

N° 385

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

Annexe au procès verbal de la séance du 13 juin 1991.

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 du secteur audiovisuel,

Par M. Jean CLUZEL,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gietschy, Yves Guena, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Audiovisuel - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXAMEN EN COMMISSION	11
AVANT-PROPOS	17
INTRODUCTION - PLAIDOYER POUR LA TELEVISION PUBLIQUE	19
CHAPITRE PREMIER - UNE NECESSITE IMPERIEUSE : TRAITER GLOBALEMENT DE LA QUESTION DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL	25
A - L'AUGMENTATION DE LA REDEVANCE, LES REMBOURSEMENTS DES EXONERATIONS, LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	27
B - LA STRUCTURE DU CAPITAL DES DIFFUSEURS	28
C - LE TRAITEMENT SPECIFIQUE DES CHAINES THEMATIQUES	29
D - LA QUESTION DE LA PUBLICITE	30
E - UN ALLEGEMENT DE LA REGLEMENTATION	31
F - LES RAPPORTS PRODUCTEURS-DIFFUSEURS	32
G - LES AUTRES MESURES	33
H - L'AUTORITE DE REGULATION	34
I - VERS UNE POLITIQUE GLOBALE POUR LE SECTEUR AUDIOVISUEL	34

	<u>Pages</u>
CHAPITRE II - LES INTENTIONS DES UNS SONT-ELLES DIFFERENTES DES REALISATIONS DES AUTRES,	37
A - LES INTENTIONS	37
1. La présidence commune	37
<i>a) Définition de la loi de 1989</i>	<i>37</i>
<i>b) La présidence commune en 1990</i>	<i>38</i>
<i>c) La présidence commune en 1991</i>	<i>39</i>
2. Les moyens budgétaires	45
<i>a) Le budget pour 1990</i>	<i>45</i>
<i>b) Les modifications budgétaires apportées en 1991</i>	<i>46</i>
3. Quelle ambition déclarée pour Antenne et FR 3 ?	57
B - L'OFFRE DE PROGRAMMES DES CHAINES EN 1990	61
1. Les différences de politiques de programmation en 1990 ..	61
2. L'évolution de l'offre 1989-1990	73
<i>a) TF 1</i>	<i>73</i>
<i>b) Antenne 2</i>	<i>74</i>
<i>c) FR 3</i>	<i>76</i>
<i>d) La Cinq</i>	<i>77</i>
<i>e) M 6</i>	<i>78</i>
3. L'évolution de l'audience 1989-1990	79
C - LA REDEVANCE EN EUROPE	85

	<u>Pages</u>
CHAPITRE III - CE QU'IL FAUT BIEN APPELER LA POLEMIQUE SUR LES COMPTES D'ANTENNE 2 ET DE FR 3	95
A - ANTENNE 2	95
1. Le rapport provisoire de la Cour des Comptes sur Antenne 2 (1985-1989 avec actualisation en 1990)	95
<i>a) Le rappel des faits</i>	<i>95</i>
<i>b) Les observations provisoires de la Cour sur Antenne 2</i>	<i>97</i>
<i>c) Les obligations de service public</i>	<i>109</i>
<i>d) La rigidité des mécanismes</i>	<i>111</i>
<i>e) Une stratégie insuffisante de programmes</i>	<i>113</i>
2. L'audit du Cabinet Coopers et Lybrand pour 1990	119
<i>a) Définitions</i>	<i>120</i>
<i>b) Comparaison du budget 1990 et de l'estimé 1990 (résultat courant)</i>	<i>123</i>
<i>c) Estimation du résultat 1990 et de la situation nette au 31 décembre 1990</i>	<i>127</i>
<i>d) Appréciation des procédures comptables et budgétaires et du contrôle de gestion</i>	<i>131</i>
<i>e) Appréciation générale sur la gestion 1990</i>	<i>135</i>
3. Le budget adopté pour 1991 en conseil d'administration ..	140
4. Le bilan provisoire des contrats d'objectifs	149
<i>a) La complémentarité entre Antenne 2 et FR 3</i>	<i>149</i>
<i>b) Le respect des objets quantitatifs</i>	<i>152</i>
B - FR 3	155
1. Le rapport provisoire de la Cour des Comptes sur FR 3 (1985-1989 avec actualisation en 1990)	155
<i>a) Des outils comptables déficients</i>	<i>156</i>
<i>b) La collaboration avec la Sept</i>	<i>160</i>
<i>c) La production à FR 3</i>	<i>163</i>
<i>d) L'outil de production</i>	<i>165</i>

	<u>Pages</u>
2. L'audit du Cabinet Coopers et Lybrand pour 1990	170
<i>a) Comparaison entre le budget 1990 et la prévision de réalisations pour 1990</i>	171
<i>b) Estimation du résultat 1990 et des capitaux propres au 31 décembre 1990</i>	175
<i>c) Projet de budget pour 1991</i>	177
<i>d) Evaluation des procédures comptables et budgétaires et du contrôle de gestion</i>	179
3. Le budget adopté pour 1991 en conseil d'administration ..	181
<i>a) Le budget pour 1991</i>	182
<i>b) Les mesures d'amélioration de la gestion prévues dès 1991</i> ...	186
 C - LE RAPPORT PROVISOIRE DE LA COUR DES COMPTES SUR LA PRESIDENCE COMMUNE	 191
 D - DE LA SEPT A LA CHAINE CULTURELLE EUROPEENNE .	 197
 CHAPITRE IV - LES PERSONNELS	 207
 A - LA TRES DELICATE QUESTION SOCIALE	 207
1. Une méthode critiquable	207
2. La nécessité de responsabiliser	208
3. Les effets pervers d'une tutelle omni-présente	209
4. Les mesures annoncées pour la gestion du personnel	210
 B - LE PERSONNEL A ANTENNE 2	 212
1. Le personnel permanent	212
2. Les collaborateurs extérieurs	214
3. L'évolution de la masse salariale	214
4. La politique de gestion du personnel	217

	<u>Pages</u>
C - LE PERSONNEL A FR 3	219
1. Les effectifs	219
2. La question des journalistes à FR 3	221
<i>a) Le règlement des disparités constatées en 1988</i>	221
<i>b) L'intégration des journalistes pigistes "permanents"</i>	222
 CHAPITRE V - LA PUBLICITE SUR LES CHAINES PUBLIQUES .	 227
 A - LA REGIE D'ANTENNE 2	 227
1. Les relations chaîne/régie	227
2. L'évolution des ressources	230
 B - LES REGIES PUBLICITAIRES A FR 3	 237
1. L'organisation des régies	237
2. Le fonctionnement des régies en 1990	239
3. L'organisation de la présidence commune en 1991	242
4. Le bilan de la présidence commune	245
 C - LA QUESTION DE LA COUPURE UNIQUE	 246
1. Les dispositions en vigueur	246
<i>a) La loi de 1986</i>	246
<i>b) La directive "Télévision sans frontières"</i>	246
2. L'étude du BIPE	248
<i>a) L'impact théorique de la directive</i>	250
<i>b) Les résultats</i>	250
<i>c) Les effets réels probables de l'application de la directive</i>	251
<i>d) Les conséquences sur les parts de marché</i>	253
3. L'évolution des esprits	255

	<u>Pages</u>
D - LA DELICATE QUESTION DE LA DISTRIBUTION	262
1. Les textes en vigueur	262
2. Les caractéristiques publicitaires du secteur de la distribution	262
a) Une étude de 1988	262
b) Une étude de février 1991	265
c) Une estimation du marché	267
3. La position de la Presse Quotidienne Régionale	269
a) Une opposition constante	269
b) Une opposition argumentée	271
E - LE PARRAINAGE	275
1. Une définition affinée pour le parrainage	276
2. Le constat du C.S.A. en 1990	277
3. Les propositions du C.S.A.	278
a) Le caractère lacunaire des règles de fond pour les chaînes privées	278
b) Les insuffisances du contrôle sur les chaînes publiques	279
4. L'avenir du parrainage	281
 CHAPITRE VI - LA RESURGENCE DE LA POLEMIQUE SUR LES QUOTAS	 283
A - LES TEXTES EN VIGUEUR	283
1. Les dispositions du décret "diffusion"	283
a) Une nouvelle définition de l'oeuvre audiovisuelle	284
b) Une définition affinée de l'Oeuvre d'Expression Originale Française	284
c) Une définition des oeuvres originaires de la C.E.E.	285
d) Les obligations de diffusion	286

	<u>Pages</u>
2. Les dispositions du décret "production"	286
3. Les dispositions de la directive "télévision sans frontières"	288
a) <i>L'oeuvre communautaire</i>	288
b) <i>Les quotas de diffusion</i>	289
c) <i>Les quotas de production</i>	289
d) <i>La libre circulation</i>	290
4. Les dispositions de la convention sur la directive "télévision sans frontières"	291
5. La convention sur la télévision transfrontières du Conseil de l'Europe	291
B - L'APPLICATION DES QUOTAS EN 1990	292
C - QUELLES CONSEQUENCES EN RAISON DE CET ENCHEVETREMENT DE TEXTES?	299
1. Le protectionnisme culturel : les définitions des oeuvres ..	299
2. La limitation des quotas de diffusion	300
CHAPITRE VII - LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE FRANCAISE	303
A - LE BILAN DU CENTRE NATIONAL DE LA CINEMATOGRAPHIE POUR 1990	306
1. Le volume horaire de la production	306
2. Le financement de la production	307
a) <i>Les producteurs</i>	307
b) <i>Le COSIP (Compte de Soutien aux Industries de Programmes)</i>	308
c) <i>Les diffuseurs</i>	308

	<u>Pages</u>
3. L'analyse par genre	309
<i>a) La fiction</i>	309
<i>b) L'animation</i>	312
4. Les autres aides à l'animation	315
<i>a) Les aides spécifiques à l'animation</i>	315
<i>b) Les documentaires, magazines et spectacles</i>	317
B - PART DES DIFFUSEURS DANS LE FINANCEMENT DE LA PRODUCTION	324
1. La contribution des diffuseurs au financement de la production audiovisuelle	324
2. Le doublement des ressources des diffuseurs de 1982 à 1990	325
3. La contribution des diffuseurs au financement de la fiction	328
4. Le besoin de financement des diffuseurs par heure de production	331
C - LE SECOND MARCHÉ OU L'ARLESIENNE DE L'AUDIOVISUEL	334
1. Une définition approchée	335
2. Un marché quantitativement inexistant en source et en volume	336
<i>a) L.T.N.A.</i>	336
<i>b) Les stocks des chaînes</i>	336
<i>c) Les préachats sur devis</i>	337
<i>d) Les achats sur produits achevés</i>	338
3. La question des ayants droit	338

	<u>Pages</u>
CHAPITRE VIII - LE MARCHE PUBLICITAIRE	345
A - BILAN	345
1. Les chiffres SECODIP pour la télévision	345
2. Le bilan annuel de l'I.R.E.P. (Institut de Recherches et d'Etudes Publicitaires)	351
3. L'analyse du marché par le C.M.I. (Comité Marketing International du groupe information de Publicité IP)	356
B - LES PRATIQUES DU MARCHE PUBLICITAIRE ET LA CONCENTRATION DES CENTRALES D'ACHAT PUBLICITAIRES	359
1. Un problème qui n'est pas nouveau : le rapport du Conseil de la Concurrence de 1987	359
2. L'autosaisine du Conseil de la Concurrence	371
<i>a) L'autosaisine</i>	<i>371</i>
<i>b) La procédure contradictoire</i>	<i>372</i>
<i>c) Les réactions de la profession</i>	<i>373</i>
2. La concentration du marché	379
<i>a) La demande d'Eurocom au Ministère de la Concurrence</i>	<i>379</i>
<i>b) L'avis du Conseil</i>	<i>381</i>
<i>c) L'arrêté du 3 septembre 1990</i>	<i>384</i>
<i>d) Les réactions des professionnels</i>	<i>385</i>
4. Quelles améliorations pour le marché publicitaire ?	388
CONCLUSION	391

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 13 juin 1991, la Commission des Finances a procédé à l'examen du rapport d'information sur l'état de l'audiovisuel public en 1991 présenté par **M. Jean Cluzel, Rapporteur spécial des crédits de la Communication.**

M. Jean Cluzel, Rapporteur a tout d'abord indiqué qu'à un moment où les responsables de "l'audiovisuel public" venaient de changer, il était particulièrement important que la Commission des Finances fasse connaître à nouveau sa position.

Il a regretté qu'aux bouleversements constant du paysage audiovisuel public depuis plus de 10 ans se soit ajoutée une polémique stérile et inutile.

M. Jean Cluzel a indiqué que deux documents, l'un provenant du cabinet d'audit Coopers et Lybrand, l'autre de la Cour des comptes, permettaient de faire taire les polémiques et contribuaient à la sérénité des débats par les éclaircissements qu'ils apportent

Le rapporteur a ensuite rappelé que les causes des difficultés du secteur public étaient à la fois structurelles et conjoncturelles.

Parmi les causes structurelles des déficits cumulés d'Antenne 2 et de FR3, il a cité les exonérations de redevance non compensées budgétairement entre 1982 et 1990.

La multiplication des diffuseurs privés et singulièrement la privatisation de TF1, le lancement du plan câble et encore le projet de télévision directe par satellite ont montré à l'évidence que la volonté de libéraliser le paysage audiovisuel français ne s'est pas accompagnée d'une détermination des priorités qui auraient permis un développement harmonieux de ces différents supports.

Concernant les causes conjoncturelles, M. Jean Cluzel a indiqué que le secteur public subissait les effets d'une loi du "toujours plus" à travers la poursuite de l'inflation législative et réglementaire avec la loi du 17 janvier 1989 créant le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, la loi du 2 août 1989 sur la présidence commune et les décrets du 17 janvier 1990 prévoyant l'instauration de quotas de production et de diffusion en matière audiovisuelle.

A ces causes se sont ajoutées, selon le Rapporteur, les difficultés sociales et les querelles de personnes.

M. Jean Cluzel, Rapporteur spécial, a rappelé que la solution de la crise permanente du secteur public ne pourrait être trouvée sans un traitement global du financement de l'audiovisuel public et privé, recommandé depuis longtemps par la Commission des finances du Sénat.

Il a rappelé les décisions prises par M. Michel Rocard pour 1991 et 1992 et a souhaité que les engagements financiers du Gouvernement trouvent une régularisation devant le Parlement. En effet, outre les 500 millions de francs pris sur le chapitre 54-90 du budget des charges communes, le Gouvernement s'est engagé à augmenter de 1 milliard de francs le budget d'Antenne 2 et de FR3 en 1992 et a autorisé ces chaînes à adopter des budgets en déséquilibre global de 550 millions de francs en 1991 sans que le Parlement, qui vote ces crédits, n'ait été appelé à donner son avis ni même consulté.

M. Jean Cluzel a souligné l'impossibilité vraisemblable pour le Gouvernement, dans le contexte budgétaire actuel, de rembourser le montant global des exonérations qui s'élève à 2 milliards de francs. Il a souhaité un échelonnement de ces remboursements, tout en évoquant les possibilités d'une évolution de la redevance et des résultats que pourrait annexer une lutte accrue contre la fraude.

Il a décrit l'éventail des mesures possibles pour répondre aux besoins financiers du secteur public. Parmi celles-ci, il a cité une remise à niveau du montant de la redevance au niveau des principaux pays européens et la possibilité de fixer l'assiette de la redevance non plus par foyer mais par poste, avec une imposition dégressive en fonction du nombre de postes.

Cette modification, dont les conséquences et les effets restent à étudier, permettrait à la fois d'augmenter le revenu de la redevance et de lutter efficacement contre la fraude.

Ces mesures ponctuelles devraient, selon le Rapporteur, suivre des efforts importants d'assainissement budgétaire et être notamment accompagnées de mesures touchant les règles de publicité à la télévision et d'encouragements au secteur de la production.

En conclusion, le Rapporteur a souhaité que le Gouvernement entende la voix du Sénat.

M. Yves Guéna est intervenu pour souligner que l'un des vices du secteur audiovisuel était, selon lui, l'existence d'une instance de régulation.. Il s'est opposé à tout démembrement de la République conduisant la puissance publique à déléguer une partie des ses responsabilités en matière d'administration. Il a suggéré que ce soit le Gouvernement qui prenne les décisions même si celui-ci a compétence liée.

M. Jacques Delong a indiqué sa perplexité sur le montant des exonérations de redevance et de son accroissement annuel. Il a souligné la problématique morale de la fraude.

M. Jean Clouet s'est interrogé sur l'importance comparée des secteurs publics en Europe.

M. Emmanuel Hamel a souhaité que les analyses du Sénat ne soient pas détournées de leur sens. Il appartient, selon lui, au Gouvernement de prendre en compte ces analyses et de faire des propositions au Parlement qui en jugera.

M. Christian Poncelet, Président, s'est interrogé sur la prise en compte du ralentissement du marché publicitaire sur le financement du secteur public et sur la part trop peu importante de la région dans la programmation de FR3 dont la mission, à l'origine, était d'être une télévision régionale. Il a souhaité connaître l'état d'engagement des crédits en ce qui concerne le plan câble.

Il a approuvé les propos de M. Yves Guéna et a souligné l'importance d'un assainissement préalable à la création de ressources supplémentaires.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a fait remarquer que le téléspectateur était naturellement conduit à comparer le montant de la redevance et la qualité des programmes. Il lui est apparu, qu'en l'état actuel de ceux-ci, il paraissait difficile de demander une augmentation de la redevance sans faire un effort supplémentaire au niveau de la qualité.

M. Jean Cluzel, Rapporteur spécial, a approuvé les propos de M. Yves Guéna en indiquant que le succès des autorités de régulation dans les pays anglo-saxons ne paraissent pas transposables aux mentalités latines.

Concernant le débat sur l'augmentation de la redevance, il a rappelé qu'il avait constamment appelé de ses vœux des efforts de restructuration et une amélioration de la gestion qui à ses yeux sont des préalables indispensables à la progression des ressources.

Il a rappelé le consensus existant pour l'augmentation de la redevance et a indiqué que Mme Tasca, ministre de la communication, le C.S.A. et le président commun d'A2 et de FR3 l'appellent publiquement de leurs vœux. Le Sénat et sa commission des finances ont donc pour rôle de poser le problème et de laisser au Gouvernement le soin de proposer au Parlement des solutions.

La commission des finances a décidé d'approuver les conclusions du rapport d'information présenté par M. Jean Cluzel, rapporteur spécial du budget de la communication.

AVANT-PROPOS

Depuis le mois d'octobre 1990, le secteur public de l'audiovisuel est atteint d'un mal nouveau, le dernier et peut-être le seul qui lui manquait encore : la polémique.

Cette polémique, regrettable à tous égards, doit s'éteindre au plus tôt et les responsables consacrer leurs efforts au redressement du secteur public.

Le changement des responsables de l'audiovisuel public en 1991, après deux ans de conflit entre les autorités de tutelle et les dirigeants des chaînes, offre l'opportunité de voir la situation se débloquer.

Il convient de ne pas laisser passer cette chance.

Votre Rapporteur a souhaité présenter une nouvelle fois les analyses de la Commission des Finances et contribuer à faire taire la polémique sur la gestion en présentant largement les résultats de l'audit effectué par le Cabinet Coopers et Lybrand sur les comptes de 1990 et les indications contenues dans les rapports provisoires de la Cour des Comptes sur la gestion d'Antenne 2 et de FR 3 de 1985 à 1989 avec actualisation en 1990.

Le débat, quant à lui, n'est pas nouveau. Si la situation s'est aggravée d'années en années, c'est bien faute -pour les responsables- de n'avoir pas entendu ou pas voulu entendre les avertissements répétés de la Commission des Finances du Sénat.

La nouveauté du débat en 1991 tient à son caractère public et au "contournement" des instances administratives et politiques.

C'est en effet très largement par voie de presse que les besoins de financement du secteur public ont été exprimés. La concertation interministérielle normale et le recours à l'arbitrage du Premier Ministre s'inscrivant dans ce contexte, chacun a pu, par les journaux, suivre l'état d'avancement d'une négociation difficile.

De même, les très importantes décisions financières qui ont été prises n'ont en aucune façon reçu l'aval du Parlement.

- 500 millions de francs ont été octroyés à Antenne 2 et ponctionnés sur le chapitre 56-40 du budget des charges communes sans que soient estimées les conséquences sur l'ensemble des entreprises publiques ;
- un milliard de francs supplémentaire a été promis pour 1992 à Antenne 2 et à FR 3 sans que l'on indique comment il sera financé et s'il s'ajoute ou remplace la progression normale des crédits d'une année sur l'autre. Le Parlement en jugera lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1992.
- les budgets d'Antenne 2 et de FR 3 ont été adoptés en déséquilibre de 550 millions de francs, financés par l'emprunt.

L'ensemble de ces éléments correspond à une augmentation du budget global d'antenne 2 et de FR 3 de 1 050 millions de francs en 1991 et de 1 milliard de francs en 1992, sans qu'à aucun moment le Parlement n'ait eu à en connaître.

Ces simples faits expliquent le caractère détaillé et approfondi de l'examen auquel votre Rapporteur s'est livré.

INTRODUCTION

-§-

PLAIDOYER POUR LA TÉLÉVISION PUBLIQUE

Le microcosme parisien intra-périphérique ne cesse de bruisser des rumeurs, cent fois annoncées, de la mort du secteur public de l'audiovisuel.

C'était également le cas en 1990 d'un groupuscule -étonnement muet aujourd'hui- qui prônait un financement exclusivement public pour les chaînes publiques. C'est toujours, aujourd'hui, le cas de l'association "Les pieds dans le PAF" qui avait organisé les "funérailles" (décommandées) de la télévision publique.

Quelles que soient les motivations qui avaient présidé au débat sur le financement de l'audiovisuel public durant toute une partie de l'année 1990, un cran supplémentaire a été franchi lorsque ceux-là mêmes, qui doivent diriger et définir les orientations du secteur public, se sont mis, à coup d'interviews, de déclarations, et de "divers" moyens, à le dénigrer systématiquement.

Votre Rapporteur a déjà dénoncé cette campagne pathétique au cours de laquelle -sous couvert d'une vertueuse indignation- on a mis en réel danger tout un secteur pour aboutir à la démission de dirigeants qui n'avaient pas l'aval du pouvoir; péché originel impardonnable.

Cette campagne s'est poursuivie après la démission de l'équipe dirigeante d'août 1989 à décembre 1990 afin de débloquent -contre l'avis du ministère du Budget- les fonds que l'on estimait nécessaires au financement du secteur audiovisuel.

On a pu alors entendre parler de "gâchis" et de secteur "sinistré", termes -on s'en doute- propres à remobiliser un personnel découragé par le primat des luttes partisans sur l'intérêt de l'entreprise!

Une fois de plus, les "convenances" les plus élémentaires manquent au débat, débat dirigé par ceux qui font

la télévision qu'ils aiment sans trop se référer aux goûts du public.

Témoin l'émission "Bouillon de Culture" du 6 avril 1991, présentée sur Antenne 2 à 22 heures 30.

Le catastrophisme de l'intelligentsia

Dans cette émission, à laquelle participaient M. Hervé BOURGES, M. Philippe TESSON, M. Michel PICCOLI et M. Vittorio GASSMAN, on a pu entendre présenter une fois de plus le constat de la mort de la télévision.

Réalisant un distinguo subtil entre télévision d'Etat et télévision publique, M. PICCOLI a déclaré :

"C'est une télévision libre mais c'est une télévision morte. Il faut donc que MM. MITTERRAND, BOURGES et CHARASSE recréent la télévision publique. La recréer."

Il appelait, par ailleurs à une *"reprise en main par l'Etat de ce moyen d'éducation politique et culturelle gigantesque"*. Poursuivant dans la même voie, M. PICCOLI définissait la spécificité de la télévision publique comme étant un instrument idéal *"d'éducation politique, d'information et de plaisirs et de distractions."*

Cette conception très interventionniste du rôle de l'Etat s'accompagne de l'expression nostalgique de la télévision d'antan :

"Quand la télévision est née en 1954, de 1954 à 1970, on parle de ses présidents qui étaient merveilleux... La télévision était superbe, magnifique."

L'une des raisons de cette dégénérescence mortelle de la télévision c'est, selon M. Bernard PIVOT, *"les dictats de la publicité, de la part de marché"*.

Alors intervenait le cri de Michel PICCOLI qui donne l'idée de son désarroi : *"la publicité nous n'en pouvons plus, téléspectateurs"*.

M. Philippe TESSON, s'interroge, pour sa part, sur *"la question de savoir à quoi sert la télévision publique ? Faut-il une télévision publique ?"*

"La télévision publique, dans nos démocraties occidentales, depuis que la télévision privée existe, joue, se conduit comme la télévision privée et c'est là, je crois, le problème fondamental".

"Quoi qu'on en dise, rétorque M. TESSON en parlant de M. BOURGES, il va quand même travailler avec l'audience et l'audimat, surtout compte tenu des difficultés financières auxquelles il va se trouver..."

Votre Rapporteur n'a pas besoin de souligner ces déclarations, la référence au mythe de l'O.R.T.F. paré de toutes les vertus, les effets catastrophiques de la publicité, la concurrence avec les chaînes privées -que l'on qualifie volontiers de médiocres- que le service public copie... et y perd son âme, l'inquiétante référence à l'éducation politique par la télévision qui en dit long sur l'enjeu qu'est la télévision pour certains.

Face à tout cela, les réponses de M. BOURGES furent intéressantes.

Citant Mme Françoise GIROUD, M. BOURGES rappelait que *"dans nos milieux politiques, dans nos milieux intellectuels, dans nos milieux médiatiques français, on souhaiterait avoir sur les chaînes publiques les programmes de la SEPT et l'audience de TF 1". "ça n'existe nulle part ailleurs ça"*.

Il s'affirme alors partisan d'un secteur mixte au sein duquel la télévision publique, qui ne saurait être une télévision ghetto, apporte une différence en s'adressant au plus grand nombre mais en adoptant des méthodes qui sont différentes de la télévision commerciale.

Pédagogue, il rappelle qu'*"il n'y a pas de téléspectateurs pour la télévision publique et qu'il n'y a pas de télévisions privées pour d'autres téléspectateurs ; il y a un large public. Simplement, la télévision publique doit avoir une exigence que n'a pas la chaîne commerciale qui, elle, recherche le profit"*.

Ce respect du téléspectateur, cette exigence du service public, conduisent à s'intéresser aux goûts de ceux qui regardent et donc de tenir compte de l'audimat car, devait ajouter M. BOURGES, *"je ne ferai pas des émissions pour un public qui n'existe pas"*.

Il souligne que la publicité est nécessaire au secteur public, en partie parce que sinon *"la chaîne dépendrait totalement de l'Etat"*. Il reconnaît que *"si nous n'avions que la redevance, nous dépendrions complètement de l'Etat"* même s'il s'avère partisan d'une augmentation de celle-ci.

L'exigence de service public ne se définit pas théoriquement; il répond au constat de mort de la télévision en relevant *"qu'il y a quand même sur Antenne 2 "Bouillon de Culture", "Caractères" de Bernard RAPP, les émissions médicales, "Envoyé spécial", "Carnets de route", "les Chemins de la Liberté" qui viennent*

de passer, les émissions du Commandant COUSTEAU." Et sur FR 3, "Continental", "Océaniques", "Thalassa", "Regards de Femmes", "Traverses", "Faut pas rêver", "D'un soleil l'autre"(1).

"Les exigences du service public c'est de ne pas être racoleur ; c'est de ne pas essayer d'atteindre un public avec les moyens de la facilité mais avec les moyens du talent et en permettant aux gens de venir chez nous. Mais je ne veux pas non plus enfermer les chaînes de service public dans un ghetto culturel réservé à une petite élite."

Ce qui suppose de rappeler qu'il existe des jeux intelligents, qu'aucune chaîne ne peut se passer de retransmissions sportives mais qu'il ne s'agit pas évidemment de "mettre tous les soirs "Bouillon de Culture" à 20 heures 30 ou je n'ai plus qu'à fermer la porte."

Au contraire, ajoute M. BOURGES, "on peut essayer -c'est là peut-être que le talent vient en plus- d'avoir des émissions de grande qualité et de grande exigence qui soient "entendues" par le public".

A ceux qui constatent la mort du service public, il suffit de faire remarquer que "les chiffres sont là : trois fois plus de documentaires et de magazines sur FR 3 que sur les chaînes commerciales, et deux fois plus sur Antenne 2. Vous avez une réponse."

Le langage tenu par M. Philippe GUILHAUME, au crédit duquel on peut inscrire le choix de ces émissions qui répondent bien aux exigences de service public, n'était pas différent lorsqu'il notait devant les députés que :

"la critique concernant l'alignement sur les chaînes privées ne résiste pas à l'examen."

Faut-il rappeler que lors de la cérémonie des "Sept d'Or" (fin 1990), les télévisions publiques ont reçu 16 récompenses sur 23. On n'a pourtant retenu de cette soirée que les gesticulations de celui qui mettait "à terre" le service public grâce auquel il venait d'être récompensé.

Votre Rapporteur voudrait souligner une nouvelle fois, avec force, que la télévision publique française est de qualité, tant par les hommes qui y travaillent que par les émissions qu'ils bâtissent mais à condition, c'est évident, que les téléspectateurs fassent l'effort de "choisir" leurs programmes.

(1) Toutes ces émissions ont été créées avant fin décembre 1990.

Ces évidences furent hélas occultées depuis la nomination de M. GUILHAUME à la tête d'Antenne 2 et de FR 3 par une lutte partisane.

Comme le constate M. Bernard PIVOT :

"Il y a un an et demi, le C.S.A. -qui est l'organisme qui élit les patrons, notamment de la télévision, qui est un organe majoritairement composé de gens de gauche- a élu un président de droite -M. Philippe GUILHAUME-. Alors là, stupéfaction et, immédiatement, l'Etat a voulu avoir la peau de Philippe GUILHAUME."

Malgré cette guérilla, la télévision publique s'est redressée de septembre 1989 à décembre 1990, a développé des émissions de qualité et entrepris une modification des grilles de programmes qui devrait continuer de porter ses fruits.

Cette exigence de qualité et de respect du public ne saurait évidemment être la pâle copie d'une politique commerciale.

Votre Rapporteur se demande, du reste, si ce n'est pas le modèle de programmation publique qui devrait, à l'avenir, s'imposer aux télévisions privées ?

Cette satisfaction ne saurait cependant être acquise une fois pour toutes. Elle n'est pas à l'origine d'une action mais bien la résultante de multiples actions. La qualité à la télévision est sans cesse remise en question. Rien n'est plus facile que la médiocrité, ni plus exigeant que la qualité.

Il s'agit, en quelque sorte, de faire toutes les émissions que le public attend, quelquefois sans le savoir, avec une exigence de qualité que le public n'attend pas toujours. La qualité est enfin affaire de déontologie.

CHAPITRE I

-§-

UNE NÉCESSITÉ IMPÉRIEUSE : TRAITER GLOBALEMENT DE LA QUESTION DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL

Par lettre en date du 22 octobre 1990, votre Rapporteur avait écrit à M le Premier Ministre et 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.

Cette lettre avait pour objet de dénoncer un effet d'optique dans l'obtention de crédits supplémentaires sans mesures d'accompagnement du développement du secteur. Faute de cette vue d'ensemble, on risquait bien de faire perdre toute efficacité à l'effort indéniable de l'Etat et des contribuables. C'est pourquoi votre Rapporteur indiquait :

"L'examen auquel je me livre actuellement des crédits de la communication inscrits au projet de loi de finances pour 1991 confirme, une fois de plus hélas, l'état catastrophique de notre audiovisuel.

Le débat est rendu encore plus angoissant par le fait que se mêlent étroitement un enjeu industriel et un enjeu culturel. Il est certes de tradition de considérer que l'audiovisuel n'est pas une industrie comme les autres et qu'elle ne saurait se plier aux règles économiques classiques. Pourtant, la volonté des gouvernements successifs depuis 1974 a bien été, précisément, de placer l'audiovisuel dans le cadre d'une économie mixte où financement public et ressources privées coexistent.

Indéniablement, comme le montre le déficit cumulé de ce secteur (1,25 milliard de francs de pertes pour Antenne 2, La Cinq et M 6 en 1990), on ne trouve pas, dans les conditions actuelles du marché, les financements qui sont indispensables.

Cette situation se répercute bien évidemment sur l'industrie de la production.

Le trop lent -beaucoup trop lent- développement du câble, l'échec pathétique du satellite, le difficile positionnement du C.S.A. face au pouvoir de tutelle aggravent encore la situation. L'Etat fait un effort important en matière financière dans le cadre du budget pour 1991 mais en esquivant tous les problèmes de fond.

C'est pourquoi -au-delà de la dénonciation d'un véritable effet d'optique- il me semble que la commission des Finances du Sénat ne pourrait adopter ce budget que s'il était profondément amendé par un ensemble de propositions que j'avais déjà avancées dans le rapport de printemps."

L'analyse des correspondances ne manque pas d'intérêt au moment où d'importantes décisions viennent d'être prises pour le financement de l'audiovisuel public pour 1991 et 1992.

A. L'AUGMENTATION DE LA REDEVANCE, LES
REMBOURSEMENTS DES EXONÉRATIONS, LA LUTTE
CONTRE LA FRAUDE

Lettre de M. Jean Cluzel du 22 octobre 1990	Réponse de M. Michel Rocard du 15 novembre 1990	Réponse de M. Jack Lang du 4 décembre 1990	Réponse de Mme Catherine Tasca du 30 novembre 1990	Déclarations ou commentaires
Augmentation de la redevance de l'ordre de 10 %.	Le relèvement de la redevance dans la limite compatible avec notre politique anti- inflationniste.	Je suis persuadé que le niveau de la redevance française, qui poursuivra cependant une année de plus sa progression après la diminution si dommageable de 1987, est encore loin de ce que l'on observe dans les pays qui -est-ce un hasard ?- ont la meilleure télévision d'Europe.	Je me félicite du désir que vous exprimez de voir les taux de redevance se rapprocher du niveau moyen atteint dans les autres pays comparables d'Europe ainsi que le Gouvernement en a posé le principe dans son rapport au Parlement d'avril 1989. Cependant, la diminution des taux en 1987 et le blocage en 1988 entravent lourdement la réalisation de cet objectif.	Le 23 décembre, M. Michel Charasse prenait position contre un doublement ou un triplément de la redevance. Le 4 avril 1991, M. Pierre Bérégovoy n'excluait pas une augmentation tout en en soulignant le caractère inflationniste et le risque de voir s'aggraver les inégalités sociales.
Remboursement des exonérations de redevance.	Le remboursement des exonérations.	NEANT	Je partage aussi votre souci de voir les exonérations de redevance remboursées par l'Etat comme le Gouvernement s'y est engagé dans ce même rapport d'avril 1989, rompant ainsi avec une pratique contraire qui n'avait pas été mise en cause dans le vote des budgets de 1987 et de 1988 par la majorité parlementaire de l'époque.	Prises de position favorables de Mme Tasca, de M. Bourges. La position du Premier Ministre fait référence aux remboursements des exonérations nouvelles depuis 1990.
Absorption de la fraude.	NEANT	NEANT	NEANT	

La majeure partie des intervenants semblent maintenant favorables à une augmentation de la redevance. Seuls le Ministre de l'Economie et celui du Budget s'y opposent par respect des engagements de l'Etat de limiter le niveau des prix.

Dans son avis du 25 avril 1989, le C.S.A. avait également estimé que le produit de la redevance devait financer exclusivement les sociétés de programme et que l'Etat devait reverser à celles-ci l'équivalent des exonérations consenties.

Cette analyse du Conseil s'est vue confirmer en 1990 dans son deuxième rapport annuel dans lequel il prône un rattrapage des niveaux atteints chez nos partenaires européens.

Votre Rapporteur a fait une analyse exhaustive de ce problème dans le rapport. Il apparaît évident qu'une forte augmentation de la redevance de l'ordre de 10 % est indispensable pour que le Gouvernement tienne ses engagements sans pour autant réduire à l'excès les disponibilités globales pour 1992.

B. LA STRUCTURE DU CAPITAL DES DIFFUSEURS

Lettre de M. Jean Cluzel du 22 octobre 1990	Réponse de M. Michel Rocard du 15 novembre 1990	Réponse de M. Jack Lang du 4 décembre 1990	Réponse de Mme Catherine Tasca du 30 novembre 1990	Déclarations ou commentaires
Poser la question de l'actionnariat : le passage de 25 à 33 1/3 % serait un premier pas vers l'application à l'audiovisuel du droit des sociétés. Les difficultés de l'actionnariat de La Cinq comme de TF 1 montrent l'urgence d'une telle solution.	NEANT	Quelles ressources supplémentaires peut-on attendre d'un changement de la règle dite des 25 % concernant la structure du capital des diffuseurs ?	NEANT	Cette réforme de bon sens avait été adoptée par le Sénat sur proposition de MM. Chinaud, Cluzel, Bourguine et Raybaud le 12 juin 1989 lors d'un vote sur le projet de loi relatif à la sécurité et à la transparence du marché financier.

Cette modification proposée par le Sénat dès 1989 est évidente puisqu'elle conduit à l'application du droit commun des sociétés. Simple dans son principe, elle permettrait l'exercice d'une direction plus aisée de ces entreprises.

Concernant les entreprises publiques de l'audiovisuel, votre Rapporteur est favorable à l'ouverture du capital des diffuseurs publics à des capitaux extérieurs qu'ils soient publics ou privés.

Une telle ouverture, loin de soumettre le public à la dictature du marché, lui apporterait une exigence de gestion accrue qui viendrait heureusement compléter l'exigence de service public. Elle supposerait une claire définition de ce qui est du service public et de ce qui appartient à la sphère commerciale de manière à déterminer les missions de ces entreprises.

C. LE TRAITEMENT SPÉCIFIQUE DES CHAÎNES THÉMATIQUES

Lettre de M. Jean Cluzel du 22 octobre 1990	Réponse de M. Michel Rocard du 15 novembre 1990	Réponse de M. Jack Lang du 4 décembre 1990	Réponse de Mme Catherine Tasca du 30 novembre 1990	Déclarations ou commentaires
er la question de la préférence entre chaînes thématiques généralistes, entre chaînes de diffusion généralistes et chaînes thématiques.	NEANT	Je considère comme vous que l'avenir est au développement de chaînes complémentaires, thématiques par exemple, qui devraient relever d'obligations adaptées à leur situation	NEANT	

Le Ministre de la Culture rejoint les analyses de votre Rapporteur afin d'aboutir à un traitement spécifique des chaînes généralistes et des chaînes thématiques qui sont l'avenir de la diffusion câblée.

De ce point de vue, la loi portant modification de la réglementation des Télécommunications, récemment adoptée par le Parlement, a donné au C.S.A. les moyens de cette régulation en fixant sous forme contractuelle des objectifs négociés entre l'instance de contrôle et les chaînes.

Les décrets "câble" en cours de préparation vont dans le même sens, ce dont votre Rapporteur se félicite. Une analyse détaillée de ces dispositions est faite par ailleurs.

D. LA QUESTION DE LA PUBLICITÉ

C'est sur cette question qu'apparaît le grand "blocage" gouvernemental. La position exprimée par les ministres concernés n'a pas fondamentalement variée.

Pourtant, l'analyse faite, par ailleurs, par votre Rapporteur montre que dans un contexte de contraction des recettes publicitaires, ou plutôt dans un contexte de moindre évolution de celles-ci, aggravé par une application rendue trop stricte du parrainage due à la lettre du décret de 1987 qui le régit, les ressources globales du secteur diminuent.

Très concrètement, c'est l'avenir financier de chaînes privées qui est en cause. Cette position très rigide du Gouvernement pourrait cependant évoluer puisqu'un consensus paraît se dessiner pour autoriser la seconde coupure publicitaire sur M 6 et sur La Cinq. Votre Rapporteur a effectué une analyse exhaustive des conséquences de cette mesure notamment sur les ressources du secteur public. On rappellera que TF 1 a volontairement renoncé à cette possibilité.

Il convient néanmoins de remarquer que l'intégration des coupures dans les émissions suppose des modifications de la production. Un découpage des productions est en effet nécessaire pour tenir compte -comme cela est le cas aux Etats-Unis- des coupures. Votre Rapporteur remarque également que ce découpage est nécessaire dès lors que l'on souhaite exporter nos productions sur des marchés qui autorisent jusqu'à huit coupures publicitaires.

Cette remarque en amène une autre. Il ne suffit pas d'augmenter le nombre des coupures en taxant cette mesure de tous les biens. Le danger existe d'une fuite en avant.

Votre Rapporteur a également rappelé les mesures qui lui apparaissent comme étant indispensable pour desserrer les contraintes injustifiées du secteur public.

E. UN ALLÈGEMENT DE LA RÉGLEMENTATION

Lettre de M. Jean Cluzel du 22 octobre 1990	Réponse de M. Michel Rocard du 15 novembre 1990	Réponse de M. Jack Lang du 4 décembre 1990	Réponse de Mme Catherine Tasca du 30 novembre 1990	Déclarations ou commentaires
<p>maillards l'application corpus de règles raignantes, quelles soient la taille et la tion des chaînes, a me mauvaise tion. rois utile de inguer très nettement haines généralistes, ressant à des publics breux, des chaînes à tion thématique ou à le audience dressant à des bassins opulation inférieurs illions d'habitants). r ces dernières, plication stricte des es conduit clairement e asphyxie qui, pour lente, n'en est pas ns irréversible. Un gement des gations, voire une le suppression de es-ci devrait être isagé. Le public cherait alors en tion de la qualité de ui serait offert et de équation des grammes à ses besoins ses goûts. Il convient ouligner que cette pression entraînerait pas une ence de règles mais plication de celles idées au niveau opéen par la directive lévisions sans ntières".</p>	<p>NEANT</p>	<p>En quoi les exigences en matière de production d'oeuvres françaises, d'ailleurs inégalement respectées, diminuent-elles le marché publicitaire ?</p> <p>Je crois que les chaînes privées ont sollicité une autorisation en toute connaissance de cause et qu'il serait dangereux au-delà même des conséquences directes de ces mesures de s'engager dans une voie de réexamen permanent des conditions d'exploitation des chaînes au gré de leurs difficultés de rentabilisation.</p>	<p>La suppression de la réglementation en matière de diffusion audiovisuelle ne garantit en aucun cas la qualité des programmes proposés, comme le démontrent tant d'expériences étrangères.</p> <p>----- Les propositions que vous énumérez pour améliorer le fonctionnement des télévisions commerciales me paraissent donc peu adaptées à l'objectif d'amélioration de la qualité des programmes que vous poursuivez. Je me demande également en quoi les exigences en matière de production et de diffusion d'oeuvres françaises, d'ailleurs inégalement respectées, interdiraient la "recherche de la qualité des productions originales surtout en prime time". D'une manière générale, les chaînes privées généralistes ont sollicité leur autorisation en pleine connaissance de cause, rajoutant parfois sur les règles prescrites pour satisfaire à "un mieux disant culturel" qui a fait long feu. Il me paraîtrait dangereux de s'engager dans la voie d'un réexamen permanent des conditions d'exploitation des chaînes au gré de leurs difficultés financières.</p>	<p>La remise en cause des quotas institués par les décrets du 17 janvier 1990 en matière de production et de diffusion ainsi que la définition de l'oeuvre d'expression originale française contestés dès leur origine le sont plus que jamais aujourd'hui. Un allègement de ceux- ci est envisagé pour permettre un simple respect de la loi manifestement impossible à assurer aujourd'hui. La Commission européenne s'interroge sur leur conformité à la directive.</p> <p>La phrase à laquelle Mme Tasca fait référence est la suivante : "Le fait de faire jouer la logique de chaque secteur ne peut conduire, selon moi, qu'à une recherche de la qualité des productions originales surtout en prime time".</p>

Les différentes positions exprimées par le Ministre de la Culture et par celui de la Communication reflètent le blocage du débat actuel sur les quotas de diffusion et de production dont votre Rapporteur rend largement compte par ailleurs.

