trois fois :

- Haute-Autorité en 1982,
- Commission Nationale de la Communication et des Libertés en 1986,
- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel en 1989.

Le gouvernement a publié près de 300 décrets, circulaires et arrêtés :

- les uns annulant généralement les autres.

Quelle organisation, quel système auraient pu se développer efficacement dans un cadre aussi régulièrement bouleversé ?

Le désastre était prévisible.

Prévu par votre Commission des Finances, il fut réel en cette année 1989. Les téléspectateurs des chaînes publiques étaient très insatisfaits et les professionnels mécontents.

Face à cette situation, qui n'était pas nouvelle, le Gouvernement prit alors une série de décisions :

- 1) constitution d'un groupe de travail de sept experts durant l'été 1988,
- 2) première réforme de la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication (loi du 17 janvier 1989),
- 3) constitution à nouveau de quatre groupes de travail au début de l'année 1989,
- 4) deuxième réforme de la loi du 30 septembre 1986 (loi du 2 août 1989).

Cette démarche n'était pas adaptée. Elle était inutile. Elle risquait, par sa répétition même, d'être dangereuse.

Car le recours était dérisoire. La multiplication des groupes de travail prouvait, s'il en était besoin, l'inefficacité de telles méthodes. Combien de groupes ont été créés depuis 1982 ? Combien ont été suivis d'effet ? Combien ont «réfléchi» pour se satisfaire de formuler à nouveau les mêmes propositions que leurs prédécesseurs ?

En réalité, le système choisi aboutissait inévitablement à ce que le Gouvernement -quelqu'il soit- se consulte lui-même par amis interposés.

Or, votre rapporteur rappelait dans son rapport budgétaire de l'année 1989 que le redressement du secteur public ne pouvait venir que du secteur public lui-même, de l'intérieur même du système. Il aurait fallu cesser de brouiller indéfiniment les cartes, de redistribuer indéfiniment les jeux, et que chacun, ayant enfin analysé son propre jeu, se mette à jouer correctement. Tout autre formule ne pouvait qu'être vouée à l'échec.

Il soulignait que le secteur audiovisuel public fonctionnait dans un environnement concurrentiel, que l'Etat en était le principal actionnaire et parfois le seul. En conséquence, à ce titre, et avant même d'affecter des capitaux supplémentaires, l'Etat aurait dû procéder à un audit interne de chaque organisme, comme le ferait tout actionnaire, et comme cela se pratique couramment.

Seule cette démarche aurait permis de déceler d'abord les insuffisances de moyens, ensuite les mauvais choix dans la provenance et l'affectation des ressources, enfin la localisation et l'ampleur des économies possibles.

Totalement différente de celle des groupes de travail, cette méthode aurait été à la fois plus conforme aux exigences d'un fonctionnement concurrentiel et plus susceptible de garantir l'efficacité.

La consultation du Parlement fut, comme à l'accoutumée, tout juste formelle.

La seule consultation extérieure à ne pas avoir été faite, fut celle des téléspectateurs. Or, elle n'était pas seulement utile, elle était indispensable.

Car que vaut une industrie qui ne connaît pas son marché, qui n'analyse pas les préférences de ses consommateurs ?

Les propositions de votre rapporteur

Votre rapporteur estimait que si le secteur public voulait survivre, il était indispensable qu'il adopte une logique d'entreprise publique.

Seule celle-ci était susceptible de conduire à une meilleure efficacité de ses composantes, qu'il s'agisse de la complémentarité entre les chaînes publiques (Antenne 2, FR3 et la Sept) ou de la complémentarité entre chaînes et organismes prestataires de services (notamment la S.F.P.).

Votre rapporteur estimait que l'amélioration de la situation financière du secteur public de l'audiovisuel passait autant par la maîtrise des coûts de production que par l'augmentation des ressources.

Il suggérait enfin que, face aux difficultés et à la spécificité de la situation de l'audiovisuel public français, le gouvernement envisage une action qui dépasse le cadre de l'annualité budgétaire.

Il constatait que le secteur public audiovisuel n'avait pas seulement besoin d'une augmentation des moyens qui lui étaient affectés, mais qu'il avait également besoin de pouvoir compter sur un montant global garanti de ressources sur trois ans.

C. 1990 : UNE ANNEE PERDUE EN VAINES GUERILLAS.

L'action du Gouvernement

En 1990, le choix d'un candidat pour la présidence commune d'Antenne 2 et de FR3 qui n'était pas l'un de ceux qui semblaient avoir les faveurs du pouvoir, a conduit les ministres responsables, au risque de mettre en péril la télévision du secteur public, à compliquer par tous les moyens, la tâche de ce président. Il s'en est suivi une guérilla inadmissible, proche du complot.

Dire que le bilan de cette année ne fut pas constructif, tient certainement de la litote.

Compte tenu de cette «erreur» de départ, il s'est livré à l'encontre des équipes dirigeantes d'Antenne 2 et de FR3 une vaste et systématique entreprise de déstabilisation...

En un an et demi, que n'a-t-on pas dit, quels propos la presse n'a-t-elle pas rapportés, quelles rumeurs savamment lancées n'ont-elles pas circulé dans le tout-Paris audiovisuel ?

Tout cela aurait pu prêter à sourire ou au mépris s'il n'avait été question du secteur public !

Car, ne peut-on penser que cette guérilla permanente sur la compétence des dirigeants, sur leurs attitudes, voire au-delà..., a nuit aux chaînes ou aux radios que l'on était censé défendre.

Lorsque l'on sait l'importance d'une direction assurée de sa pérennité pour mener la tâche pour laquelle elle a été nommée, on ne peut qu'être désolé devant l'inconséquence de ceux qui la contestent directement.

Quelle pouvait alors être l'attitude d'un annonceur ou d'un acheteur d'espaces devant un interlocuteur dont on susurait l'incompétence et qui semblait promis au siège éjectable ?

Et quelle ne devait pas être la prudence des investisseurs et des producteurs devant des organismes dont on ne savait si la politique éditoriale n'allait pas changer du tout au tout avec de futurs et nouveaux dirigeants ?

Tout cela est tellement évident qu'on a quelque peine à devoir le rappeler.

Les problèmes financiers du secteur public, cette année-là, s'expliquaient principalement par le non-respect par l'Etat de ses responsabilités d'actionnaire majoritaire- voire d'actionnaire unique- et par l'absence de mise à disposition des sociétés du secteur public de l'audiovisuel des ressources -normalement- nécessaires pour assumer correctement leurs missions de service public.

L'objectif a été, dès le début, d'obtenir la démission des dirigeants que le Gouvernement ne pouvait sanctionner directement. Tout a été fait pour les empêcher de mener à bien la politique sur laquelle ils s'étaient engagés.

Indiscutablement, cette stratégie a été couronnée de succès.

Comme toujours, en pareille occasion, le lampiste a payé. La logique eut voulu que les démissions et la sanction ne s'arrêtent pas aux seuls dirigeants de l'audiovisuel.

Quant au soi-disant déclin des chaînes publiques....

En 1989, Antenne 2 a connu une baisse d'audience de plus de 4 %. Cependant, la stratégie arrêtée par cette chaîne -et qui ne devait prendre plein effet qu'avec la grille de septembre 1991- avait déjà commencé de porter ses fruits puisque, selon Médiamétrie, en février 1990, la part d'Antenne 2 remontait à 23,4 % et celle de FR3 à 11,3 %.

D'après un sondage présenté par «Reader's Digest» d'avril 1990, les réponses à la question : «Quelle est votre chaîne préférée ?», les Français interrogés avaient répondu :

- TF1 :	26 %
- Antenne 2	22 %
- FR3	6 %
- Canal Plus	8 %
- La Cinq	12 %
- M6	2 %
- ne se prononçaient pas :	23 %

En fait, ce sondage montrait une quasi «égalité d'intérêt» entre les grandes chaînes généralistes : TF1 d'une part, Antenne 2 et FR3 cumulées, d'autre part.

Ainsi, l'appréciation de la crise du secteur public variait selon que l'on se plaçait du côté de l'audimat ou du côté de l'indice de satisfaction.

S'il était incontestable que la reconquête de l'audience passait par une grille plus attractive, grâce à de meilleurs programmes mais aussi grâce à l'exercice d'un art nouveau -celui de la programmation- l'amélioration de la situation financière était également l'une des conditions du redressement.

Il fallait donc, pour relever l'audience du secteur public, disposer de temps. Une chose est de mettre en «chantier», une autre de pouvoir passer à l'antenne ; en ce sens, l'industrie de programmes présente -par ses délais de fabrication- toutes les caractéristiques d'une industrie lourde et d'argent.

L'un et l'autre firent défaut à M. Guilhaume qui n'occupa la présidence commune que d'août 1989 à décembre 1990.

Pour lui rendre, ainsi qu'à son équipe, justice, il faut regarder les grilles de programmes actuelles de France 2 d'un peu plus près. On s'aperçoit alors qu'on y trouve beaucoup d'émissions qui charpentent l'identité de France 2 (Fort Boyard, Envoyé Spécial, Bouillon de Culture...) à inscrire au bilan de l'équipe de M. Guilhaume et particulièrement à Jean-Michel Gaillard.