F. LES RAPPORTS PRODUCTEURS-DIFFUSEURS

Lettre de M. Jean Cluzel du 22 octobre 1990	Réponse de M. Michel Rocard du 15 novembre 1990	Réponse de M. Jack Lang du 4 décembre 1990	Réponse de Mme Catherine Tasca du 30 novembre 1990	Déclarations ou commentaires
<p>Il est toutefois nécessaire de poursuivre la réflexion à partir de deux idées : la séparation des producteurs et des diffuseurs ne doit pas être absolue mais la concentration verticale doit être évitée. Pour cela, le meilleur moyen semble d'obliger les diffuseurs à consacrer à la production indépendante une part croissante de leur chiffre d'affaires.</p> <p>Par ailleurs, les mesures annexes de financement de la production (Sofica, compte de soutien, etc...) doivent être profondément modernisées.</p>	<p>NEANT</p>	<p>Pour clore la liste, non exhaustive, de nos points d'accord, j'ajouterai que je fais miennes vos vues sur l'indépendance des producteurs et des diffuseurs.</p>	<p>NEANT</p>	<p>Cette idée est particulièrement importante dans le débat sur les quotas car en définitive seuls les quotas de production engagent</p> <p>Une timide réforme des procédures de sortie des Sofica a été adoptée lors du vote de la loi de finances pour 1991. Rien n'a été fait pour le compte de soutien déposé d'un rapport exhaustif sur le su</p>

Les relations entre producteurs et diffuseurs ont largement été analysées par l'excellent rapport de M. Georges Prost, Président de l'I.F.C.I.C.

Par rapport à nos voisins européens, on ne peut que constater une diminution progressive de la part que prennent les diffuseurs dans le financement de la production. Alors qu'en Allemagne, les diffuseurs financent quasiment intégralement la production, cette part n'est que de l'ordre de 40 % en France.

Cette situation alarmante s'aggrave des lenteurs de versement du compte de soutien et de la baisse tendancielle du point. De même, le fait pour les diffuseurs comme TF 1 de ne payer qu'à 90 jours a une incidence négative sur la trésorerie des entreprises de production par l'alourdissement de leurs frais financiers.

Il conviendrait également de rééquilibrer part antenne et part coproducteur au profit de la première afin de permettre aux producteurs indépendants de se créer un patrimoine.

Enfin, le fait qu'un diffuseur comme le groupe Bouygues devienne un producteur de plus en plus important est gravement porteur d'incertitudes pour les indépendants en dépit des obligations du décret du 17 janvier 1990 sur les quotas de production.

Cette courte analyse montre que la solution du problème doit être globale et passe par l'amélioration des sources de financement autres que les producteurs. Une étude détaillée de ces documents est réalisée dans le rapport.

G. LES AUTRES MESURES

Lettre de M. Jean Cluzel du 22 octobre 1990	Réponse de M. Michel Rocard du 15 novembre 1990	Réponse de M. Jack Lang du 4 décembre 1990	Réponse de Mme Catherine Tasca du 30 novembre 1990	Déclarations ou commentaires
<p>iques autres ifications seraient ssaires. Toutes sont e grande importance me de rectifier malie qui fait ntenne 2 n'est pas ritaire dans sa régie icitaire. aines sont d'une de difficulté comme estion des ayants t dont la convention être renégociée pour n second marché voit ur. dernières enfin, sont ques et faciles comme ilottage des cahiers charges.</p>	<p>NEANT</p>	<p>NEANT</p>	<p>NEANT</p>	<p>réclamée par M. Bourges comme par son prédécesseur.</p> <p>La convention de 1988, dénoncée par La Cinq et M 6, s'applique jusqu'en mars 1992 et est en cours de renégociation.</p> <p>Elle est une conséquence logique des contrats d'objectifs.</p>

H. L'AUTORITÉ DE RÉGULATION

Lettre de M. Jean Cluzel du 22 octobre 1990	Réponse de M. Michel Rocard du 15 novembre 1990	Réponse de M. Jack Lang du 4 décembre 1990	Réponse de Mme Catherine Tasca du 30 novembre 1990	Déclarations commentaires
<p>La régulation du système est fondamentale. Le souhait du politique de maintenir un régime de financement mixte pour le service public, de veiller au respect et au maintien du pluralisme et de rechercher la qualité, oblige à une régulation. A l'évidence, cependant, l'instance de régulation française est fragile. Elle contrôle sans pouvoir définir une véritable jurisprudence, à défaut d'un pouvoir réglementaire que lui dénie le Conseil Constitutionnel. Elle nomme les dirigeants mais ne dispose pas du pouvoir de sanction autre que le limogeage dans des conditions telles qu'il est pratiquement impossible. A l'inverse, l'Etat, principal actionnaire, exerce une tutelle qui, pour prendre des habits nouveaux, n'en demeure pas moins tâtilonne et administrative sans nommer les dirigeants.</p> <p>-----</p> <p>L'exercice direct de la tutelle par le Premier Ministre et une légère modification de la loi de 1989 permettraient d'y apporter solution.</p>	NEANT	NEANT	NEANT	

I. VERS UNE POLITIQUE GLOBALE POUR LE SECTEUR AUDIOVISUEL

Dans sa lettre au Premier Ministre, votre Rapporteur ne prétendait pas à l'exhaustivité des mesures à prendre. Il lui semble néanmoins que l'énumération ci-dessus constitue un ensemble de propositions qui pourraient utilement être

intégrées dans une politique enfin sérieuse pour l'audiovisuel français.

Faute de cette vision globale, il apparaissait à votre Rapporteur que l'effort indéniable de l'Etat se diluait d'année en année.

Cet effort était d'ailleurs fortement souligné par le Premier Ministre qui, dans sa lettre du 15 novembre, indiquait :

"En l'espace de deux exercices -1990 et 1991-, une restructuration des modes de financement du secteur public aura été opérée puisque les ressources publiques représentaient 69,8 % du budget de l'audiovisuel en 1989 et qu'elles en formeront 75,4 % en 1990. Cette évolution a été rendue possible par un important effort d'augmentation des moyens publics : 970 millions de francs de plus en 1990, 976 millions de francs en 1991. Le relèvement de la redevance dans la limite compatible avec notre politique anti-inflationniste, le remboursement des exonérations, la rebudgétisation de R.F.I. -toutes formes de rénovation du financement du secteur que vous aviez d'ailleurs appelées de vos vœux-, ont permis cet effort sans précédent engagé par mon Gouvernement en faveur de l'audiovisuel public.

Dotées désormais d'un cap clair, grâce aux contrats d'objectifs récemment passés avec l'Etat et de moyens financiers confortés, je souhaite que les sociétés de l'audiovisuel public marquent leur différence et entraînent le paysage audiovisuel français, dans son ensemble, vers plus de qualité et de diversité".

Si votre Rapporteur approuve les propos du Premier Ministre et les mesures indiquées qui répondent effectivement aux souhaits exprimés par votre Commission des Finances, il n'en demeure pas moins que la politique de la communication audiovisuelle ne saurait se limiter au seul secteur public. Il convient de prévoir et de mettre en oeuvre une politique globale faute de quoi, comme le souligne le C.S.A. :

"Ce n'est pas en comblant tous les deux ans les déficits accumulés que le déséquilibre affectant les finances des chaînes publiques pourra être résolu de façon durable".

Cette remarque, vraie pour le public, l'est également pour l'ensemble du secteur, entreprises publiques et commerciales, diffuseurs, producteurs, distributeurs, artistes interprètes, solidaires.

CHAPITRE II

-§-

LES INTENTIONS DES UNS SONT-ELLES VRAIMENT DIFFÉRENTES DES RÉALISATIONS DES AUTRES ?

A - LES INTENTIONS

Quelques mois après sa nomination par le C.S.A., M. Hervé BOURGES a défini la politique qu'il entendait suivre.

1. La présidence commune

a) Définition de la loi de 1989

La loi n° 89-532 du 2 août 1989, qui institue une présidence commune pour Antenne 2 et FR 3, fut adoptée à l'issue d'une procédure parlementaire difficile, par l'application de l'article 49-3 de la Constitution prenant ainsi compte négativement du refus de l'opposition de voter ce texte et des importantes réserves de la majorité gouvernementale.

L'article 1er de la loi stipule que "les sociétés mentionnées aux 2e (Antenne 2) et 3e (FR 3) de l'article 44 ont un président commun" (1).

Celui-ci, comme l'a indiqué le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 89-259 du 26 juillet 1989, est nommé par le C.S.A. ainsi que le prévoit la loi du 30 septembre 1986 pour les présidents des chaînes.

(1) On se souvient des débats à l'Assemblée Nationale de type "grand guignolesques" pour les différences sémantiques entre "présidence unique" et "présidence commune". Mais on n'insistera pas davantage !

Le but essentiel de cette présidence commune est souligné dans l'exposé des motifs :

"Le redressement du secteur public de l'audiovisuel, en situation de crise profonde, appelle notamment l'organisation d'une vraie complémentarité des programmes offerts par Antenne 2 et FR 3 pour en garantir la diversité et la qualité et répondre à la double attente des publics de programmes de large rassemblement et de programmes plus spécifiques."

Curieusement, la loi ne prévoit la nomination et l'existence de directeurs généraux que dans l'exposé des motifs :

"Un directeur général, mandataire social selon le droit commun des sociétés, est nommé dans chaque société, dans les conditions du droit commun des sociétés, sur proposition du président, par chaque conseil d'administration ; il assure, sous l'autorité du président, la direction de la société."

b) La présidence commune en 1990

Un type de relations conflictuelles immédiates entre la présidence commune et la tutelle, a conduit M. Philippe GUILHAUME à déléguer largement les pouvoirs qui étaient les siens et à interpréter de manière souple l'exercice de sa présidence.

C'est ainsi qu'il a renoncé à s'entourer d'une équipe de collaborateurs chapeautant les directions générales et lui permettant une autonomie plus grande dans l'exercice de ses fonctions.

Mais, en contrepartie, la quasi autonomie des directeurs généraux a conduit à l'inefficacité du comité de coordination des programmes. Chaque chaîne gardant son autonomie complète en la matière, la coordination devait s'effectuer par consensus ; et lorsque celui-ci faisait défaut...

Enfin, M. GUILHAUME ne fut guère "tenté", dans ces conditions, de réunir le comité stratégique des entreprises du secteur public de l'audiovisuel.

Compte tenu de cette conception de la présidence commune largement explicable par la pratique gouvernementale, la présidence commune a dû compenser avec ses directeurs généraux. Ce fut notamment le cas pour Antenne 2 lorsque les dépassements importants des budgets de programmes ont été décidés sans

information de la présidence commune et des conseils d'administration.

Mais le Président commun, dans le même temps, a dû également faire face à l'interventionnisme total d'une tutelle contre l'avis de laquelle -au vu et au su de tout le monde- s'était effectué le choix du Président par le C.S.A. L'échec, réel, de la présidence commune en 1990 tient avant tout à l'existence de ce péché originel "impardonnable".

c) La présidence commune en 1991

Dans une note de la Présidence commune transmise aux deux chaînes, au Gouvernement et au C.S.A., en date du 17 janvier 1991, sont définis les objectifs, les fonctions et les moyens de la présidence commune.

I - LES OBJECTIFS DE L'INSTITUTION

Les objectifs de l'instauration de la présidence commune ont été définis par le Gouvernement et le législateur, lors des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi créant l'institution (1).

Il s'agit de créer un instrument de coordination des deux chaînes publiques permettant de donner à la télévision nationale l'élan nécessaire pour affirmer son rôle face à la concurrence des chaînes privées. Ainsi seront valorisées au mieux les spécificités de la télévision publique et, à l'intérieur de celle-ci, le rôle de chacun des deux réseaux.

Les éléments essentiels qui ont motivé l'instauration de la présidence commune sont d'une part la validité d'une unité de conception de la télévision publique, d'autre part, la nécessité absolue de coordonner les programmes afin de créer une véritable complémentarité dans l'offre.

Le rapprochement des deux chaînes s'inspire ainsi du principe suivant, énoncé à l'Assemblée Nationale : "A intérêt commun, services communs et à services communs, autorité commune".

L'institution doit fonctionner dans le respect, souligné par le législateur, de l'autonomie de gestion de chaque société.

(1) Rappelons ici la terminologie héritée de l'article 49, alinéa 3 : "Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote du texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les 24 heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent". En fait, il est quelque peu abusif, selon l'esprit de la Constitution, de parler de la volonté du législateur lorsque l'on sait que la grande majorité des parlementaires était défavorable à cette 7ème réforme de l'audiovisuel depuis 1958.

II - LES FONCTIONS DU PRESIDENT

Le président commun des deux sociétés Antenne 2 et FR 3 assume simultanément plusieurs fonctions qu'il convient de définir. Sans qu'il soit possible de les hiérarchiser, trois tâches apparaissent lui être imparties :

- il est président-directeur général de chaque société,
- il conçoit la politique commune et assure la coordination des deux sociétés,
- il définit et organise les moyens et entités communs.

De façon plus synthétique, le président inspire, anime et contrôle l'activité des sociétés nationales de télévision.

A - Il est président-directeur général de chaque société

La préparation des décisions des conseils d'administration des deux sociétés qui ont eu lieu le 27 septembre 1989 pour procéder à la nomination des premiers directeurs généraux ont permis de préciser les rôles respectifs du président et des directeurs généraux.

En vertu de la loi sur les sociétés et des statuts des deux chaînes, le président assure la direction générale de chaque société, dont il a proposé au conseil d'administration la délégation globale à un directeur général, mandataire social.

Sur un plan strictement juridique, les pouvoirs du président-directeur général et du directeur général sont les mêmes, les pouvoirs du directeur général s'exerçant sous l'autorité du président. Le pouvoir d'évocation par le président des affaires les plus importantes reste donc entier, même s'il a délégué la globalité de la gestion au directeur général (sous réserve bien entendu des pouvoirs du conseil d'administration).

Les domaines prioritaires de l'action du président-directeur général concernent donc :

- la stratégie d'ensemble,
- les programmes,
- la communication.

Les directeurs généraux ont délégation pleine et entière pour la gestion financière, sociale, administrative de leur société.

Sans qu'il soit nécessaire de faire référence à sa fonction ou à son titre de président commun, le président agit d'abord comme président-directeur général d'Antenne 2 à Antenne 2 et comme président-directeur général de FR 3 à FR 3.

B - Il conçoit la politique commune et assure la coordination des deux sociétés

La conception d'une politique commune des deux sociétés est l'axe essentiel de l'institution. Elle permet de donner sa pleine valeur au fonctionnement de la télévision publique, notamment dans le cadre des relations avec l'Etat actionnaire, relations en principe fixées par les contrats d'objectifs et les cahiers des charges de chaque société.

Les domaines essentiels dans lesquels doit se manifester la communauté d'intérêts et d'actions et une véritable coordination des deux chaînes paraissent être les suivants :

- 1 - les programmes
- 2 - la production
- 3 - la stratégie de communication
- 4 - le développement
- 5 - les affaires internationales
- 6 - les études et le marketing
- 7 - les relations sociales
- 8 - les politiques d'achats et de gestion de catalogue.

Cette liste n'est évidemment pas exhaustive.

C - Il définit et organise les moyens et les entités communs

A court ou moyen terme, l'institution de la présidence commune devrait déboucher sur la création de moyens et d'entités (services ou filiales) communs, symboles à la fois d'un rapprochement concret et d'une volonté d'économie dans les structures et les moyens.

1 - La régie de publicité

Symbolisé aujourd'hui par un président commun, l'installation dans les mêmes locaux et la commercialisation commune de certains écrans, le rapprochement des régies publicitaires d'Antenne 2 et de FR 3 n'est pas formalisé sur le plan juridique. Cette formalisation n'a pu intervenir par suite du lien direct conservé par l'Etat (via la R.F.P.) avec les régies.

La transformation des régies en un instrument unité de collecte et de commercialisation de l'espace publicitaire sous la forme d'une filiale intégrée à ses supports doit être rapidement menée. Elle permettra alors à la présidence commune de jouer pleinement son rôle vis-à-vis de la régie.

2 - L'outil de commercialisation

La politique de commercialisation des droits détenus par les chaînes, de même que l'exploitation de "produits dérivés" comme l'édition vidéographique, l'édition musicale, devraient être réunies dans un service ou une filiale commune.

Antenne 2 s'est pourvue, il y a quelques mois, d'un outil dans ce but sous la forme d'une filiale, EVA 2, dont l'extension des activités à FR 3 mériterait d'être étudiée.

A l'inverse, dans la télématique, c'est l'active filiale de FR 3, TV Tel 3, qui pourrait montrer le chemin à Antenne 2.

Enfin, dans le domaine de la production cinématographique, les arguments avancés pour écarter toute idée de rapprochement entre les deux filiales des chaînes mériteraient d'être examinés de près (1).

III - LES MOYENS D'ACTION DE LA PRESIDENCE COMMUNE

Il s'agit autant de définir des procédures efficaces que d'utiliser des moyens directement affectés à la présidence.

A - Les collaborateurs directs du président

Le président dispose auprès de lui d'une petite équipe de collaborateurs. Cette équipe remplit deux fonctions complémentaires :

- une fonction de coordination et de préfiguration des services communs,
- une fonction, plus classique, de cabinet.

Elle a pour tâche de :

- 1) mettre en oeuvre les instructions présidentielles sur la politique commune du service public de la télévision en rassemblant les dossiers communs aux deux chaînes et en favorisant le rapprochement et la concertation entre Antenne 2 et FR 3 dans un nombre maximum de domaines ;
- 2) permettre au président d'être pleinement informé de la vie des deux chaînes et de prendre ses décisions au vu de dossiers préparés en concertation entre les services des deux sociétés.

Sous la direction d'un principal collaborateur, l'organisation de la présidence comprend trois secteurs :

1 - Fonction coordination

Un certain nombre de conseillers techniques (moins d'une dizaine) suivent les principaux dossiers relatifs à la coordination évoqués ci-dessous :

- programmes, production, achats
- finances, publicité, gestion des ressources et des charges
- développement
- affaires internationales
- études, marketing

(1) *Il convient de noter que cette hypothèse a été repoussée par M. Jack LANG et dénoncée par les producteurs indépendants.*

- relations sociales
- commercialisation.

Les conseillers se tiennent en relation permanente avec les services correspondants des sociétés et veillent à ce que les directeurs généraux soient pleinement informés de leurs travaux.

2 - Fonction de cabinet du président

Les activités de cabinet sont assurées par un conseiller pour les relations avec le Parlement et les élus nationaux et locaux qui suit également les questions régionales et assure l'information et le lien direct de la présidence avec les conseils d'administration, un responsable des relations publiques et une personne chargée des questions de communication et des contacts avec la presse.

3 - Les comités consultatifs

Le président s'entourera prochainement d'un ou deux comités, composés d'un certain nombre de personnalités, qui auront un rôle de consultation et de proposition pour la réflexion stratégique sur la télévision du secteur public ainsi que sur les programmes.

Les directeurs généraux et certains responsables des sociétés prendront part bien entendu aux travaux de ces comités.

B - Les procédures de travail

L'efficacité du travail mené repose évidemment sur la parfaite circulation de l'information et la concertation permanente entre le président et les directeurs généraux. Elle repose également sur un certain nombre de procédures qui, seules, permettront de maîtriser la multiplicité des tâches à accomplir, sans négliger le grand nombre de contacts ou consultations à effectuer auprès du Parlement, des nombreuses tutelles, du C.S.A. et des conseils d'administration et partenaires sociaux des sociétés.

Afin de permettre à la présidence de jouer pleinement son rôle et de s'intégrer le mieux possible dans l'organisation des sociétés, il est proposé de baser le fonctionnement de la présidence sur les procédures suivantes :

1 - Les réunions de travail

a) dans les chaînes

Le président préside les réunions les plus importantes dans chacune des sociétés. D'autre part, ses collaborateurs proches prennent part à certaines réunions internes, après en avoir informé les directeurs généraux ou en la présence de ces derniers.

b) à la présidence

Un comité réunit hebdomadairement le président, les directeurs généraux et le président de la régie (fixé le mercredi matin). Le

président réunit également les directeurs chargés de l'antenne et des programmes.

Son principal collaborateur réunit périodiquement les directeurs de cabinet (ou faisant fonction), les directeurs administratifs et financiers, les directeurs chargés des affaires internationales et du développement et les directeurs de la communication et soumet les résultats de ces concertations au comité hebdomadaire.

2 - La circulation de l'information

Le président travaillera le plus souvent possible dans les bureaux dont il dispose dans chacune des sociétés.

Toutefois, pour des raisons de cohérence, le courrier et la tenue de l'emploi du temps devront être concentrés au siège de la présidence commune ainsi que l'ensemble des documents soumis par les sociétés à l'appréciation, à la signature ou à l'information du président.

Les sociétés seront systématiquement destinataires du courrier, à l'arrivée ou au départ, qui les concerne directement.

A court terme, la structuration de la présidence commune devra avoir un certain nombre de conséquences sur l'organisation même de chaque société, dans un double souci d'économie et de cohérence.

On mesure que la conception de la présidence de M. Hervé BOURGES reflète plus précisément l'application du droit commun des sociétés commerciales.

Elle dénote surtout une confiance nouvelle dans les relations avec la tutelle. Il est frappant de constater que ce type d'exercice des relations entre la présidence commune et la tutelle, s'il apparaît tout à fait normal à votre Rapporteur, diminue de manière importante la pratique d'intervention du ministère de la Communication.

Comme le reconnaît Mme ALDUY, interrogée à "Radiocom" le 18 avril 1991 : *"Je crois que la principale différence -elle vaut pour moi mais elle vaut pour l'ensemble des personnels et l'entreprise-, le grand changement, c'est de travailler aux côtés, sous la direction d'un P.D.G. qui a la totale et explicite confiance des pouvoirs publics"*.

2. Les moyens budgétaires

a) *Le budget pour 1990*

Votre Rapporteur a déjà longuement analysé les moyens mis à la disposition des chaînes publiques par la loi de finances pour 1990. Cette analyse a été largement reprise lors de l'exposé des résultats de l'audit d'Antenne 2 et de FR 3.

Il est néanmoins utile de rappeler ici quelques évidences :

- le Gouvernement a reconnu lui-même le caractère irréaliste du budget pour 1990, notamment pour Antenne 2 pour laquelle était inscrit 1,79 milliard de francs de recettes publicitaires. Ce chiffre, déterminé arbitrairement, ne tenait aucun compte de l'état du marché publicitaire, ni du taux d'audience de la chaîne. Cette erreur (voulue ?) d'appréciation correspondait, au moment de l'adoption du budget, à une perte de recettes de l'ordre de 400 millions de francs que l'on ne saurait par conséquent imputer au passif de l'équipe dirigeante. Tout au plus pourrait-on reprocher, compte tenu de "*ce fait du prince*", de n'avoir pas présenté en conseil d'administration un budget en déséquilibre tout en expliquant clairement les raisons.
- on ne saurait non plus tenir rigueur aux dirigeants nommés en septembre 1989 des déficits des années précédentes à Antenne 2, soit 100 millions de francs de pertes en 1988 et 329 millions de francs en 1989.
- il paraît de bon sens également de soustraire de l'appréciation de la gestion 1990 les charges de trésorerie qui résultaient des pertes des années antérieures.
- reste donc le dépassement important du budget de programmes. En soi, le choix d'une fuite en avant dans le qualitatif entraîne nécessairement un déficit par rapport au budget initial mais porte en lui l'espoir à court ou moyen terme d'un redressement de l'audience et donc de rentrées publicitaires supplémentaires.

Cette logique n'excuse en aucune façon l'erreur ayant consisté à ne pas informer le conseil d'administration de ce choix et des dépassements qu'il impliquait.

Votre Rapporteur note cependant que la suppression d'un certain nombre d'émissions de plateau équilibre en partie les engagements sur le budget de 1990.

Cette analyse concerne pour l'essentiel Antenne 2 puisque les résultats des exercices précédents et ceux mis en valeur par l'audit réalisé début 1991 sur la gestion 1990 de FR 3 montrent que cette chaîne équilibre ses comptes en 1989 et accusera un déficit de 180 millions de francs en 1990.

Néanmoins, les comptes pour 1990 doivent être lus en tenant compte des modifications considérables de la grille de FR 3 avec notamment l'ouverture à 7 heures 30 le matin et l'effort en matière d'information nationale et locale (les décrochages locaux dont le succès est unanimement souligné).

Il est donc utile de procéder à une lecture critique des résultats de l'audit en fonction des remarques précédentes et des gains de productivité des chaînes publiques.

En millions de francs	Antenne 2	FR 3
Résultats budgétaires	- 622,9	- 103
Résultats courants avant provisions	- 696,0	+ 54
Résultats après provisions en tenant compte des stocks	- 876,0	- 95
Déficit cumulé depuis 1988	1 000,0	0
Résultat net fin 1990	- 236,0	

Il faut rappeler également que, hors déficit cumulé, les dirigeants d'Antenne 2 et de FR 3 s'étaient engagés en 1991 à présenter un budget en équilibre et à le respecter.

Cette option -certes difficile- n'a pas été retenue par la nouvelle équipe qui a obtenu des crédits supplémentaires pour 1991 et 1992 et a été autorisée à présenter des budgets en déséquilibre pour 1991.

b) Les modifications budgétaires apportées en 1991

Il faut distinguer ici les effets contradictoires

- de l'arrêté d'annulation du 9 mars 1991 qui prend en compte la charge induite par les opérations militaires dans le Golfe arabo-persique ;
- le déblocage de crédits supplémentaires pour 1991.

b.1 - L'arrêté d'annulation du 9 mars 1991

Au début du mois de mars 1991, le ministère du Budget a fait parvenir aux ministres concernés des propositions d'annulations de crédits respectant les instructions données par le Premier Ministre, soit :

- 5 % des dépenses ordinaires
- 10 % des autorisations de programme
- 10 % des crédits de paiement (mesures nouvelles).

Votre Rapporteur s'était vivement ému des propositions du ministère du Budget et avait exprimé cette opinion dans un article publié par "Le Figaro" le 7 mars 1991.

Il indiquait notamment :

"En ce qui concerne le ministère de la Communication, le ministère des Finances lui demande de dégager des économies pour un montant de 607 millions de francs, répartis de la manière suivante : 117 millions d'annulation des sommes prévues en remboursement d'exonérations de redevances par l'Etat, 400 millions à retrancher du budget de R.F.I. et 90 millions sur le troisième "guichet" favorisant les programmes pour la jeunesse."

Votre Rapporteur, tout en approuvant la démarche originelle, portait les plus extrêmes réserves tant sur le mode de calcul que sur la façon dont il était prévu d'appliquer les réductions de dépenses.

"En effet, le ministère du Budget avait calculé ces 607 millions de francs sur le budget global de l'audiovisuel, y compris sur les ressources publicitaires des chaînes publiques. Or, elles sont, par nature, aléatoires. En raison de ce mode de calcul, il risque donc de survenir quelques problèmes... Par ailleurs, la lettre de Michel ROCARD à ses ministres fait état de 5 % d'économies à réaliser sur les dépenses budgétaires. Seulement, il est évident que la redevance, les recettes publicitaires, le parrainage et les recettes commerciales ne sont en aucun cas des recettes budgétaires... Il serait, après tout, aussi absurde de demander au ministère de l'Industrie d'inclure, dans les 5 % d'économies qui lui sont demandées, les ventes prévisionnelles des voitures Renault.

En réalité, au sens strict, les ressources budgétaires de l'audiovisuel public se montent, en 1991, à 1,2595 milliard

de francs. Donc, 5 % de cette somme cela fait seulement 63 millions. En effet, le budget total des organismes du secteur public de l'audiovisuel se monte à 11,4766 milliards, soit 7,7837 milliards de redevance, 2,0851 milliards de publicité, 60 millions de parrainage, 288,3 millions de ressources diverses et 1,2595 milliard de recettes budgétaires proprement dites. Encore ces recettes se limiteraient-elles à 1,0124 milliard si l'on exclut la baisse de la TVA sur la redevance, et à 895,4 millions si l'on retire les remboursements d'exonérations. Le chiffre "à ponctionner", selon le mode de calcul du Premier Ministre, aurait dû être compris entre 45 et 63 millions de francs.

De plus, les 400 millions demandés à R.F.I. correspondent en fait à une "ponction" prélevée sur la trésorerie de cet organisme réservée au développement international avec le risque de revenir sur une politique affirmée par le Gouvernement et approuvée par le Parlement. Enfin, votre Rapporteur s'interrogeait sur le point de savoir si la suppression de la trésorerie de R.F.I. ne risquait pas, dans les années à venir, de remettre en cause le processus de budgétisation et de correspondre à un retour à la redevance ?

Quant aux 90 millions supprimés sur le troisième "guichet" jeunesse du compte de soutien, ils correspondent à l'une des initiatives de Catherine TASCIA qui vaut vraiment la peine d'être soutenue. Du reste, lors de l'examen de la loi de finances initiale, la Commission des Finances du Sénat avait déjà regretté la diminution de la dotation de ce troisième "guichet".

Il faut souligner que le projet du Gouvernement se gardait heureusement de demander des économies aux sociétés les plus menacées : Antenne 2, FR 3 et Radio France. Paradoxalement, c'est la bonne gestion et la rigueur de développement de R.F.I. qui risquaient de faire les frais des économies exigées. Il apparaissait à votre Rapporteur que le Gouvernement préférait une méthode indolore, en revenant pourtant sur ses engagements solennels et une politique de saine gestion appelée de ses vœux par le Parlement, et qui avait pour nom rebudgétisation et remboursement des exonérations de redevance."

Un certain nombre de prises de position similaires, parmi lesquelles on peut relever celle de notre collègue, le Sénateur Gérard DELFAU. Celles-ci ont peut-être contribué à obtenir un arbitrage favorable du Premier Ministre ?

En définitive, seule Radio France Internationale, subventionnée par le ministère des Affaires Etrangères, voit sa

subvention de 416,5 millions de francs amputée de 150 millions de francs (crédits de paiement annulés). Le ministère du Budget a en effet estimé que R.F.I., qui disposait d'un fonds de roulement de 450 millions de francs correspondant à une année de chiffre d'affaires, peut voir celui-ci réduit d'un tiers et sa trésorerie ramenée de 450 à 300 millions. Cette mesure ne devrait pas affecter le budget de fonctionnement de R.F.I. ni son développement.

Les aides directes à la presse sont diversement affectées : les abonnements souscrits par les administrations au service d'informations générales de l'Agence France Presse sont amputés de 7 770 000 francs, les dépenses diverses du service d'information et de diffusion de 1 180 000 francs, l'application de la convention du 30 décembre 1988 entre l'Etat et la S.N.C.F., de 3 250 000 francs, le Fonds d'Aide à l'Expansion de la Presse Française à l'Etranger et aux quotidiens d'information générale et politique de 3 020 000 francs (le tout constituant des crédits de paiement).

Votre Rapporteur croit cependant indispensable de souligner ici une incohérence et une dérive inquiétantes :

- 1) l'incohérence tient bien évidemment à la suppression de crédits dans un secteur affiché comme étant une priorité gouvernementale : le Gouvernement reprend d'une main ce qu'il donne de l'autre.
- 2) la dérive est celle du caractère public -mais hors des enceintes parlementaires- du débat. Le recours à l'étalage de la discorde et à la pression publique remplace la négociation interministérielle, et professionnelle ainsi que l'information directe du Parlement. On peut certes s'interroger sur les chances de succès d'une négociation qui eût été sereine. Il n'en demeure pas moins que l'on constate une dérive dangereuse. Pourquoi ne pas imaginer de négocier le montant de la subvention de l'Etat à un groupe nationalisé en déclenchant une grève ou en faisant appel de manière systématique aux médias pour faire valoir ses arguments aussi justes soient-ils ?

b.2 - Les crédits supplémentaires pour 1991

Une même remarque s'applique parfaitement au mécanisme d'obtention de crédits supplémentaires pour 1991 et 1992 pour Antenne 2 et FR 3.

Une dramatisation tout à fait excessive de la question a été organisée depuis octobre 1990 de manière à présenter de la façon la plus inquiétante les résultats de ces chaînes en 1990 et les perspectives en 1991.

Face à l'amalgame fait entre les déficits cumulés, l'erreur de gestion réelle et condamnable sur les dépenses de programmes, l'impossibilité de réaliser l'objectif en matière de recettes publicitaires, n'a évidemment pas permis un débat serein ni sur la gestion en 1990 ni sur les perspectives pour 1991.

Mais la sérénité ne s'imposait sans doute pas eu égard aux buts poursuivis.

C'est ainsi que dans un article du "Monde" en date du 9 février 1991, on apprenait que Mme TASCRA estimait à 2 milliards de francs les besoins nécessaires à la relance d'Antenne 2 et de FR 3.

Le 19 mars 1991, interrogée sur France-Inter, Mme TASCRA annonçait que *"le Gouvernement va prendre dans les tout prochains jours des décisions pour apporter un complément de financement à Antenne 2"* permettant une reconstitution du capital *"à hauteur de 500 millions de francs"*.

Le ministre était en cela précédé par Mme Frédérique BREDIN, secrétaire national adjoint à l'audiovisuel du Parti Socialiste, qui estimait sur la même antenne le 13 mars 1991 entre 800 millions de francs et un milliard de francs la somme nécessaire à l'apurement du passif et à 1,5 ou 2 milliards supplémentaires la somme permettant aux chaînes publiques d'affronter la concurrence avec des moyens équivalents.

De son côté, M. Hervé BOURGES s'interrogeait sur le point de savoir si l'Etat actionnaire pouvait faire moins pour deux chaînes que ce qu'apporte Hachette pour relancer La Cinq : un milliard et demi de francs ("La Correspondance de la Presse" du 25 mars 1991).

Dans ces conditions de débat, on ne saurait s'étonner des réserves exprimées par le ministre du Budget, M. Michel CHARASSE, rappelant la politique budgétaire prônée par le Premier Ministre pour 1991.

Le 28 mars, M. Hervé BOURGES était reçu par le Premier Ministre sur ce dossier et rencontrait, le 29 mars 1991, M. Pierre BEREGOVOY, Ministre de l'Economie et des Finances.

Le 3 avril 1991, M. Michel ROCARD rendait public un arbitrage sur le dossier du financement de l'audiovisuel public en 1991 et 1992. Ces décisions sont les suivantes :

- 500 millions de francs en 1991 pour recapitaliser Antenne 2 et reconstituer sa trésorerie ;
- un milliard de francs en 1992 pour Antenne 2 et FR 3 ;

- autorisation de voter des budgets en déséquilibre à hauteur de 295 millions de francs pour Antenne 2 et de 255 millions de francs pour FR 3 ;

en contrepartie et sur les deux exercices considérés, des économies de l'ordre de 400 millions de francs devront être effectuées sur les frais de fonctionnement, hors programmes.

Le Premier Ministre concluait :

"les efforts de l'Etat et des entreprises devront permettre l'assainissement définitif de la situation financière d'Antenne 2 et de FR 3 au plus tard dès la fin 1992."

DONT ACTE.

Ces décisions posent un certain nombre de problèmes :

- comment financer en 1991 les 500 millions de francs ?
- comment financer en 1992 le milliard de francs ?
- d'autres solutions auraient-elles pu être envisagées ?

b.3 - Le mode de financement des 500 millions de francs en 1991

M. Pierre BEREGOVOY, Ministre de l'Economie et des Finances, a indiqué que l'octroi de 500 millions de francs d'aide exceptionnelle à Antenne 2 en 1991 serait financé par redéploiement.

Versée le 30 avril 1991 à Antenne 2, cette somme s'impute sur le chapitre 54-90 du budget des charges communes pour 1991 "apport aux fonds de dotations ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte. Ce chapitre est doté de 4,4 milliards de francs en loi de finances pour 1991 et atteint 6,5 milliards compte tenu des reports de 1990 sur la gestion 1991. Cette ligne budgétaire n'est jamais totalement affectée, ce qui a permis ce "redéploiement".

b.4 - Comment financer le milliard pour 1992 ?

Dans un contexte budgétaire difficile en 1991, nulle indication n'est donnée sur la façon dont on va affecter une somme d'un milliard de francs à Antenne 2 et à FR 3 en 1992, c'est-à-dire dans le projet de loi de finances pour cette année.

Aucune indication n'est donnée sur la clé de répartition de cette somme ni sur son affectation prioritaire.

Par ailleurs et assez curieusement rien dans la lecture des lettres de cadrage du Premier Ministre ne met le secteur de la Communication comme une priorité du Gouvernement. La

Communication verra donc ses dépenses augmenter d'au moins un milliard de francs en 1992.

Votre Rapporteur remarque que cet engagement se situe dans la tendance observée depuis quelques années.

Comme l'indique l'annexe "Organismes du secteur public de l'audiovisuel" à la loi de finances pour 1991 (page 97) :

"L'exercice 1990 a été la première étape de mise en oeuvre de ces orientations. Les financements administrés (redevance, subventions et dotations en capital de l'Etat) ont augmenté de 970,9 millions de francs. Parallèlement, les sociétés ont achevé leurs projets d'entreprise et le travail d'élaboration des contrats d'objectifs a pu être largement avancé.

Le budget 1991 sera donc le premier à être élaboré dans le cadre de contrats d'objectifs préexistants. En outre, les mesures engagées en 1990 pour modifier la structure des ressources du secteur sont renforcées en 1991 puisque l'augmentation de l'effort de l'Etat par rapport à 1990 est de 976 millions de francs."

Sur cette enveloppe globale affectée à l'ensemble de l'audiovisuel, Antenne 2 et FR 3 avaient connu en 1990 par rapport à 1989 un accroissement de 611,7 millions de francs et de 239,1 millions de francs en 1991 par rapport à 1990 (budgets d'exploitation en loi de finances initiale). L'effort promis par l'Etat en 1992 est donc tout à fait conséquent.

Il conviendra néanmoins d'être attentif, hors d'effet d'annonce, au moment de l'examen de la loi de finances pour 1992.

Reste entière la question du mode de financement de ce milliard de francs.

Votre Rapporteur voudrait souligner le nouveau consensus qui semble exister sur une éventuelle augmentation de la redevance.

Les prises de position récentes du Ministre de la Communication, de la présidence commune, du Parti Socialiste, du président du C.S.A. -M. Jacques BOUTET- et des professionnels de l'audiovisuel, rejoignent le souhait, depuis longtemps exprimé par votre Rapporteur, de voir la redevance française être rétablie au niveau de ses homologues européens.

Il convient, en effet, de revenir sur les erreurs des gouvernements successifs qui ont amputé d'année en année le budget de l'audiovisuel :

- non compensation budgétaire des exonérations de redevance de 1984 à 1990 et toute petite somme en 1990 font revenir pratiquement aux errements anciens en 1991 !
- diminution du montant de la redevance en 1987 après la privatisation de TF 1 et gel en 1988,
- suppression de la taxe sur les magnétoscopes en 1986,
- diminution en francs constants du montant global de la redevance.

Il est évident que cet ensemble de mesures ne saurait être rétabli brutalement dans le contexte actuel. Il convient donc, pour le Gouvernement, de prendre un engagement ferme de rattrapage progressif de tels manques à gagner.

Face à ce consensus des "budgétivores", s'oppose naturellement l'attitude du ministère de l'Economie et des Finances et de celui du Budget.

Le 23 décembre 1990, M. Michel CHARASSE estimait que *"les chaînes devaient faire avec ce qu'elles ont" car "les Français ne sont pas prêts à accepter un doublement ou un triplement de la redevance"*. Ce sont les chaînes qui *"doivent faire le principal effort en faisant des économies et en gérant autrement"*.

On fera observer que nulle part, sauf dans la bouche du Ministre, il n'est question d'un doublement ou d'un triplement de la redevance, mais d'une augmentation de l'ordre de 10 %, progressive éventuellement, destinée à rattraper un retard patent.

Sans retenir cet argument "repoussoir", M. BEREGOVOY a souligné dans son point de presse du 4 avril 1991 qu'on ne pouvait écarter a priori cette solution mais qu'elle méritait un débat. Il a fait remarquer que la redevance étant égale pour tous, une augmentation de celle-ci risquait d'aggraver les inégalités sociales et qu'elle aurait par ailleurs une forte incidence sur l'inflation.

Votre Rapporteur tient à souligner son accord avec ce point de vue. Il remarque néanmoins qu'un projet de modulation de la redevance en fonction du revenu ne manquerait pas de compliquer la collecte de celui-ci et qu'il n'est pas évident que cette volonté de justice sociale aboutisse à une augmentation des recettes. Il faut également savoir que plus de 4 millions de foyers sont actuellement exonérés de

la redevance. Et que leur nombre s'accroît régulièrement chaque année !

Quant à l'incidence sur l'inflation, elle tient à la prise en compte de la redevance dans l'indice des prix. Votre Rapporteur est sensible à l'argument selon lequel on ne peut "bricoler l'indice" en fonction de tel ou tel besoin ponctuel de politique économique. La question mérite cependant d'être posée et étudiée sérieusement.

Le ministère des Finances pourrait entamer ce débat avec les intéressés et réunir les éléments d'une décision sereine et argumentée ; le Parlement est certainement prêt à ouvrir ce dossier mais... tout le dossier, c'est-à-dire celui des recettes comme celui des dépenses sans oublier celui de la tutelle ni celui de la gestion.

Votre Rapporteur remarque qu'en tout état de cause, une hausse modérée mais "de rattrapage" de la redevance paraît inéluctable. Elle ne sera sans doute pas suffisante et pose donc la question de l'augmentation des ressources complémentaires du secteur public que sont les recettes publicitaires et commerciales.

b.5 - Les autres solutions

D'autres solutions ont été esquissées pour trouver des sources de financement nouvelles. Elles font partie du débat et doivent donc être rappelées :

- l'endettement : selon "La Correspondance de la Presse" citant le ministère du Budget *"toute entreprise qui se restructure et investit peut emprunter, puis rembourser demain sur les ressources"* dégagées par ses investissements.