Votre rapporteur constatait, alors, que la responsabilité de l'Etat n'était pas étrangère aux difficultés rencontrées par Antenne 2 et FR3, car, sous couvert d'émancipation du secteur public audiovisuel, le Gouvernement avait maintenu le système d'entreprises administrées.

Le cordon ombilical, disait-on, était coupé entre l'Etat et les sociétés de l'audiovisuel public. Cela n'était vrai ni pour la gestion des effectifs ni pour le budget qui restaient encadrés - c'est-à-dire administrés- par les ministères concernés.

Et qui détenait la véritable responsabilité de gestion de la régie publicitaire d'Antenne 2 ?

On se trouvait ainsi avec un attelage de chevaux que dirigeaient trois cochers : le Président commun et ses deux Directeurs Généraux ; mais c'était le Ministre qui tenait la clé du coffre à avoine !

En définitive, la démonstration avait été faite, en dix-huit mois, de l'absurdité d'une situation dans laquelle l'actionnaire principal qui s'il ne nommait pas les dirigeants, disposait du budget et définissait les grandes orientations. Où, de son côté, le C.S.A. nommait et pouvait sanctionner, sans avoir la possibilité de contribuer à la détermination d'une politique. Le système reposait donc sur la totale convergence de vues entre les dirigeants de l'audiovisuel public et l'autorité de tutelle. Le jeu des chaises musicales, auquel on a alors assisté, faisait qu'il suffisait que l'un des partenaires change pour que l'édifice soit remis en question. Mais il est vrai que l'on ne change que les hommes, pas le système.

Les propositions de votre rapporteur

Constatant ces combats d'arrière-garde, votre rapporteur proposait des solutions :

- Tout d'abord un exercice de la tutelle qui soit radicalement différent. La tutelle n'est pas néfaste en soi ; les pouvoirs du gouvernement anglais sont au moins aussi importants que ceux du gouvernement français. Pourtant, on se plaît à souligner l'indépendance de la BBC et de son conseil.

- En deuxième, il était souhaitable de faire nommer les dirigeants par l'actionnaire principal, c'est-à-dire l'Etat. Ce pouvoir, normal comme dans toute entreprise, s'il est discrétionnaire pour la nomination, ne peut cependant l'être pour la révocation. Celle-ci doit répondre à des règles de clarté et d'exposé des motifs qui excluent la radiation pour cause politique ou pour « délit de sale gueule ». Une sorte d'« Habeas corpus » du dirigeant de l'audiovisuel apparaissait donc nécessaire.

- Enfin, il considérait qu'il convenait de donner aux dirigeants légalement nommés une véritable autonomie de gestion. Et, dans la foulée, d'en finir avec l'hypocrisie de Conseils d'Administration qui sont tout au plus des Comités Consultatifs auxquels on demande d'approuver un budget dont ils ne maîtrisent aucune recette !!! Ceux-là portent le nom de Conseils d'Administration mais ils n'en ont que l'apparence !!! Il convient ici de dénoncer l'hypocrisie du langage et de l'opposer à la réalité des faits.

Cette réalité c'est celle d'une tutelle tâtilonne et minutieuse, jalouse de ses prérogatives et allant jusqu'à user d'un véritable pouvoir d'inertie pour retarder les décisions ou, encore, les modeler à sa guise.

Votre rapporteur constatait alors que cette situation malsaine aurait dû prendre fin dans l'intérêt même de ce secteur public audiovisuel que, tous, prétendaient défendre.

Quelles réponses furent données en 1991? Un nouveau changement de dirigeant pour Antenne 2 et FR3. Comme s'il suffisait de changer les personnes (1) pour résoudre des problèmes touchant aux structures de fonctionnement.

Mais il est vrai que le déblocage dans les premiers mois (3 avril 1991) de la présidence de M. Hervé Bourges du "fameux milliard de francs supplémentaire" demandé par son prédécesseur, constituait sans doute l'épilogue et la véritable réponse à la question qu'il avait posée : M. Philippe Guillaume avait-il les moyens de réussir ?

D. 1991 : L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN CRISE.

1. Un bilan aux allures de "catastrophes"

A l'issue du conseil d'administration d'Antenne 2 le 27 mai 1991, M. Hervé Bourges lui-même qualifiait la situation de cette chaîne de "*catastrophique*".

Cette appréciation pouvait s'appliquer à l'ensemble de l'audiovisuel public dont la gestion était manifestement un échec.

Pour la publicité, l'année 1990 avait marqué une diminution de ces ressources pour les chaînes publiques par rapport à 1989.

En 1989, Antenne 2 et FR 3 collectaient ensemble 24,3 % du marché pour baisser à 21,8 % en 1990. Dans le même temps, les chaînes commerciales voyaient leur part progresser de 76,7 % à 78,2 %.

1. L'audiovisuel est, hélas, un secteur privilégié de la République française pour la mise en oeuvre d'un tel système des dépouilles.

2. Des responsabilités connues

Si la situation s'était tellement aggravée en 1990, c'est qu'à côté des causes devenues structurelles, car anciennes, s'ajoutaient des causes conjoncturelles.

a) Des causes structurelles

Elles tenaient à cette erreur fondamentale des gouvernements successifs de courir toujours plus de lièvres à la fois, de ne pas savoir donner de priorités aux projets, voire de se tromper constamment.

La décision de rendre le secteur public concurrentiel était fondamentalement bonne, puisque la situation de monopole qui le protégeait était, de toute façon, appelée à disparaître. Mais l'exécution de ce projet fut mal conduite et, partant, désastreuse tant en termes financiers qu'institutionnels.

a.1) La contribution sociale audiovisuelle

En termes financiers, les responsabilités sont claires :

en novembre 1982, le Gouvernement MAUROY, avec M. FILLIoud à la Communication, exonère automatiquement de redevance les plus de 60 ans non imposables à l'impôt sur le revenu.

Pourquoi alors en faire porter le poids au secteur public en ne remboursant pas le montant de ces exonérations ?

b) Les causes conjoncturelles ou la loi du "toujours plus"

Le secteur public audiovisuel a connu au cours de l'année 1991 une sorte de spirale de la marginalisation comme cela se produit au détriment de ceux que l'on appelle les "nouveaux pauvres".

Ce secteur a semblé, un moment, se complaire dans une logique de l'échec qui semblait inexorable quand, aux difficultés financières s'ajoutaient l'absurdité de règles nouvelles (loi d'août 1989 sur la présidence commune, décrets du 17 janvier 1990 créant des quotas de production et de diffusion manifestement impossible à appliquer), les difficultés sociales et les querelles de personnes.

En 1991, la télévision publique française semblait jouer contre elle-même. Tout concourrait chaque jour un peu plus, à réduire cette peau de chagrin.

Il n'était donc, dès lors, pas étonnant qu'elle ait traversée quatre crises :

- Une crise idéologique tout d'abord. La télévision publique aurait bien voulu s'identifier avec le service public. C'est, après tout, cette haute ambition que justifie le paiement de la redevance. Or, comment motiver un personnel auquel on ne donne pas les moyens de ses ambitions légitimes mais auquel on impose de faire -dans une médiocrité croissante- des programmes que l'on distingue de moins en moins de ceux du secteur commercial ?

- Une crise stratégique, évidente depuis 1986. La télévision du secteur public n'a pas su alors s'adapter et répondre aux coups d'aiguillon de la concurrence. Elle n'a pas modernisé sa gestion. Elle n'a pas réfléchi à son identité.

- Une crise morale qui découlait des deux précédentes. Quelle pouvait être la motivation du dirigeant destiné au siège éjectable ou au jeu des chaises tournantes ? Il en allait, en conséquence, de même des personnels et, finalement, c'est le plus grave, des téléspectateurs.

- Une crise de moral : due à l'énorme gâchis qui a marqué notre PAF ; due au climat qui régnait à l'intérieur des chaînes ; due à la médiocrité générale des programmes ; et peut-être également à un certain manque d'imagination... ; de cette crise de tristesse, la manifestation des «Sept d'Or» en fit l'affligeante démonstration, avec un sept d'or obtenu par M. Frédéric Mitterrand pour une émission du service public, et posé symboliquement, par ce dernier, à terre.

c) L'action du Gouvernement

Pour sauver l'audiovisuel public, quelles décisions le gouvernement a-t-il prises ?

Un arbitrage en termes financiers importants (1) et le recours à un «homme providentiel».

(1) Décision du Premier ministre, Michel Rocard, le 3 avril 1991, de consacrer 500 millions de francs en 1991 pour recapitaliser Antenne 2 et reconstituer sa trésorerie, et d'autoriser le vote des budgets en déséquilibres en 1991 à hauteur de 295 millions de francs pour Antenne 2 et de 255 millions de francs pour FR3.

Quelles que soient les qualités de M. Hervé Bourges, et elles sont grandes, est-ce le rôle d'un gouvernement d'attendre son salut d'un seul homme ?

Dès lors, le nouveau président de Antenne 2 et France 3 rattrapait son destin : celui d'un Moïse de l'audiovisuel public dont un peuple de ministres et de hauts fonctionnaires attendaient des miracles et qui, à défaut de trouver la terre promise du service public, a réussi à égaler les "marchands du temple" de TF 1.

d) Les propositions de votre rapporteur

Votre rapporteur constatant cette situation, ne se contentait pas d'un diagnostic clinique, mais une nouvelle fois, constatant à la fois la nécessité impérieuse de traiter globalement de la question du financement de l'audiovisuel et du déficit de l'action publique, faisait toute une série de propositions.