Cette solution suppose que les entreprises concernées aient encore une capacité d'endettement et devrait donc s'accompagner d'un apurement du déficit cumulé et d'une reconstitution des fonds propres. Elle pose également la question de la garantie éventuelle de l'Etat.

Il faut éviter, comme le dit à juste titre M. BEREGOVOY, *"d'endetter l'Etat pour désendetter l'audiovisuel public"* ("La Correspondance de la Presse" - 5 avril 1991).

C'est cette solution du recours à l'emprunt qui a néanmoins été retenue pour les dépassements budgétaires en 1991 à hauteur de 550 millions de francs.

- l'ouverture du capital: cette solution a également été évoquée et prend une crédibilité nouvelle après l'abandon de la doctrine du ni-ni (ni privatisation, ni nationalisation décrétée par M. François MITTERRAND -alors candidat- dans sa lettre aux Français de 1988). L'exemple de la S.F.P., qui négocie activement, mais difficilement, pour accueillir des investisseurs étrangers à son capital, montre les limites de cet exercice sauf à considérer que cette ouverture pourrait se faire au sein du secteur public par une simple participation d'un autre organisme public.

Ce type de solution se heurte à plusieurs obstacles :

- d'une part, il ne serait pas de bonne gestion des fonds publics d'obliger par quelque biais que ce soit une société publique à réaliser des investissements à fonds perdus ;
- quel que soit l'investisseur éventuel, peut-on envisager à terme une position de "sleeping partner" ?
- la privatisation : cette solution est périodiquement évoquée. On en trouvera le reflet dans une déclaration de Mme TASCIA au "Monde" du 6 avril dernier dans lequel, tout en prenant position contre cette éventualité, elle notait que :

"l'Etat s'interroge sur sa capacité à financer deux grandes chaînes nationales. Mais personne, au sein du Gouvernement, n'a proposé la privatisation de l'une d'entre elles".

Votre Rapporteur -qui avait été défavorable à la privatisation de TF 1 en 1986- ne saurait soutenir l'éventualité d'une privatisation qui conduirait inéluctablement à la disparition du secteur public.

La question toutefois n'est pas posée qu'en termes budgétaires. M. Philippe TESSON, invité le 6 avril 1991 de l'émission "Bouillon de culture", s'interrogeait sur la question suivante :

"Plutôt que : à quoi sert la télévision publique ? (il faudrait répondre à) la question de savoir s'il faut une télévision publique".

Votre Rapporteur trouve une réponse à cette interrogation dans l'émission de M6 "Soixante minutes" du 1er mai 1991 dans laquelle ont été décrites les formes de domination du marché sur la télévision aux Etats-Unis et les formes nouvelles de censure et d'alignement sur la norme moyenne qu'elles entraînent. Le cri d'alarme que lançait alors M. Dominique WOLTON -chargé de

recherches au C.N.R.S.- aux télévisions privées européennes, mériterait d'être médité par ceux qui envisagent la disparition du secteur public.

L'équilibre budgétaire : c'est l'une des principales différences entre le Président démissionnaire et le Président ensuite désigné.

Le premier aurait adressé une lettre alors adressée aux ministres de tutelle et aux services du Premier Ministre estimant, pour FR 3, un besoin supplémentaire de 330 millions de francs en 1991, selon lui, pour respecter les obligations inscrites au contrat d'objectif.

Concernant Antenne 2, M. GUILHAUME considérait que le budget présenté et adopté par le Parlement pourrait être respecté compte tenu de l'arrêt d'émissions de plateau en décembre 1990.

Cette appréciation n'est cependant pas partagée par M. Hervé BOURGES qui déclarait au journal "Libération" le 21 mars 1991 :

"Un retour immédiat à l'équilibre des comptes d'Antenne 2 ne serait possible qu'au prix de sacrifices considérables dans le domaine des programmes et la chaîne ne s'en remettrait pas."

Il est, certes, inutile d'épiloguer sur des appréciations qui n'ont plus de raison d'être. Votre Rapporteur souligne néanmoins que l'effort fait dès 1991 est extrêmement important puisqu'il porte sur :

500 MF de recapitalisation pour Antenne 2
295 MF de dépassement du budget pour 1991 à Antenne 2
255 MF de dépassement du budget pour 1991 à FR 3

1 050 MF

Cet effort ne peut être justifié que si, en contrepartie, les chaînes entreprennent dès 1991 une réduction significative de leur train de vie. Et si les sommes ainsi dégagées allaient en priorité aux programmes.

Sinon la phrase attribuée par "La Correspondance de la Presse" du 25 mars 1991 à M. CHARASSE se vérifierait :

"Plus on donne un milliard tous les ans, plus ça va mal. Chaque fois que l'on a donné un milliard de plus depuis

1988, on a dit : on va faire des efforts de gestion, or jusqu'à présent, je n'ai vu que des déficits."

Il est utile de rappeler que le Premier Ministre, dans sa lettre précitée, a fixé le montant des économies à 400 millions de francs en année pleine et a souhaité que celle-ci soient engagées dès 1991 pour être achevées mi-1992.

3. Quelle ambition déclarée pour Antenne 2 et FR 3 ?

Outre l'aspect strictement financier, le diagnostic porté sur la télévision publique, s'il varie souvent, est quasiment toujours négatif.

Reçu par le C.N.T.C.A. le 11 avril dernier, M. BOURGES constatait que :

"Le chapelet des métaphores est interminable dans ce domaine ; si le service public est malade, il a besoin de médecine et peut-être de chirurgie : si le service public a des problèmes d'identité, il a peut-être besoin d'une bonne psychanalyse.

Le service public a certainement des problèmes de modernité et il convient de définir les priorités qui lui permettront de retrouver la place qui a toujours été la sienne, celle des pionniers.

Les mesures financières que le Gouvernement vient d'adopter vont nous permettre de remettre les pendules à l'heure. L'amélioration des programmes -car, après tout, c'est çà la télévision publique ou privée, les programmes- devra résulter de la mise en oeuvre d'une politique éditoriale plus rigoureuse et d'une modernisation des méthodes de production et de gestion."

Comparant les chaînes publiques françaises avec ses homologues européens, le président commun donnait les grandes lignes (succinctes pour Antenne 2 et plus développées pour FR 3) de sa politique :

"Antenne 2, chaîne généraliste, doit rechercher la satisfaction des audiences les plus larges avec les programmes les plus variés ; c'est la diversité réelle de l'offre des programmes, c'est le pluralisme réel dans les émissions d'information et de magazine qui caractérise le service public.

C'est l'investissement à moyen et long terme que représente une politique à l'égard de la création et du patrimoine.

En face, le marketing des télévisions privées les conduira à abandonner progressivement de nombreux objectifs. A titre d'exemple, le sport : à dix événements près, le sport ne fait pas d'audience. TF 1 avait en d'autres temps conclu des accords avec le football. Aujourd'hui ce n'est quasiment plus que la chaîne du foot ou de rares manifestations sportives, médiatiques ou sponsorisées.

A Antenne 2, nous continuerons de donner les résultats d'Hagetmau dans sa poule du championnat de rugby et les seules restrictions que nous imposerons en matière d'information seront le résultat des atteintes au droit à l'information dont se rendent coupables certaines chaînes privées qui ont une conception unique et restrictive de l'exclusivité, que ce soit la Une et les clubs professionnels de football ou La Cinq pour le Paris-Dakar. C'est un mauvais jeu auquel nous avons tous tout à perdre. Je ne compte pas en rester là, notre tentative de diffuser le match Spartak de Moscou à l'Olympique de Marseille était un premier signal. Au-delà de la concurrence des chaînes, il y a le respect du public. C'est mon combat.

En ce qui concerne FR 3, cette chaîne a connu bien des aventures, elle s'appuie sur un outil décentralisé exceptionnel en France. Elle s'est développée selon un schéma volontariste. Les stations régionales lancées dans les années 60 ont été rejointes dans les années 70 par des centres de production ; en 1975, elle a été baptisée chaîne du cinéma, titre auquel elle peut encore postuler grâce à la qualité de sa programmation et de ses rendez-vous tels que le "Cinéma de minuit" et la "Dernière séance", ainsi que par les longs métrages coproduits par sa filiale FR 3-Film à laquelle on doit notamment "La vie est un long fleuve tranquille" ou "La discrète". Mais, en termes économiques, FR 3 est désormais soumise au droit commun : 104 films en début de soirée par an au maximum ; à ce rythme-là, c'est bien évidemment Canal Plus qui est désormais la chaîne du cinéma.

Par une étrange disposition de l'esprit, les législateurs successifs et les services gouvernementaux ont imaginé que FR 3 devait être une chaîne avec des "moins", on lui avait par exemple proscrit la production de sports en direct, de grandes variétés publiques, voire des émissions politiques nationales.

Aujourd'hui, quand on lit la grille et quel'on regarde quels sont les points forts de FR 3, on constate que l'adaptation des hommes et des moyens de la télévision à la demande, conjuguées avec l'art du possible, a conduit à un résultat assez différent : le premier point fort de FR 3 se situe en début de soirée avec un menu composé d'un jeu, d'une édition régionale et nationale, et d'un divertissement quotidien. La signature de FR 3, l'émission qui fait l'événement c'est la "Marche du Siècle" de Jean-Marie CAVADA. Les petits sports ont effectué une

percée spectaculaire. Alors, ceux qui veulent tout réguler peuvent-ils avoir raison contre la logique de la télévision ?

Difficile à dire : par sa structure, FR 3 offre une programmation extrêmement différente des autres chaînes de télévision. Avec des horaires qui lui sont propres puisqu'elle est presque la seule à ne pas sacrifier au culte du 20 heures 00. Avec trois fois plus de documentaires et de magazines que toutes les autres chaînes, comme "Continentales", comme "Thalassa", comme "Regards de Femme", comme "Océaniques", comme "Faut pas rêver". Trois fois plus d'émissions de découverte et de réflexion : même si certains trouveront toujours que ce n'est pas assez, c'est un chiffre qui ne trompe pas. FR 3 est la seule chaîne culturelle grand public en France.

Tout au plus, doit-on regretter qu'après avoir engagé une coopération fructueuse, ses relations avec la chaîne culturelle européenne soient désormais traitées sous forme d'une enclave qui défidélise l'auditoire de FR 3, qui était spécifique le samedi avec "Samdynamite", le successeur de "Disney Channel" -et rien ne dit que d'avoir retiré leur télévision aux enfants apportera beaucoup de gloire à la Sept-. Bien entendu, nous allons faire tout notre possible pour remédier à cette bizarrerie unique d'un partage d'antenne.

L'autre caractéristique de FR 3, et ce n'est pas à des élus locaux que je l'apprendrai, c'est l'importance de la télévision régionale.

Les 25 journaux fournis par nos bureaux d'information sont la vraie locomotive de la tranche d'actualité 19/20 heures ; notre agence d'images Info-Vidéo 3 est le premier fournisseur de l'U.E.R., nous avons sans doute là un instrument absolument incomparable. A cela s'ajoutent les émissions régionales diffusées en décrochage à la mi-journée et aussi le mardi soir, sans compter toutes les initiatives particulières de chaque direction régionale, et sans compter non plus que nos centres de province ont une activité majeure pour l'antenne nationale. C'est à Nancy qu'est pilotée notre production Jeunesse, ainsi que "Continentales" ; c'est à Toulouse que sont tournés les "Regards de femmes". Malgré sa grande déconcentration des moyens, FR 3 demeure perçue comme un instrument lourd et insuffisamment décentralisé. L'attrait pour les médias locaux et la télévision de proximité n'est pas négligeable et FR 3 ne pouvait pas laisser au seul secteur privé le monopole de cet axe de développement. Ainsi des expériences ont été lancées que l'on désigne sous le nom de "télévision de proximité" : comme le journal de Tours ou de Nantes ou le programme "Europôle" dans la communauté urbaine de Lille.

La formule est celle d'un décrochage quotidien de dix minutes en ouverture du 19/20 heures. Les sondages réalisés à Tours en 1990 montrent qu'une telle initiative reçoit un accueil très favorable

du public avec 33,9 % de part d'audience pour FR 3 dans la préfecture d'Indre-et-Loire entre 19 heures et 19 heures 10.

De nouveaux projets fondés sur des cellules légères et avec pour objectif la réalisation d'émissions quotidiennes, bi-hebdomadaires ou hebdomadaires ont été instruits dans la région Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon (à Albi et à Perpignan), en Dordogne, à Metz, à La Rochelle.

Le budget prévisionnel de l'ensemble de ces opérations pour 1991 s'élevait à un peu plus de trente millions. Le réexamen approfondi du budget 1991 nous a amené à différer certains de ces projets et le conseil d'administration de FR 3 retiendra les engagements définitifs de cette année.

FR 3 a un autre projet, un peu paradoxal peut-être, celui de doter la région Ile-de-France d'une véritable télévision régionale. Certes, il n'est de bon bec que de Paris et les six chaînes couvrent à loisir l'activité de la capitale, mais la région en revanche est la plus mal traitée, les chiffres sont d'ailleurs intéressants puisqu'avec 7,3 % le B.R.I. de Paris est celui qui a le plus faible taux d'écoute, tandis que son téléspectatorat est de six cent mille habitants, soit le chiffre le plus élevé de toutes nos antennes régionales.

Nous avons mis à l'étude un certain nombre de projets : le premier vise à regrouper dans un lieu unique nos équipes Ile-de-France ; le second vise à implanter des bureaux d'information de proximité en cinq points de la périphérie, dans les villes nouvelles en particulier ; le troisième consiste à nouer des liens de coopération avec les réseaux câblés de la région parisienne, aussi bien comme source d'informations que comme vecteur supplémentaire pour la diffusion à des horaires spécifiques des bulletins d'information régionaux.

Au-delà des problèmes ponctuels de financement, je souhaite que l'on ait un véritable plan de développement pour FR 3 : on imagine bien, en effet, les coûts supplémentaires qu'induirait, par exemple, la mise en place des quatre vingt dix télévisions de proximité en France. La seule contribution de la redevance à son niveau actuel n'y pourvoira pas bien évidemment.

Enfin, il y a un aspect de décentralisation, que l'on aborde souvent comme une fatalité, c'est l'importance des moyens techniques et des équipes de FR 3 implantées en régions. A côté des problèmes de diffusion, il faut donner toute sa dimension à ce potentiel de production.

A son échelle, l'Etat, avec les fonds de soutien qui sont mis en place, favorise l'activité de l'industrie audiovisuelle nationale.

Le véritable éveil audiovisuel des régions sera le fruit d'une activité mixte où, à côté des services dont FR 3 est le garant, des initiatives locales des sociétés de production indépendantes et un tissu industriel pourront se développer autour d'un certain nombre de pôles de fabrication publics renouvelés et redéfinis.

C'est sans doute une des nouvelles frontières que nous pouvons fixer pour le renouveau de l'audiovisuel français".

Votre Rapporteur prend acte de ces intentions de la Présidence commune d'Antenne 2 et de FR 3 qui seront mieux définies et précisées à l'occasion de l'annonce du plan de restructuration des chaînes publiques et du projet "audiovisuel public" que M. BOURGES entend faire adopter d'ici juillet 1991.

B - L'OFFRE DE PROGRAMME DES CHAÎNES EN 1990

1. Les différences de politiques de programmation en 1990

Si une politique de chaîne audiovisuelle doit pouvoir s'apprécier, c'est bien dans son offre de programmes et les modifications qu'elle subit d'une année sur l'autre.

Globalement, les chiffres d'audience, exprimés en pourcentage de l'offre de programmes, sont les suivants :

re de progammes	Total TV	TF 1	A 2	FR 3	La Cinq	M 6
ns	4,1	3,4	4,6	6	3,4	3,5
Feuilletons	5,3	2	2,2	2,1	9,5	9
és	27,6	32,5	21,1	7,7	39,7	30
ux	11,2	6,5	8,9	4,2	1,5	31,9
ines, documentaires	3,7	8,4	7,2	2,5	0,9	0,4
se	8,4	7,4	9,4	9,2	12,7	3,5
té	17	12,2	23,4	37,8	7,8	11,4
	4,3	4,3	7,2	7	3,1	1,2
	8,4	11,5	7,8	10,8	12,2	0,7
	4,2	5,8	4,1	2,6	4,8	3,1
	5,8	6	4,1	10,1	4,4	5,4

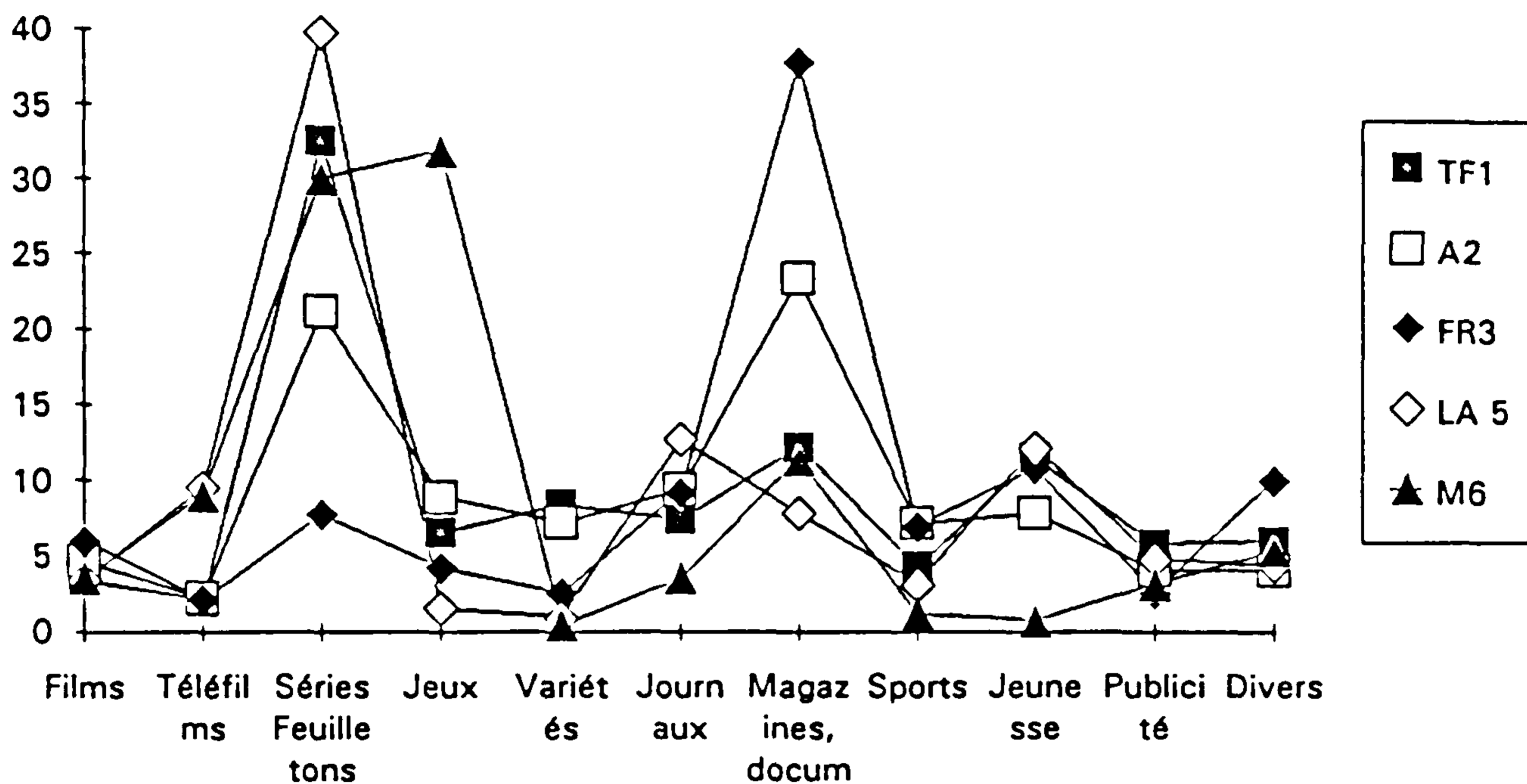
Audience	Total TV	TF 1	A 2	FR 3	La Cinq	M6
Films	10,2	8,6	7,9	17	12,8	11,1
Téléfilms	6,4	1,9	4,2	2,9	21,1	2,2
Séries - Feuilletons	21,3	20,7	20,7	5,1	25,9	43,1
Jeux	9,9	12,9	8,6	10,3	1,8	8,1
Variétés	9,1	14,5	8,3	5	0,6	0,1
Journaux	12,6	12,8	13,6	19	10,2	3,1
Magazines, documentaires	9,8	7,2	14,9	18,6	5,8	2,1
Sports	5,3	5,1	8,2	6	2,9	1,1
Jeunesse	4,6	4,3	3,9	5,1	9,2	0,1
Publicité	6,7	8	5,1	5	6,7	6,1
Divers	4	4	4,6	6	3	2,1

Les coefficients ci-dessous résultent du rapport entre les pourcentages d'offre de programme et ceux de l'audience. Ils mesurent donc l'adéquation de l'offre à la demande. Supérieurs à 1, ils mettent en évidence un gain de la chaîne dans le genre considéré. Inférieur à 1, une perte.

Coefficient de consommation	Total TV	TF 1	A 2	FR 3	La Cinq	M6
Films	2,49	2,53	1,72	2,83	3,76	3,1
Téléfilms	1,21	0,95	1,91	1,38	2,22	2,2
Séries - Feuilletons	0,77	0,64	0,98	0,66	0,65	1,4
Jeux	0,88	1,98	0,97	2,45	1,20	0,2
Variétés	2,46	1,73	1,15	2,00	0,67	1,0
Journaux	1,50	1,73	1,45	2,07	0,80	0,8
Magazines, documentaires	0,58	0,59	0,64	0,49	0,74	0,2
Sports	1,23	1,19	1,14	0,86	0,94	0,9
Jeunesse	0,55	0,37	0,50	0,47	0,75	0,5
Publicité	1,60	1,38	1,24	1,92	1,40	1,9
Divers	0,69	0,67	1,12	0,59	0,68	0,4

On y lit clairement les différences entre une programmation du type commercial et une programmation du type service public. Dans le premier cas, il y a prédominance des séries et feuilletons et, dans le second, des magazines et des documentaires..

Offre de programme des chaînes en 1990



Dans le premier cas, celui des télévisions commerciales TF 1, La Cinq et M 6, la part des séries et feuilletons dans le temps d'antenne est prédominante alors qu'elle est singulièrement limitée pour FR 3 et atteint 21 % pour Antenne 2

L'écart type de la série est de 10,75.

Les chaînes commerciales étant groupées entre 30 et 39,7 %.

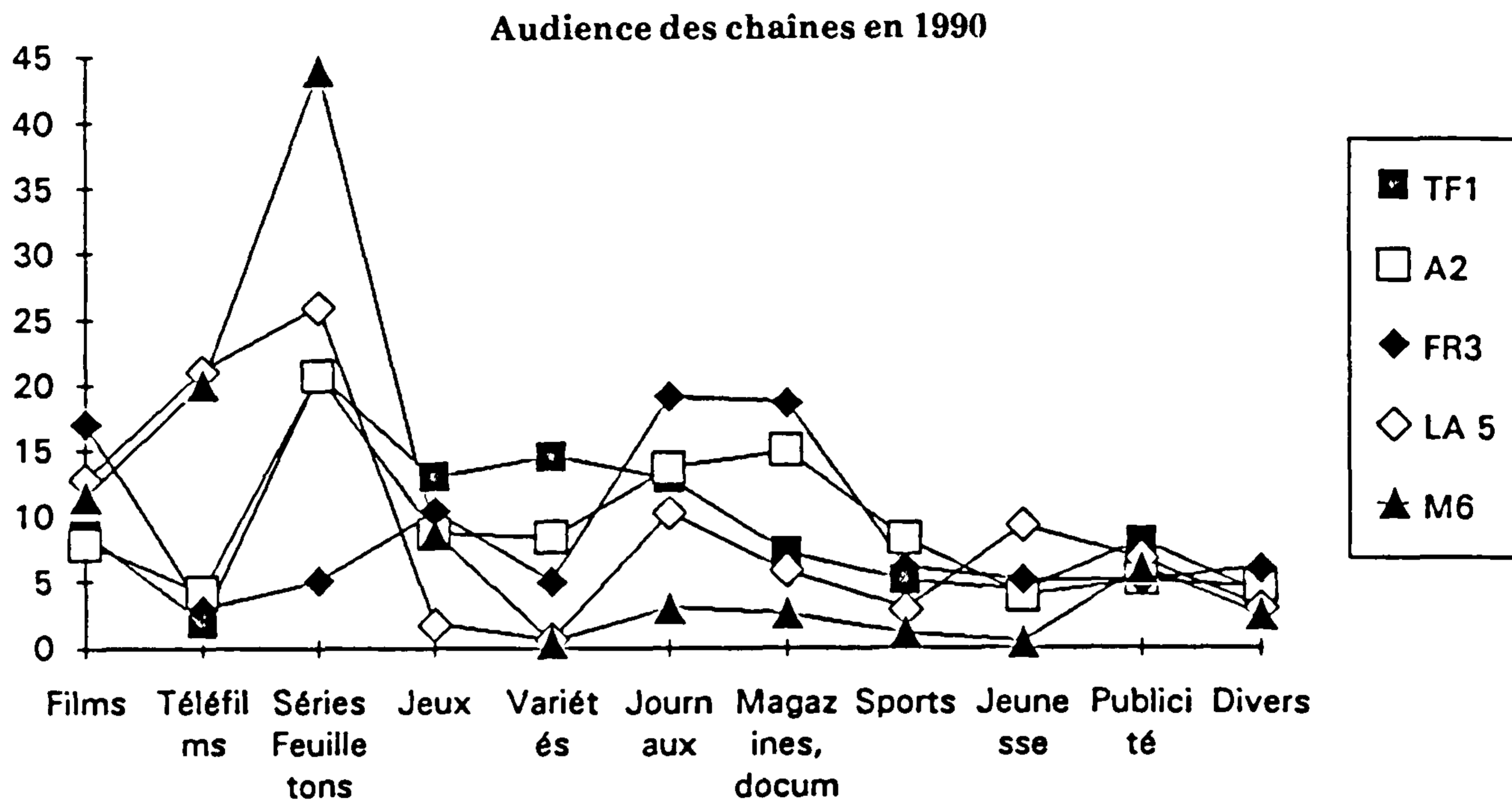
La situation est exactement inverse pour les magazines et documentaires avec un écart type de 11,12.

Les chaînes du secteur public consacrent respectivement 23,4 et 37,8 % de leur offre à ce type de produit. Les chaînes commerciales sont groupées encore une fois entre 7,8 et 12,2 %.

Concernant les autres types de programmes, votre Rapporteur remarque une intéressante convergence des politiques d'Antenne 2 et de FR 3 en ce qui concerne les films, les téléfilms, les journaux et les sports pour lesquels les graphiques se recouvrent presque totalement Ce qui dénote d'ores et déjà une politique de groupe du secteur public dont la loi du 2 août 1989 faisait une mission de la présidence commune.

Ces différences de politiques, que ce soit pour le secteur commercial ou pour le secteur public, ne se retrouvent pas aussi marquées en ce qui concerne l'audience et les coefficients de

consommation qui découlent de la comparaison entre offre et audience.



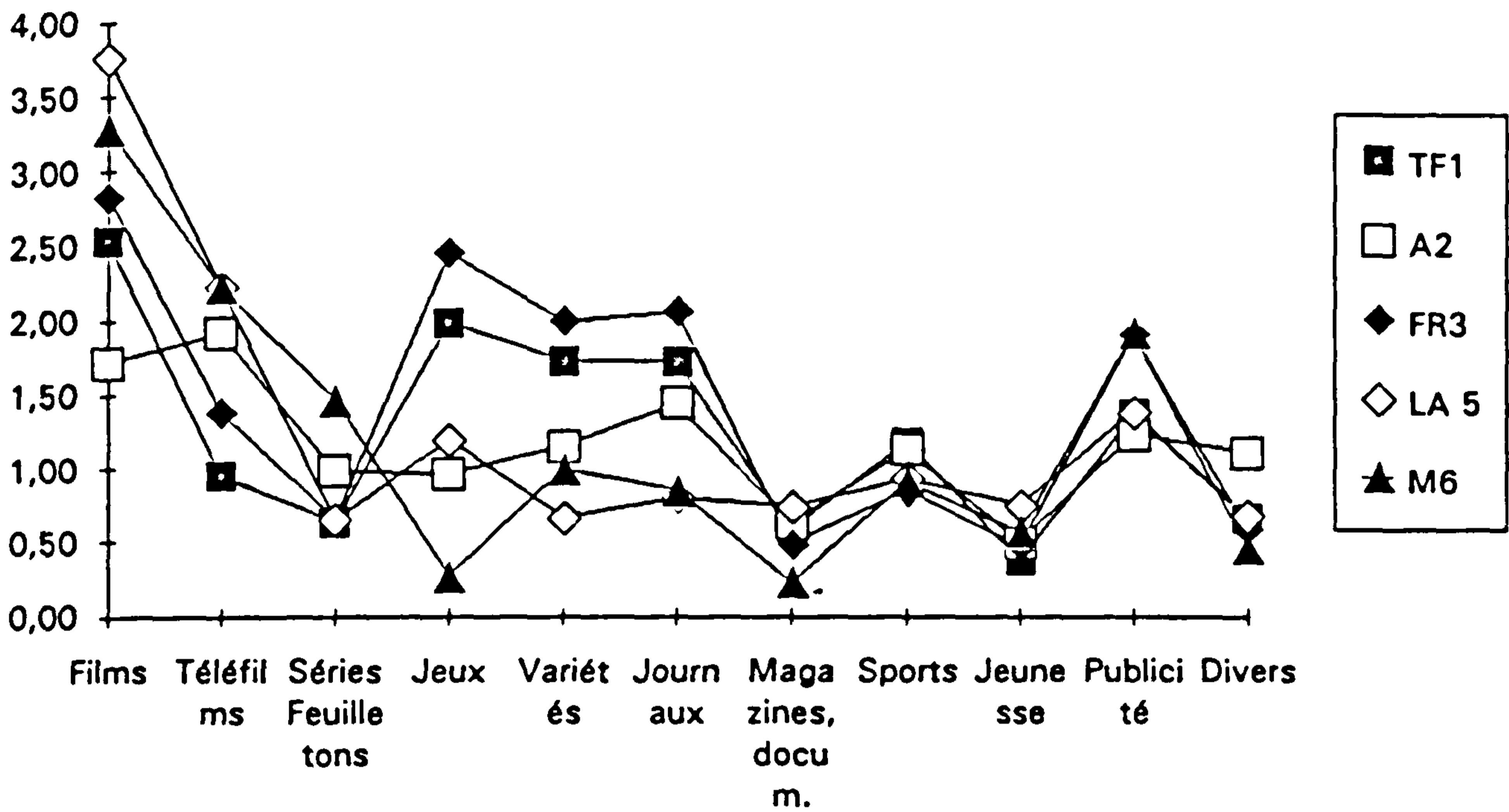
Certes, les écarts sont respectés en ce qui concerne les séries et feuilletons, offre et audience suivant grosso modo la même évolution.

Par contre, le "retour" d'investissement concernant les magazines et documentaires est quelque peu décevant en dépit de scores importants d'audience.

On remarque, en effet, que l'écart entre les différentes chaînes s'amenuise pour ces genres. Cela signifie clairement que la part d'audience supplémentaire conquise par le secteur public en matière de magazines et de documentaires est chèrement payée. Cet investissement doit être considéré comme une mission spécifique du public.

Ce relatif écrasement se traduit dans les coefficients de consommation. Les coefficients égaux à 1 traduisent une adéquation équilibrée de la demande à l'offre, ceux supérieurs à 1 mettent en évidence un gain de la chaîne dans le genre considéré, un coefficient inférieur à 1, une perte.

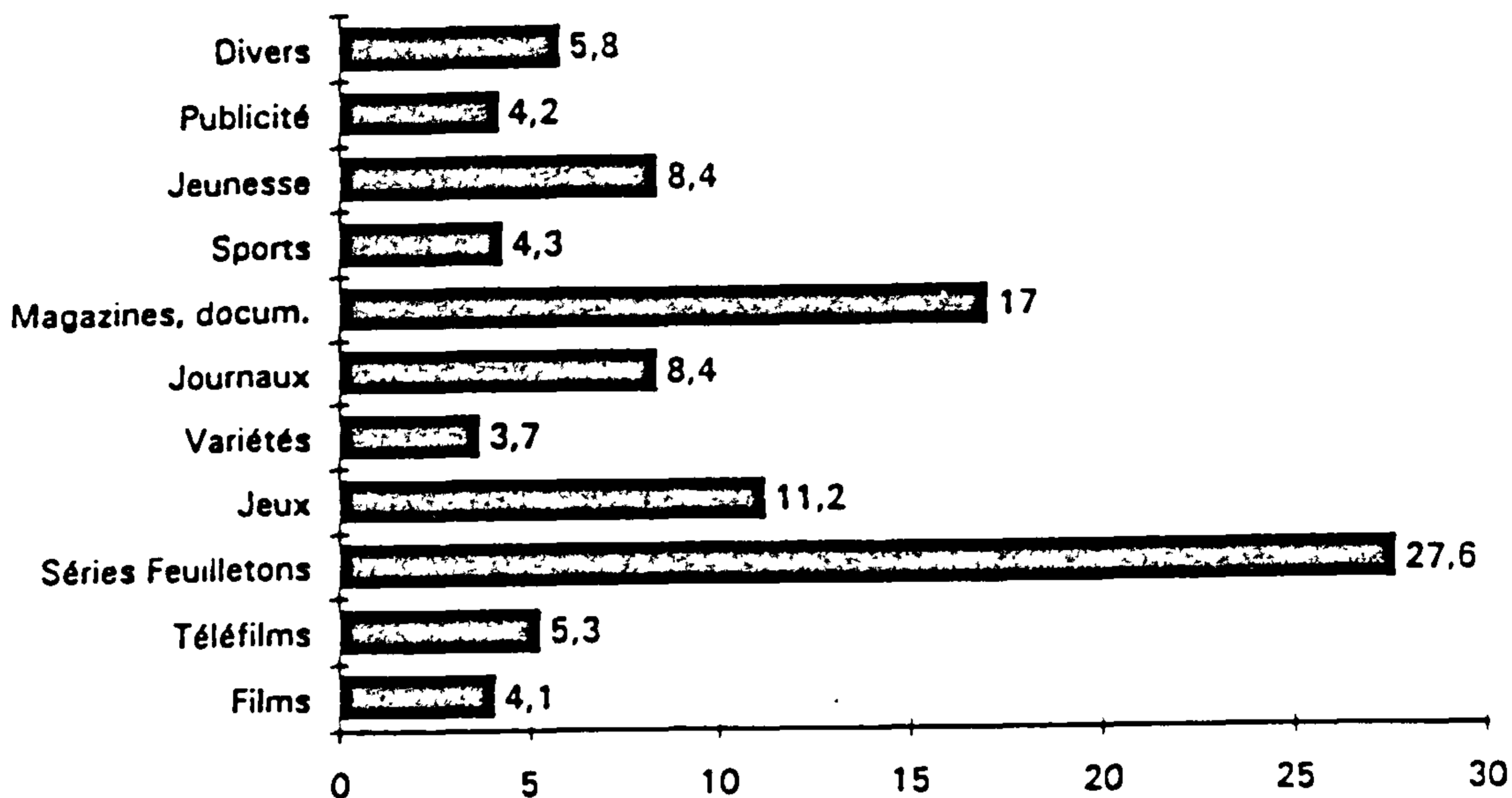
Coefficients de consommation des chaînes en 1990



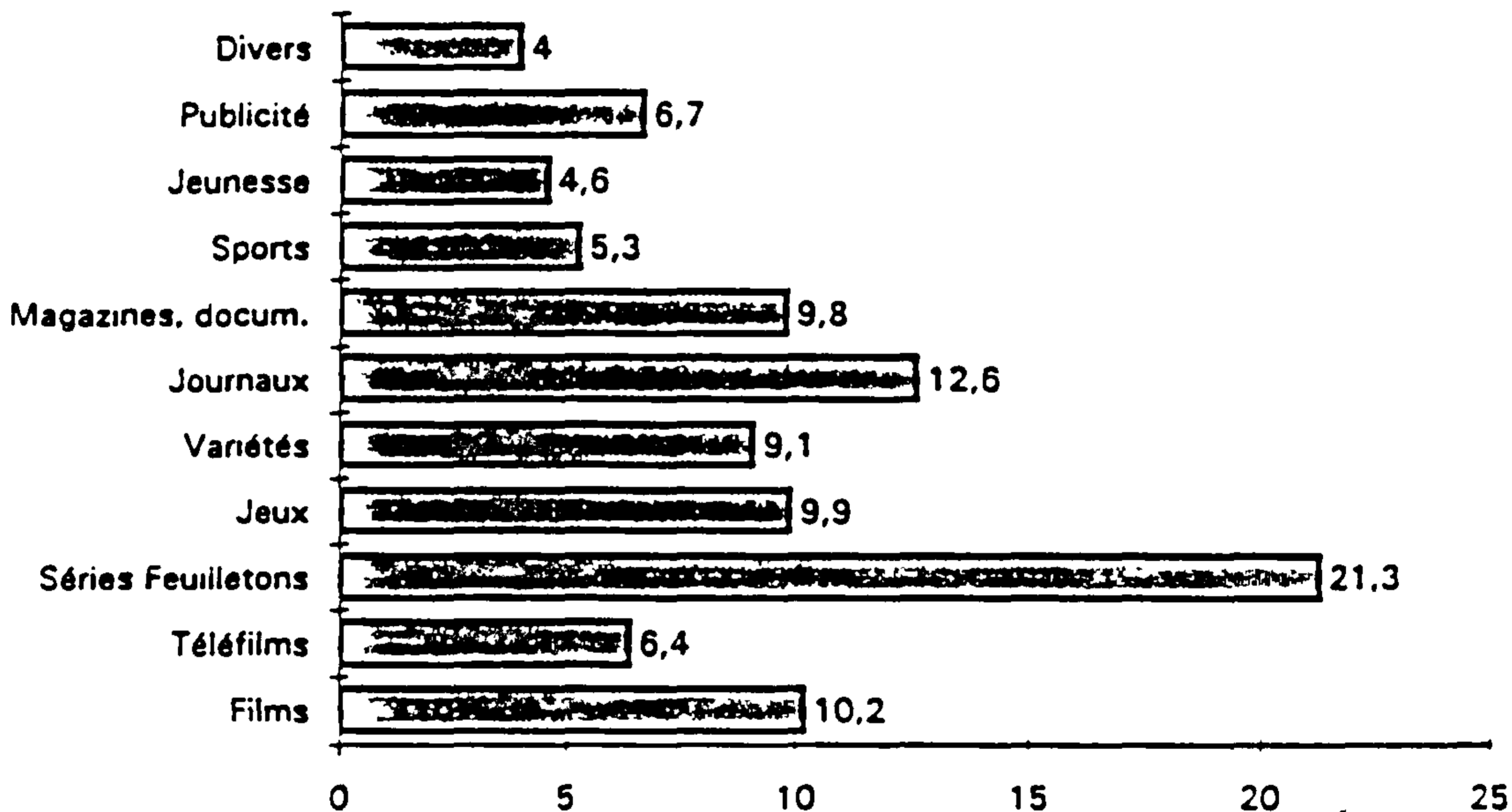
Les graphiques suivants traduisent pour l'ensemble des télévisions puis chaîne par chaîne ces politiques de programmes en 1990.

TOTAL TV (en %)

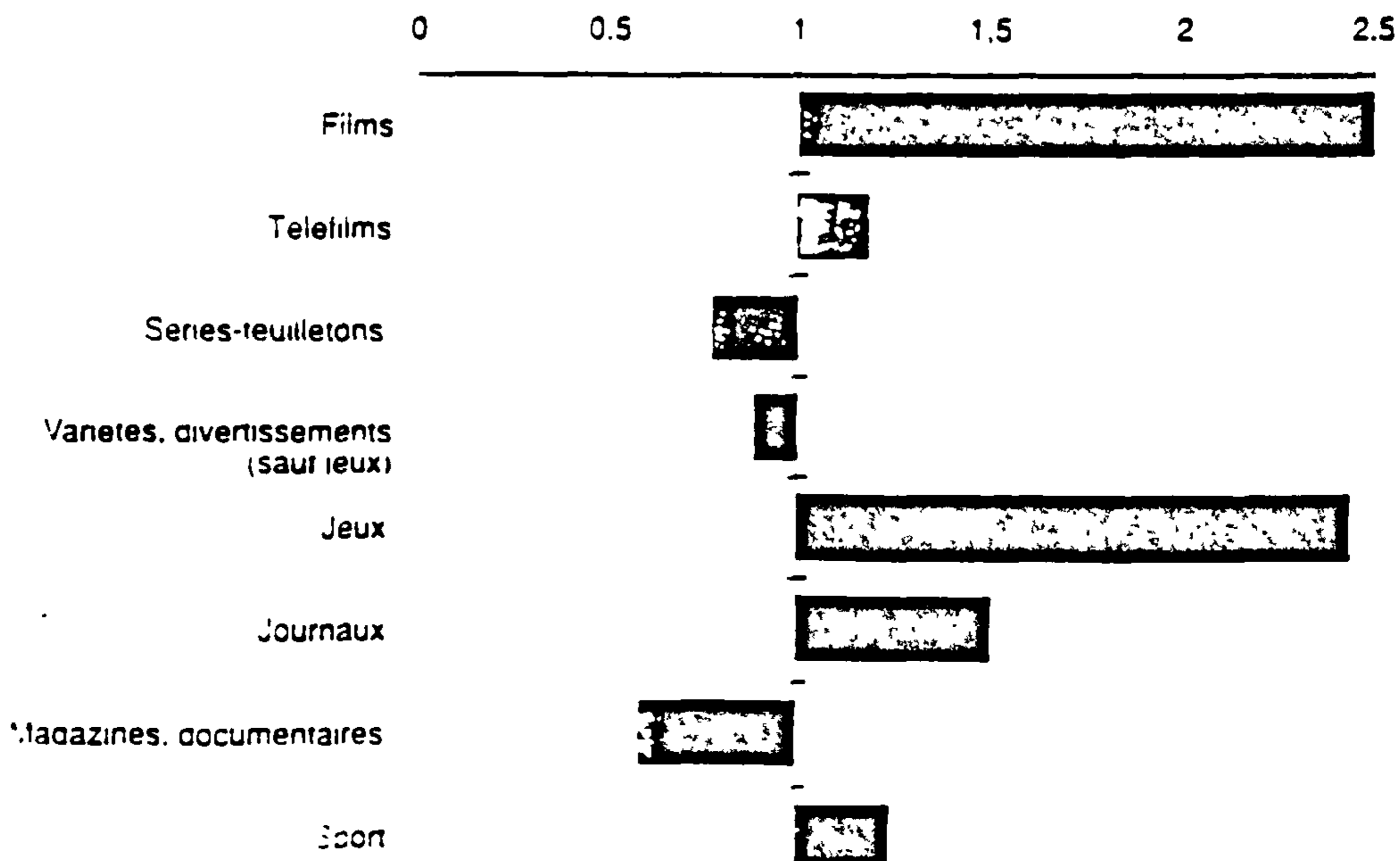
Offre de programme des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)



Audience des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)

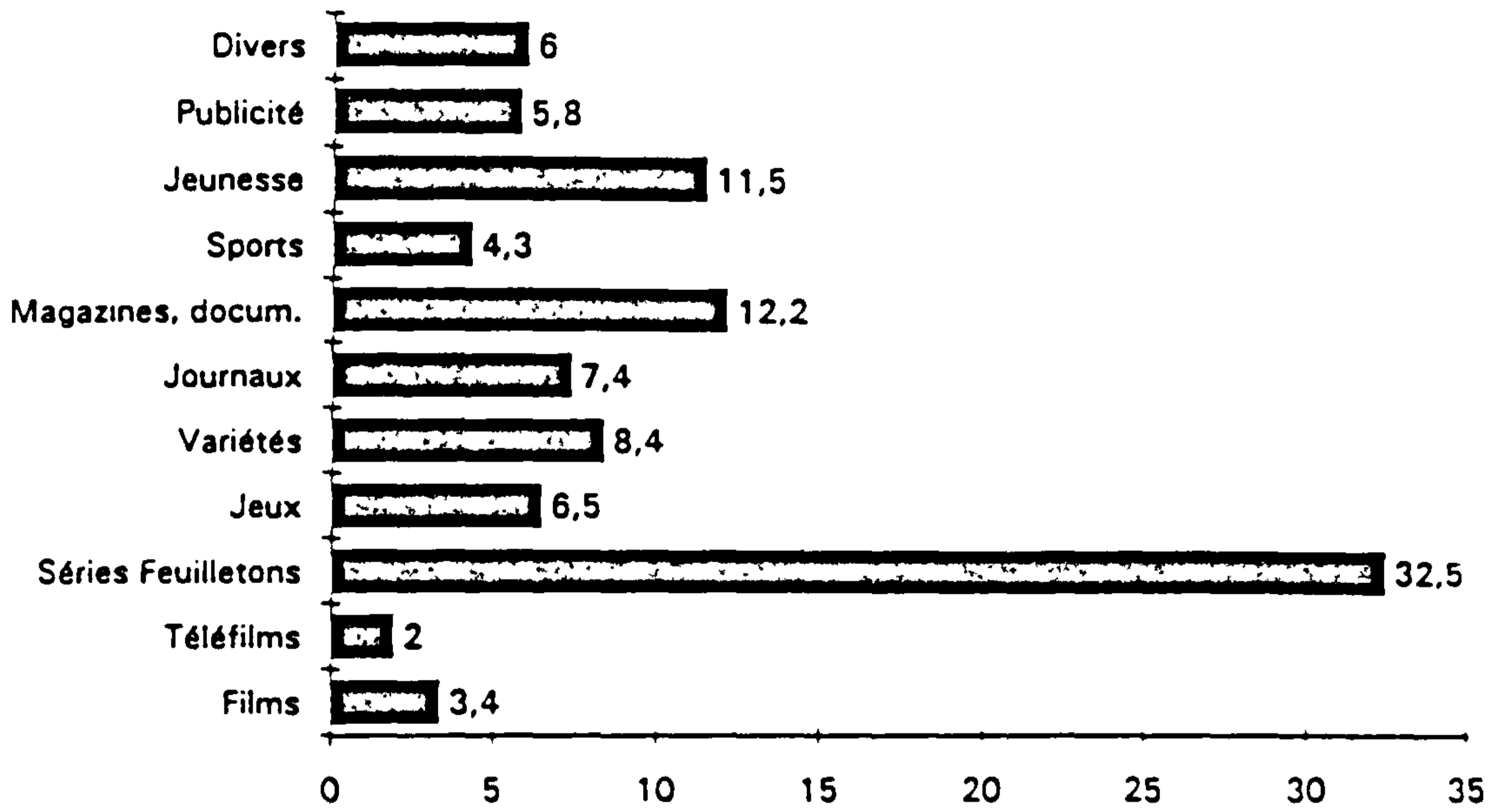


Coefficients de consommation (source Médiamétrie)

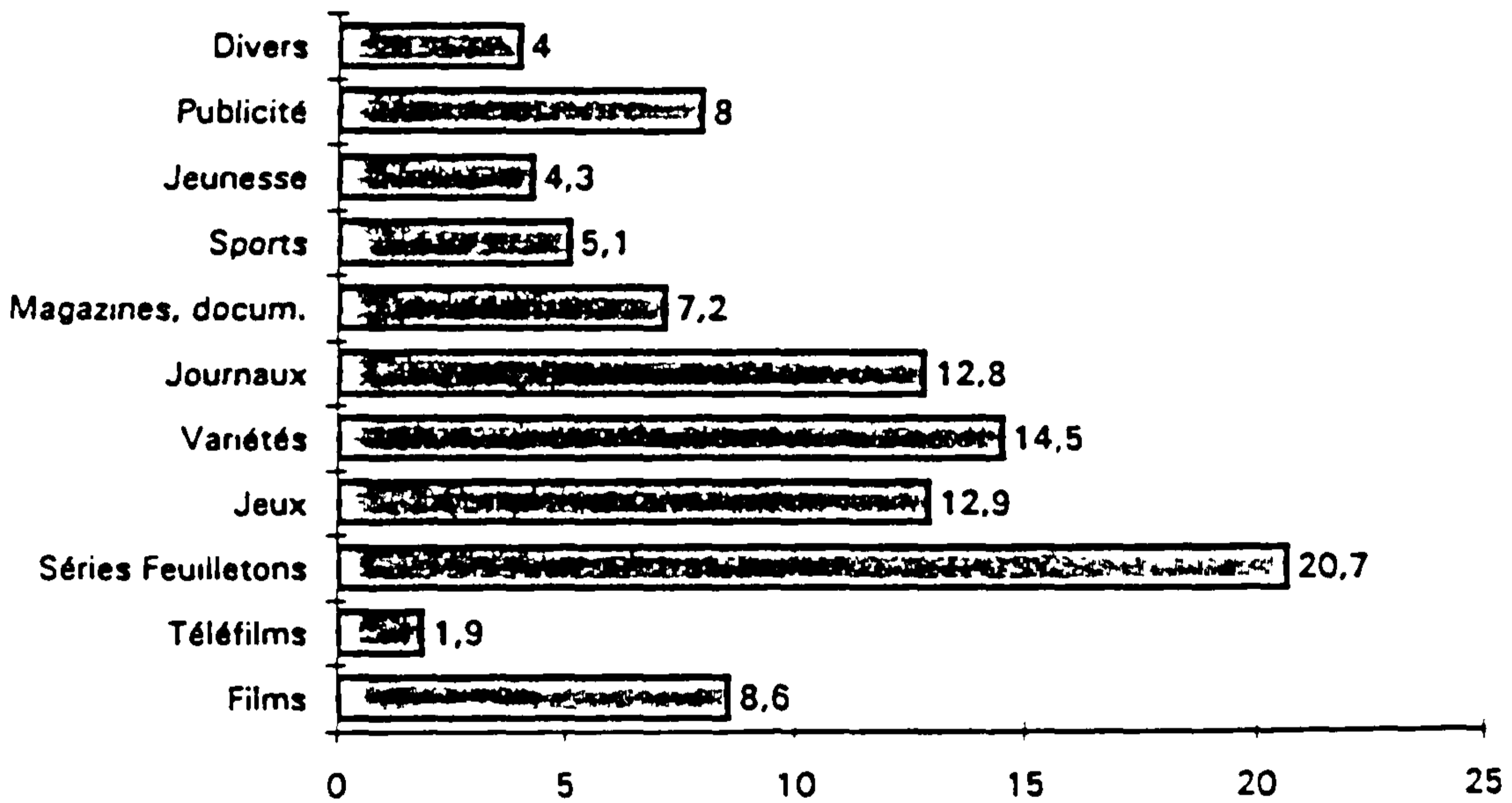


TF 1

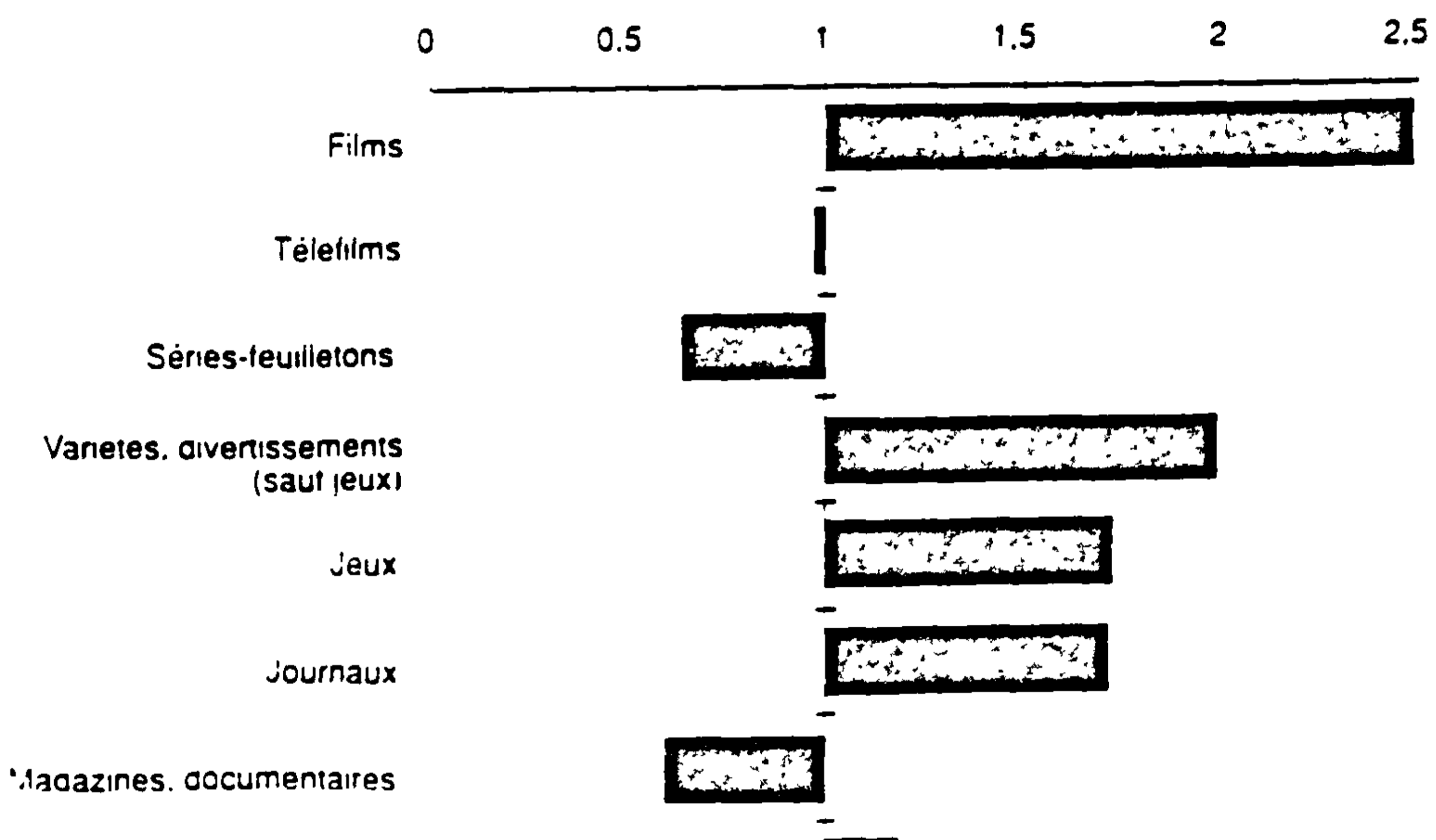
Offre de programme des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)



Audience des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)

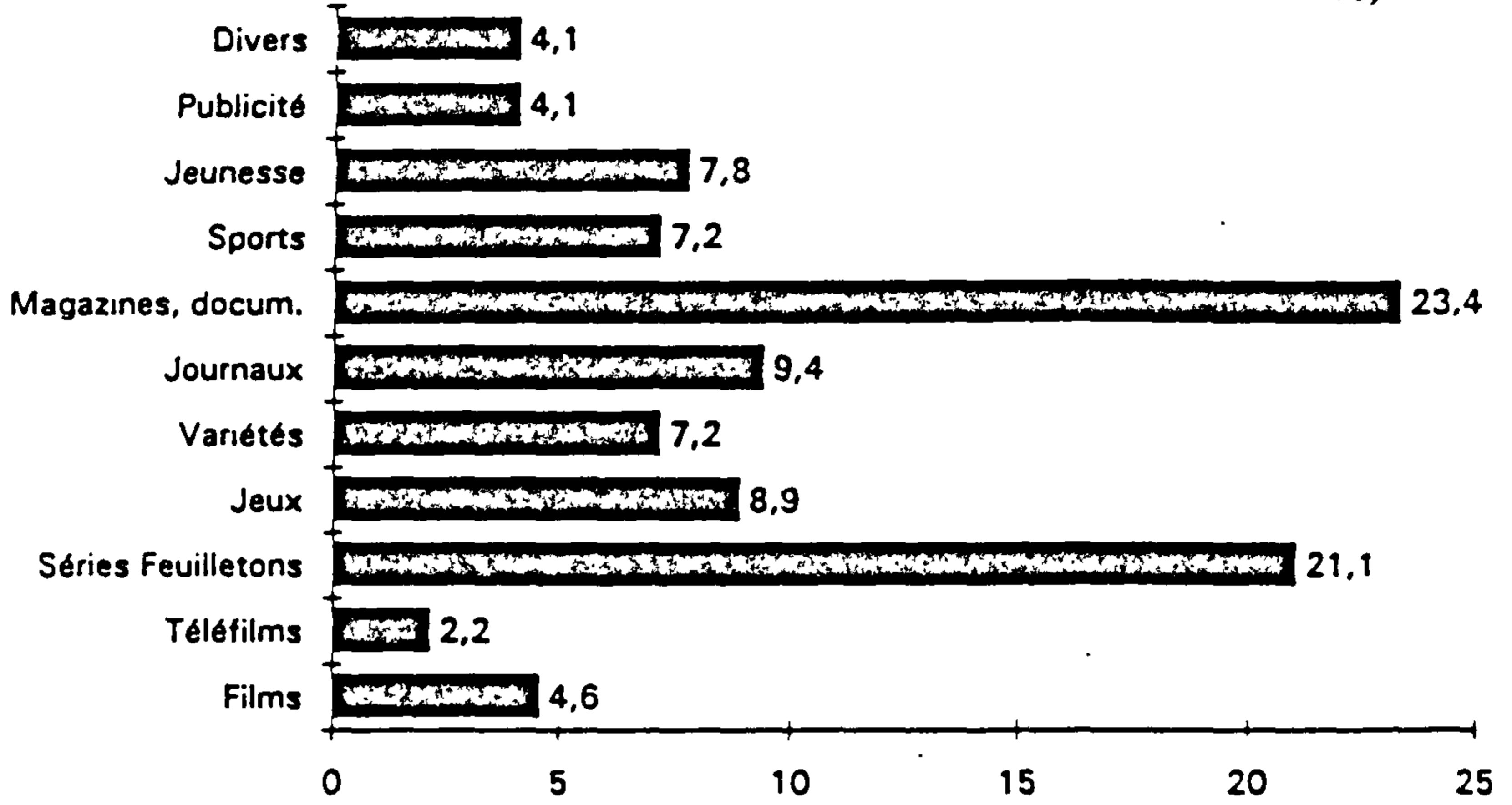


Coefficients de consommation (source Médiamétrie)

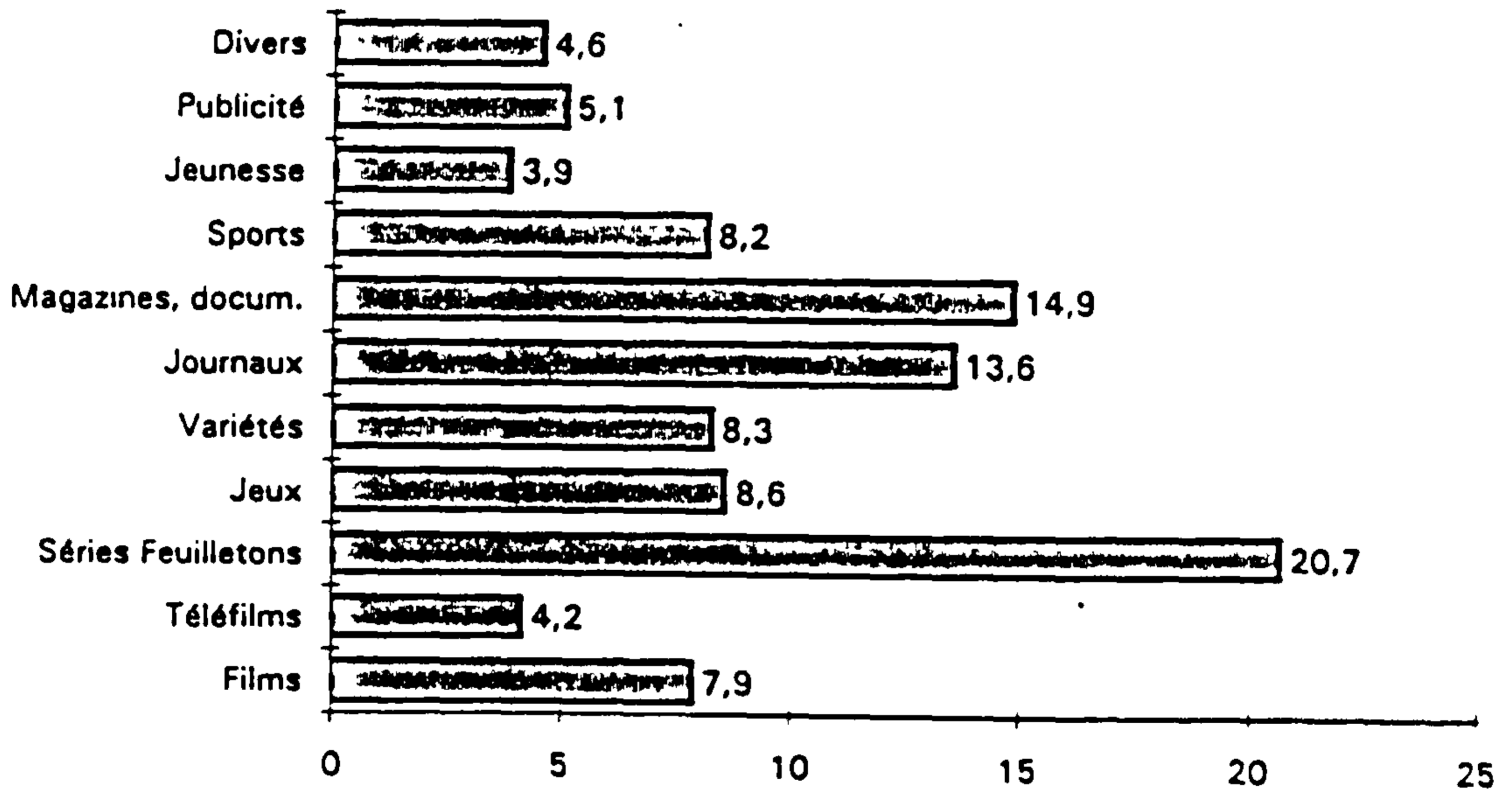


ANTENNE 2

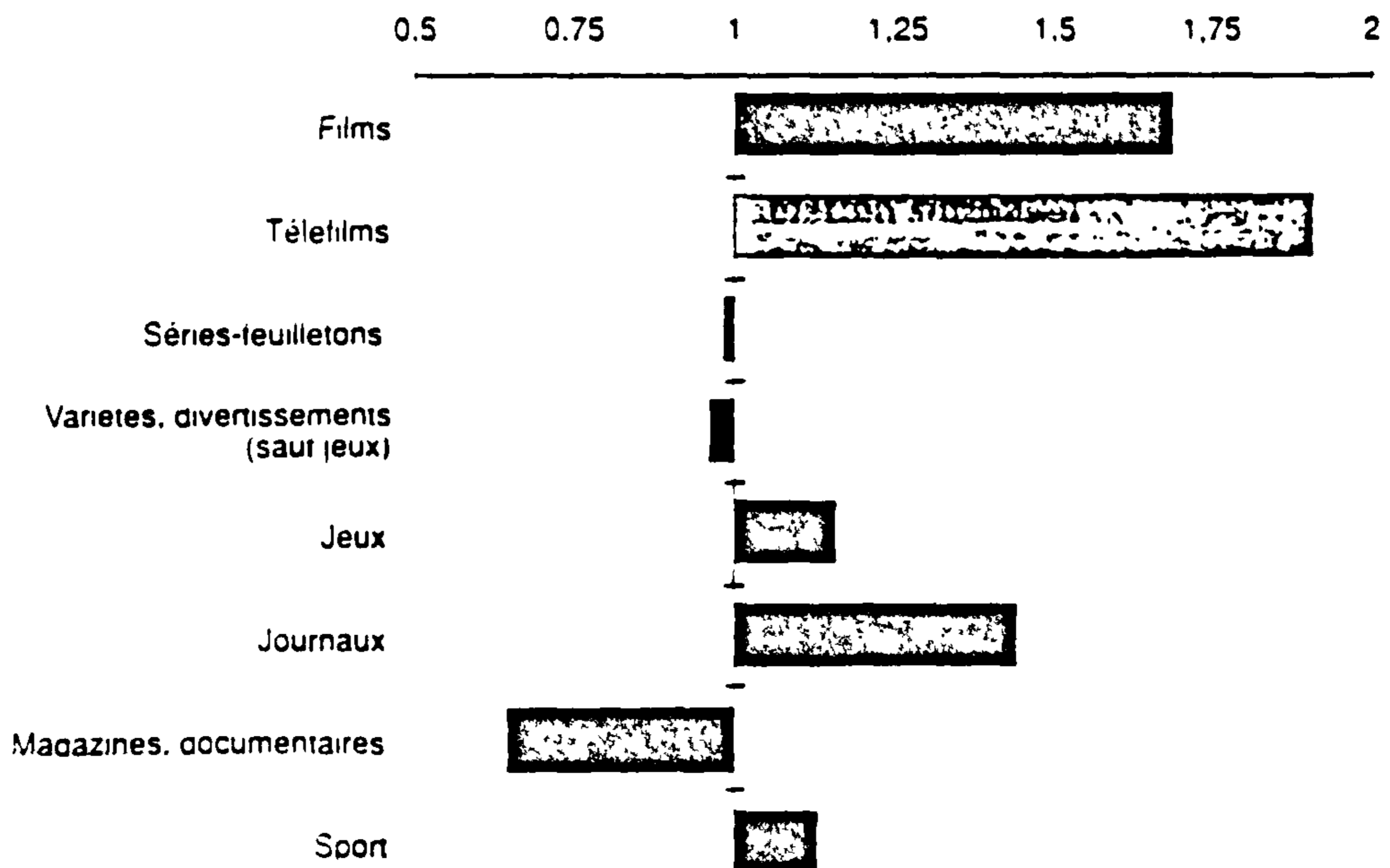
Offre de programme des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)



Audience des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)

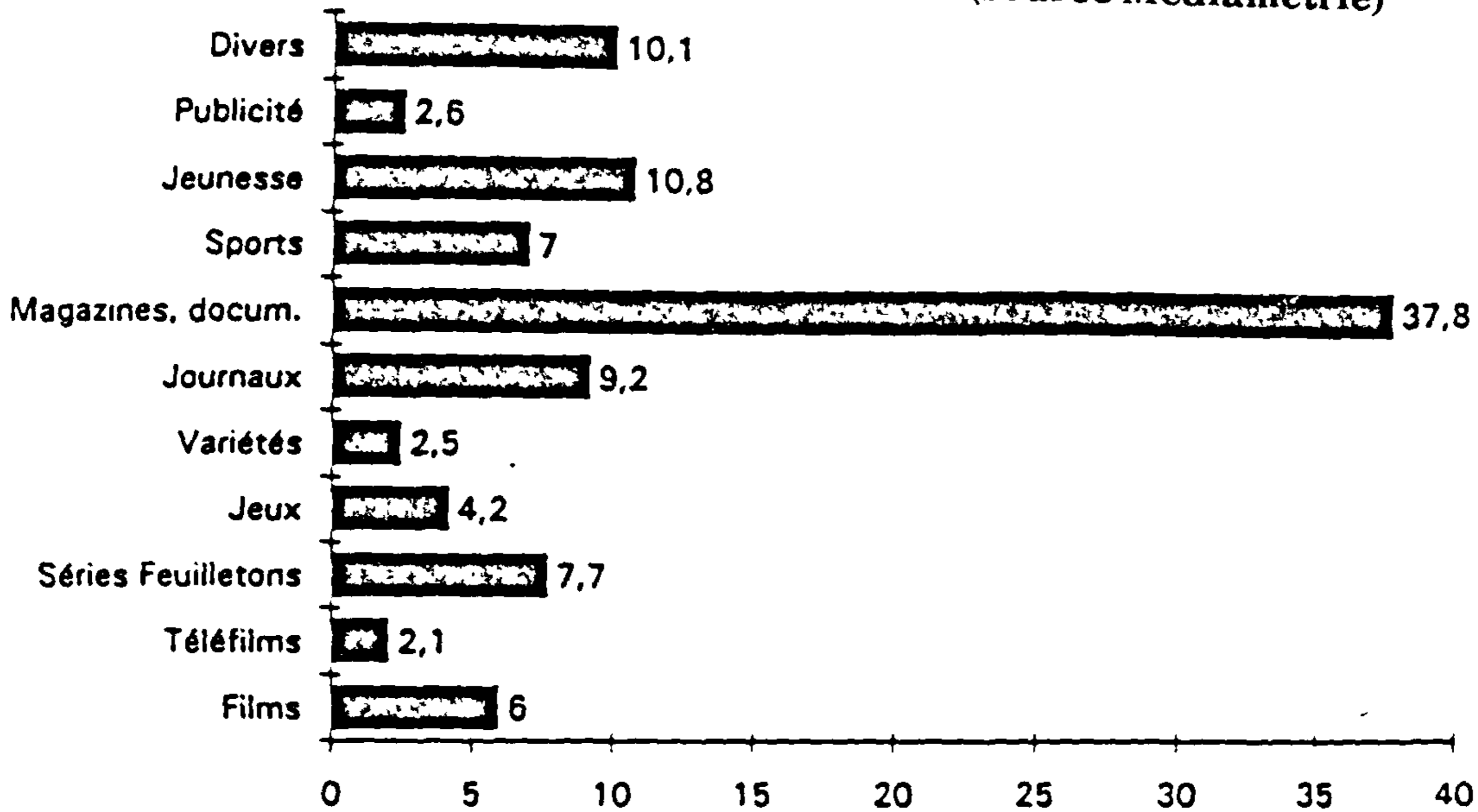


Coefficients de consommation (source Médiamétrie)

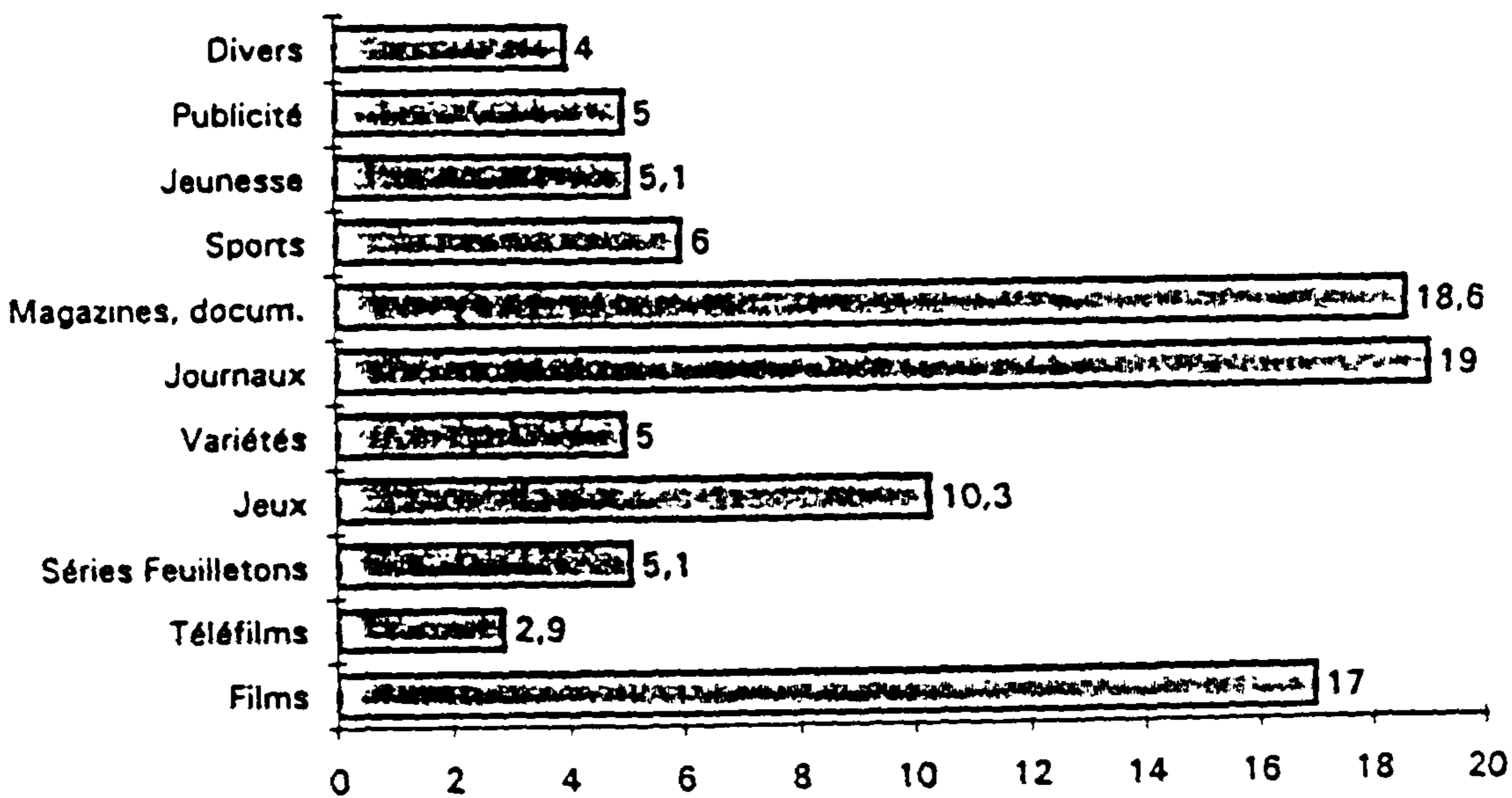


FR 3

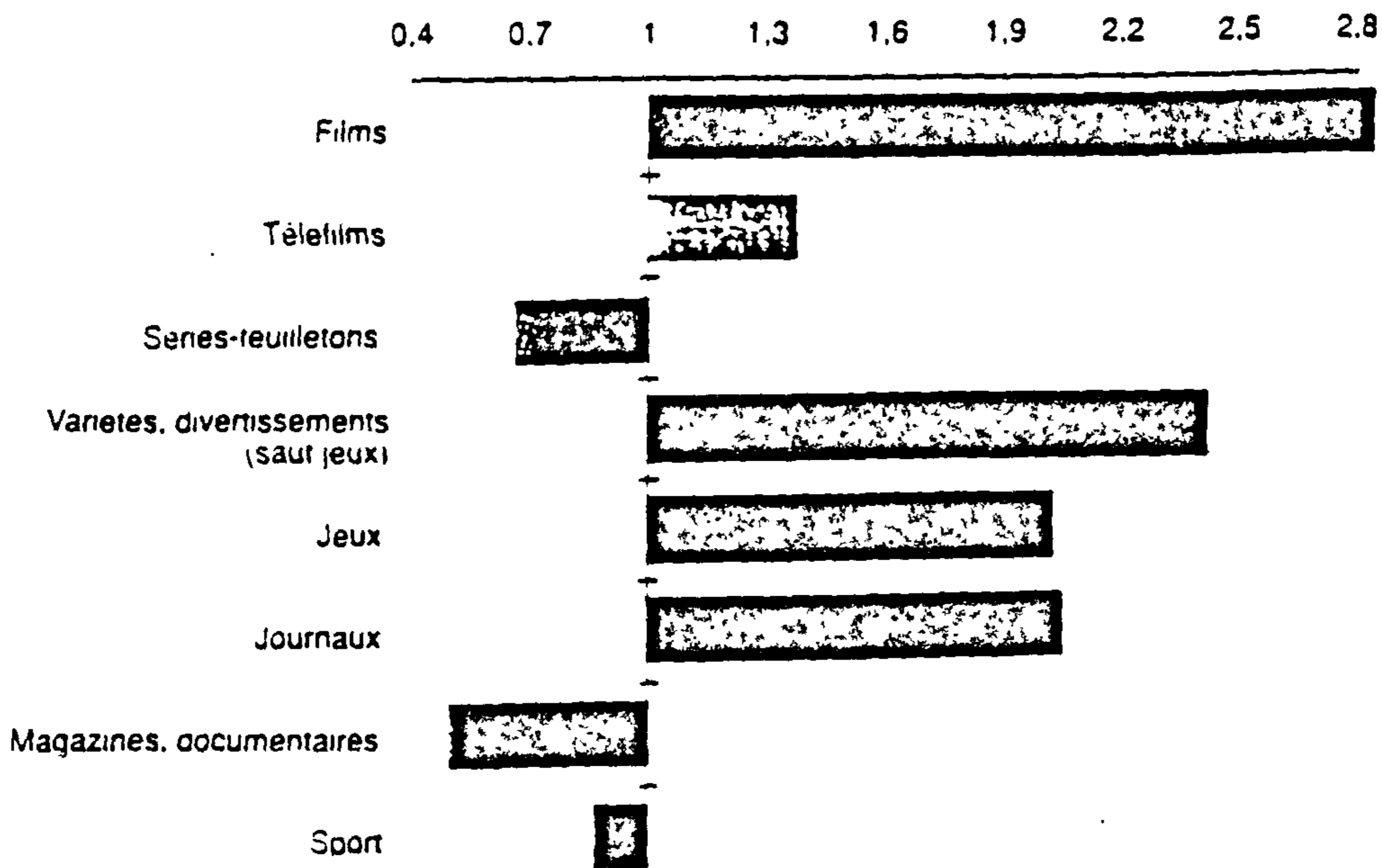
Offre de programme des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)



Audience des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)

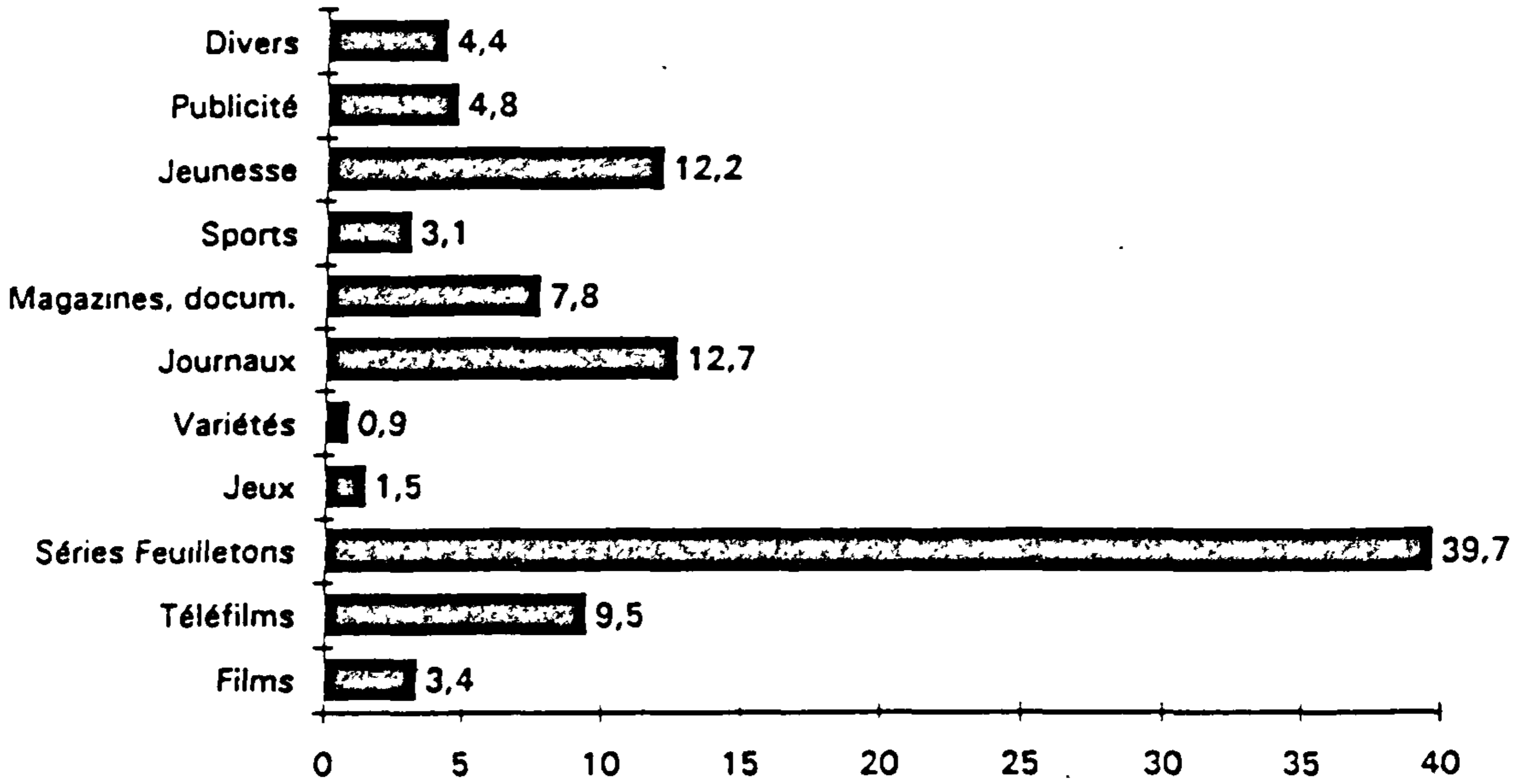


Coefficients de consommation (source Médiamétrie)

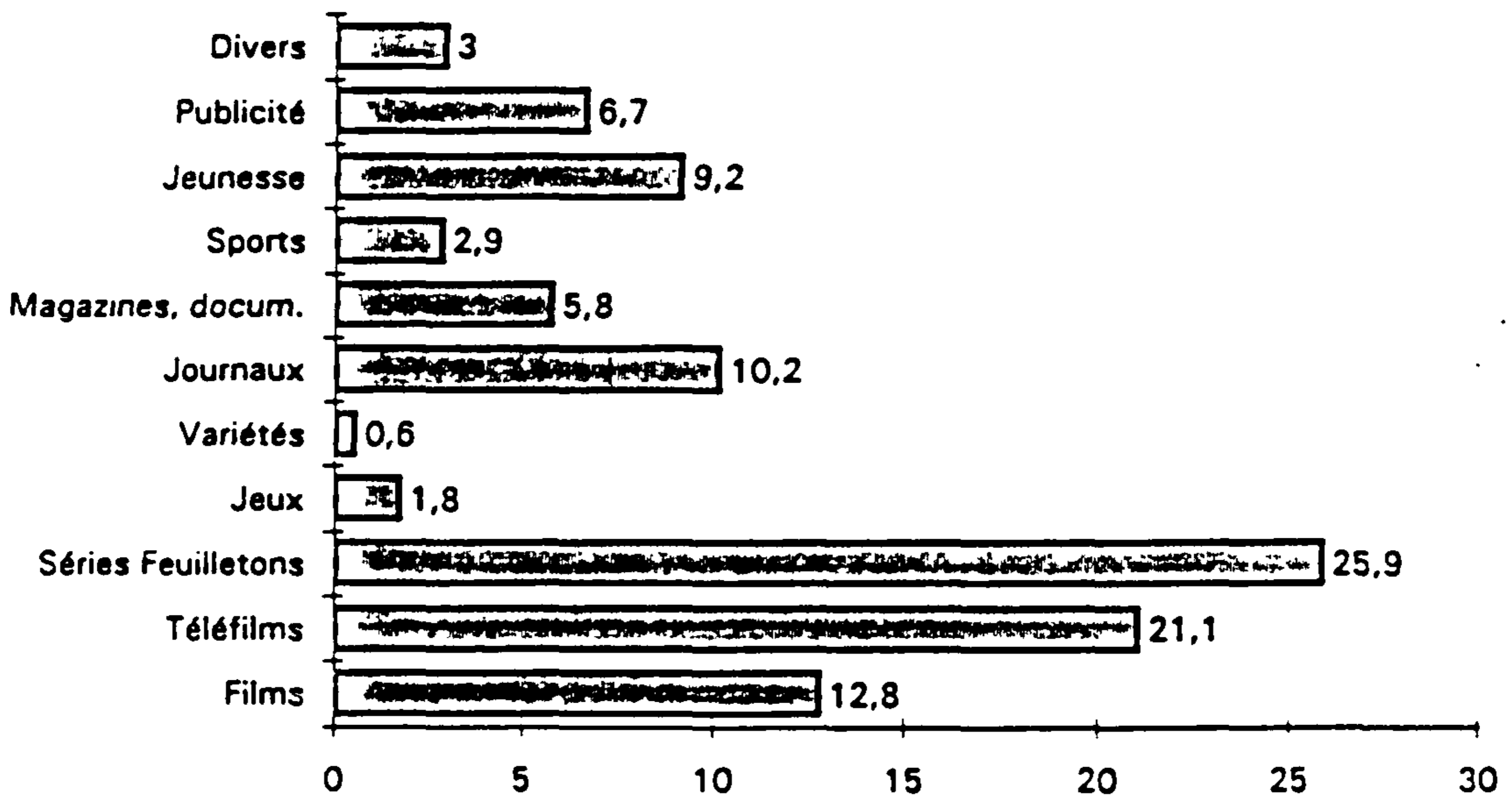


LA CINQ

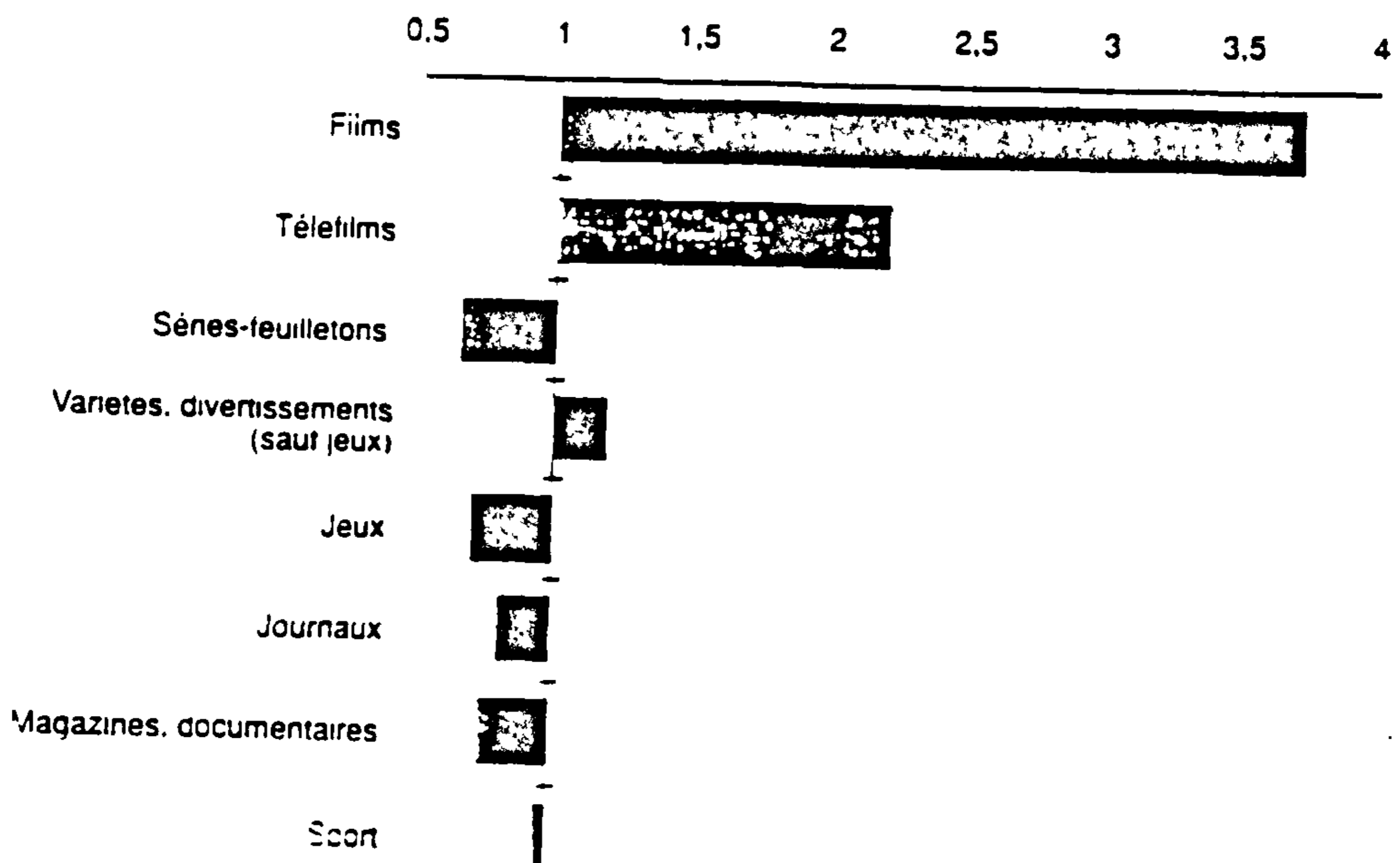
Offre de programme des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)