Par lettre en date du 22 octobre 1990, votre rapporteur s'était adressé à M. le Premier ministre ainsi qu'aux ministres de la culture et de la communication pour leur faire part de son inquiétude sur le budget tel qu'il était présenté en loi de finances initiale.

Ce courrier avait pour objet de dénoncer un effet d'optique dans l'inscription de crédits supplémentaires sans mesures d'accompagnement de développement du secteur.

Il rappelait donc qu'un ensemble de mesures cohérentes concernant le secteur public comme le secteur privé devraient être prises et, parmi celles-ci :

- 1) remboursement des exonérations non compensées budgétairement ;
- 2) ensuite, si nécessaire, augmentation de la redevance à hauteur de celle de nos principaux voisins européens ;
- 3) lutte accrue contre la fraude ;
- 4) modulation, même temporaire, des règles par le C.S.A. pour les obligations de diffusion des diffuseurs, selon leurs capacités ;
- 5) traitement de la publicité

- desserrer les contraintes injustifiées du secteur public :
 - rendre à Antenne 2 la majorité dans le capital de sa régie
 - faire passer de 10 minutes à 12 minutes le temps maximal horaire autorisé pour la publicité sur FR 3
 - autoriser une coupure pour les fictions étrangères, jeux, variétés et émissions conçues pour intégrer des plages de publicité

 - élargir les possibilités des télévisions commerciales :
 - autoriser une seconde coupure
 - négocier avec les intéressés les possibilités d'ouverture des secteurs interdits à la publicité télévisée
 - moraliser l'ensemble du marché
 - veiller au respect des règles de la concurrence ;
- 6) en garantissant l'indépendance des producteurs vis-à-vis des diffuseurs
- pousser la réforme du compte de soutien
 - achever la réforme des SOFICA
 - revenir au réalisme dans la définition des quotas de diffusion et de production définis par les décrets du 17 janvier 1990 ;
- 7) en encourageant les négociations entre producteurs, diffuseurs et artistes interprètes pour l'élaboration d'une nouvelle convention qui permette -dans le respect des intérêts de chacun- le développement d'un second marché des productions audiovisuelles, rendu impossible aujourd'hui par le poids des droits des artistes interprètes dans le prix d'une oeuvre ;
- 8) en développant par des mesures fiscales incitatives et l'éligibilité au compte de soutien la profession de distributeur ;
- 9) en rendant le C.S.A. efficace en :
- lui confiant un pouvoir normatif,

- le rendant responsable des objectifs des chaînes négociées avec lui,

10) en garantissant l'indépendance des dirigeants par une procédure d'habeas corpus du responsable de l'audiovisuel.

Faute d'une telle vision globale, votre rapporteur constatait que le Gouvernement se verrait contraint, à intervalles réguliers, de combler les déficits immanquablement ouverts dans les budgets de l'audiovisuel public.

Parmi toutes ces mesures, seule une infime minorité ont été adoptées.

E. 1992: FEUX D'ARTIFICES POUR UN BUDGET DE FIN DE LÉGISLATURE.

1992 aurait dû être une année décisive pour deux raisons.

En premier lieu parce qu'il s'agissait du dernier exercice complet de la législature. En second lieu, en raison de l'échéance européenne au 1er janvier 1993 d'ouverture du grand marché unique.

L'année 1992 a été heureusement marquée par le redressement des chaînes publiques France 2 et France 3.

Redressement financier d'une part, avec la disparition des déficits pour les deux chaînes, mais également redressement de l'audience du secteur public.

Votre rapporteur apprécie à leur juste valeur ces progrès sensibles.

Néanmoins, il constate que la recherche de l'audience passe parfois par des émissions dont la place dans le service public est discutable et discutée (La nuit des héros, Double jeu pour ne citer qu'elles).

Quant au redressement financier, s'il y a eu un redressement dans la maîtrise des dépenses, votre rapporteur note que le redressement le plus net se situe dans... l'augmentation des ressources !

Parallèlement, le gouvernement a multiplié les décisions contestables et susceptibles de déstabiliser davantage les entreprises formant le paysage audiovisuel :

Après avoir assisté à la lente agonie de la Cinq, il a installé Arte sur le réseau hertzien, cumulant ainsi les inconvénients :

- nouvelle mesure préjudiciable au câble,
- ponction sur les ressources du secteur public,
- erreur culturelle.

1. Une difficile adaptation à l'Europe.

Il serait également nécessaire de réfléchir et de s'adapter , afin de pouvoir être -à l'égard des autres pays d'Europe- un partenaire à part entière.

Le gouvernement a-t-il, à cet égard, conduit l'action souhaitable ?

Il faut s'interroger !

a) Aspect économique.

Tout d'abord l'Europe a une dimension économique pour l'audiovisuel. C'est une banalité de le dire. Il suffit pour s'en convaincre de constater l'importance croissante des aides et des programmes européens à travers les programmes Média ou Euréka.

C'est particulièrement évident pour la télévision haute définition pour laquelle hors d'Europe il n'y a point de salut compte tenu des investissements nécessaires. Pourtant, la «haute définition» reproduit au niveau européen nos divisions et nos déchirements nationaux. La directive adoptée en décembre 1991 est fortement contesté par les diffuseurs. Vouloir reporter en 1995 l'application d'une politique volontariste risque d'être une défaite supplémentaire -par défaut ! puisque dans le même temps l'Europe semble être absente de la compétition en matière de télévision numérique.

Le grand marché européen doit être également celui de la production (chapitre V A) non pas pour réaliser des séries «europudding» mais pour :

- généraliser des co-productions de qualité,
- créer un second marché,
- utiliser au mieux talents et ressources de chaque pays.

Dans ce domaine il nous faudrait être pragmatique, Pierre Lescure énonçait clairement cette idée lorsqu'il disait *«la seule réalité de la télévision européenne, c'est un réseau de professionnels qui sont capables de se mettre rapidement d'accord pour financer des oeuvres fabriquées dans un seul pays.»*

Donnons donc aux professionnels les moyens de tenir leur rang en Europe plutôt que de les transformer en comptable de leurs obligations réglementaires. Permettons-leur de choisir de produire en fonction de la qualité des oeuvres qu'ils sélectionnent et non en fonction des aides qu'ils vont recevoir et du respect par les diffuseurs de leurs quotas. Pensons que la liberté n'est pas nécessairement l'anarchie comme feignent de le croire les agitateurs d'épouvantails culturels.

b) Aspect juridique.

L'Europe est aussi juridique, car elle est également un corpus de règles dont le champ s'étend avec l'élargissement progressif du principe de subsidiarité. On ne peut qu'être frappé par l'étendue de la législation européenne. Une harmonisation, un rapprochement des législations est indispensable même s'il respecte -comme cela est nécessaire- les spécificités nationales.

La France n'est pas seule. Elle doit faire entendre sa voix mais accepter d'écouter celle des autres. En 1989, le compromis de Luxembourg sur la directive "télévision sans frontières" était qualifié de "Munich culturel". Plutôt que de lancer des invectives, travaillons à faire en sorte que nos règles internes rendent nos industriels plus compétitifs.

c) Aspect technologique.

L'Europe est également technologique. Cela est évident pour la TVHD, mais nous savons que l'audiovisuel doit faire face à la généralisation accélérée des nouvelles technologies, des nouveaux supports, des nouveaux modes de transmissions. Les frontières internes de la Communauté vont bientôt officiellement disparaître, mais cela fait longtemps que les ondes les ignorent. Pourtant, les Français se déchirent pour savoir quelle norme va être installée sur un satellite qui reste muet alors que les normes «en lice» peuvent coexister.

Ces déchirements franco-français ne créent pas de programmes 16/9ème et, seuls, quelques milliers de privilégiés ont pu voir la retransmission des jeux olympiques d'Albertville en TVHD.

Ces trois dimensions de l'Europe (économique, juridique, technologique) posent la question de l'adaptation de nos règles et de nos mentalités aux réalités. Force est de constater que la France continue de contempler son pré hexagonal avec une satisfaction benoîte et une sûreté de soi consternante.

Pour ne prendre qu'un exemple, c'est au dernier moment que nous avons accepté, sous la menace d'un contentieux, de mettre notre législation sur les quotas en conformité avec le texte de la directive «télévision sans frontières».

Il faut donc penser européen. Faute de quoi, demain nous recevrons par satellites et sur nos réseaux câblés des programmes faits pour le marché français mais confectionnés à Luxembourg, Francfort, Dallas ou Osaka.

2. ARTE : un coût considérable pour un financement important et des résultats modestes.

Votre rapporteur tient à souligner que la préemption de l'Etat sur la fréquence de l'ancienne CINQ en faveur d'ARTE a été une mauvaise décision pour deux raisons : une raison culturelle et une raison financière.

1) **Une raison culturelle** : Le Gouvernement a commis une erreur d'appréciation sur le rôle et la fonction de la télévision.

Il a fait jouer une logique de "ghetto culturel" qui va à l'encontre du souci légitime de permettre aux chaînes généralistes du secteur public de remplir leur rôle d'éveil à la culture (L'éveil à la culture, telle est la véritable action que doit mener la télévision dans le domaine de la culture en faveur de tous les Français).