Audience des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)

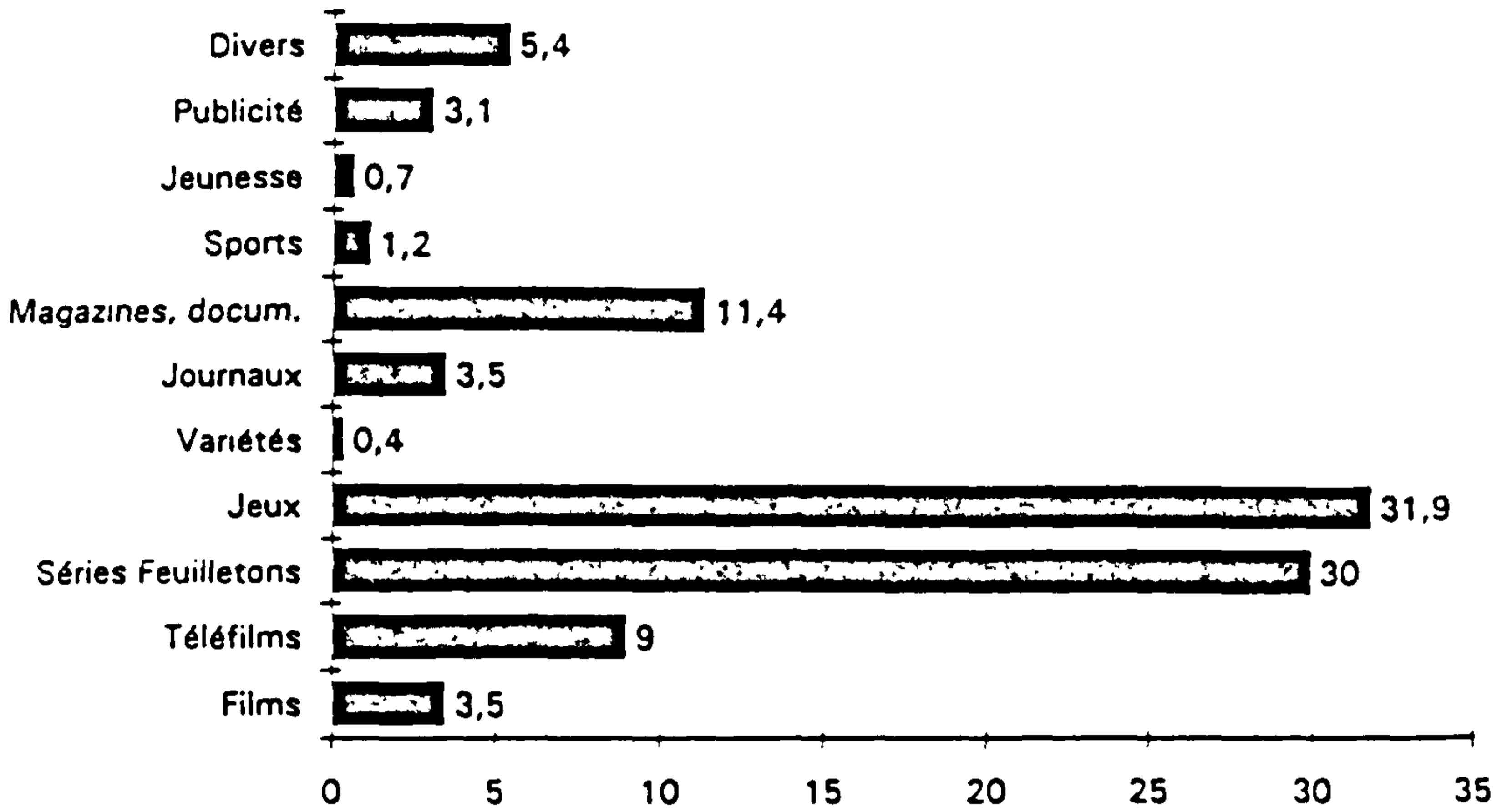


Coefficients de consommation (source Médiamétrie)

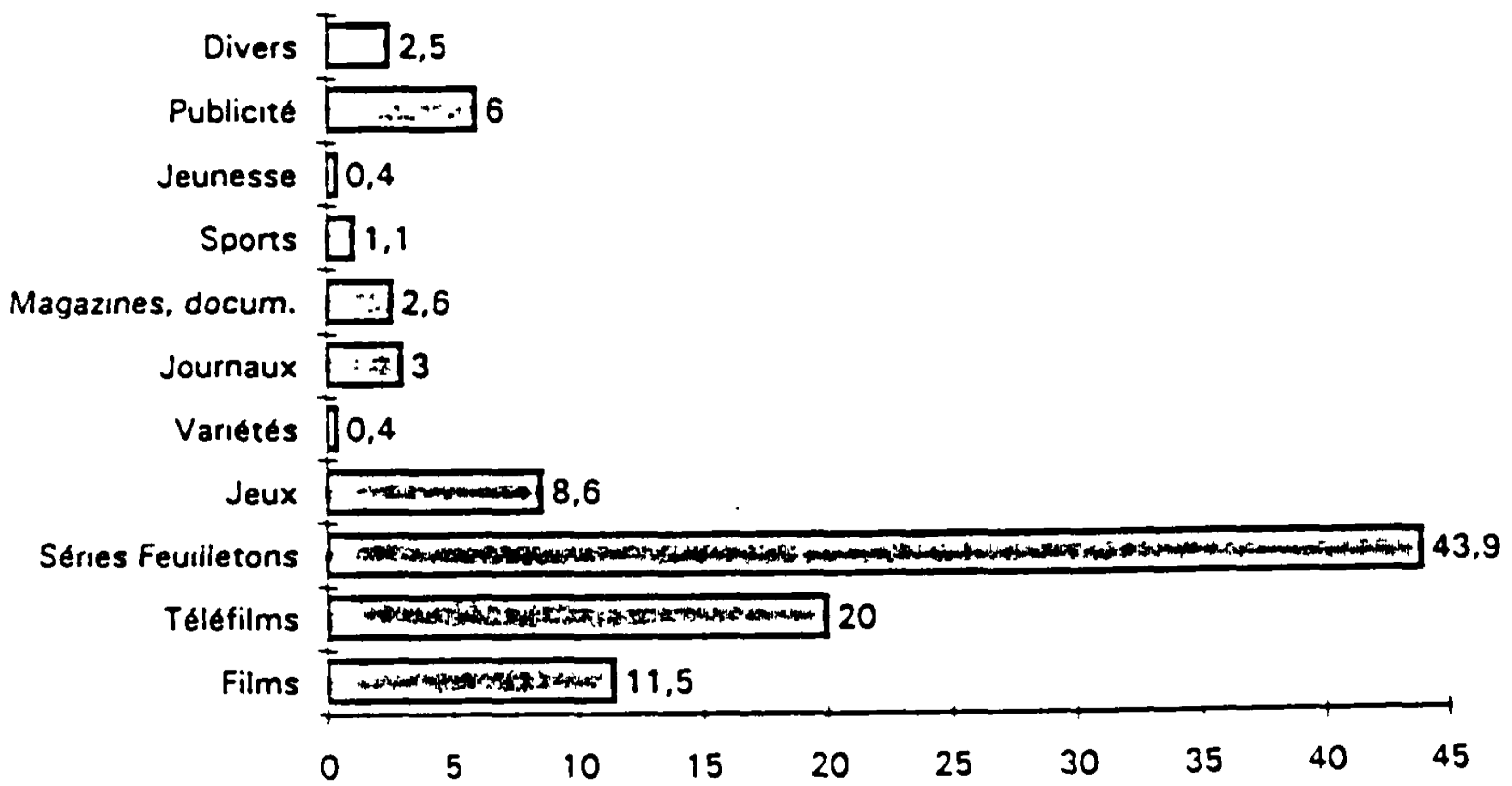


M 6

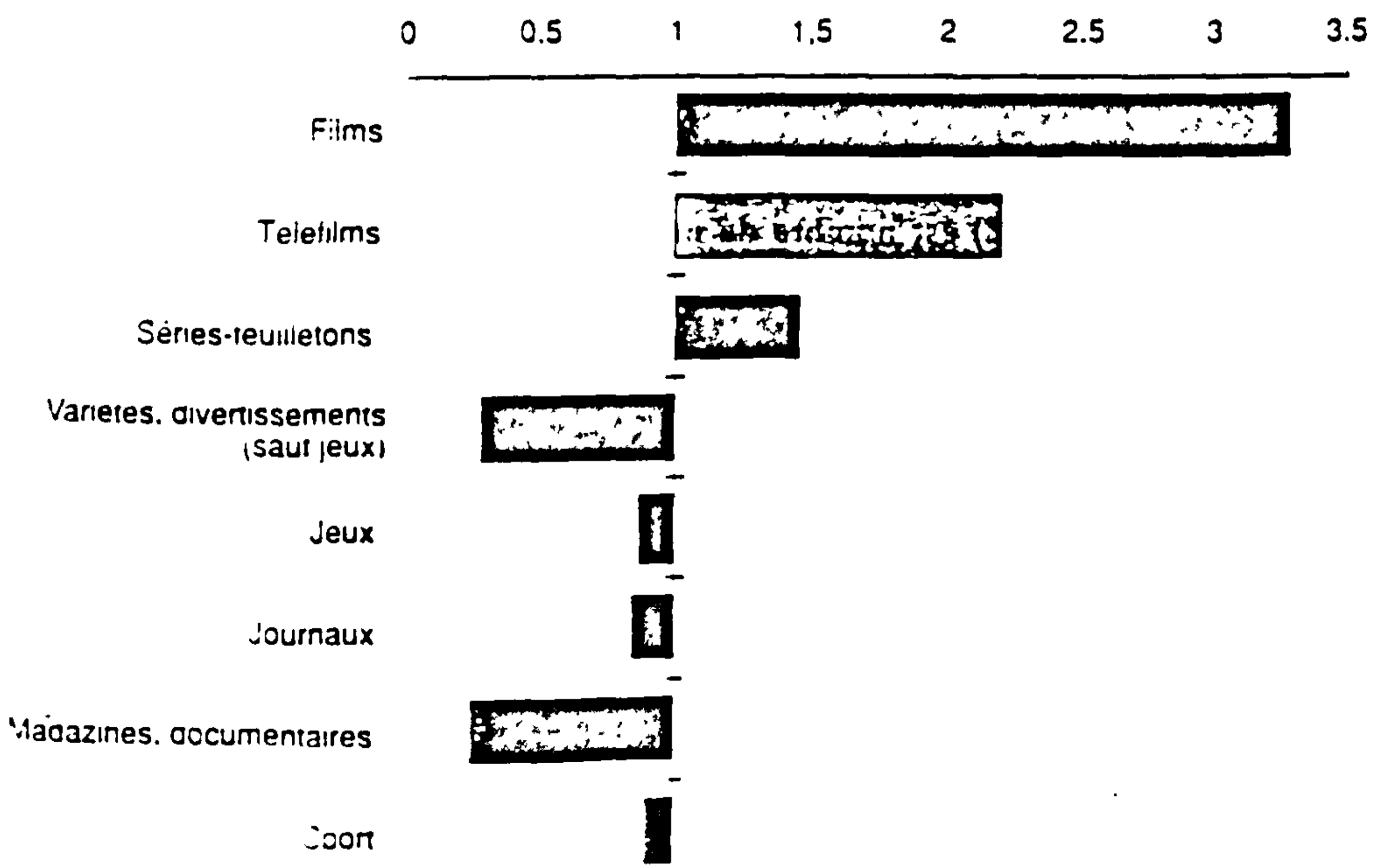
Offre de programme des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)



Audience des chaînes en 1990 (source Médiamétrie)



Coefficients de consommation (source Médiamétrie)



Commentant ces chiffres, l'institut Médiamétrie apporte les commentaires suivants :

- **TF 1**

Les coefficients de consommation de TF 1 sont sensiblement différents de ceux de la télévision en général : les variétés et les divertissements qui comprennent, outre les spectacles de variétés, les émissions d'humour, les clips, les concerts, le cirque et les talk-shows (les jeux étant analysés à part), arrivent en deuxième place. Ils précèdent les jeux qui ont le même coefficient que les journaux d'information.

- **Antenne 2**

Le coefficient de consommation le plus important est celui des téléfilms. C'est la seule chaîne pour laquelle le coefficient de consommation des films n'est pas le plus élevé.

- **FR 3**

Par rapport aux autres chaînes, c'est sur FR 3 que l'on observe les coefficients de consommation les plus importants pour les jeux et les variétés. Bien que les émissions de ces genres soient peu nombreuses (7 % de l'offre), elles attirent 15 % de leur audience grâce à leur programmation. Il en est de même pour les journaux d'information qui ont le meilleur coefficient de consommation.

- **La Cinq**

Les films de La Cinq obtiennent le coefficient de consommation le plus important non seulement par rapport aux autres genres de la chaîne, mais aussi par rapport aux autres chaînes.

Les magazines et documentaires ont, comme pour toutes les autres chaînes, un coefficient de consommation inférieur à 1 ; cependant, c'est sur La Cinq qu'ils obtiennent leur meilleur score.

- **M 6**

Toutes les émissions de fiction ont un coefficient de consommation supérieur à 1, et obtiennent leur plus fort niveau notamment les séries, les feuilletons et les téléfilms (à égalité avec La Cinq).

2. L'évolution de l'offre 1989-1990

La comparaison effectuée ci-dessous correspond à la différence de l'offre de programme entre le mois d'octobre 1989 et celui de novembre 1990. Ces deux mois correspondent à la grille la plus récente pour chaque année et ne comportent pas d'événements saisonniers particuliers.

Les données sont exprimées en pourcentage de temps d'antenne pour chaque chaîne.

D'une manière générale, les modifications de l'offre s'inscrivent dans une progression du temps d'antenne. La Cinq et M 6 ouvrant déjà leur antenne 24 heures sur 24 en 1989, l'augmentation du volume a été constatée sur :

- FR 3 pour 18 h 20 supplémentaires par semaine
- TF 1 pour 13 h supplémentaires par semaine
- A 2 pour 6 h 50 supplémentaires par semaine.

a) TF 1

La répartition entre les genres d'une année sur l'autre est sensiblement identique ; on observe une part plus importante donnée au sport, aux jeux, aux téléfilms, aux magazines et documentaires et à la publicité.

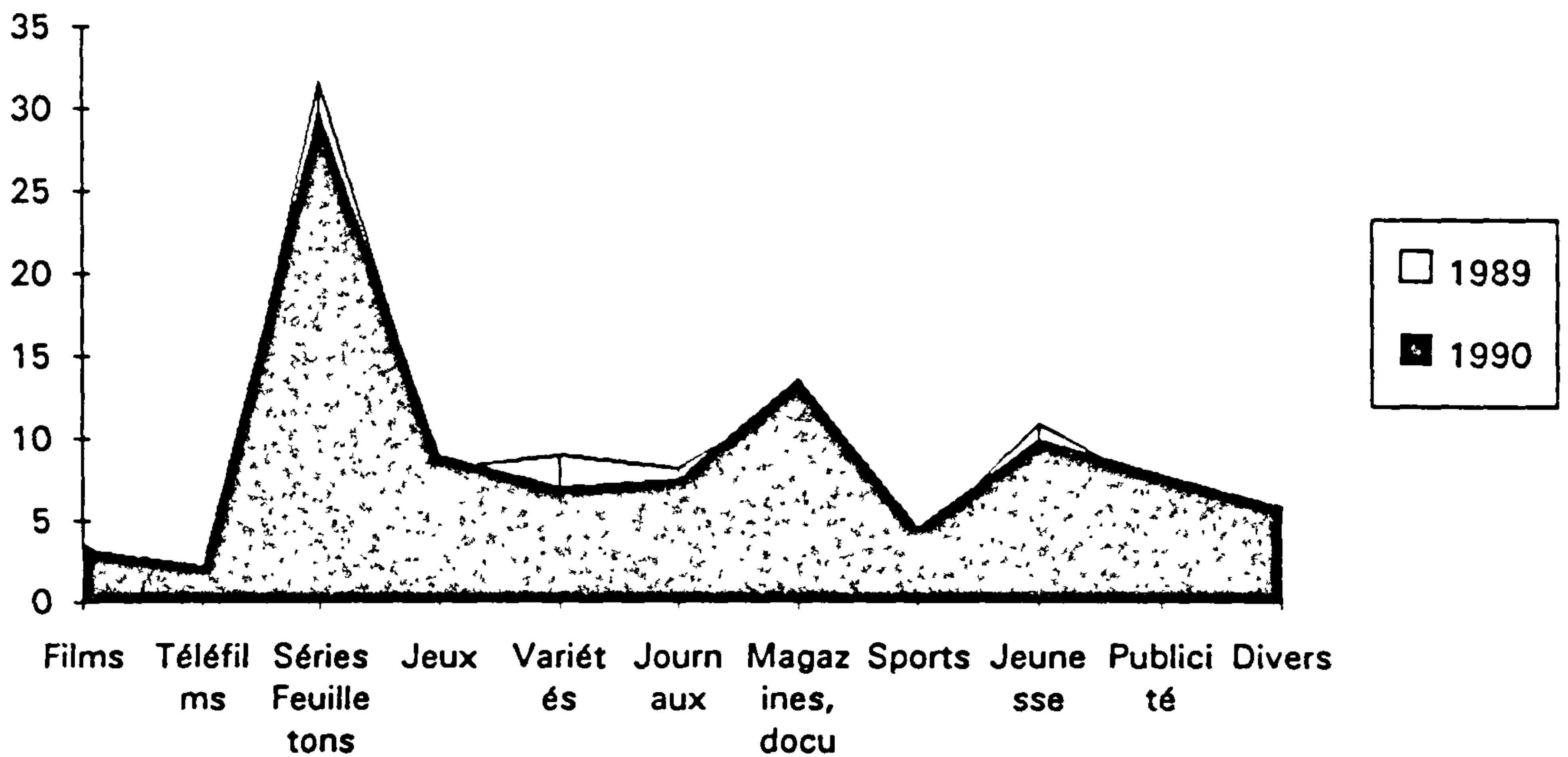
TF 1	1989	1990
Films	3,5	3,2
Téléfilms	0,3	2,2
Séries Feuilletons	31,5	29,8
Jeux	8,1	8,9
Variétés	8,9	7
Journaux	8,1	7,5
Magazines, documentaires	12,5	13,5
Sports	3,7	4,5
Jeunesse	10,8	9,9
Publicité	6,9	7,7
Diver	5,7	5,8

Les programmes de TF 1 ont été prolongés de deux à trois heures dans la nuit, ce qui donne une durée supplémentaire par semaine de 13 heures au cours des mois d'octobre et novembre.

Sur l'ensemble de la journée, tous les grands genres ont leur diffusion en hausse :

- la fiction (téléfilms et séries) + 4 h 25
- les documentaires et magazines + 3 h 15
- les jeux + 2 h 25
- les sports + 1 h 40

Evolution de l'offre de programme 1989/1990 de TF 1



Le graphique ci-dessus met en évidence le recul des séries, des variétés, des journaux et de la jeunesse dans les programmes.

b) Antenne 2

Antenne 2	1989	1990
Films	4	4,9
Téléfilms	2,8	2,8
Séries Feuilletons	17,1	22,6
Jeux	6,8	7
Variétés	11,6	5,8
Journaux	10,1	9,4
Magazines, documentaires	26,4	27,6
Sports	5	5,7
Jeunesse	8,1	5,7
Publicité	5,2	5
Divers	2,9	3,5

Comme le relève Médiamétrie :

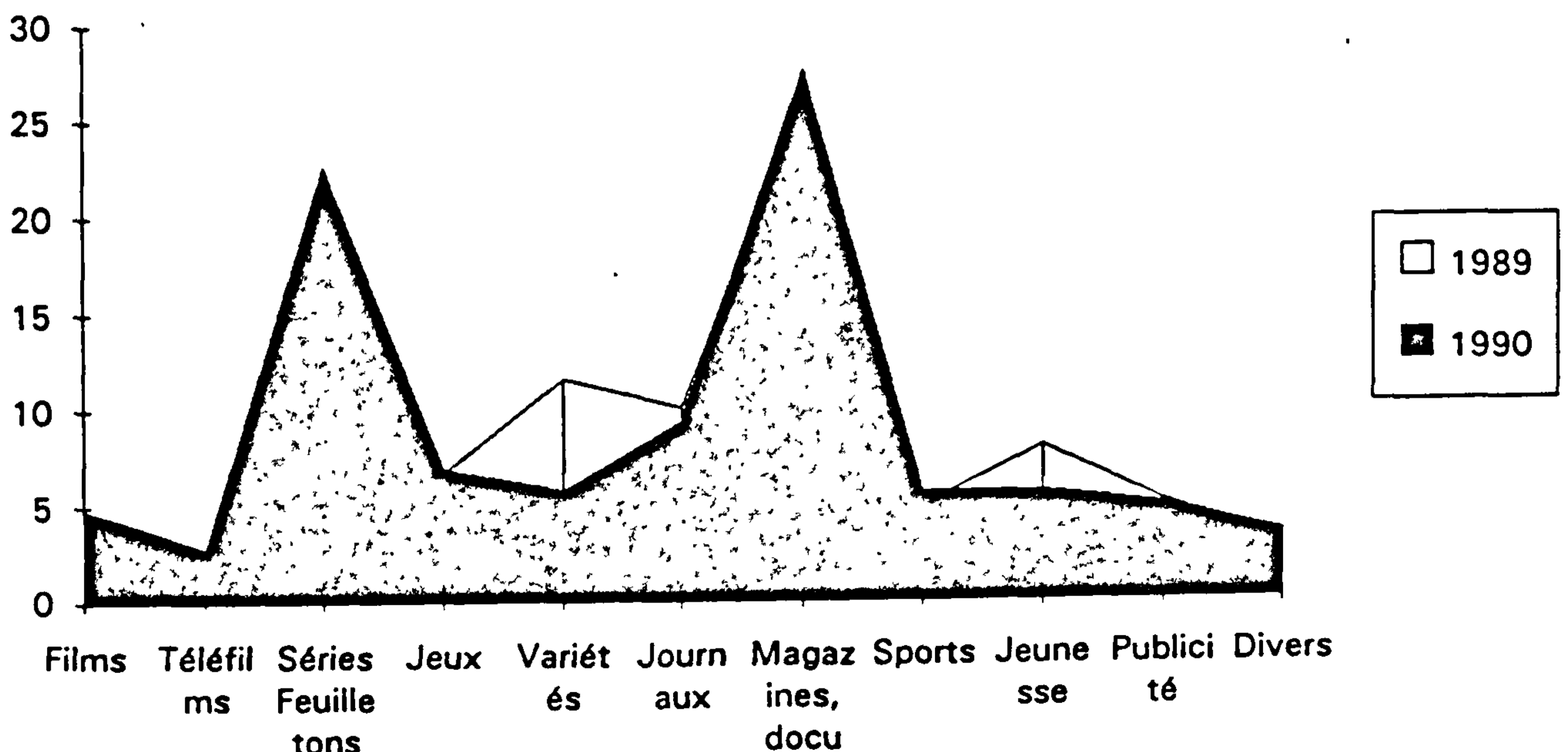
"sur Antenne 2, la durée hebdomadaire de diffusion a augmenté de près de 7 heures entre octobre-novembre 1989 et 1990. Sur l'ensemble de la journée, c'est particulièrement la fiction qui a connu une forte hausse avec plus de 10 heures par semaine, grâce à un feuilleton à l'ouverture de l'antenne, une série supplémentaire dans la matinée, un film l'après-midi, une fiction à la place de "Champs-Élysées", etc.

De nouvelles émissions également parmi les magazines : "Envoyé spécial", "Carnets de route", "La santé d'abord", "L'autre musique", "Caractères", "Cinémas-cinéma 2ème", "Eve raconte", "Sucrée salée", "Extra", "Ca va tanguer", "Télé zèbre", "Une fois par jour", "Ainsi font font font", mais globalement leur importance reste identique.

La baisse de la part des variétés est surtout due à la disparition de nombreux talk-shows d'une saison sur l'autre ("Tout, tout, tout sur A 2", "après-midi show", "My télé is rich", "Lunettes noires pour nuits blanches", "Du côté de chez Fred") dont la part est passée de 9 % à 2 %. Il y a des nouvelles émissions de variétés en prime time le vendredi mais aussi à d'autres moments : "Drôles de têtes", "Etoile palace", "Hit NRJ sur A 2..."

Il est évident que les annulations d'émissions de plateaux annoncées en décembre ne sont pas ici prises en compte. Les graves hésitations sur l'avant prime time et la substitution d'une série à une émission de plateau aggraverait ces statistiques.

Evolution de l'offre de programme 1989/1990 d'Antenne 2



c) FR 3

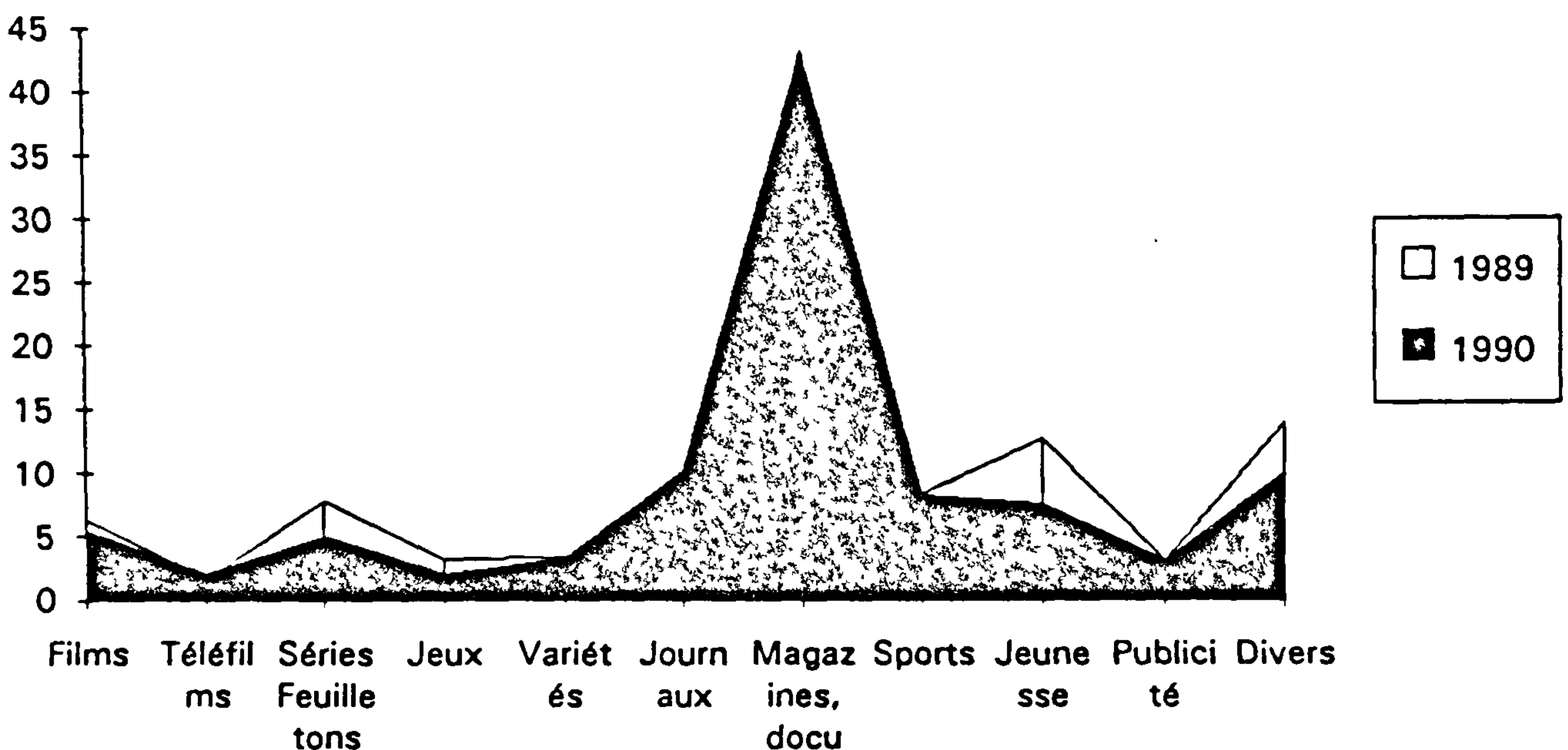
Sur FR 3, chaîne qui a connu le plus grand nombre d'heures supplémentaires entre octobre-novembre 1989 et 1990, c'est l'ensemble des informations, magazines et documentaires qui bénéficie d'une plus grande diffusion : plus de 24 heures hebdomadaires supplémentaires. Il s'agit d'une vingtaine de nouveaux magazines aux fréquences et contenus divers : "Bleu outremer", "Leçon de choses", "Carré vert", "52ème rue", "Lire et écrire", "Pyrénées-Pirineos", "Belles et bielles", "Le bar de l'entracte", "Dialogue", "Hors sujet", "Audit", "Opéra", "Zapper n'est pas jouer", "Ce soir ou jamais"... Certains sont produits par la Sept : "Le salon de musique", "Anicroches", "Dynamo", "Le dessous des cartes" et "Histoires parallèles".

Le sport, surtout les retransmissions, ont eu aussi une plus grande diffusion mais, relativement au volume total compte tenu de sa hausse, la part du sport reste pratiquement stable.

FR 3	1989	1990
Films	6,4	5,4
Téléfilms	1,7	2,1
Séries Feuilletons	7,8	5
Jeux	3,2	2,1
Variétés	3,3	3,3
Journaux	8,7	10,2
Magazines, documentaires	30,9	43
Sports	8,3	8,2
Jeunesse	12,7	7,6
Publicité	3,1	3,1
Divers	13,9	10

Tous les autres genres ont leur durée de diffusion en diminution ; à l'intérieur du genre fiction, il faut noter la présence de plus de téléfilms à la place de séries-feuilletons.

Evolution de l'offre de programme 1989/1990 de FR 3



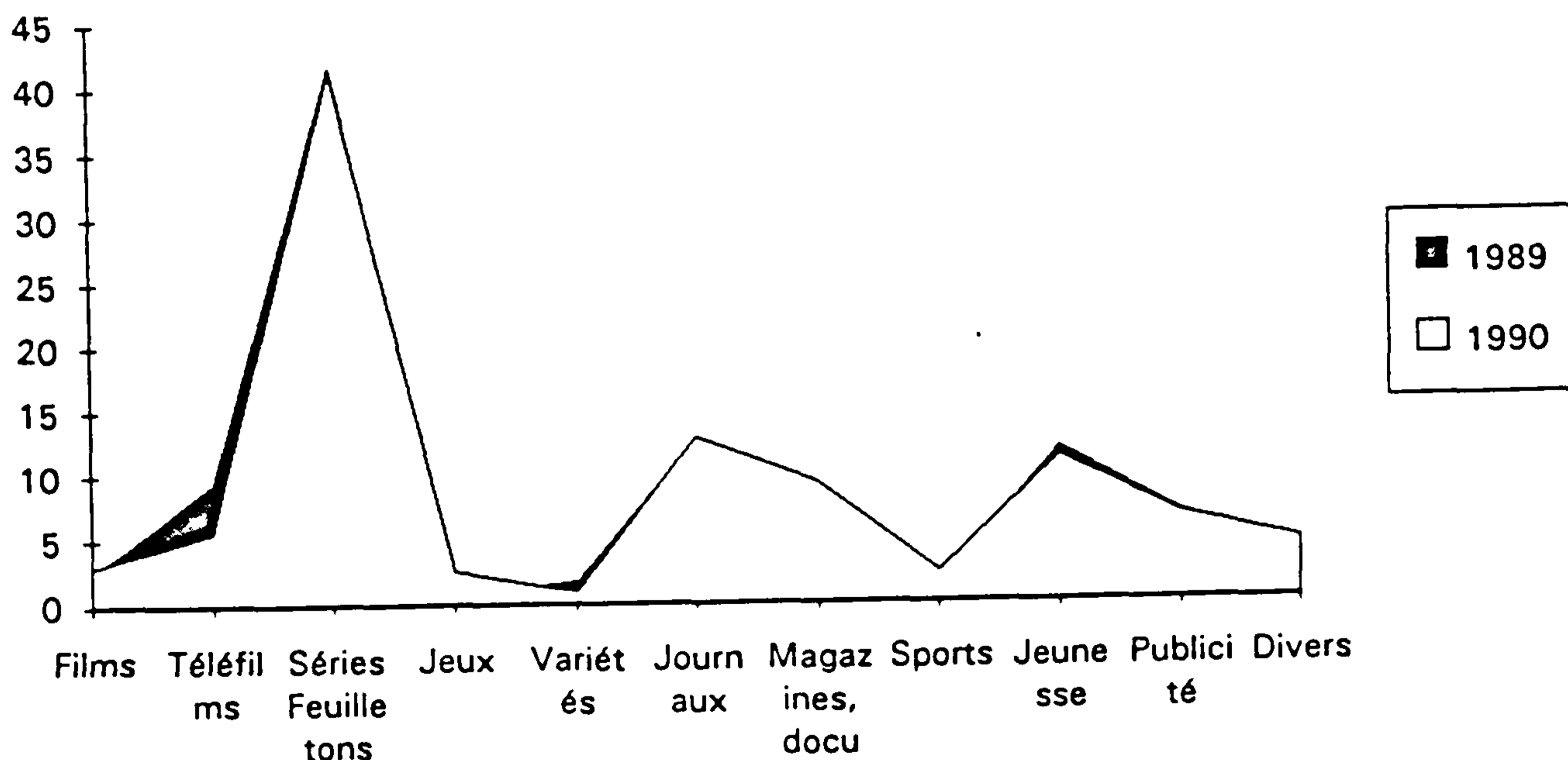
d) La Cinq

Tout en restant le genre le plus diffusé, la fiction voit sa part diminuer, essentiellement les téléfilms, au bénéfice de tous les autres genres dont certains étaient, comme les jeux, totalement absents en octobre-novembre 1989.

La Cinq	1989	1990
Films	2,5	3
Téléfilms	9,5	5,6
Séries Feuilletons	41,7	41,3
Jeux	0,3	2,6
Variétés	1,8	0,8
Journaux	12,4	12,8
Magazines, documentaires	8,5	9,3
Sports	0,7	2,3
Jeunesse	11,9	11,1
Publicité	6,8	6,6
Divers	3,9	4,6

Les nouvelles émissions sont donc des jeux ("Télé-contact", "Je compte sur vous", "Les surdoués"), du sport dont le magazine "Gool", etc.

Evolution de l'offre de programme 1989/1990 de La Cinq

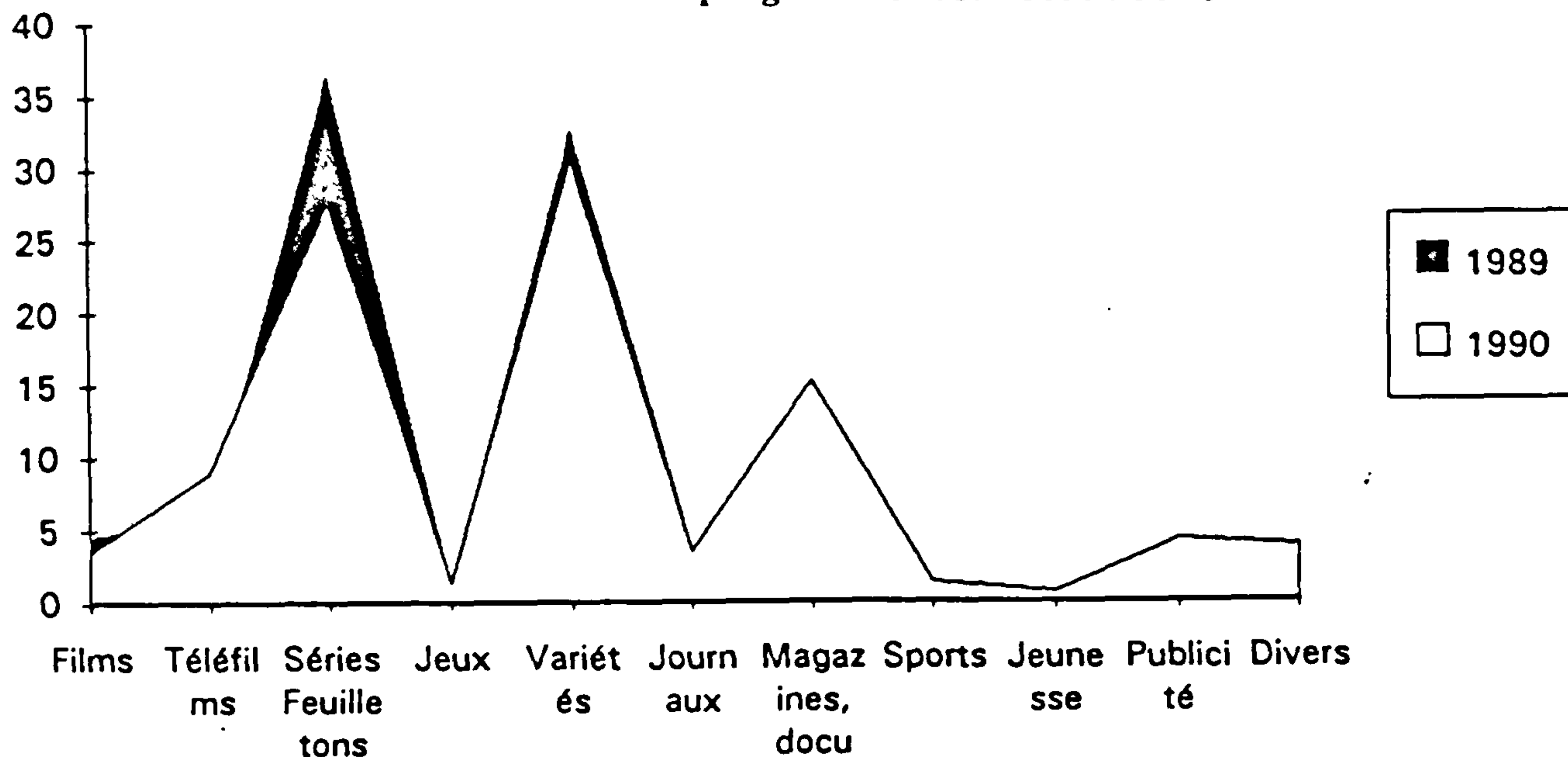


e) M 6

Moins de fiction aussi sur M 6, à l'exception des téléfilms. Ce sont les séries et les feuilletons qui ont moins d'importance. Les variétés (clips) ont toujours une part primordiale avec toutefois de nouvelles animations ("Bleu-blanc-clip", "Tungstène", "Zygomusic", "Rapline").