2) Sur le plan financier : une fois de plus, le Gouvernement disperse ses moyens au détriment de l'efficacité du secteur public.

Même si le Gouvernement a nié tout impact de ce choix sur le budget des autres chaînes on doit noter que ARTE coûte cher (la diffusion par voie hertzienne et ses conséquences -achats des droits- à elle seule coûte 400 millions de francs par an soit presque l'équivalent du budget total de la Sept sur le câble : 545 millions de francs) et qu'en ces temps d'austérité budgétaire il faut bien prendre l'argent quelque part...

Ainsi pour 1992 :

Un décret du 28 septembre 1992 a ouvert un crédit de 160 millions de francs au chapitre 46-01 des services généraux du Premier Ministre au titre des remboursements d'exonérations de redevance, au bénéfice d'ARTE.

3. Un financement prévu pour 1993 qui n'est pas totalement assuré :

Globalement, le total des ressources affectées à l'audiovisuel public progresse de 10,4 %, passant de 12 947 millions de francs à 14 292 millions de francs en 1993.

Mais le financement de ces ressources n'est pas totalement assuré. En effet !

3.1. Le financement par le compte d'affectation spéciale.

La méthode consistant à financer certaines sociétés nationales de programmes (1.087 millions de francs pour la Sept, France 2 et France 3) par le compte d'affectation spéciale de produits de cessions de titres du secteur public semble particulièrement discutable et aléatoire.

Concernant les dotations qui seront financées par le nouveau compte d'affectation spéciale : deux remarques :

- Ce financement est par nature moins assuré que celui effectué par des crédits inscrits au budget général ou pour la redevance ;

- à ce jour, pour l'année 1992, le montant des cessions d'actifs est de 10 milliards de francs (1,6 milliard pour Elf et 8,4 milliards pour Total) soit à peine plus de la moitié du montant des prévisions retenues pour 1993. On comprend que ce financement paraît bien aléatoire car lié à la conjoncture économique et boursière... et à la bonne volonté du ministère des finances.

Enfin, ce mode de financement appelle plusieurs observations :

- Une nouvelle fois, il s'agit d'un fusil à un coup, puisque cette dotation ne pourra pas être reconduite par le même procédé en 1994.

- On utilise des cessions d'actifs pour couvrir des frais de fonctionnement. Ce n'est incontestablement pas le fait d'une saine gestion.

3.2 Des prévisions de recettes publicitaires trop optimistes.

40 % des ressources supplémentaires prévues en 1993, pour l'audiovisuel public reposent sur des prévisions de rentrée de recettes publicitaires, qui sont pour le moins, optimistes.

En effet, les recettes publicitaires pour 1993 pour l'ensemble des organismes de l'audiovisuel devraient augmenter de 17,65 % (soit pour France 2, une augmentation de 17,6 % et pour France 3 de 35,2 %).

Ces prévisions sont elles réalistes ?

Votre rapporteur pour sa part note que :

- L'IREP prévoit pour 1993 une croissance du marché de la publicité télévisée comprise entre 6,5 % et 9 %. Même en prenant l'hypothèse haute (9 %) il apparaît que les prévisions des pouvoirs publics sont près de deux fois supérieures à celles de cet institut de prévision ; l'écart est considérable.

- que les prévisions de recettes sur 1992 extrapolent la situation à partir des 9 premiers mois de l'année, or, les indications données par les régies publicitaires laissent percevoir un ralentissement sur le dernier semestre ;

- que s'il est exact que les changements intervenus dans les régies publicitaires peuvent permettre une amélioration, le changement dans un premier temps, apporte au contraire un élément d'incertitude ;

- enfin, les prévisions pour 1993 ne tiennent pas compte des effets éventuels des dispositions qui seront votées de la loi Sapin.

* * *

*

Votre rapporteur doit donc dénoncer ces artifices qui promettent des ressources que rien ne garantit aujourd'hui.

Il estime indispensable de substituer à «cette cavalerie» un financement plus orthodoxe de l'audiovisuel public qui repose principalement sur la redevance complétée, sans excès, par les ressources publicitaires.

* *

*

Votre commission des finances exerce, dans ce secteur comme dans les autres, et comme l'exige la Constitution, les pouvoirs et les devoirs de contrôle de l'utilisation faite des deniers publics qu'en fait le gouvernement. La balle est maintenant dans son camp!

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 5 novembre 1992, la Commission des Finances a procédé à l'examen du budget de la communication audiovisuelle pour 1993 (article 63 et ligne 46 de l'état E annexé à l'article 59) sur le rapport de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial.