M 6	1989	1990
Films	4,5	3,4
Téléfilms	5,5	8,9
Séries Feuilletons	36,3	27,5
Jeux	0,7	1,3
Variétés	32,4	30,3
Journaux	3,5	3,5
Magazines, documentaires	11,1	15,1
Sports	0,5	1,3
Jeunesse	0,6	0,6
Publicité	2,1	4,3
Divers	2,8	3,8

Evolution de l'offre de programme 1989/19890 de M 6

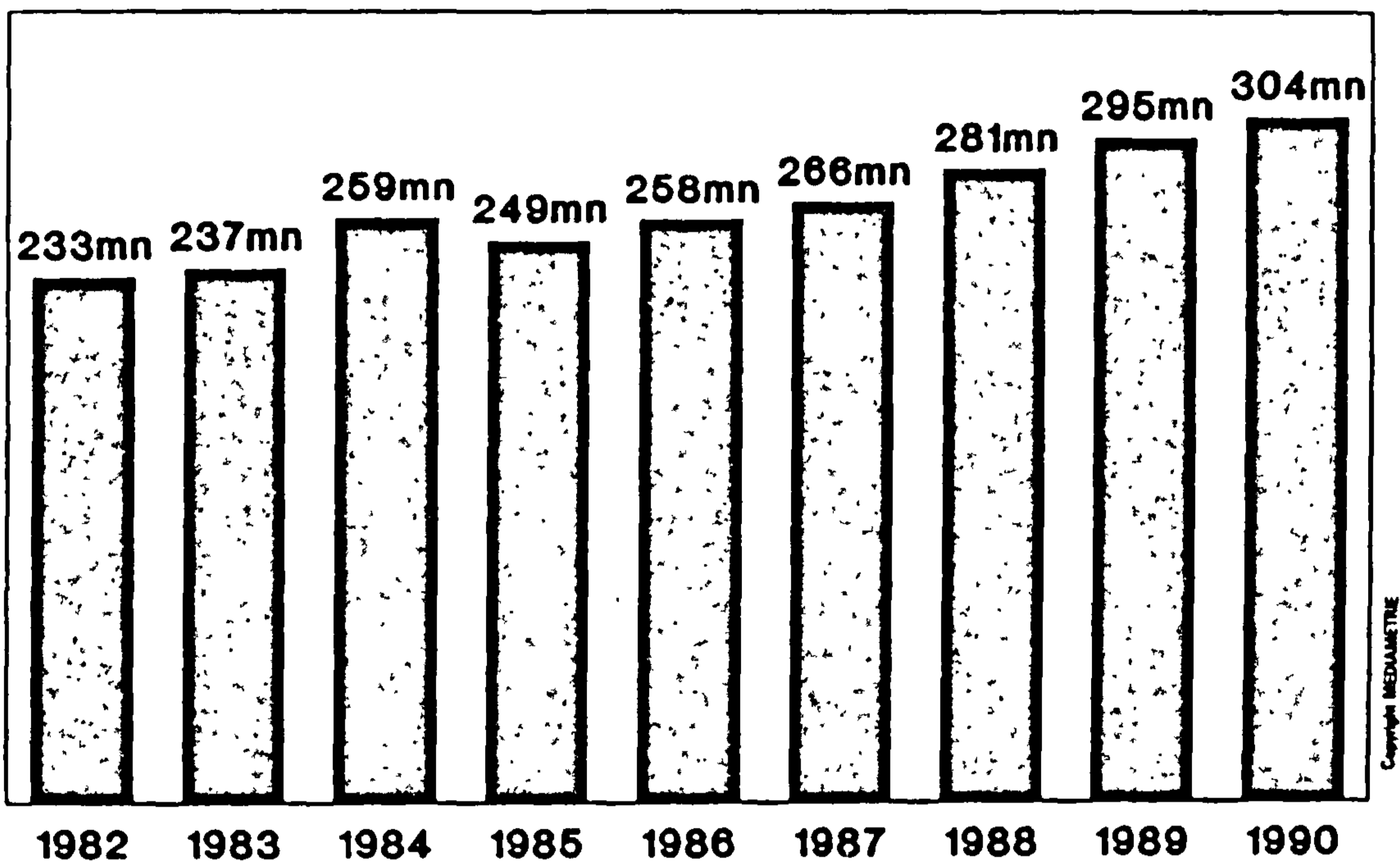


3. L'évolution de l'audience

L'étude publiée par Médiamétrie indique que les Français regardent de plus en plus la télévision.

La durée d'écoute quotidienne des foyers a été de 304 minutes en 1990 alors qu'elle était de 233 minutes en 1982.

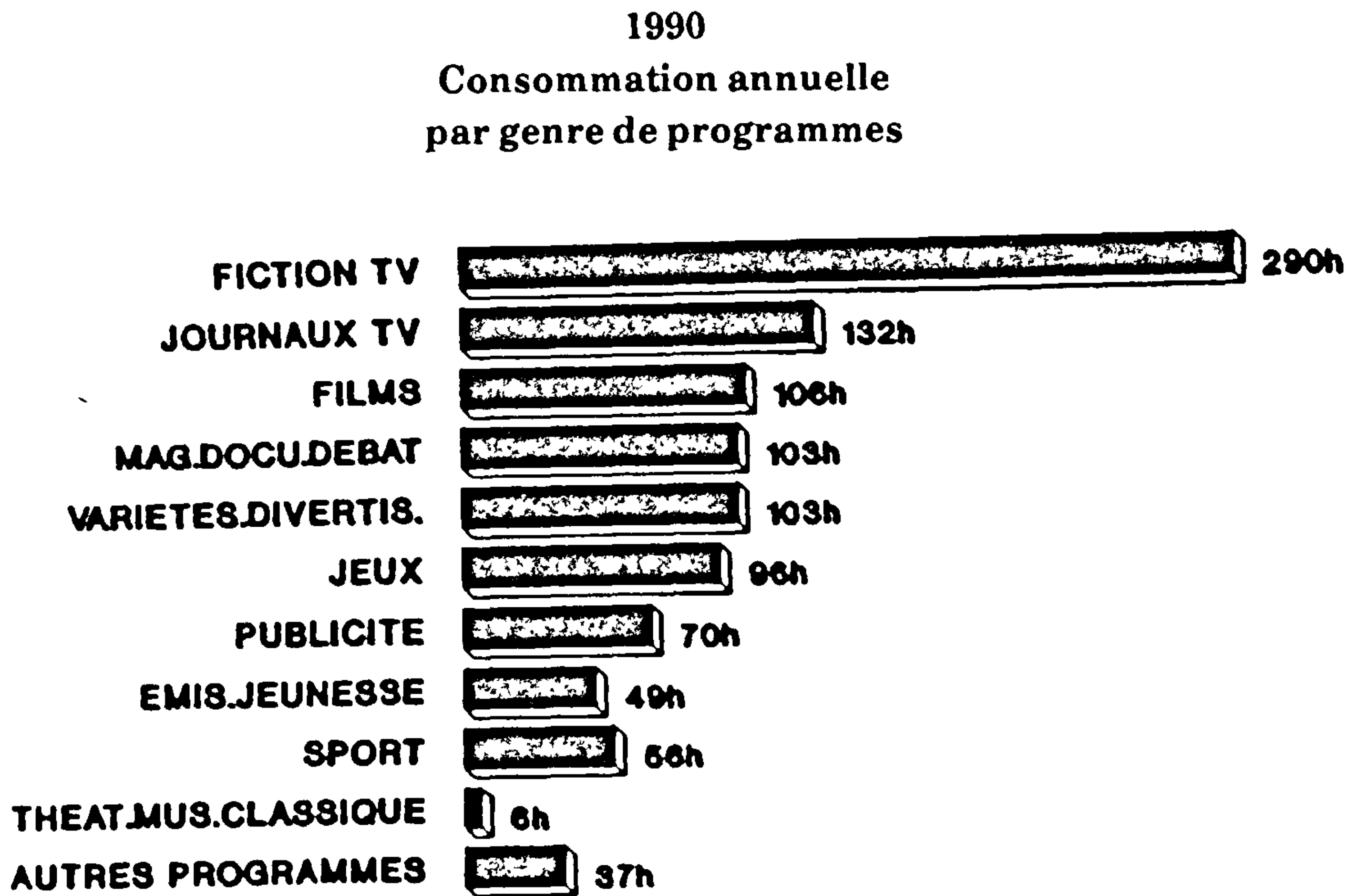
1982 à 1990
Durée d'écoute par foyer
(Ensemble de la journée - L-D)



1982-1988:AUDIMAT . 1989-1990:MEDIAMAT

Cette augmentation signifie qu'en 1990 un individu âgé de 6 ans et plus a consommé, en moyenne, 1 048 heures, en une année, de programmes diffusés par TF 1, Antenne 2, FR 3, La Cinq et M 6.

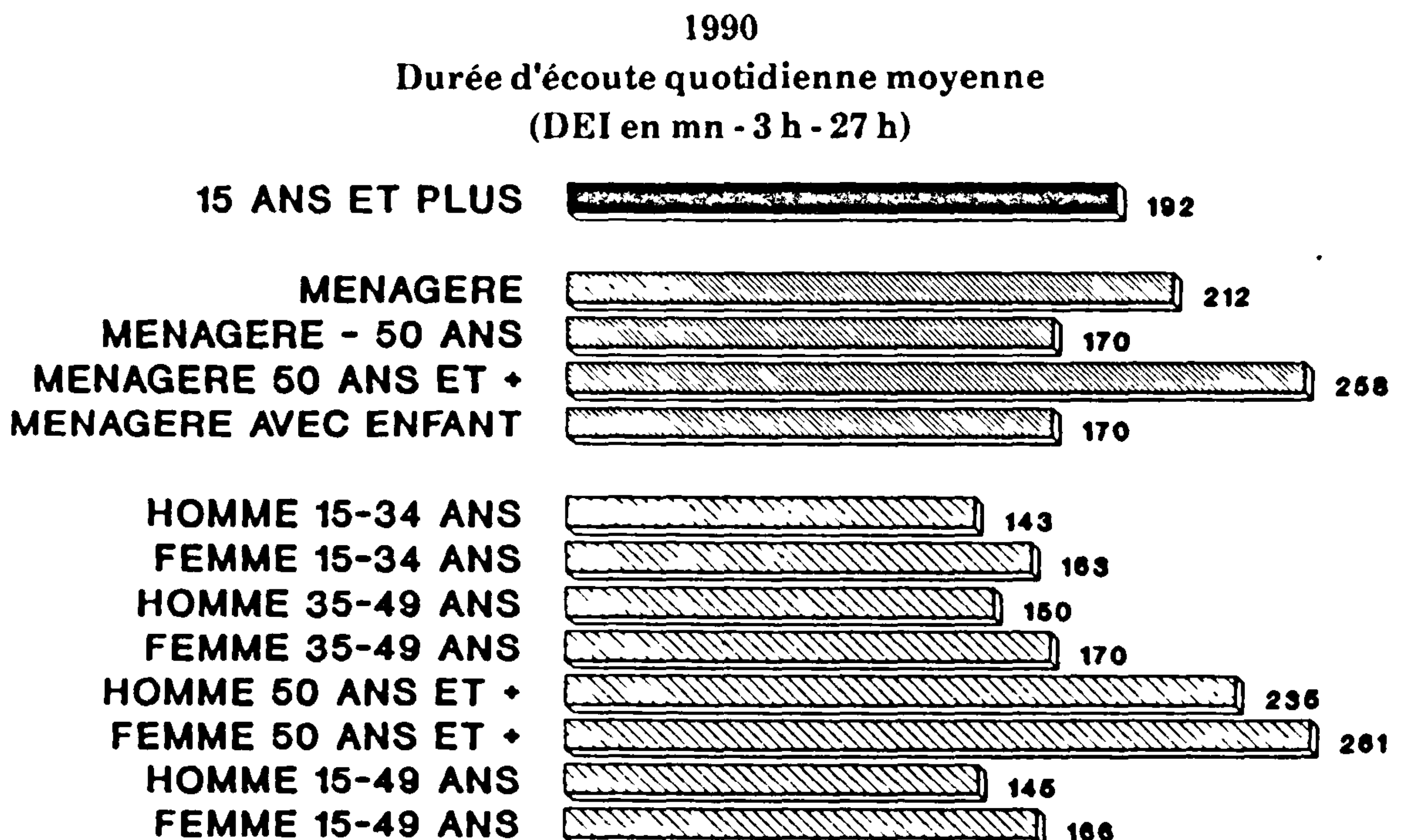
La répartition de cette consommation est la suivante :



Source : Médiamat (Copyright Médiamétrie)

La durée totale de diffusion des cinq chaînes hertziennes non cryptées a été en 1990 de 38 500 heures.

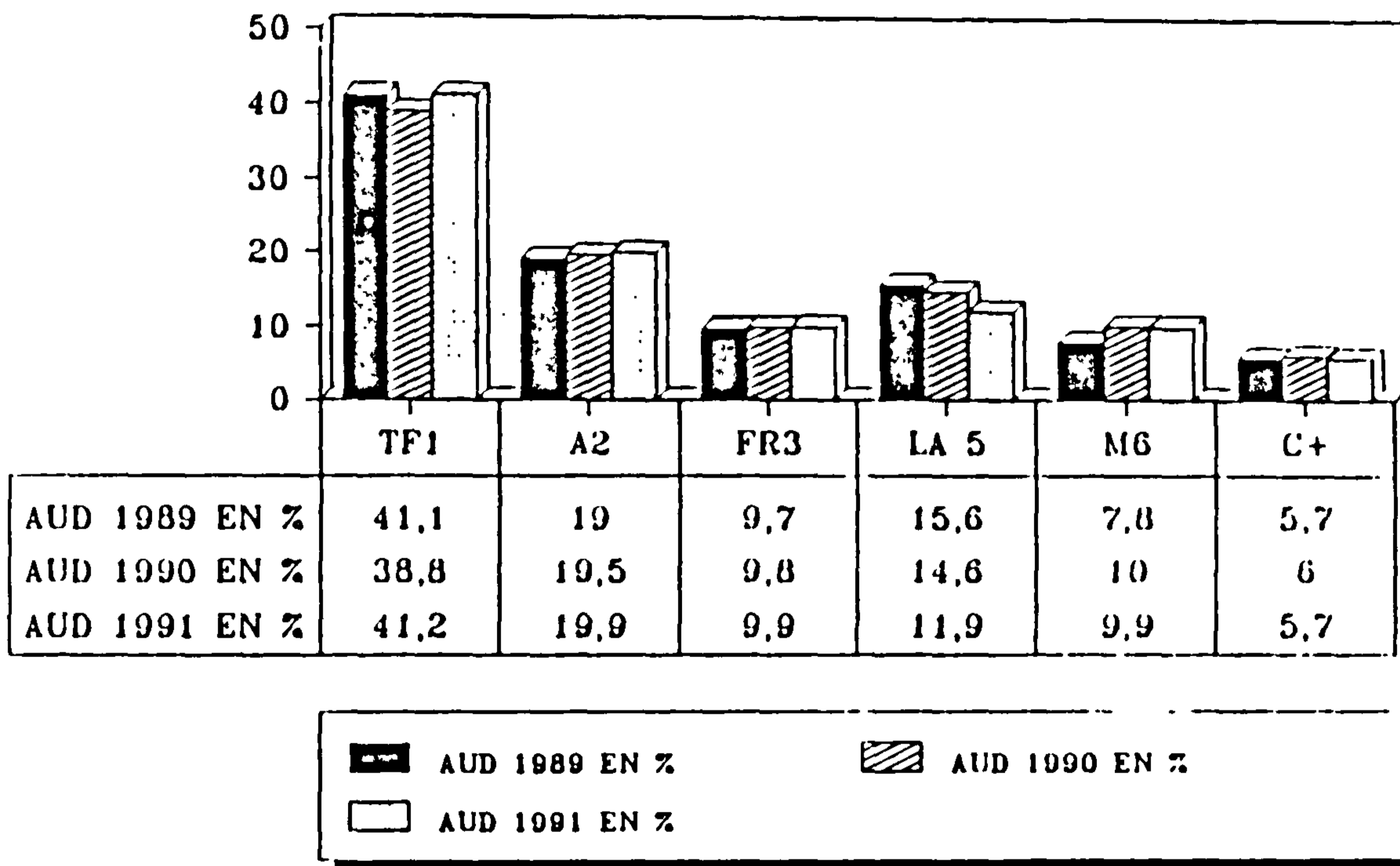
Les "ménagères de 50 ans et plus", qui forment un important bataillon de consommateurs de télévision avec un total de 170 minutes par jour, constituent la cible privilégiée des annonceurs.



Source : Médiamat (copyright Médiamétrie)

Si l'on considère cette cible privilégiée des annonceurs, les parts d'audience des chaînes sur cette population ont évolué de 1989 à 1991 de la manière suivante :

**Comparaison des parts de marché
1er trimestre 1989/1990/1991
Cible : MEN - 50 ans en lundi/dimanche 3 h - 27 h**



Source : Médiamétrie

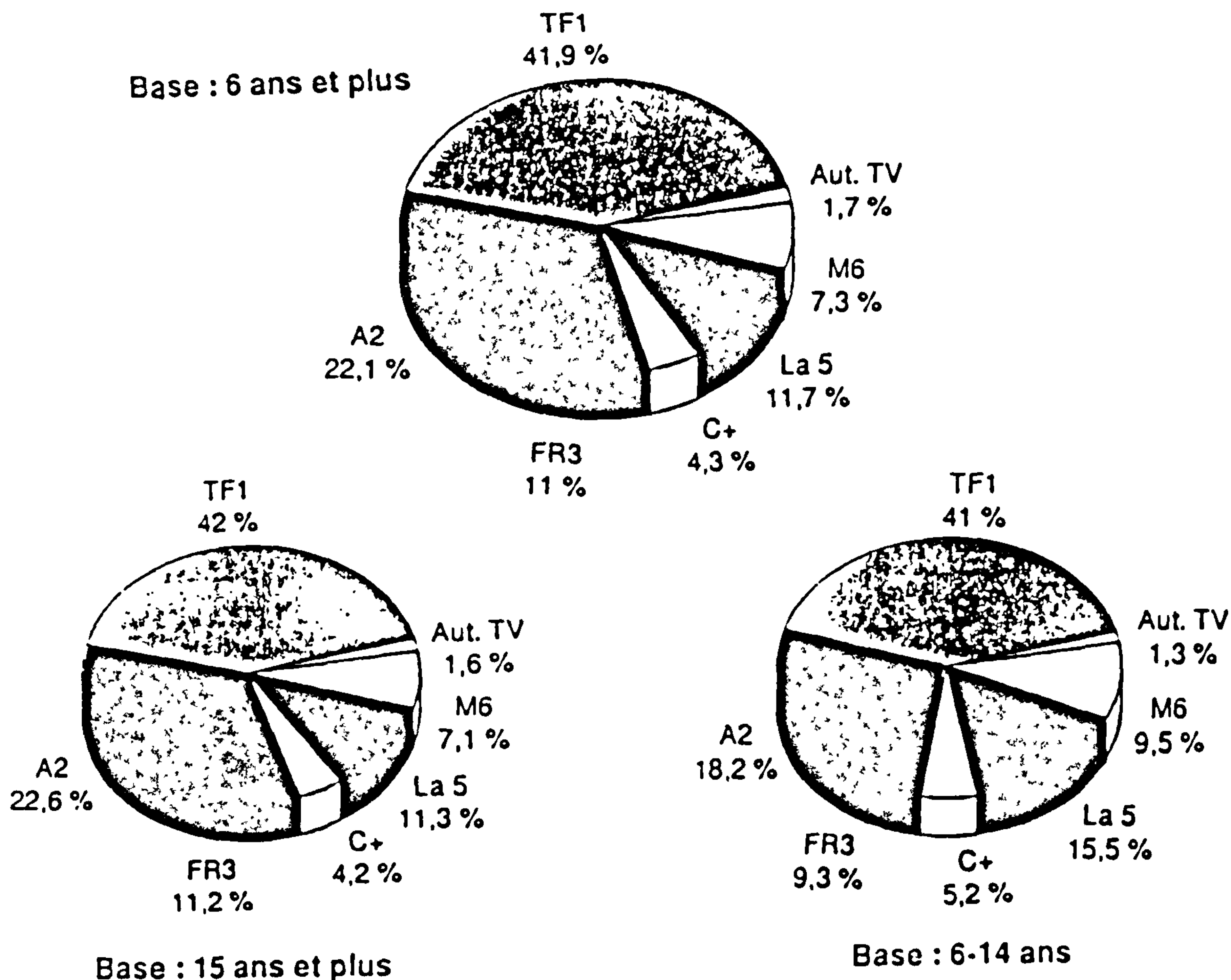
On observe un léger redressement du secteur public pris dans son ensemble, dont la part de marché passe de 28,7 % au premier trimestre de 1989 à 29,8 % au premier trimestre de 1991. Dans le même temps, TF 1 maintient sa part de marché à 41,2 %.

L'observation est différente pour le secteur public selon que l'on prenne comme cible :

(en pourcentage)

	Part de marché d'Antenne 2	Part de marché de FR 3
les 6 ans et plus	22,1	11
les 15 ans et plus	22,6	11,2
les 6-14 ans	18,2	9,3
Total	32,1	27,5

Parts d'audience des chaînes (1989/1990)



Source : Médiamat.

D'une manière générale, si l'on prend la base la plus large : les 6 ans et plus, on constate une faible évolution de la répartition de l'écoute entre les chaînes.

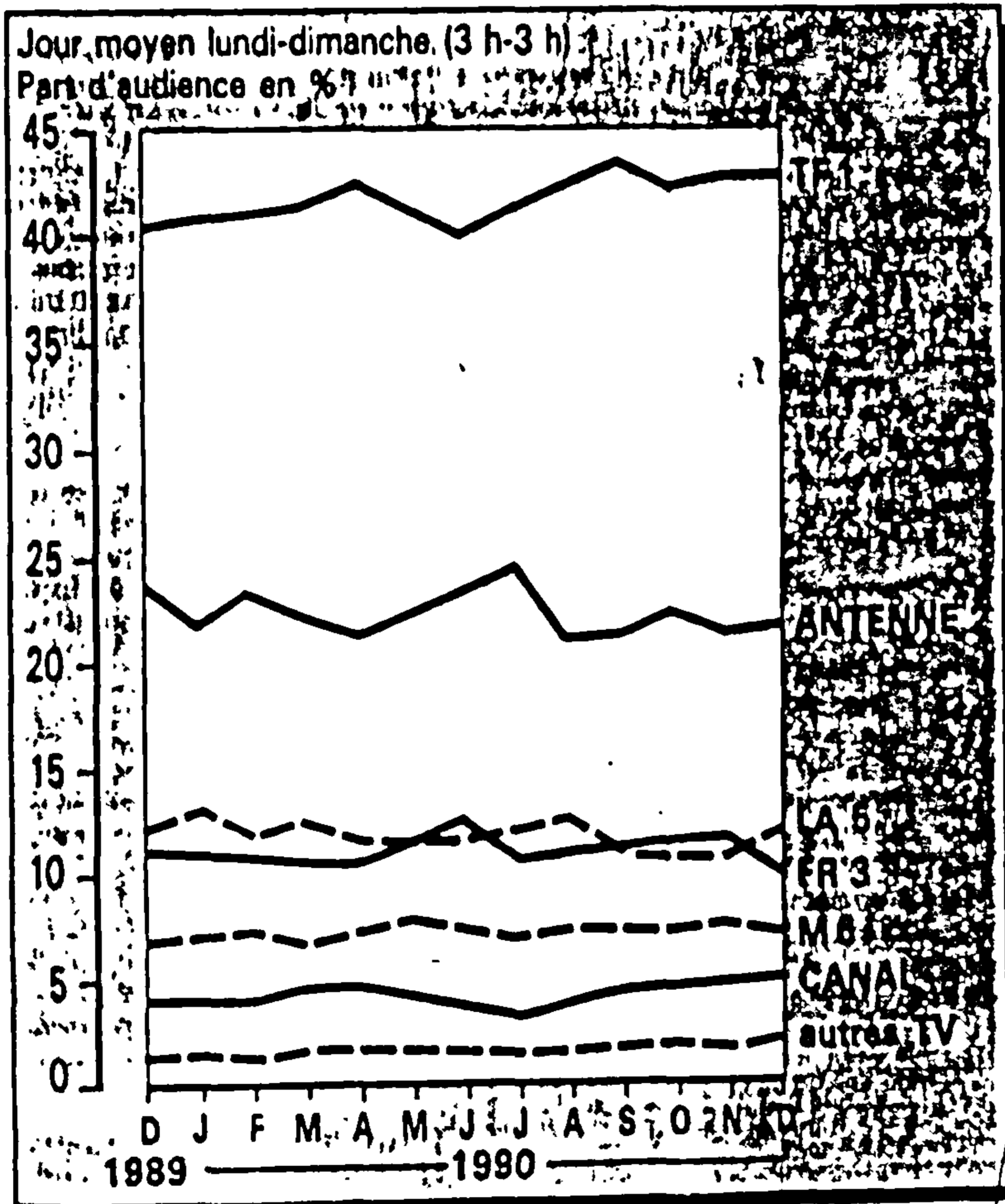
Sur l'ensemble des individus, constate Médiamétrie, les parts d'audience de TF 1, FR 3 et M 6 ont légèrement augmenté au détriment de celles d'Antenne 2 et de La Cinq consacrant ainsi le prix des difficultés rencontrées par ces deux chaînes en 1990.

TF 1 conforte son avance sur toutes les autres chaînes, sa part de marché grimpe de 40,95 % en moyenne en 1989 à 41,9 % en 1990, et même à 42,9 % sur le seul mois de décembre.

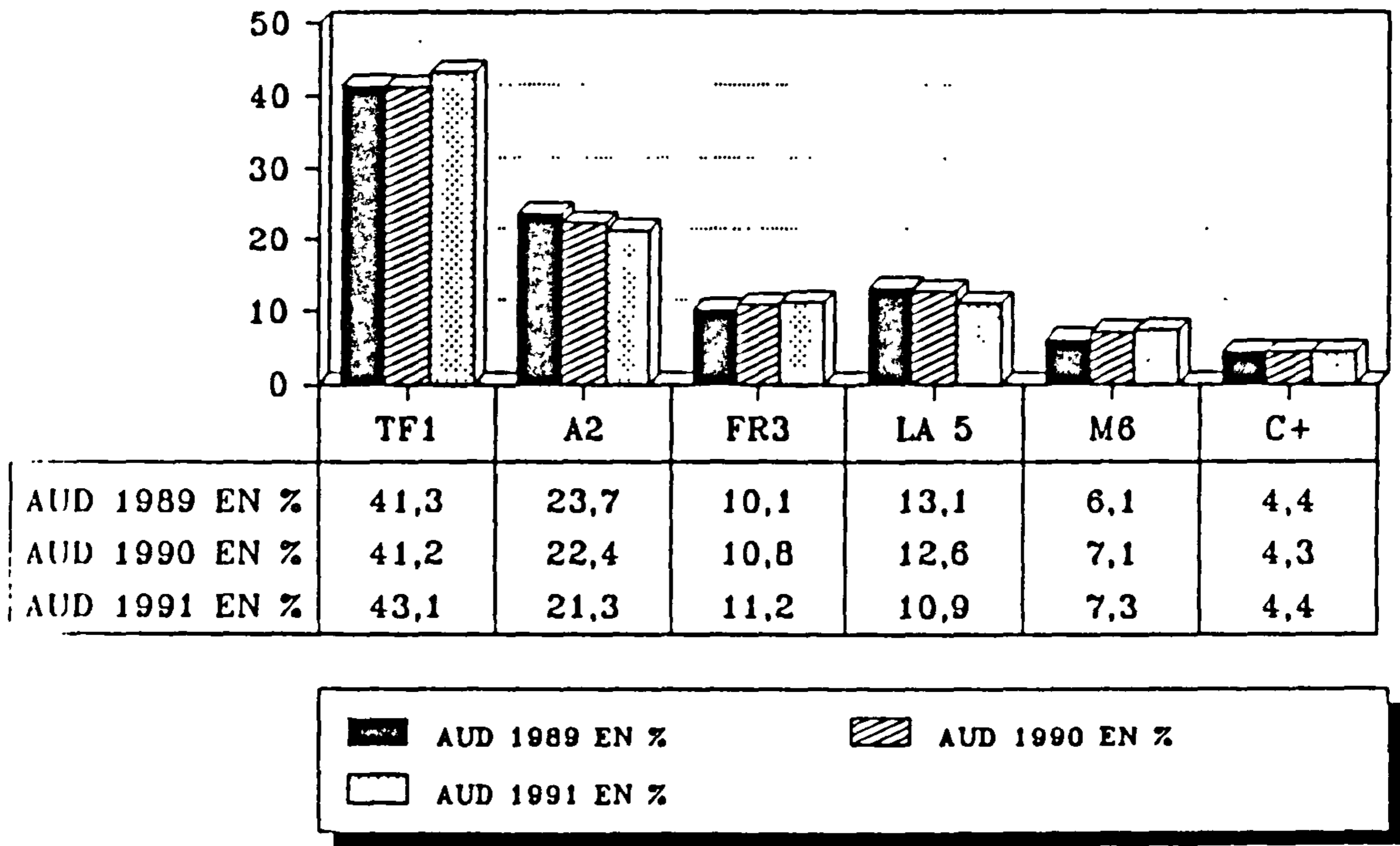
FR 3 progresse également de 10,24 % à 11,02 % en moyenne. Hormis l'effet d'une grève de quatre semaines en décembre sur son point fort, l'information, la chaîne a montré qu'elle avait en cours d'année regagné le troisième rang, dépassant La Cinq. Celle-ci perd plus d'un point de part de marché d'une année sur l'autre, passant de 12,99 % à 11,7 % ; elle a même connu un automne particulièrement morose.

Antenne 2 est dans le même cas. Après une lueur d'espoir avant l'été, la première chaîne du service public est retombée dans les basses eaux à l'automne, avec à peine la moitié de TF 1. En moyenne, Antenne 2 continue à perdre du terrain, à 22,2 % contre 23,43 % en 1989 mais avec une chute néanmoins atténuée dans sa rapidité.

Alors que Canal Plus est quasiment stable avec 4,27 % de part de marché, M 6 grignote un peu d'audience, passant de 6,45 % à 7,25 % en moyenne, mais ne pourra plus compter autant qu'avant sur l'extension de son réseau pour progresser. Enfin, les "autres télévisions" -frontalières, locales ou câblées- ne sont plus entièrement négligeables, avec 1,61 % du marché en 1990.



**Comparaison des parts de marché
1er trimestre 1989/1990/1991
Cible : 6 ans et plus - en lundi/dimanche 3 h - 27 h**



Source : médiamétrie.

C- LA REDEVANCE EN EUROPE

Le Service Juridique et Technique de l'Information a demandé à l'I.N.A. en 1989 l'actualisation de l'étude réalisée en 1985 sur la redevance en Europe.

Cette étude, particulièrement intéressante, éclaire utilement le débat sur la politique économique de la redevance qui devra faire l'objet de décision lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1992.

M. LEVASSEUR, auteur de cette étude, pose clairement cette question de la redevance avant d'éclairer celle-ci par une approche comparative quantifiée.

"Le problème du financement du service public de radio-télévision se posera avec de plus en plus d'acuité au cours des prochaines années. La coexistence (et la concurrence) sur un même mode d'accès "libre et gratuit" de services télévisuels privés et publics pose la question de l'efficacité des mécanismes d'allocation des ressources et de la capacité de l'offre de service à maximiser ou non la satisfaction du consommateur.

Le calcul de préférence du législateur et la restructuration des mécanismes de financement public de la télévision relèvent autant d'un choix politique que de l'efficacité économique maximale d'une fonction "mixte" (1) d'allocation des ressources. Le débat actuel sur la radio-télévision doit échapper à une perspective de court terme strictement nationale, pour intégrer l'ensemble des effets macro-économiques d'un choix de financement de la télévision, tant au niveau de la filière audiovisuelle intégrant les matériels et les programmes (échéance rapprochée d'un renouvellement radical des techniques de transmission et de réception avec la TVHD et l'interactivité), qu'au niveau de l'intégration de l'audiovisuel français dans la dynamique d'internationalisation des échanges et de la constitution du "grand marché" européen. Cette fonction d'allocation, compte tenu des spécificités du service télévisuel (rendement croissant, indivisibilité, non exclusion, etc;) -lorsque celui-ci ne se présente pas sur un réseau à accès limité (câble, TV payante, circuits éditoriaux, etc.) impliquant une toute autre logique économique et commerciale avec la définition d'une tarification (abonnement) ou d'un prix réel du service (cassette,

(1) *Redevance, publicité, autres recettes commerciales.*

paiement à l'acte)-, devient une priorité si l'on veut parvenir à préserver les équilibres entre la production et la diffusion, la rentabilité industrielle et le bien-être collectif.

D'une façon générale, l'avenir du financement public de la radio-TV se résume à trois modalités de prélèvement des ressources.

- Soit préserver la taxation de l'usage des services audiovisuels sous forme de redevance. Il convient alors de maintenir un montant global de recettes compatible avec le niveau de dépenses nécessaires à l'offre. On a donc recours à une politique d'indexation (Grande-Bretagne, Belgique) qui exclut toute restriction économique ou fiscale d'ordre conjoncturel, en instaurant un cadre juridique définissant la permanence de cette procédure d'indexation (1). Le débat peut alors porter sur la légitimité de cette taxe dans un régime concurrentiel de télévision. Faut-il exclure du financement du service public les recettes commerciales issues de la vente d'espace publicitaire ? Le coût d'une restriction devrait se faire sans diminution du service offert par le service public. Dans le cas français, la décision de supprimer la publicité sur les chaînes publiques, sans compensation, entraînerait, à service égal, une augmentation de la redevance supérieure à 30 %. Encore faut-il estimer l'incidence de cette augmentation sur le phénomène de fraude. De plus, il existe un risque de dissocier l'offre de service collectif de l'attente du public estimée en terme d'audience.
- Soit le service public de télévision passe sous le contrôle du budget général de l'Etat. Son financement découle alors directement de l'impôt. L'activité télévisuelle publique relève alors de l'arbitrage politique. On est confronté à une situation comparable à celle de l'Italie où la redevance, qui n'est pas intégralement réservée à la RAI, est considérée comme un "impôt finalisé" (imposta finalizzata) au lieu d'un paiement forfaitaire. Cela permet des stratégies "d'industrie nationale". Inversement, cette position prête le flan à la critique en faisant de la télévision publique un instrument d'Etat.
- Enfin, une troisième solution aux difficultés du financement public de la radio-TV apparaît avec les

(1) La détermination d'un "prix de la redevance" doit alors tenir compte, outre l'indexation sur le niveau général des prix à la consommation, des multiples contraintes objectives qui entravent la progression "naturelle" des recettes : stagnation démographique, poids des exonérations, etc. De même, il peut s'agir d'étudier des possibilités d'indexation de la consommation télévisuelle sur un autre produit, tel que l'électricité ou le téléphone.

systemes d'accès limités au service et les politiques de tarification. Cette solution, envisagée pour la BBC en Grande-Bretagne à compter de la prochaine décennie, présente l'inconvénient d'introduire une discrimination entre les téléspectateurs. Le service collectif de télévision subsiste à travers la seule télévision commerciale, gratuite d'accès et financée par la publicité. Ce paradoxe n'est toutefois pas incompatible avec la notion de service public. Fixer un "prix d'exclusion" n'est possible qu'à condition que la demande de "service public" soit forte. Cela signifie qu'il bénéficie d'une "identité" propre qui le distingue des services commerciaux et qu'il en possède, dans une certaine mesure, l'exclusivité ou le monopole (exemple : éducation à distance, information de proximité, etc.). La recherche de tarification optimale d'un service public conduit fatalement à une modification du mode de délivrance de ce service (réseaux cryptés, câblo-distribution, etc.). On assisterait alors à un rapprochement entre programmateur et exploitant de réseau (diffuseur) qui suppose, dans le cas français, une reconfiguration du système public, de sa réglementation et de son pouvoir de tutelle".

L'observation des taux nominaux montre que la France a, avec l'Italie, l'un des taux nominaux les plus faibles parmi les pays de la Communauté, à population et niveau de vie comparables, et dont l'offre audiovisuelle est sensiblement égale en volume (Grande-Bretagne, Italie, R.F.A.).

Classement par ordre croissant des taux nominaux
TV "Noir & Blanc" (en écus constants 1985)

TV noir et Blanc	1989	1985
1er Royaume-Uni (1)	30,41	25,47
2e France (3)	43,26	50,92
3e Italie (2)	49,14	44,67
4e Danemark (5)	82,91	85,30
5e Belgique (4)	84,85	68,67

Source I.N.A.

Classement par ordre croissant des taux nominaux
"TV couleur" (en écus constants 1985)

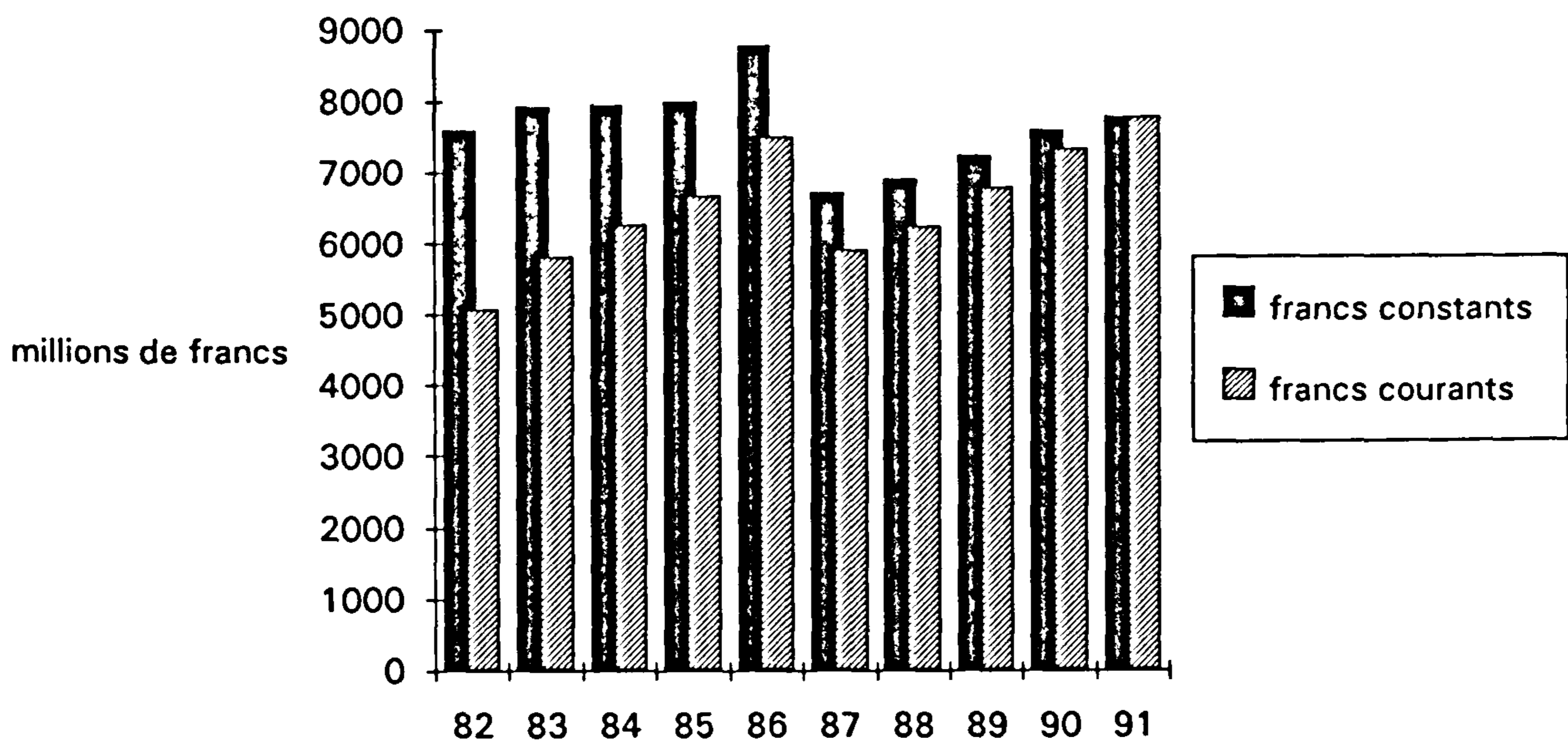
TV couleur	1989	1985
1er Italie (2)	61,80	64,45
2e Pays-Bas (1)	65,37	62,92
3e France (3)	67,22	77,41
4e R.F.A. (5)	86,43	87,59
5e Royaume-Uni (4)	91,22	78,10
6e Belgique (6)	122,30	107,14
7e Danemark (7)	128,50	144,16

Source I.N.A

(Les chiffres entre parenthèses indiquent le classement de chaque pays en 1985)

1986	france 91	1987	france 91	1988	france 91	1989	france 91	1990	france 91	1991
460	538,20	55,1	62,54	9,8	10,83	14,7	15,68	0		
105,4	123,32	113,4	128,71	91,6	101,22	120,6	128,68	124,2	128,42	143,2
0	0,00									
840	982,80									
886,9	1037,67	765,3	868,62	794,6	878,03	960,5	1024,85	1311,6	1356,19	1738,1
2049,9	2398,38	2256,5	2561,13	2299,8	2541,28	2435,8	2599,00	2684,9	2776,19	2769,6
				113,3	125,20	129	137,64	188,8	195,22	205,8
535,5	626,54	582,4	661,02	607,4	671,18	654,6	698,46	711,3	735,48	761,6
1771,1	2072,19	1731,3	1965,03	1734,9	1917,06	1800,3	1920,92	1851,4	1914,35	1990,6
347,6	406,69	350,8	398,16	357,6	395,15	368	392,66	204,6	211,56	51,3
0	0,00									
6996,4	8185,79	5854,8	6645,20	6009	6639,95	6483,5	6917,89	7076,8	7317,41	7660,2
1986	france 91	1987	france 91	1988	france 91	1989	france 91	1990	france 91	1991
196	229,32	32	36,32	15,7	17,35	13	13,87			
15,6	18,25	10,7	12,14	10,6	11,71	6,3	6,72	6,7	6,93	7,3
86,8	101,56									
37,7	44,11									
7,6	8,89	0,4	0,45	0,4	0,44	0	0,00	12	12,41	12,9
115,4	135,02	3,8	4,31	5	5,53	0	0,00	10	10,34	0
				198,3	219,12	286,5	305,70	228,7	236,48	78,7
17,6	20,59	5	5,68	8	8,84	0	0,00	0	0,00	8
9,9	11,58	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	16,6
0	0,00	11,3	12,83	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
15	17,55									
501,6	586,87	63,2	71,73	238	262,99	305,8	326,29	257,4	266,15	123,5
7498	8772,66	5918	6716,93	6247	6902,94	6789,3	7244,18	7334,2	7583,56	7783,7

Evolution du montant de la redevance de 1982 à 1991



(redevance d'exploitation + redevance d'équipement. Source LFI)

L'analyse de la politique suivie en France, telle que la présente l'I.N.A., mérite d'être citée :

"En l'absence d'obligation juridique, les pouvoirs politiques montrent une certaine réticence à compenser "systématiquement" l'érosion du revenu des chaînes publiques sous l'effet de l'inflation. Ce manque de flexibilité dans l'ajustement du revenu des services publics de télévision est particulièrement sensible en France. Pour les gouvernements successifs, il s'agissait de ne pas ajouter, avec l'augmentation de la redevance, un facteur supplémentaire d'élévation du niveau des prix. Cette décision politique a été d'autant plus aisée qu'elle ne s'est pas traduite, pendant longtemps, par une baisse proportionnelle du revenu global des chaînes publiques, en raison du processus de substitution des téléviseurs noir et blanc par la couleur (et donc par le passage d'un taux nominal "noir et blanc" à un taux "couleur" plus élevé). En outre, cette substitution technologique a été longtemps renforcée par le jeu naturel de la croissance démographique qui augmentait le nombre des comptes redevables. Ces facteurs "objectifs" ont ainsi "dissimulé" la diminution en francs constants des recettes de la redevance. L'extinction progressive de ces compensations "automatiques" (fin du mécanisme de substitution avec la colorisation "quasi-totale" du parc des récepteurs (1) et stabilisation dans la croissance démographique française) s'est traduite ces dernières années par une perte réelle de revenu pour les chaînes publiques, qu'elles ont tenté de compenser par une augmentation de ressources publicitaires.

La privatisation de TF 1 en 1987 n'a pas été non plus l'occasion d'un rééquilibrage "mécanique" de cette perte de pouvoir d'achat, le passage au privé de la première chaîne a été accompagné par une baisse du taux nominal de 10 % de la redevance, correspondant à peu de choses près à une diminution équivalente à la part prélevée par TF 1 sur la recette publique globale, alors même que la nouvelle chaîne Sept commençait à bénéficier d'un financement sur redevance. Ainsi au cours des douze dernières années, la France a privilégié un processus d'ajustement à court terme du revenu du service public où l'influence des variables politiques prédominent, au détriment des anticipations

(1) En France, le législateur a relancé ce processus de compensation automatique de l'érosion des recettes sans augmentation du prix de la redevance par la création d'une taxe additionnelle sur les nouvelles technologies de l'audiovisuel. Ainsi la taxe sur les magnétoscopes, en vigueur jusqu'en 1984, a contribué à augmenter le déphasage entre la progression nominale de la redevance et les rythmes inflationnistes, dans une période où précisément l'évolution des prix était défavorable.

économiques de plus long terme concernant l'évolution du parc des récepteurs, et l'accroissement des investissements nécessaires au maintien d'un niveau égal du service dans l'environnement, fortement inflationniste de l'audiovisuel (coût des programmes, renouvellement technologique, etc.).

Ailleurs en Europe, la mise en place des conditions juridiques d'augmentation de la redevance a permis une meilleure corrélation entre la croissance des taux nominaux de redevance et des rythmes d'augmentation des prix : mesure d'indexation en Grande-Bretagne,. En R.F.A., l'augmentation est très légèrement inférieure à l'inflation, ce qui semble témoigner de la lutte entre le pouvoir des chaînes s'appuyant sur les garanties juridiques et le pouvoir politique à qui revient, en dernière instance, la décision d'augmentation.

Inversement, on constate des ajustements discontinus -et généralement non proportionnels de la redevance par rapport à l'évolution générale des prix- en Italie, aux Pays-Bas et au Danemark. Toutefois, la France apparaît comme le pays où l'inertie dans le "rattrapage" de l'inflation est la plus forte (cf. tableau ci-dessus).

Pour ce qui concerne les exonérations, votre Rapporteur -trop longtemps isolé- s'est élevé depuis de nombreuses années contre la non compensation budgétaire de celles-ci.

L'étude de l'I.N.A. montre que si les exonérations se sont généralisées en Europe comme étant l'un des moyens de régulation de la pression fiscale, on ne peut que s'étonner :

- de son montant anormalement élevé en France,
- de sa prise en charge négative par le secteur audiovisuel public.

"Le volume des exonérations en France, qui atteint 19,98 % des comptes en 1988 et 25 % en 1990, paraît étonnamment élevé en regard des situations dans le reste des pays européens. Cela paraît moins singulier lorsque l'on considère les critères d'exonération ; la France est le seul pays 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 bénéficiaires les seuls invalides et collectivités publiques. 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".

Le manque à gagner, dû aux exonérations, a été évalué à la fin 1989 à 1,8 milliard de francs. Il devrait excéder 2 milliards en 1990. De même, il ne faut pas mésestimer le coût de gestion des comptes exonérés".

Pourcentage de comptes exonérés en Europe, année 1988

	Radio	TV noir et blanc	TV couleur	Ensemble
R.F.A.				
- exonérés	-	-	7,33 %	7,33 %
- taux réduits	-	-	0,59 %	0,59 %
Belgique	1,12 %	28,69 %	-	4,90 %
Danemark				
- exonérés	2,62 %	-	-	-
- taux réduits	-	17,02 %	13,90 %	14,19 %
France (1989)	-	69 %	-	19,98 %
Italie	-	-	-	-
Pays-Bas	3,48 %	-	-	0,84 %
Royaume-Uni				
- exonérés	-	-	2,72 %	2,72 %
- taux réduits	-	2,72 %	-	-

Source : I.N.A.

Cette analyse de l'I.N.A. recouvre celle de votre Rapporteur et souligne les effets pervers du système à l'avenir :

- le vieillissement de la population prévu dans les années à venir va augmenter fortement la part des exonérations ;
- la notion de revenu prise en compte introduit un élément pervers dans la mesure où il existe un certain nombre de contribuables non imposables car disposant d'un crédit d'impôt !

Certes, depuis 1990, l'Etat compense le montant annuel des nouvelles exonérations. Le manque à gagner du secteur public fait apparaître ce procédé comme une véritable contribution sociale audiovisuelle.

Il convient donc que l'Etat s'engage à revenir sur cette procédure anormale consistant à faire payer par le secteur public audiovisuel la solidarité sociale qui -dès qu'elle est décidée- incombe au budget général.

Contrairement à une idée communément admise, le coût du recouvrement de la redevance est particulièrement bas en France, comparé notamment à la Grande-Bretagne. Cette appréciation positive demande à être nuancée si l'on raisonne en termes de comptes gérés.

La fraude

Le phénomène de fraude est inhérent au système de déclaration et aux mécanismes d'exonération.

Le caractère déclaratif auprès du vendeur permet facilement la fraude, pouvant notamment aller jusqu'à une identité ou une adresse fausse.

Mais l'ampleur même des exonérations en France est une véritable incitation à la fraude. Enfin, la taxation par domicile permet également une évasion facile. Rien n'empêche, en effet, d'acheter ce qui est déclaré comme un multiéquipement, pour un autre usager ou un autre domicile.

L'une des manières de limiter cette fraude serait d'abandonner la taxation par foyer pour la reporter sur les appareils eux-mêmes. Ainsi on pourrait très bien imaginer de taxer le premier poste au taux plein, le second à un pourcentage moindre et les suivants à un pourcentage encore plus faible du montant de la redevance initiale.

Cette mesure serait de nature à augmenter singulièrement le produit de la redevance tout en limitant les "tentations" de fraude. Il conviendrait toutefois de calculer la dégressivité de la taxe de telle façon que l'incitation au multiéquipement ne soit pas freinée.

Outre les différentes solutions précédemment relevées par votre Rapporteur, l'étude de l'I.N.A. pose également le problème de la fiscalisation et d'autres méthodes du prélèvement de la redevance.

"Face aux limites physiques (démographie, parc de récepteurs, etc.) et sociologiques (fraude, légitimité, etc.) du prélèvement de la redevance, certaines administrations européennes ont envisagé "fiscalisation complète" de la redevance. Toutefois, il n'existe pas d'exemple en Europe de télévision publique dont le financement serait entièrement intégré au budget général de l'Etat. En Italie, où il existe une redevance de radio-télévision clairement identifiée, mais dont la recette est versée au budget général du holding d'Etat, l'IRI, seuls les mécanismes de répartition financière s'apparentent à une décision budgétaire. En effet, le produit

de la redevance n'est pas en totalité affectée à la RAI et peut contribuer au financement d'activités annexes.

L'hypothèse d'une budgétisation de la radio-télévision publique pose plusieurs types de problèmes. Quel serait le coût de gestion pour les services de l'impôt ? Quel serait l'impact d'une discrimination par le revenu dans la contribution des ménages au service public de l'audiovisuel ? Quelle serait la base de calcul de l'assiette fiscale ? Le volume total collecté devrait-il inclure le montant des exonérations en escomptant un rattrapage, sous couvert de solidarités, sur les plus gros revenus ? Quelles seraient les incidences d'une budgétisation sur la fiscalité des entreprises publiques de radio-télévision ?

A l'autre extrémité, on peut imaginer des procédés "d'indexation" de la redevance sur le prix d'autres services collectifs. La Grèce est actuellement le seul pays d'Europe occidentale à opérer un financement de la télévision publique indexé sur la dépense de consommation d'électricité des ménages et des entreprises. Cette politique d'une "tarification jointe" présente l'avantage de mieux identifier les redevables et d'éliminer, en théorie, le problème de la fraude. Toutefois, demeurent les problèmes liés à la base tarifaire, et ceux liés à d'éventuelles discriminations en fonction du service public "d'accueil" (électricité, téléphone, eau potable, etc.) ou en fonction des volumes de consommation (différentiel de consommation en téléphone, électricité ou eau) selon les niveaux de revenu, de localisation géographique, de catégorie sociale et professionnelle, etc."

En définitive, l'intérêt de cette étude du S.J.T.I. est de permettre de souligner le montant plus bas de la redevance française que celui des principaux pays européens.

En dehors du débat sur l'indice des prix, qui explique l'opposition du Ministère des Finances à une augmentation de la redevance, il paraît inéluctable que le Gouvernement, avec l'appui du Parlement, s'oriente vers une amélioration de cette contribution.

CHAPITRE III

-§-

CE QU'IL FAUT BIEN APPELER LA POLÉMIQUE SUR LES COMPTES D'ANTENNE 2 ET DE FR 3

A - ANTENNE 2

1. Le rapport provisoire de la Cour des Comptes sur Antenne 2

a) Le rappel des faits

La Cour des Comptes réalise un contrôle sur les comptes et la gestion d'Antenne 2 et de FR3 pour les années 1985 à 1989 avec actualisation en 1990 (c'est l'objet de deux rapports).

Un troisième rapport est consacré au premier bilan de la présidence commune d'Antenne 2 et FR3.

Une telle procédure relève de la loi n° 67-483 du 28 juin 1967 relative à la Cour des Comptes et notamment ses articles 6 bis et 12.

L'élaboration progressive des recommandations de la Cour passe par une phase contradictoire qui permet de recevoir les observations des sociétés contrôlées et de leurs responsables. Ceux-ci ont donc communication des documents élaborés par la Cour qui ne deviennent définitifs qu'avec la fin de la procédure.

Les rapports partiellement rendus publics sont appelés, dans le "jargon" administratif, des "bleus", ce qui correspond au premier état du contrôle effectué par le magistrat instructeur. Viennent ensuite un "jaune" qui tient compte des observations des intéressés puis un "blanc" qui sera le rapport définitif.

Le fait que ces trois rapports (bleu, jaune et blanc) s'inscrivent -malgré eux- dans la polémique sur la gestion d'Antenne 2 et de FR3 d'août 1989 à décembre 1990, a relancé le débat puisque la presse a, depuis le 18 mai 1991, publié des extraits de ces premiers documents de la Cour des Comptes.

Votre rapporteur -tout en regrettant des polémiques publiques qui n'améliorent certes pas le climat de l'audiovisuel français- reconnaît que cette publicité a eu le mérite de poser clairement la question de la responsabilité des uns et des autres dans la gestion de ces entreprises.

S'il est anormal que des rapports provisoires soient utilisés et "interprétés", la faute en revient principalement à des membres du Gouvernement de M. Michel ROCARD qui n'ont cessé, depuis plus de dix-huit mois, de mettre en cause les responsables et la gestion d'Antenne 2 et de FR3 tout en portant le débat sur la place publique.

Un climat malsain, vivement dénoncé par votre Rapporteur dès juin 1990 puis en décembre de la même année, a été consciemment entretenu.

Dans ces conditions, on ne peut que comprendre -sans l'approuver- une démarche qui a pour objectif de mieux appréhender la réalité des faits.

Il a paru inutile à votre Rapporteur de reprendre les points de vue exprimés d'une part par "Le Monde" du 18 mai 1991 et, d'autre part, par le communiqué de la présidence commune et des directeurs généraux d'Antenne 2 et de FR3. Par contre, il est indispensable pour l'information du Parlement d'analyser la totalité des rapports provisoires de la Cour des Comptes. On ne s'étonnera pas de leur équilibre et de leur mesure car cette Haute Magistrature se tient toujours à l'écart de la polémique.

Il est toutefois indispensable de préciser que ces rapports ne sont que provisoires et n'engagent donc pas l'autorité de la Cour des Comptes pour laquelle seul le document final, adopté à l'issue d'une procédure contradictoire, fait foi.

C'est cependant, pourquoi ne pas l'avouer, avec une réelle satisfaction que votre Rapporteur constate une convergence de vue quasi totale entre les analyses de la Cour des Comptes et celles du Sénat (1).

(1) Voir les rapports présentés à la Commission des Finances du Sénat printemps et décembre 1988, printemps et décembre 1989, printemps et décembre 1990.

b) Les observations provisoires de la Cour sur Antenne 2

Pour résumer l'analyse de la Cour des Comptes, on pourrait dire que le magistrat instructeur fait porter la principale responsabilité des difficultés d'Antenne 2 aux modifications incessantes de l'environnement audiovisuel français depuis 1985.

Ces difficultés furent, par la suite, aggravées par l'inadaptation de certaines règles, des évolutions insuffisantes et le poids des tutelles.

b.1) Un environnement défavorable depuis 1985

"L'année 1985 a marqué le début des transformations effectives du marché de la télévision, qui avaient été permises par la loi précitée du 29 juillet 1982." (Rapport de la Cour, page 6).

Au départ marginale en raison de la faible audience des deux nouveaux médias, la concurrence s'est faite de plus en plus vive à mesure de l'accroissement de leur audience (de M6 et de La Cinq). Cette concurrence a été d'autant plus forte que les deux nouvelles chaînes, connaissant des difficultés financières extrêmement sérieuses, ont rivalisé de rabais et de ristournes afin d'attirer les annonceurs".

Comme votre rapporteur l'a maintes fois souligné, la Cour fait porter la responsabilité principale des difficultés du secteur public à la privatisation de TF1.

"Déjà déstabilisée par la multiplication des chaînes, Antenne 2 l'a été plus encore par la privatisation de TF1 qui, tenue brutalement d'obtenir la totalité de ses ressources sur le marché publicitaires, a livré une

concurrence extrêmement dure à ses rivaux pour conserver une part de marché lui permettant d'équilibrer son activité et de rémunérer ses actionnaires.

Cette concurrence a porté sur les hommes, dont certains ont quitté Antenne 2 pour rejoindre TF1, appauvrissant ainsi le "capital" de la chaîne publique, mais également sur le marché des programmes, TF1 n'ayant pas hésité à faire monter les enchères pour conforter sa position de force, et sur la collecte des ressources publicitaires.

Antenne 2, qui au début des années quatre-vingt avait accompli un parcours remarquable lui permettant de hisser son audience au niveau de TF1, parité qu'elle a su maintenir tout au long de l'année 1985, a éprouvé des difficultés à s'adapter à la nouvelle configuration concurrentielle.

Les difficultés d'adaptation d'Antenne 2 étaient perceptibles avant la privatisation de TF1, l'année 1986 ayant été marquée par une perte de part de marché d'Antenne 2 de cinq points, en raison de la politique de programmation agressive de type commerciale initiée par le Président de TF1.

Ce recul s'est accentué après la privatisation de TF1 le 29 juin 1987, et Antenne 2 a perdu à nouveau cinq points de part de marché en 1987 et 1988. Première chaîne par l'audience, à égalité avec TF1, au début de l'année 1986 avec 40 % de part de marché, trois ans plus tard Antenne 2 occupe moins de 25 % du marché, loin derrière TF1 qui a conservé sa part d'audience initiale.

L'importance du recul d'Antenne 2 a profondément affecté la gestion de la société en raison de la démoralisation des hommes, mais aussi par son impact sur les ressources de la chaîne.

En 1986, lorsque le déclin de l'audience de la chaîne s'est amorcé, les recettes publicitaires représentaient plus de 60 % des ressources d'Antenne 2, la rendant particulièrement vulnérable à une baisse de l'audience sans que ses recettes en soient sensiblement affectées, en raison de la saturation du marché publicitaire télévisuel, avant que la privatisation de TF1 ne crée une offre massive d'"écrans publicitaires" à forte audience. Mais en 1988, la chaîne a subi une perte substantielle de recettes publicitaires qui a "déstabilisé" la gestion de la société".

Il conviendrait d'ajouter que cette perte de recettes publicitaires a été accentuée à la fois par le poids croissant des exonérations de redevance, par la suppression de la taxe sur les magnétoscopes et par la diminution en 1986 puis le gel en 1987 de la progression de la redevance.

"L'année 1989 et les premiers mois de l'année 1990 n'ont pas été marqués par un redressement de l'audience, et la stabilisation d'Antenne 2, légèrement au-dessus de 20 % de part de marché, a perpétué les déséquilibres, en l'absence d'effort significatif de contraction des dépenses et sans augmentation notable des recettes de redevance.

Les années 1985-1990 ont été pour Antenne 2 des années de mutation et l'ensemble de la gestion a été marqué par l'émergence de la concurrence, qui a transformé de fond en comble l'équilibre et les habitudes de gestion hérités de l'oligopole public antérieur".

b.2) Les comptes d'Antenne 2 (1985-1990)

Ayant posé ce constat objectif et toujours, mais en vain, dénoncé par votre Commission des Finances, la Cour procède à une présentation critique des comptes d'Antenne 2 sur la période 1985-1989.

La Haute Magistrature relève dans les procédures et les inscriptions comptables, un certain nombre d'anomalies de présentation largement connues et que le Sénat avait décrites tout en demandant leur rectification.

La polémique est cependant inutile. La Cour se borne à constater que si des progrès ont été accomplis, ils ne furent jamais suffisants. Cette analyse corrobore celle effectuée par le Cabinet Coopes et Lybraud.

Le grand intérêt de telles analyses complémentaires est de montrer le rôle de la tutelle au sein des conseils d'administration ou au moment de la préparation des lois de finances et par conséquent de bien connaître le nom des responsables qui ne sont pas toujours ceux que l'on croit !.

Votre Rapporteur l'a déjà fortement souligné : le poids de la tutelle, son interventionisme constant, ont eu pour effet premier la paralysie des équipes gestionnaires.

La question n'est hélas pas de savoir si l'on aurait pu mieux faire ! Certaines décisions comme, par exemple, la mise en place d'un contrôle de gestion étaient satisfaisantes. Leur efficacité ne saurait être jugée sur la seule année 1990.

1 - Les ressources

Dans la première partie de son rapport (bleu), la Cour des Comptes analyse l'évolution des ressources d'Antenne 2 marquée par :

"- une croissance soutenue de 1985 à 1987, alimentée par la forte augmentation des ressources publicitaires ;

- une chute des recettes de publicité à partir de 1988, compensée partiellement par une remontée des ressources tirées de la redevance et par une hausse des recettes de sponsoring ;

- une stagnation du chiffre d'affaires en francs constants sur l'ensemble de la période.

Les prévisions relatives à la redevance sont d'une fiabilité incertaine en début de période où des déficits par rapport aux prévisions initiales de 45 MF en 1985 et 27,8 MF en 1986 sont apparus. Ceux-ci sont liés à des prévisions optimistes de la tutelle quant au rendement de la redevance mais n'ont pas pesé sur la gestion d'antenne 2 grâce aux excédents enregistrés jusqu'en 1987 sur la publicité collective, qui n'est pas plafonnée.

En 1987, 1988 et 1989 les recettes de redevance sont conformes aux prévisions en raison de l'amélioration des projections de la tutelle.

Les prévisions concernant les recettes de publicité sont par nature plus difficiles à formuler".

Prévisions et réalisations budgétaires par grands postes

	1985	1986	1987	1988	1989
BUDGET INITIAL (en MF)					
Redevance	971,7	868,9	774,7	878,6	960,5
Publicité de marque	1.222	1 394,3	1565	1588,8	1629,7
Publicité collective	76,5	120,5	137,5	177	177
Recettes diverses	73,2	77	62,7	54,3	123,1
<i>Total recettes ordinaires</i>	<i>2343,4</i>	<i>2460,7</i>	<i>2539,9</i>	<i>2698,7</i>	<i>2890,3</i>
RÉALISATION (en MF)					
Redevance	926,5	841,1	776,5	880,6	962,2
Publicité de marque	1222	1394,3	1565	1549	1363,3
Publicité collective	140	163,1	176,2	125,3	99,2
Recettes diverses	133,1	146	179,9	228,2	272,9
<i>Total recettes ordinaires</i>	<i>2421,6</i>	<i>2544,5</i>	<i>2697,6</i>	<i>2783,1</i>	<i>2697,6</i>
RÉALISATIONS/BUDGET (en %)					
Redevance	95,35 %	96,80 %	100,23 %	100,23 %	100,18 %
Publicité de marque	100,00 %	100,00 %	100,00 %	97,49 %	83,65 %
Publicité collective	183,01 %	135,35 %	128,15 %	70,79 %	56,05 %
Recettes diverses	181,83 %	189,61 %	286,92 %	420,26 %	221,69 %
<i>Total recettes ordinaires</i>	<i>103,34 %</i>	<i>103,41 %</i>	<i>106,21 %</i>	<i>103,13 %</i>	<i>93,33 %</i>

"En 1985, 1986 et 1987, les recettes de publicité de marques et collective ont dépassé les objectifs initiaux de la chaîne, permettant de dégager des surplus sur la publicité collective et de reverser des plus-values sur la publicité de marques à la RFP. Le mécanisme de plafonnement de la publicité de marques a limité les excédents directement perçus par la chaîne ; cependant, sur la seule publicité collective, la chaîne a pu dégager des plus-values substantielles (63,5 MF en 1985, 42,6 en 1986 et 38,7 MF en 1987).

En 1988, les prévisions de recettes publicitaires en cours d'exercice, qui se situaient au-dessus du plafond fixé par la

loi de finances, n'ont pu être réalisées et le déficit pour la chaîne a été de 39,8 MF pour la publicité de marques et 51,7 MF pour la publicité collective. L'incapacité de la société à remplir ses objectifs de publicité est directement liée à la grève de septembre 1988, qui s'est traduite par une déprogrammation de 77 MF, pendant la période de grève et par des annulations de programmes pour 29 MF.

Avant la grève, Antenne 2 envisageait un dépassement de ses objectifs de recettes de publicité de marques de 61 MF ; en fin d'année 1988, elle a enregistré un déficit de 39,8 MF. L'impact total sur la chaîne peut être évalué en prenant compte la perte sur les excédents de publicité, qui rapportent 25 % à la chaîne en remboursement des frais techniques, et les pertes induites par la non réalisation des objectifs, à 68 MF.

On observe cependant qu'en dehors de l'impact de la grève, Antenne 2 n'a pu réaliser l'objectif fixé pour la publicité collective.

Au-delà de l'effet ponctuel de la grève, il semble que la société ait été profondément déstabilisée et que l'audience, qui se situait à près de 30 % de part de marché en début d'année, soit demeurée en-dessous de 25 % de part de marché durablement, affectant la capacité de la chaîne à drainer les ressources publicitaires prévues".

Comme votre Rapporteur l'a déjà signalée, l'impact des grèves du secteur public ne peut se mesurer au simple manque à gagner. Les points d'audience perdus ne se récupèrent que très difficilement. En fait, la grève de 1988 a eu un effet d'accélérateur de la perte d'audience qui n'a jamais été comblée.

"L'année 1989 vient amplifier ce recul d'Antenne 2 qui va se révéler incapable de recouvrer le montant "budgété" des ressources publicitaires. La détermination des grandes lignes du budget 1989 de la chaîne pendant l'été 1988, c'est-à-dire avant que la grève de septembre ne fasse subir un recul durable, explique que les prévisions pour 1989 aient été dans la lignée de l'année 1988. Ce prolongement des prévisions hautes pouvait paraître à l'époque d'autant plus justifié qu'en juin 1988, les perspectives de programmation publicitaire pour l'année étaient supérieures de 200 MF aux objectifs fixés par le budget de la chaîne.

Le caractère irréaliste des prévisions de recettes de publicité inscrites au budget pour l'année 1989 est

cependant apparu très rapidement, souligné encore par la politique de baisse des prix des "écrans" de TF1, désireuse de renforcer sa part de marché et par la prime accordée à la première chaîne par l'audience, dans un climat de croissance moins soutenue des commandes des annonceurs.

Ainsi, dès janvier 1989, des "déprogrammations" importantes sont intervenues sur Antenne 2 et dès sa séance du 1er février 1989, le conseil d'administration de la régie envisage la perspective d'un déficit de 250 à 400 MF en fin d'exercice. Afin de lutter contre la chute de l'audience dans la tranche 18 H - 20 H 30, qui représente 70 % des recettes publicitaires des chaînes, Antenne 2 a abaissé en 1989 à plusieurs reprises, ses tarifs ; le respect des objectifs budgétaires en est devenu plus difficile encore.

Les résultats enregistrés en 1989 démontrent clairement l'inadaptation des objectifs assignés à la chaîne à ses capacités à drainer les annonceurs vers ses écrans. Le manque à gagner s'est établi à 266,4 MF pour la publicité de marque et 77,8 MF pour la publicité collective, ce qui a déséquilibré les comptes de la gestion de la société.

L'incapacité de la chaîne à remplir ses objectifs publicitaires était patent dès la première moitié de l'année 1989 ; cependant, les objectifs assignés à la chaîne pour l'année 1990 ont été reconduits au niveau de ceux-ci de 1989 (1.796,7 MF), rendant les prévisions budgétaires caduques dès l'origine.

Dès février 1990, les prévisions budgétaires sont présentées au conseil d'administration de la régie comme hors d'atteinte, et le "trou" évalué à plus de 500 MF.

La difficulté à prévoir les résultats d'audience -qui conditionnent les recettes publicitaires de la chaîne- peut être invoqué. Il semble cependant qu'en 1990, l'écart est tel entre la capacité de la chaîne à drainer des recettes publicitaires et les objectifs qui lui sont assignés, alors même que les données relatives à l'audience n'ont pas connu de mutations substantielles entre la période de détermination des objectifs et l'année budgétaire, que c'est l'ensemble de la politique budgétaire qui apparaît comme irréaliste".

Ces évidences fortement rappelées par la Cour des Comptes devraient avoir, selon votre Rapporteur, un effet de remise en cause non seulement des prévisions mais aussi des passifs

accumulés (exonérations notamment). C'est à cette condition de "remise à plat" des règles et de l'environnement de l'audiovisuel public -que votre rapporteur appelle de ses vœux- que l'on pourra, enfin, proposer aux Français un secteur public répondant concrètement aux exigences verbales que l'on veut bien lui trouver.

"On peut certes anticiper les perspectives de redressement d'audience, mais on ne saurait faire reposer l'équilibre des comptes et de la gestion de la société sur des hypothèses d'autant plus fragiles que la chaîne connaît depuis quatre ans une érosion continue de son audience, et que le redressement attendu ne peut être qu'un processus de longue haleine.

L'expérience de l'année 1989, avec le déficit d'exploitation de plus de 300 MF enregistré, n'a donc pas conduit à adopter une attitude plus prudente et réaliste en 1990, exercice qui devrait connaître un déficit considérable (600 MF environ).

Concernant le budget 1989, il était possible d'invoquer pour justifier le caractère irréaliste des prévisions budgétaires initiales, l'irruption, entre les négociations budgétaires, avant l'été 1988, et le vote du budget à la fin de l'année, d'un événement imprévisible ayant modifié la fiabilité des prévisions envisagées. En revanche, le budget 1990 a été négocié entre la société et les autorités de tutelle en connaissance quasi-certaine des données relatives à l'encaissement des recettes publicitaires de 1989 et à la baisse durable d'audience. Son caractère irréaliste ne relève donc pas de données fortuites mais de choix politiques délibérés que la logique budgétaire et financière ne saurait suffire à expliquer."

2 - Les dépenses

La Cour aborde ensuite l'analyse des dépenses de la société qui ont été marquées par les mouvements suivants :

1. une hausse significative de 13,5 % des dépenses en francs constants sur la période 1985/1989 ;
2. une baisse relative des dépenses d'achat de programmes suivie d'une forte remontée en 1988 ;
3. une forte réduction de la part des charges de transmission réglées à TDF ;

4. une forte hausse des dépenses de personnel en 1989 (1) ;
5. l'apparition en 1986 puis la croissance de la taxe alimentant le compte de soutien des industries de programmes.

Prévisions budgétaires et réalisations de dépenses

BUDGET INITIAL (en MF)	1985	1986	1987	1988	1989
Information et sports	146,2	158	158,3	252,7	244,1
Production et programmes	1084,2	1087,8	1149,2	1311,9	1450,8
Sociétés d'auteurs	101,5	106,2	108,6	119,4	123,4
Compte de soutien	0	40,2	42,6	50,2	52,8
T. D. F.	499,2	514,6	526,9	518,8	509,4
I. N. A.	53	53,5	53,5	51	57
Autres contributions	21,4	20,7	21,7	25,3	26,8
Personnel	304,5	322,3	319,8	322,6	358,1
Divers	39,6	41	41,4	41,9	44,9
Amortissements	13,6	30	32	32	37,5
Fonctionnement général	89,3	96,4	97	102,9	111,5
Réserve générale	10,9	5	8,9	10	10
Diversification	0	0	0	0	0
Total	2363,4	2475,7	2559,9	2838,7	3026,3

(1). Les charges de personnel sont passées de 461,6 MF en 1985 à 598,9 MF en 1989. En francs constants 1985, celles-ci sont passées de 461,6 MF à 518,5 MF. Ces dépenses correspondent à la fois aux dépenses de personnel permanent de la chaîne et aux dépenses de cachetiers liées à la fabrication des programmes pour l'essentiel. La part des dépenses de personnel dans le total des charges de la société est identique en 1985 et 1989 : un peu moins de 20 %. Cependant, elles ont vu leur part décroître fortement entre 1987 et 1988, pour revenir à moins de 17 % du total, avant de remonter fortement en 1989 à la suite de la grève de la fin de l'année 1988. Sur la période 1985/1988, les dépenses de personnel ont augmenté de 4,3 % en francs constants ; en 1989, une majoration des salaires importante -de huit points en une année- a porté la hausse (en francs constants) à 12,5 % pour la période 1985-1989.

Prévisions budgétaires et réalisations de dépenses

RÉALISATION (en MF)	1985	1986	1987	1988	1989
Information et sports	169,9	166,9	229	287,4	273,6
Production et programmes	1081,8	1077,3	1130	1495	1480,3
Sociétés d'auteur	102,3	106,1	109,9	115,6	108,6
Compte de soutien	0	37,9	42,7	50,2	52,8
T. D. F.	497,2	521,6	526,7	519,6	510,4
I. N. A.	53	53,5	53,5	53,4	52,8
Autres contributions	22,7	22,4	25,8	26,5	25,7
Personnel	314,5	322,8	330,7	345,7	378,8
Divers	50,7	48,8	55	55,9	66,9
Amortissements	36,8	36,6	39	41,3	44,9
Fonctionnement général	99,6	95,9	98	108,9	116,3
Réserve générale	0	0	0	0	0
Total	2428,5	2489,8	2640,3	3099,5	3111,1

Prévisions budgétaires et réalisations de dépenses

RÉALISATIONS/BUDGET (en %)	1985	1986	1987	1988	1989
Information et sports	116,21 %	105,63 %	144,66 %	113,73 %	112,09 %
Production et programmes	99,78 %	99,03 %	98,33 %	113,96 %	102,03 %
Sociétés d'auteurs	100,79 %	99,91 %	101,20 %	96,82 %	88,01 %
Compte de soutien		94,28 %	100,23 %	100,00 %	100,00 %
T. D. F.	99,60 %	101,36 %	99,96 %	100,15 %	100,20 %
I. N. A.	100,00 %	100,00 %	100,00 %	104,71 %	82,63 %
Autres contributions	106,07 %	108,21 %	118,89 %	104,74 %	95,89 %
Personnel	103,28 %	100,16 %	103,41 %	107,16 %	105,78 %
Divers	128,03 %	119,02 %	132,85 %	133,41 %	149,00 %
Amortissements	270,59 %	122,00 %	121,88 %	129,06 %	119,73 %
Fonctionnement général	111,53 %	99,48 %	101,03 %	105,83 %	104,30 %
Réserve générale	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Total	102,75 %	100,57 %	103,14 %	109,19 %	102,80 %

"La qualité d'ensemble des prévisions budgétaires de dépenses est satisfaisante. Cependant, on observe des dépassements de dépenses importants en 1988 (260,8 MF), alors qu'au cours des autres exercices, les dépassements

sont limités à moins de 100 MF. Le poste "information et sport", qui connaît une forte croissance sur la période (169,9 MF de dépenses en 1985, 273,6 en 1989) a connu les dépassements budgétaires les plus importants : 44 % en 1987, 16 % en 1985, 14 % en 1988. La difficulté à maîtriser les dépenses de sport et d'information est une donnée importante de la gestion d'Antenne 2 ; elle a été d'autant plus significative sur la période que l'environnement et la concurrence de la chaîne ont engendré de nouvelles pratiques et dépenses, qui n'avaient souvent pas été prévues en début d'exercice. Les dépassements de dépenses sportives ont donné lieu en cours d'année à des autorisations, afin de renforcer la position d'Antenne 2 sur ce marché.

Les dépenses de production et de programmes sont habituellement bien maîtrisées par la chaîne. Les années 1988 et 1990 ont cependant connu des dépassements importants par rapport aux prévisions initiales, en raison de choix délibérés de la Direction générale d'Antenne 2.

Concernant l'exercice 1988 :

- Dès la notification du budget initial aux unités de programmes, des ressources supplémentaires ont été allouées pour un montant de 73,3 MF (29,7 MF de reports de crédits non utilisés en 1987, 13,6 MF d'«apports coproducteurs», 30 MF supplémentaires prélevés sur la trésorerie).
- Au cours du premier semestre, des notifications supplémentaires ont été effectuées à partir de l'augmentation du versement sur le produit de la privatisation de TF1 (24 MF) et des suppléments attendus sur les recettes (54 MF pour la production tirés des recettes supplémentaires attendues de 113 MF).

En définitive, en cours d'année, des autorisations de dépassement de l'enveloppe budgétaire initiale ont été accordées pour un montant de 151,3 MF, portant l'enveloppe de la création à 1.463,2 MF.

L'année 1988 a donc été marquée par un dépassement de l'enveloppe budgétaire initiale, afin d'utiliser l'abondance de la trésorerie disponible et les plus-values de recettes escomptées ; ces dernières ayant disparu à la suite de la grève de septembre, la société a été contrainte de financer ses dépenses de production et de programmes par un prélèvement sur la trésorerie de 152,7 MF contre 114,7 MF envisagés initialement.

Cette politique de création de l'année 1988 a été reconduite en 1989 ; le budget initial de cet exercice comporte une enveloppe consacrée aux programmes d'un montant sensiblement équivalent aux réalisations de l'année précédente. Ce maintien de la création à un niveau élevé tient à la stratégie de la chaîne, désireuse d'améliorer son audience en menant une politique ambitieuse mais également à la difficulté de revenir en arrière en raison de la sensibilité des professionnels de la création à ce type de dépenses.

Les dépassements enregistrés en 1990 sur le budget de programmes (300 MF environ) ne remettent pas en cause la qualité du suivi budgétaire exercé tout au long de l'année par les services financiers. La direction générale, informée dès le début de l'exercice des dépassements inéluctables, en raison des choix de grilles de programmes opérés, a décidé en toute connaissance de cause de ne pas infléchir sa politique, confirmant des choix volontaristes et ambitieux au prix d'un déficit croissant".

C'est cette politique volontariste de la direction générale d'Antenne 2 qui a été principalement critiquée en termes parfois outranciers par la tutelle. Certes, ni la tutelle, ni la présidence commune n'ont été officiellement avertis de cette politique. La vertueuse indignation devant cette découverte tardive laisse toutefois votre rapporteur dubitatif.

3 - Les difficultés de financement

Votre Rapporteur constate que le fait pour la Cour d'affirmer que *"la dégradation des résultats en 1988 et 1989 tire son origine dans la diminution de la marge et de l'excédent brut d'exploitation, à la suite de la contraction des recettes publicitaires et de la hausse simultanée des dépenses, notamment d'achats de programme en 1988 et de personnel en 1989"* n'a rien qui puisse donner lieu à polémique.

Concernant le financement de l'activité, la Cour relève l'impact négatif de la grève de 1988 sur la santé financière d'Antenne 2.

"En 1988, la société a souffert d'un concours de circonstances défavorable. Disposant d'une trésorerie abondante (elle a atteint son sommet en mai 1988 avec +470,7 MF) et se fondant sur des prévisions de ressources publicitaires importantes, les responsables de la société ont

décidé, au cours du premier semestre, en toute connaissance de cause, d'utiliser une partie des sommes disponibles pour mener à bien une politique de programmes plus ambitieuse.

Malencontreusement, cette décision s'est conjuguée avec la grève de la rentrée 1988, qui a pesé sur l'audience et a conduit à une baisse conjoncturelle, prolongée par une dérive plus durable des recettes publicitaires espérées. La chaîne a été alors privée du recours à une trésorerie abondante et des prévisions de recettes publicitaires importantes, qu'elle avait auparavant anticipées pour l'achat et la production de nouveaux programmes. La trésorerie de la société est donc passée en-dessous de 100 MF à la fin de l'année contre 242 MF en décembre de l'année précédente."

Antenne 2 est donc passée par trois phases successives :

- En 1986 et 1987, les ressources sont venues pour une large part gonfler sa trésorerie.
- En 1988, l'entreprise a profité de ses ressources de trésorerie abondantes pour mener une politique d'achat de programmes ambitieuse.
- En 1989, l'importance de l'autofinancement négatif oblige la société à consacrer la totalité de ses ressources à combler ce trou, les emplois étant limités à la seule politique d'équipement".

c) Les obligations de service public

Après cet exposé objectif des comptes, la Cour chiffre l'impact des obligations de service public inscrites au cahier des charges et estime que le "coût de ces obligations de service public n'est pas excessif" puisqu'il est nettement inférieur au montant de la redevance affectée à Antenne 2.

La Cour porte une appréciation plus que nuancée sur les contrats d'objectifs que rejoint totalement l'analyse faite par votre rapporteur :

"L'intérêt d'un tel contrat devrait être double : l'Etat doit pouvoir établir et faire respecter des orientations stratégiques, moderniser la gestion de l'entreprise et mesurer les progrès de productivité obtenus, tandis que la société sait ainsi où elle va, grâce non seulement à la

définition d'objectifs pluriannuels mais aussi à la mise en oeuvre de moyens, et voit son autonomie de gestion renforcée.

Dans le cas d'Antenne 2, l'intérêt du contrat d'objectifs semble très limité. En effet :

- Les orientations stratégiques, certes difficilement critiquables, constituent un catalogue de bonnes intentions et d'évidences, au mieux le plus petit dénominateur commun.
- Les autorités de tutelle ne disposent pas, de par les clauses du contrat, des moyens de sanctionner le non-respect de ses objectifs ; au surplus, c'est le C.S.A. qui nomme le président de la chaîne.
- Les clauses relatives à la gestion sont des plus sommaires : le retour à l'équilibre financier en 1991 est plus une pétition de principe qu'une prévision fondée sur des mesures concrètes ; aucun engagement précis relatif à la modernisation de la gestion et à l'augmentation de la productivité n'est pris (1) ; aucun plafond d'effectifs n'est prévu. Les indicateurs et ratios chiffrés sont à la fois peu nombreux et peu contraignants, le contrat se bornant, dans la plupart des cas (2) à demander qu'on fasse au moins aussi bien qu'en 1989, davantage en 1992 (sans chiffrer le supplément) (3) qu'en 1989 ou très légèrement plus (4).
- Les moyens nouveaux à mettre en place pour assurer le respect des objectifs définis ne sont pas indiqués ; sur le plan financier, les incertitudes sur le montant annuel de la dotation de redevance et des ressources de publicité donnent à la proclamation d'objectifs pluriannuels un caractère assez théorique ; aucune prévision de recettes

- (1) Sinon dans ces deux phrases, très imprécises : "un contrôle de gestion sera mis en place afin de réaliser des gains de productivité. Le ratio masse salariale/chiffre d'affaires net qui s'établit à 20,2 % en 1989 devra être amélioré". L'augmentation de la productivité devant résulter du rapprochement avec FR3 n'est pas chiffrée.
- (2) Part de diffusion des programmes d'information, éducatifs, culturels et de service, durée d'écoute par individu, répartition par genre des programmes correspondant le plus aux missions des chaînes publiques.
- (3) Commandes d'oeuvres audiovisuelles, nombre de soirées comportant des programmes différents dans leur genre sur Antenne 2 et FR3, part des premières diffusions, nombre d'heures de diffusion d'émissions pour la jeunesse (et parts des oeuvres françaises et européennes), production d'oeuvres audiovisuelles, relations avec la SEPT, chiffre d'affaires réalisé en productions externes et prestations de services.
- (4) Commandes de genres où l'investissement est le plus faible (160 MF en 1992, contre 141,8 MF en 1989).

ne figure dans le contrat et il est d'ailleurs significatif que le ministre de l'économie, des finances et du budget n'en soit pas signataire.

- *L'autonomie de gestion d'Antenne 2, société qui, dans un contexte de plus en plus concurrentiel, gagnerait à être renforcée, ne l'est pas ; on peut même se demander si les rapports semestriels et les bilans annuels d'exécution ne seront pas un moyen, pour les autorités de tutelle, de multiplier leurs interventions dans la gestion de l'entreprise.*
- *Le contrat ayant été signé dix mois après sa date d'entrée en application (1er janvier 1990), il est pratiquement inopérant pour la première de ses trois années d'exécution.*

Dans ces conditions, on ne voit pas bien l'intérêt de la signature d'un tel contrat d'objectifs, dont l'article 21 de la loi du 17 janvier 1989 fait au surplus une faculté mais non une obligation. Il traduit, au mieux, l'adhésion de l'Etat, de l'entreprise et de son personnel à certains objectifs que tous estiment souhaitable d'atteindre".

Ces analyses ont été largement développées par votre Rapporteur dans le rapport n° 85 (1990-1991), p. 133 à 138 et p. 165 à 170 en ce qui concerne les contrats d'objectifs et dans le rapport n° 340 (1989-1990), p. 101 à 107 pour le nécessaire toilettage des cahiers des charges.

d) La rigidité des mécanismes

En définitive, la Cour met en évidence une loi du secteur public qui veut que lorsque des recettes supplémentaires sont attendues, les dépenses s'adaptent immédiatement à la hausse, mais lorsque des moins values de recettes apparaissent, les dépenses demeurent à un niveau inchangé de croissant.

"Ce mode de régulation traduit la vocation de service public de la société, qui n'aurait pas pour finalité de faire des bénéfices en période de recettes abondantes, mais aussi dont la rigidité des procédures interdit de réduire des dépenses, en période de ressources limitées.