Après avoir précisé que les crédits inscrits au titre de la communication audiovisuelle dans le projet de loi de finances pour 1993 étaient en augmentation de 10,4 %, M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a souligné que cette progression apparente masquait un désengagement de l'Etat dans ce secteur.

Il a estimé qu'une nouvelle fois la politique suivie par le Gouvernement ne réglait pas, de façon durable, le besoin de financement et les principaux problèmes de l'audiovisuel public.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a constaté un désengagement de l'Etat en raison d'une part de l'importance de la progression résultant des seules ressources propres des organismes de l'audiovisuel, principalement les recettes publicitaires, et d'autre part de la débudgétisation que constituait le financement d'une partie des budgets de fonctionnement des chaînes publiques par des cessions d'actifs. .

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a alors précisé que près de 40 % du 1,3 milliard de francs de ressources supplémentaires provenaient de l'augmentation des ressources publicitaires.

Il a considéré que ces prévisions étaient sans aucun doute optimistes. Le rapporteur spécial a, en effet, estimé que les prévisions de recettes publicitaires retenues par le Gouvernement, pour 1993, se fondaient sur les résultats enregistrés au cours du premier semestre de l'année en cours, et qu'elles ne tenaient pas suffisamment compte du ralentissement de l'activité intervenu depuis, ni des récentes prévisions des instituts de conjoncture. Dès lors, il s'est demandé si les aléas susceptibles d'affecter ces recettes ne risquaient pas de menacer le financement des chaînes publiques.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a d'autre part regretté qu'une partie du fonctionnement des chaînes publiques, et notamment d'Arte, soit financée par une dotation prélevée sur un nouveau compte d'affectation spéciale qui doit être alimenté par des cessions d'actifs publics, ce qui conduit, de fait, à une débudgétisation.

Le rapporteur spécial a, ainsi, observé que ce mode de financement, par nature non reconductible, ne réglerait pas, de façon durable, les besoins de financement de l'audiovisuel public.

Concernant le financement d'Arte, le rapporteur spécial a souligné le coût supplémentaire que représentait la diffusion de la chaîne culturelle par voie hertzienne, tout en observant qu'en Allemagne l'essentiel du financement était à la charge des abonnés, alors qu'en France il reposait sur des fonds publics.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a alors estimé que la diffusion de la chaîne Arte sur le cinquième réseau hertzien constituait à la fois une erreur financière, une faute stratégique et un contresens culturel, la télévision n'étant qu'un instrument d'éveil à la culture.

Le rapporteur spécial a ensuite évoqué le rétablissement financier des chaînes France 2 et France 3 et s'est félicité de la remontée de leur audience qui s'explique, en grande partie, par les progrès enregistrés en matière de programmes.

Enfin, après avoir rappelé que les incertitudes qui affectaient le financement de l'audiovisuel public étaient trop nombreuses, M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a recommandé à la commission de demander au Sénat de rejeter le budget de l'audiovisuel pour 1993 et donc l'article 63 du projet de loi de finances et la ligne 46 de l'état E annexé à l'article 59.

A la suite de cet exposé, un large débat s'est instauré auquel ont participé MM. Christian Poncelet, président, Jean Arthuis, rapporteur général, Louis Perrein, Maurice Blin, René Trégouët et Emmanuel Hamel.

M. Christian Poncelet, président, s'est inquiété des faibles résultats du plan câble en France en comparaison des succès enregistrés en Allemagne. Il a également déploré l'absence de crédits suffisants consacrés à la résorption des zones d'ombre.

A M. Louis Perrein, qui s'interrogeait sur la situation du câble, M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a indiqué que la France comptait à ce jour moins d'un million d'abonnés pour 4,6 millions de prises raccordables alors que le câble allemand avait, pour sa part, 9 millions d'abonnés. Il a expliqué l'insuccès du câble français par une erreur de choix technologique initiale ainsi que par l'absence de réflexions cohérentes sur l'affectation des différents supports.

A M. Maurice Blin, il a indiqué que l'amélioration des programmes de France 2 et France 3 s'expliquait en effet par des moyens financiers supplémentaires, mais également par une réorganisation de ces deux chaînes.

A M. René Trégouët, il a répondu qu'à sa connaissance, la position dominante de Canal + sur le satellite télécom 2 A s'expliquait par l'absence d'autres projets concurrents.

A M. Emmanuel Hamel, il a indiqué que la réorganisation de France 3 avait permis de redéployer les moyens entre le siège et les antennes régionales.

A M. Jean Arthuis, rapporteur général il a confirmé que le réassujettissement de la Sept au prélèvement en faveur du compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels prévu par la loi de finances était la conséquence logique de la création de la chaîne franco-allemande Arte.