En définitive, tout excédent de recettes pousse les dépenses vers le haut -comme cela a été le cas en 1988- mais une

révision à la baisse s'avère très malaisée, lorsque les recettes prévues sont hors d'atteinte.

L'enchaînement d'une année 1988 ayant connu une hausse significative des ressources exceptionnelles et des dépenses, et de deux années de fortes moins-values de recettes, était dans cette optique la plus mauvaise configuration possible pour la société, qui a subi de plein fouet le double effet d'une forte hausse des dépenses et de la contraction des recettes sans s'adapter aux contraintes nouvelles.

Cette politique s'explique par la volonté affichée d'Antenne 2 de ne pas réduire les dépenses de production (coûts variables), qui apparaissent la meilleure arme pour enrayer la chute de l'audience. C'est donc délibérément, en particulier en 1990, que les dirigeants de la société ont refusé de privilégier l'équilibre d'exploitation, au détriment de la politique de programme, qui représente pourtant le domaine le plus aisément compressible des dépenses de la société.

C'est ce choix de régulation qui a débouché sur la succession de trois déficits d'un montant croissant (100 MF en 1988, 330 MF en 1989 et probablement environ 600 en 1990) hypothéquant l'avenir de la société pour plusieurs années.

La politique budgétaire menée s'assimile à une régulation "administrative", dans laquelle les recettes sont considérées comme une enveloppe assurée, et non comme une condition préalable aux dépenses, comme cela est le cas dans une gestion de type commerciale. Antenne 2 s'est alignée sur des promesses de ressources qu'elle savait dès l'origine irréalistes, sans adapter ses dépenses aux recettes effectivement recouvrées.

Ces deux critiques fondamentales (pour les programmes et pour la politique budgétaire) ont été reprises par votre Rapporteur. Si le choix d'une politique ambitieuse de programme relève à l'évidence des missions de service public, il conviendrait de juger des déficits dans un cadre global, c'est-à-dire en y incluant les effets de ceux-ci sur l'appareil français de production. On s'apercevrait ainsi qu'il existe des déficits positifs.

Quant à la politique budgétaire, il est regrettable que l'équipe dirigeante n'ait pas tiré les conséquences de ses analyses en présentant en 1990 un budget en forte diminution.

Si votre Rapporteur voulait résumer les analyses de la Cour, il constaterait que les difficultés d'Antenne 2 et, corrélativement, ont pour origines :

- les modifications successives du PAF depuis 1985 qui ont entraîné la chute de l'audience d'Antenne 2, la baisse de ses recettes publicitaires ;
- cette mise en concurrence du secteur public s'est effectuée sans que l'Etat accompagne financièrement cette mutation.
 - la redevance a baissé en francs constants durant cette période ;
 - les prévisions de recettes budgétaires ont été marquées par une irréalité constante ;
 - les procédures n'ont pas été adaptées pour permettre une gestion d'entreprise souple et indépendante ;
 - le poids de la tutelle s'est en fait accru ;
 - la politique des exonérations a été poursuivie.

e) Une stratégie insuffisante de programme

Certes, "la succession de cinq présidents en six ans, dont trois sont restés en place au plus un an et demi, ne favorise pas la gestion à long terme et la définition d'une politique de la chaîne. Les pouvoirs publics et les instances de régulation, en provoquant une rotation rapide des présidents, alors que la chaîne entrait dans une "zone de turbulence" provoquée par l'arrivée des cinquième et sixième chaînes et la privatisation de la première, n'ont certainement pas contribué à la bonne gestion de la transition par Antenne 2.

Cependant, au-delà de la stabilité des directions horizontales, les directions fonctionnelles ou verticales ont connu des mouvements rapides dans le sillage des transformations à la tête de la société.

Cette succession de responsables de la programmation ou des programmes, aux compétences parfois incertaines et aux responsabilités mal définies, est sans aucun doute le maillon faible de l'organisation de la chaîne, à une période où la concurrence entre les chaînes nécessite à la fois une stratégie de programme claire et une tactique de programmation précise.

Ce constat est explicité dans l'audit d'Antenne 2 demandé à Pierre Desgraupes au printemps 1990 par le directeur général :

- *concernant l'appareil de production de la chaîne : "Faute de pouvoir se référer à une stratégie des programmes inexistante, il produit, souvent avec talent, ou achète des émissions "en vrac";*
- *concernant l'organisation des unités de programme : "Quant à leur autonomie, s'il nous semble que leur autonomie budgétaire ne prête pas à discussion, leur autonomie quant à leurs choix de programmes ne peut être comprise que dans un cadre plus large, qui conduit à évoquer leur rapport avec une direction des programmes.*

La société a donc été marquée entre 1985 et 1989 par la succession des présidents à un rythme rapide, qui a été compensée par la permanence des responsables des directions de gestion de la chaîne. En revanche, les directions fonctionnelles (information, production et programmes) ont connu des changements de responsables nombreux et des redéfinitions de structure importantes et parfois contradictoires.

La transformation des structures s'est opérée au détriment de la programmation, une imprécision délibérée entourant les définitions de fonctions, les dépendances hiérarchiques et l'organisation de la société, par souci notamment de prévenir les rivalités potentielles. Dans ce climat mouvant et incertain, la politique de la chaîne a été soumise à de forts aléas qui ne lui ont pas permis d'aborder sereinement le passage à un climat de forte concurrence".

Mais c'est surtout au niveau de la politique éditoriale de la chaîne que portent les principales critiques de la Cour.

"A la succession effrénée des programmes dans la tranche 19 H 45 - 20 H s'oppose l'immobilisme des émissions proposées au public à 20 H 30. Outre la grande stabilité de la grille par genre que l'on a vu plus haut, s'ajoute le faible renouvellement des "émissions-phares" de la chaîne.

En 1985, les émissions qui font la signature de la chaîne à 20 H 30 sont "l'heure de vérité", "les dossiers de l'écran", "le grand échiquier", "musiques au coeur", "mardi cinéma" et "Champs Elysées". En janvier 1986, "musiques au coeur" est déplacée en seconde partie de soirée. En avril 1987, apparaît "le policier du dimanche soir", qui structure

autour d'un thème porteur la fiction dominicale. En septembre 1987, apparaît en alternance le mercredi, à 20 H 30, "la marche du siècle". A la rentrée 1988, "mardi cinéma" disparaît. La grille de rentrée 1989 n'a pas comporté d'innovations.

En définitive, en cinq années, une seule émission nouvelle est apparue brièvement : "la marche du siècle", et une seule a disparu : "mardi cinéma". En septembre 1989, les "émissions-phares" de la chaîne demeurent : "les dossiers de l'écran", "le grand échiquier", "la marche du siècle" et "l'heure de vérité". L'absence de renouvellement des signatures de la chaîne et l'immobilité des émissions de l'après-journal, témoignent de la difficulté qu'a éprouvée Antenne 2, pendant cette période, à moderniser et renouveler son image".

C'est ce constat qui a été fait par Pierre Desgraupes en juillet 1990, lorsqu'il écrit en tête de son rapport : "Antenne 2 a vieilli. Tel est le sentiment qu'on éprouve, tant à regarder ses programmes qu'à examiner l'organisation qui les produit. Ses émissions, jadis les plus novatrices, datent des débuts de la chaîne ou, plus rarement, de l'embellie des années 82/84 qui avait vu son accession au premier rang des chaînes françaises, mais la vie les a comme abandonnées. Elles survivent."

Après cette entrée en matière portant un constat sévère sur la politique de la chaîne, Pierre Desgraupes ajoute un peu plus loin : "Quant à la chute de l'audience en grande partie provoquée brutalement par la privatisation de TF1 fin 1987, elle aurait pu être limitée dans des proportions non négligeables si, dans les deux ou trois années qui l'ont précédée, l'image de marque de la chaîne n'avait subi, faute de renouvellement, une érosion sensible." On peut ajouter que si ce renouvellement s'est révélé impossible entre 1985 et 1987, c'est notamment en raison de la succession rapide de trois présidents de la fin de l'année 1984 à la fin de l'année 1986.

La politique de programme de la chaîne a donc été marquée avant 20 heures par une succession désordonnées et désespérée de tentatives pour combattre l'érosion de l'audience, au cours desquelles, dans l'impréparation et l'urgence, des produits ont été testés directement à l'antenne, puis retirés plus ou moins rapidement devant les échecs successifs.

La direction de la chaîne n'a jamais adopté une démarche cohérente, et surtout en se donnant le temps des études d'impact et d'audience avant leur lancement. Pierre Desgraupes écrit à propos de

cette équation impossible du 18/20 heures : "Quoi qu'il en soit, il nous semble en tout cas que la réhabilitation de cette tranche horaire ne peut être le fruit que d'une réflexion et d'un travail commun de plusieurs unités sur l'ensemble de la tranche et non d'une simple juxtaposition d'émissions conçues séparément, aussi plaisantes soient-elles."

A l'inverse, la tranche de l'après 20 H 30 a été marquée jusqu'en 1990 par un immobilisme presque total, les "émissions-phares" de la chaîne ont été conservées telles quelles et la direction de la chaîne a adopté une position défensive, face à l'érosion de l'audience et à la concurrence du secteur privé. La peur de perdre les quelques signatures prestigieuses à 20 H 30 a conduit à maintenir en place les formules et les animateurs anciens, sans permettre l'émergence de nouveaux talents et concepts. La direction de la chaîne a tenté de préserver les acquis du passé à tout prix et paralysé le renouvellement de la programmation. Il est vrai également que l'absence de programmateur au sein de la société n'incitait pas à tenter de modifier celle-ci à 20 H 30. Il a fallu attendre 1990 pour que la programmation d'"envoyé spécial" à 20 H 30 et le départ de Michel Drucker marque un tournant dans les émissions diffusées après le journal du soir.

Les grandes leçons de la programmation sur la période 1985/1989 sont donc les suivantes. Antenne 2 :

- a évolué dans le sens d'une programmation plus commerciale en privilégiant des émissions éloignées de la logique de service public ;*
- conserve cependant une programmation décalée en fin de période par rapport à TF1 qui manifeste, en dépit de son évolution, son ancrage dans une logique de programmation différente, en particulier à 20 H 30 ;*
- a souffert d'une politique désordonnée et déstabilisante dans la tranche 19 H/20 H, et la succession de formules dans l'impréparation a largement contribué à affaiblir sa position ;*
- a choisi à 20 H 30 une politique prudente et conservatrice de défense des grandes signatures en place et maintenu des émissions vieillissantes au détriment de la recherche de nouveaux produits.*

Ce constat de conservatisme ou d'incertitudes sur la programmation se traduit et s'aggrave du fait de la composition du public d'Antenne 2.

En effet, la Cour relève que :

Le public d'Antenne 2 se caractérise par une forte sur-représentation des catégories suivantes :

- les inactifs et les retraités ;*
- les personnes de 65 ans et plus ;*
- les foyers sans enfants ;*
- les personnes ayant un niveau d'instruction supérieur, les cadres supérieurs et les professions libérales.*

A contrario, elle touche faiblement les 15/34 ans et les ouvriers.

La structure du public est peu favorable à Antenne 2 en ce qui concerne les cibles recherchées par les annonceurs qui se concentrent sur les ménagères de moins de 50 ans et les couples avec enfants, alors que le public âgé est considéré comme peu attractif. La force d'Antenne 2 auprès des cadres et des professions libérales peut être en revanche un atout pour certains annonceurs, mais l'écart n'est pas suffisamment significatif avec les autres chaînes pour l'emporter sur le handicap de la part d'audience insuffisante.

Le public de la chaîne est donc un frein pour la collecte de ressources publicitaires et le vieillissement de la grille trouve sa traduction dans le très fort déséquilibre de la pyramide démographique du public de la chaîne : celui d'Antenne 2 a vieilli avec la grille de programmes.

On observe donc sur la période une évolution très défavorable de l'audience de la chaîne :

- Antenne 2, qui a constitué en fait la seule réserve d'audience entre 1986 et 1989 permettant aux nouvelles chaînes privées de se constituer un public, a perdu 50 % de ses spectateurs ;*
- son audience s'est effondrée de manière plus forte encore entre 18 et 20 heures, en raison des bouleversements incessants de programmation et également de la concurrence de TF1.*

Parallèlement à cette perte de part de marché, la structure du public d'Antenne 2 constitue un handicap en raison de la faible pénétration de la chaîne dans les publics-cibles des annonceurs".

La conclusion de la Cour des Comptes, pour être mesurée, n'en est pas moins très sévère. Elle rappelle concrètement qu'il n'est

de richesses que d'hommes et que l'augmentation des marges financières n'est pas une condition suffisante à elle seule.

«Le problème central d'Antenne 2 est depuis cinq ans celui de la construction d'une grille de programme cohérente et de la "remise à flot" de la tranche horaire "18/20 heures". Or, cette dernière n'est pas une tranche appelant des moyens financiers de l'ampleur des émissions de 20 H 30. On raisonne là sur des heures de programmes valant quelques centaines de milliers de francs au plus, qu'il s'agisse de jeux ou de fictions étrangères pour TF1 comme pour Antenne 2, alors que la tranche de 20 H 30/22 H se chiffre en millions de francs par heure de diffusion.

Le problème le plus crucial d'Antenne 2 ne peut donc être résolu par la seule augmentation de ses ressources ; il relève avant tout de la cohérence de sa programmation et de la recherche d'un nouveau dynamisme et d'un nouveau style de la chaîne. Pascal Josèphe, l'un des trois ou quatre programmeurs sur la place de Paris, ancien directeur de TF1, dans une interview collective avec Pierre Wiehn, ancien directeur de la création et de la programmation d'Antenne 2, et Albert Mathieu, directeur des programmes de Canal Plus, déclare : "Si nous n'avons que des (chaînes) généralistes, il y a deux logiques qui les animent. D'un côté, les chaînes qui épousent les contours du public et s'efforcent d'être en phase avec lui. C'est le cas de TF1, de Canal Plus, d'une partie de FR3 et de M6. De l'autre, celles (Antenne 2, la Cinq) qui construisent leur grille en fonction des programmes qu'elles ont dans leur besace et les agencent au mieux sur l'antenne.

Le problème d'Antenne 2 tient certes à sa relative insuffisance de moyens, mais celle-ci est en partie la conséquence de la mauvaise gestion de la chaîne qui, en retenant une logique de fonctionnement qui privilégie la production de programmes dans des unités balkanisées, au détriment de la construction d'une programmation cohérente, affaiblit considérablement la rentabilité de ses investissements.

Le départ de Pierre Wiehn de la direction de la création et de la programmation en décembre 1986, et l'absence de directeurs d'antenne, de la programmation ou des programmes, stables, dotés de responsabilités claires, pendant plusieurs années, est une cause déterminante du déclin de la chaîne ; la pénurie de moyens en découle plus qu'elle ne l'explique.»

Les très longs extraits que votre Rapporteur a cru utile de faire de ce rapport provisoire de la Cour des Comptes montre à l'évidence qu'il ne saurait guère prêter à polémique.

Au contraire, on ne peut qu'espérer que la nuance de l'analyse claire et courageuse de la Cour puisse être entendue à la fois des pouvoirs publics et des dirigeants de l'entreprise.

La vérité n'est déstabilisatrice que pour ceux qui ne veulent ou ne peuvent l'entendre.

2. L'audit du Cabinet Coopers et Lybrand

Le Cabinet Coopers et Lybrand a été chargé par la présidence commune d'Antenne 2 et de FR 3, au début de l'année 1991, d'effectuer un audit financier.

Trois objectifs avaient été fixés à cette mission :

- 1) procéder à une analyse des résultats 1990 par rapport au budget 1990 ;
- 2) estimer la perte comptable au 31 décembre 1990 et en conséquence la situation comptable nette d'Antenne 2 à cette date ;
- 3) effectuer, à travers ces analyses et estimations, une appréciation des procédures comptables et budgétaires et du contrôle de gestion.

Cet exercice a pu être mené à bien grâce à la présentation le 29 janvier 1991 d'un bilan budgétaire estimé pour 1990. Le Cabinet Coopers et Lybrand n'a toutefois pas pu disposer d'un arrêté comptable effectif ni du détail de l'état des stocks de programmes.

Le rapport remis le 5 mars 1991 comporte quatre parties :

- 1) comparaison entre la réalisation du budget 1990 et l'estimé 1990 ;
- 2) estimation du résultat 1990 et de la situation nette au 31 décembre 1990 ;
- 3) appréciation des procédures comptables et budgétaires et du contrôle de gestion ;
- 4) appréciation générale de l'évolution en 1991.

Votre Rapporteur tient à souligner en préambule de cette analyse combien cette étude démontrerait s'il en était

besoin que les crédits votés en loi de finances initiale ne sont qu'approximatifs et que, par conséquent, de tels errements ne sont guère acceptables en régime parlementaire !

Il souhaite donc, en conséquence, que les réformes de la gestion et de la comptabilité permettent -comme la Commission des Finances l'appelle de ses vœux depuis de nombreuses années- une clarification et un meilleur contrôle du Parlement.

a) Définitions

a.1) Définition du budget 1990 "après transferts"

Le Cabinet d'audit a relevé trois natures de budgets qui intéressent tous l'exercice 1990 :

- le budget présenté au Parlement dans le cadre de la loi de finances ;
- le budget tel qu'il a été approuvé par le conseil d'administration de la société Antenne 2 ;
- le budget "après transferts".

Les différences entre ces budgets concernent principalement la nature et le montant des dotations complémentaires et des affectations entre secteurs.

Comparaison entre les budgets 1990

(en MF)	Budget "Loi de Finances"	Budget interne	Budget "après transferts"
Recettes budgétaires	3 294,1	3 255,1	3 324,8
Dépenses budgétaires	(3 294,1)	(3 294,1)	(3 323,7)
Résultat budgétaire	-	(69,0)	1,1
Variation du stock de programmes	N/A	(166,0)	(166,0)
Participation Canal J	N/A	40,0	10,0
Autres écarts entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale	N/A	7,0	7,0
Résultat courant	N/A	(188,0)	(147,9)
Variation des amortissements dérogatoires sur programmes	N/A	70,0	70,0
Variation des subventions	N/A	124,0	124,0
Résultat non comptable	N/A	6,0	46,1

Le tableau ci-dessus présente des différences entre les trois budgets. Il appelle les commentaires suivants :

- le budget "Loi de Finances", présenté au Parlement, ne prend pas en compte les différents écarts entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale ;
- l'écart entre "Budget interne" et "Budget après transferts" concerne, outre des affectations différentes entre secteurs budgétaires, deux éléments qui ont un impact important sur le résultat :

- La nature des dotations complémentaires

Dans le "*Budget interne*", ces dotations s'élevaient à 131 millions de francs soit 100 millions de francs de subventions d'équipement et 31 millions de francs d'excédents de publicité. Les règles comptables d'Antenne 2 font en sorte que ces subventions d'équipement ne sont intégrées au bilan qu'au fur et à mesure de leur reprise. L'impact de ces dotations sur le résultat n'est que de 31 millions de francs dans le budget interne.

Dans le "*Budget après transferts*", ces dotations ne s'élèvent qu'à 100 millions de francs mais elles ont un impact de 100 millions de francs sur le résultat (60 millions de francs d'excédents de publicité et 40 millions de francs de remboursement de compte courant S.F.P.).

Ces différences augmentent de 69 millions de francs les résultats budgétaire, courant et comptable.

- Le montant de la participation dans Canal J

Ce montant prévu dans les dépenses budgétaires était de 40 millions de francs dans le "*Budget interne*" et de seulement 10 millions de francs dans le "*Budget après transferts*". Cet élément ne devant pas avoir d'effet sur le résultat (prise de participation), l'effet de cette modification de budget est de 30 millions de francs sur le résultat courant et le résultat net comptable.

Sur le résultat net comptable, l'effet de ces différents éléments est donc le suivant (en millions de francs) :

Budget interne	6,0
Effets dotations complémentaires	69,0
Effet Canal J	(30,0)
Autres transferts entre secteurs	1,1

Budget "après transferts"	46,1 MF

a.2) Définition des niveaux de résultats

Le résultat "*budgétaire*" est constitué par la différence entre les recettes budgétaires et les dépenses budgétaires. Ces éléments, comme on le verra ci-dessous, sont des éléments déterminés soit sur base d'une comptabilité d'engagements soit sur base d'une comptabilité de décaissements. Ce résultat budgétaire ne prend pas en compte des dotations complémentaires sous forme de subventions d'équipements. En effet, ces subventions sont portées en capitaux propres au moment de leur versement mais ne sont portées au résultat qu'au fur et à mesure des amortissements comptables concernant les éléments qu'elles ont permis de financer.

Le résultat "*courant*" comprend, outre le résultat "budgétaire", l'effet de la variation de stock de programmes et des écarts entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale. Cette conséquence provient du fait qu'une partie de la comptabilité budgétaire est tenue sous forme de comptabilité de décaissements et non sous forme de comptabilité d'engagements.

Le résultat net comptable intègre par rapport au résultat "courant" les reprises de subventions d'investissement et les mouvements sur amortissements dérogatoires.

*b) Comparaison du budget 1990 et de l'estimé 1990
(résultat courant)*

**Comparaison Budget 1990 - "Estimé 1990"
(résultat "courant")**

(en MF)	Budget 1990	"Estimé 1990"	Ecart
Recettes budgétaires	3 324,8	2 983,5	(341,3)
Dépenses budgétaires	(3 323,7)	(3 604,4)	(282,7)
Résultat budgétaire	1,1	(622,9)	(624,0)
Variation du stock de programmes	(166,0)	-	(166,0)
Autres écarts entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale	17,0	9,7	(7,3)
Résultat "courant"	(147,9)	(613,2)	(465,3)

Le Cabinet Coopers et Lybrand analyse deux écarts significatifs :

- *l'écart sur variation de stocks* provient du fait que le budget prévoyait un destockage de 166 millions de francs. Dans l'"estimé 1990", il n'est pris en compte aucun destockage, même si le chiffre de la variation de stock ne peut être estimé avec précision ;
- *l'écart sur le résultat budgétaire* n'appelle pas de remarques ni d'informations particulières pour ce qui concerne les recettes.

b.1) Les recettes

Les 341,3 millions de francs de déficit en recettes proviennent pour l'essentiel (411 millions de francs) de la sur-estimation des recettes publicitaires dans la loi de finances initiale.

Le budget adopté par le Parlement comportait une prévision de 1 796,7 millions de francs de recettes publicitaires, alors que seulement 1 385,7 millions de francs ont été réalisés.

Votre Rapporteur, qui avait dénoncé cet état de fait en son temps, croit nécessaire de présenter deux remarques :

- la première, de type technique : jusqu'en 1990 (préparation du budget pour 1991), il était admis d'adapter le niveau des recettes publicitaires à

celui des besoins budgétaires. Cette approche mécanique ne tenait compte ni de l'évolution du marché publicitaire, ni de l'audience de la chaîne. Une observation primaire de l'un comme de l'autre eut permis une plus juste approche des possibilités du marché. Ce mécanisme, rectifié en partie dans la loi de finances initiale pour 1991, permet de mieux prendre la dimension de ce qu'est l'ignorance de la gestion d'une entreprise à tous les niveaux de l'Etat;

- la seconde, de type politique: on ne peut incriminer les dirigeants d'Antenne 2 en 1990 sur la surestimation de ces recettes. Nommés au cours du second semestre de 1989, ils n'ont pu avoir aucune influence sur les arbitrages budgétaires. Tout au plus, étant conscients de cette situation, auraient-ils pu présenter en conseil d'administration un budget qui en tienne compte.

Par ailleurs, il est bon de rappeler que par une aberration juridique, déjà dénoncée par votre Rapporteur, Antenne 2 n'est pas majoritaire dans sa propre régie publicitaire, ce qui lui enlève la maîtrise de cette part fondamentale de ses ressources.

Cet écart entre la prévision et la réalisation est en partie comblé par un gain de 43,7 millions de francs de recettes de parrainage et de 26 millions de francs sur les autres recettes.

Pour le parrainage, l'écart observé permet de souligner le caractère factice de la limitation de type "idéologique" en loi de finances de ce type de recettes.

Il n'est pas douteux que les règles qui concernent le parrainage doivent être adaptées. Le décret de 1987 offrant une limitation manifestement excessive, il est tout aussi évident que cette adaptation devra s'accompagner d'un renforcement des contrôles et des sanctions en cas de manquements.

b.2) Les dépenses

Le budget a connu un dépassement de 282,7 millions de francs, dû principalement aux dépenses de programmes.

Dépenses

Programmes (291,1)
 Personnel (26,4)
 Information (14,7)
 Frais financiers (13,8)
 Autres dépenses (10,6)
 Réserve générale 73,9

 (282,7)

Une analyse plus détaillée de ces dépassements est nécessaire.

(en MF)	Budget 1990 adopté par le CA	Estimé 1990	Ecart
Economies à dégager	(163,1)	-	(163,1)
Programmes d'été	40,0	97,8	(57,8)
Films et téléfilms	270,9	306,2	(35,3)
Communications	22,7	48,6	25,9)
Autres coûts	1 529,8	1 538,8	(9,0)
	1 700,3	1 991,4	(291,1)

Le Cabinet d'audit remarque que :

"les économies à dégager n'ayant pas été affectées aux différentes unités budgétaires de programme, on pouvait difficilement s'attendre dans ces conditions à ce qu'elles soient "spontanément" réalisées.

L'écart sur les programmes d'été est lié à une volonté de présenter une grille d'été plus prestigieuse que les années précédentes (à titre de comparaison, le coût de l'été 1989 n'était que de 35,9 millions de francs).

L'écart sur les films et téléfilms provient d'une nécessité de compléter ces éléments compte tenu d'un stock de faible qualité et d'une augmentation des tarifs liés à une concurrence de plus en plus importante.

D'ailleurs, l'écart sur ces éléments est de fait beaucoup plus fort. En effet, les chiffres affichés sont établis sur la base des échéances de règlement (et non sur la base de l'achat ou de la diffusion). Dans la mesure où l'année 1990 a vu de nombreux reports d'échéance, le coût effectif est beaucoup plus fort qu'affiché et le dépassement budgétaire sur les films et téléfilms beaucoup plus conséquent qu'affiché.

L'écart sur la communication est principalement lié au changement d'image d'Antenne 2 et au fait que le budget

intégrait le même niveau de refacturation à Antenne 2 Publicité (soit environ 20 millions de francs) qu'en 1989, alors que seuls 10,3 millions de francs ont été refacturés en 1990.

Les autres écarts sont une masse d'écarts individuels sur l'ensemble des émissions avec principalement des dépassements de coûts, des économies sur objectifs et de nombreux transferts entre secteurs.

Il faut noter que l'ensemble des écarts sur programmes doit être sujet à caution dans la mesure où :

- *les dépenses ne sont pas estimées sur la base d'un coût de diffusion (aucune variation de stock n'est intégrée dans le suivi budgétaire et la comptabilisation des dépenses est souvent effectuée sur la base des paiements et non des engagements) ;*
- *le coût d'une émission n'est pas un coût complet. En effet, s'il est fait appel à du personnel permanent de la chaîne, ce coût est alors budgétairement affecté au secteur du personnel et non à l'unité de programme."*

Votre Rapporteur croit utile de compléter cette analyse objective des faits par deux remarques :

- **une clarification de la comptabilité des programmes est urgente puisque même en l'état actuel des choses, le Cabinet d'audit avoue une marge d'incertitude importante et là encore il y a bien des années que la Commission des Finances du Sénat l'a demandée. Mais en vain comme on peut le constater ;**
- **le dépassement des budgets de programmes s'explique -quelles que soient les erreurs de gestion et les manquements à l'information qu'on a pu relever- par une volonté qualitative d'élever le niveau des programmes.**

L'exemple des programmes d'été et du surcoût de 57,8 millions de francs est caractéristique de cette volonté du reste clairement affichée en son temps. Le fait d'avoir voulu offrir à un public, traditionnellement délaissé, une grille plus qualitative relève d'une conception du service public qu'on ne peut qu'approuver même si, dans le même temps, on en condamne les conséquences budgétaires.

c) Estimation du résultat 1990 et de la situation nette au 31 décembre 1990

Compte tenu des différents éléments en la possession du Cabinet d'audit, l'estimation du résultat 1990 et de son impact sur la situation nette au 31 décembre 1990 a été étudiée à trois niveaux :

- résultat "courant" avant effet de la variation du stock de programmes ;
- variation du stock de programmes ;
- reprise sur subventions d'investissement et mouvements sur amortissements dérogatoires.

c.1) Le résultat courant

Compte tenu de l'absence d'informations sur le stock de programmes, la variation de celui-ci a été isolée. Il en a été de même des reprises en subventions d'équipement et les mouvements sur amortissements dérogatoires qui, faisant partie des capitaux propres, ne peuvent avoir d'impact sur ceux-ci.

Sur ces bases, la perte courante avant effet de la variation du stock de programmes après les ajustements qui sont proposés serait d'environ 786 millions de francs calculée de la façon suivante :

(en millions de francs)

Résultat courant "estimé 1990" avant variation du stock de programmes	(613,2)
Ajustements hors coût plan pré-retraite	
Films diffusés non payés	(30,0)
Emissions abandonnées	(20,3)
Risque parrainage	(11,4)
Provision pour clients douteux	(10,7)
Perte sur engagements futurs	(10,2)
Provision congés payés	(9,5)
Provision reversement sur câbles	(9,4)
Ristournes sur recettes publicitaires	(9,0)
Dépenses Eva 2	4,5)
Provision sur frais financiers	(4,3)
Risque Sport 2/3	3,7)
Ecart sur amortissements	(2,5)
Emission (Ami Giono) diffusée et non payée	(2,4)
Provision Robert & Partners	(2,3)
Provision pour retraites	27,3
Avances effectuées sur émissions et Jeux Olympiques	13,2
Dernier arrêté sur unités de programmes	9,6
Différence sur redevances	2,3
Autres éléments (égaux ou inférieurs à 2 millions de francs)	(5,0)
Total des ajustements	(82,8)
Résultat courant avant plan de pré-retraite	(696,0)
Coût du plan de pré-retraite	(90,0)
Résultat courant avant variation du stock de programmes	(786,0)

On notera qu'au niveau du plan de pré-retraite, l'option retenue dans le tableau ci-dessus a été de provisionner le coût pour les personnes pouvant partir en pré-retraite dans le proche avenir soit, sur la base d'un calcul fourni par le service du personnel, un montant de 90 millions de francs. Ce calcul n'a pas été effectué individu par individu ; il s'agit donc d'une approximation du coût du plan de pré-retraite.

c.2) Le stock de programmes

Le constat fait par le Cabinet Coopers et Lybrand est particulièrement inquiétant.

On souligne, en effet, qu'à la date du 1er mars 1991 il était impossible d'avoir une idée précise de la variation de stock de programmes pour trois raisons principales :

- 1) absence d'inventaire permanent valorisé ;
- 2) existence de divergences notables entre les fichiers de stocks non valorisés pouvant exister à la programmation, à la comptabilité, voire à la production ;
- 3) impossibilité d'estimation rapide du stock à partir des informations de la programmation, compte tenu d'écarts importants entre l'acquisition des stocks et leur financement (un stock peut donc apparaître à la programmation mais non à la comptabilité car non financé).

Ces trois points donnent un éclairage édifiant à la transmission des données concernant les stocks, effectuée dans le cadre des questionnaires budgétaires du Parlement.

Dans ces conditions, il était impossible d'apprécier la valeur brute du stock et pas davantage une provision sur celui-ci. Aussi, le Cabinet d'audit a-t-il procédé à une estimation en pariant sur la stabilité du stock par rapport à son niveau au 31 décembre 1989.

A cette date, Antenne 2 a comptabilisé 418,2 millions de francs d'amortissements dérogatoires sur stock, amortissements non significatifs puisque, comme il a été rappelé, ils sont intégrés aux capitaux propres.

Dans ces conditions, il a semblé préférable au Cabinet d'audit d'apprécier une provision économique pour couvrir le risque de non-diffusion d'une partie du stock. Celle-ci a été estimée, à partir d'une liste de stocks considérés comme impossibles à diffuser par la direction des programmes, que l'on a valorisés, à 90 millions de francs, soit 10 % du stock existant au 31 décembre 1989.

c.3) Subventions d'investissements et amortissements dérogatoires

L'option qui consiste à comptabiliser la provision économique et donc à reprendre l'intégralité des amortissements dérogatoires existants, s'il a un effet neutre sur les capitaux propres a un effet positif sur le résultat net comptable.

A titre indicatif, l'estimation de l'effet positif sur le résultat serait le suivant :

- *en cas de continuité de la politique d'amortissements dérogatoires :*

Amortissements dérogatoires non connu à ce jour
Subventions d'équipement 91,0 MF

- *en cas de reprise des amortissements dérogatoires :*

Amortissements dérogatoires 418,2 MF
Subventions d'équipement 24,0 MF

Total 442,2 MF

Synthèse des ajustements

Compte tenu des différentes analyses effectuées ci-dessus et des réserves à apporter sur la détermination de ce résultat, le résultat "courant" 1990 d'Antenne 2 et les capitaux propres d'Antenne 2 au 31 décembre 1990 seraient les suivants (en millions de francs) :

Résultat 1990

Résultat "courant" avant
variation des stocks de programmes (786)

Variation des stocks de programmes ?

Provision sur stock de programmes (90) ?

Résultat "courant" (876) ?

Capitaux propres

Situation au 31 décembre 1989 550

Résultat "courant" 1990 (876) ?

Situation au 31 décembre 1990 (326) ?

(Les points d'interrogation montrent l'incertitude relative du Cabinet Coopers et Lybrand compte tenu des éléments en sa possession).

d) Appréciation des procédures comptables et budgétaires et du contrôle de gestion

Le Cabinet d'audit constate :

- 1) la faiblesse des outils de gestion ;
- 2) un manque de lisibilité dans la maîtrise des recettes ;
- 3) une absence de suivi de gestion effectif des dépenses de personnel ;
- 4) des faiblesses dans l'estimation et le suivi du coût de la grille.

Il considère que l'une des conséquences les plus néfastes de ces faiblesses est une déresponsabilisation des personnels à tous les niveaux.

d.1) La faiblesse des outils de gestion

Le constat fait par le Cabinet Coopers et Lybrand est malheureusement connu. Il correspond à l'absence de comptabilité générale et analytique réclamée depuis des années.

Votre Rapporteur ne peut que s'étonner qu'un constat si souvent effectué et une carence si clairement identifiée n'aient pas -en temps utile -, c'est-à-dire il y a plusieurs années- donné lieu à réforme énergique.

"La comptabilité générale n'existe que par respect des contraintes légales et fiscales. En conséquence, le seul bilan annuel est effectivement produit, et ce relativement tardivement (fin mars), sans qu'aucune situation intermédiaire (mensuelle ou trimestrielle) ne soit publiée. La comptabilité analytique, issue de la comptabilité générale, est embryonnaire et quasiment pas exploitée, et aucun résultat analytique n'est diffusé.

Le seul outil de gestion existant pour l'appréhension et l'analyse des résultats en cours d'année reste la comptabilité budgétaire qui présente néanmoins des faiblesses relativement importantes qui sont les suivantes :

- *la comptabilité budgétaire est un mélange de comptabilité sur base d'engagements et sur base de décaissements. Certains secteurs tiennent compte des éléments de séparation d'exercices (factures à recevoir, produits à recevoir,...), d'autres secteurs n'en tiennent pas compte. Ainsi, les achats de droits de films ou séries sont comptabilisés sur base de l'échéancier de paiement*

et non sur base de l'acquisition. D'autre part, la comptabilité budgétaire n'intègre aucune variation de stock de programmes. Il n'existe enfin aucune notion de coût de diffusion. Ces différents aspects rendent donc difficiles l'appréhension du résultat d'Antenne 2.

- La décomposition par secteur de la comptabilité budgétaire est partiellement faite sur base de nature de frais (personnel, amortissement, taxes, ...) plutôt que totalement sur base opérationnelle (programmes, information, sport, ...). Ainsi les frais de personnel permanent représentent un secteur budgétaire qui n'est pas éclaté par secteur d'activité. Il n'existe donc pas de coût effectif et complet par secteur d'activité.
- Enfin, la budgetisation est annuelle mais sans découpage mensuel. Ceci est certainement la conséquence de l'absence de notion de coût de diffusion, qui empêche d'avoir une analyse mensuelle fiable. Cette absence de découpage ne permet pas un suivi correct des dépassements budgétaires en cours d'année."

d.2) Manque de lisibilité dans la maîtrise des recettes

Cette évidence est relevée par l'audit: les chaînes de télévision publique et notamment Antenne 2 ne disposent pas de la maîtrise de leurs ressources.

Il en va ainsi de la redevance dont l'augmentation, le montant et la répartition sont fixés par le Gouvernement. Le Parlement ne fait qu'approuver ces choix et n'a de liberté réelle que dans des modifications mineures de la répartition.

Comme l'a montré le vote du Sénat lors de l'examen des crédits pour la Communication audiovisuelle pour 1991 (1), le seul moyen d'exprimer sa défiance est de rejeter en bloc l'article fixant le montant de la redevance et celui la répartissant.

Il en va de même pour les recettes publicitaires fixées plus ou moins arbitrairement au gré des nécessités dans la loi de finances.

"Les recettes publicitaires et, depuis la fin de l'année 1990, le parrainage sont sous la coupe de la régie publicitaire d'Antenne 2, -Antenne 2 Publicité-, société légalement et fonctionnellement indépendante d'Antenne 2. D'une part, la chaîne ne possède que 49 % de sa régie et est donc

(1) le 5 décembre 1990.

minoritaire. D'autre part, aucun suivi effectif n'est fait, au niveau de la chaîne, des recettes publicitaires qui apparaissent plus comme une fatalité pour la chaîne que la réalisation d'objectif de chiffres d'affaires

Enfin, le suivi des autres recettes se fait au coup par coup et sans politique et objectif particuliers. Même si paradoxalement Antenne 2 est une entreprise qui ne vend pas ce qu'elle produit, il n'existe cependant pas, au sein de la chaîne, un véritable souci permanent du niveau des recettes, cette notion de pression du chiffre d'affaires que l'on trouve dans toute entreprise."

Votre Rapporteur s'est souvent interrogé sur la liberté réelle de ce chef d'entreprise un peu particulier qui n'a aucune maîtrise de ses recettes. Mais alors qui porte la responsabilité d'une telle situation? Poser la question est évidemment y répondre!

d.3) L'absence de suivi de gestion effectif des dépenses de personnel

Le diagnostic porté est également connu :

"la superposition des statuts, la part importante des occasionnels, cachetiers et pigistes et l'absence du suivi budgétaire centralisé de ces derniers ne permettent pas un contrôle de gestion des dépenses de personnel."

Cette situation éminemment regrettable s'explique par le poids d'une tutelle tâtilonne sans avoir jamais été capable de régler convenablement les problèmes du secteur public de l'audiovisuel et malgré les interventions systématiques qu'elle effectue puisque rien ne lui échappe quitte à reporter sur d'autres les mauvais résultats de cette entreprise publique.

Certes, le niveau des effectifs n'est plus fixé en loi de finances, c'est-à-dire par le Gouvernement. Il n'en demeure pas moins que le montant global des rémunérations est du ressort du ministère des Finances. De plus, dans ce secteur, on peut constater le poids de la tutelle à chaque négociation salariale.

La grève de Radio-France en 1990, par exemple, démontre l'impuissance de sa direction à prendre des décisions sans l'aval du ministère de la Communication et de son Cabinet. A tel point que la négociation paraissait contourner la

présidence et se dérouler directement entre syndicats et Gouvernement. Est-ce admissible ? Non évidemment.

Il en va de même pour Antenne 2 et FR 3. La crise vécue en décembre 1990 ne s'est-elle pas dénouée comme l'on sait à l'occasion d'une grève ?

L'exemple de la S.F.P. vient encore confirmer cette analyse et montre que l'on ne peut aboutir à une solution salariale que sous condition expresse d'accord entre la direction de l'entreprise publique et la tutelle ministérielle.

Ainsi, l'appréciation portée par le Cabinet d'audit selon laquelle : *"la mise en place d'un tel contrôle aiderait probablement à maîtriser l'évolution du nombre de personnes employées chez Antenne 2, évolution notable en 1990 où ce nombre de personnes est passé de 2 020 personnes en 1989 à 2 150 personnes en 1990"* n'épuise-t-elle pas le sujet.

Une augmentation non maîtrisée des personnels est certes critiquable. La mise en place des instruments permettant une gestion du personnel dynamique est une nécessité. Plus nécessaire encore est la liberté de gestion du chef d'entreprise. Dans toute société publique ou privée, le chef d'entreprise doit disposer d'une telle liberté et, en contrepartie, l'actionnaire peut -en cas de désaccord- le mettre en minorité et le remplacer. En aucun cas -sauf pour les sociétés du secteur public de l'audiovisuel-, on ne voit l'actionnaire interférer dans la gestion courante.

d.4) Faiblesses dans l'estimation et dans le suivi du coût de la grille

Un certain nombre de faiblesses ont été relevées dans l'estimation et dans le suivi du coût de la grille qui ne permettent pas une maîtrise totale du coût de la grille.

- Le chiffrage de la grille ne se fait pas de manière glissante sur l'année, puisque la grille annuelle est chiffrée sur la base janvier à juin de l'année + été + septembre à décembre de l'année précédente.
- Le chiffrage de la grille n'est pas effectué sur la base d'un coût budgétaire complet, puisqu'il est fait appel au personnel permanent d'Antenne 2, ce coût ne sera pas inclus dans le coût budgétaire de la grille et, a contrario, s'il est fait appel à du personnel intermittent ou

extérieur, ce coût sera bien intégré dans le coût de la grille.

- Le suivi budgétaire ne se fait pas, comme précisé ci-dessus, sur la base d'un coût de diffusion (pas de suivi de stock et distorsions importantes liées notamment sur 1990 à des phénomènes de report d'échéance au niveau des achats de droits).
- Le suivi budgétaire, unité par unité, se fait sur la base d'une enveloppe globale avec les particularités suivantes : compensation entre type et nature de frais, pas de diminution d'un secteur au profit d'un autre en cas de modification de grille (émission d'une unité remplacée par l'émission d'une autre unité).
- Enfin, le Cabinet d'audit a noté dans tous les domaines (programmes, information, sport) ce qu'on appelle "une prééminence de l'artistique sur le financier" avec le risque d'absence d'étude chiffrée préalable pour certains projets.

Sur ce dernier point, si un rééquilibrage paraît nécessaire et utile pour respecter les principes élémentaires de gestion, il convient de souligner qu'il ne saurait y avoir à l'inverse prééminence du financier sur l'artistique de manière systématique.

On entre ici dans l'appréciation subjective des missions spécifiques de la télévision publique qui a des responsabilités particulières vis-à-vis de la création et de son public.

La clarté financière sur la grille ou sur une émission est indispensable pour que les décisions soient prises en toute connaissance de cause et puissent être compensées par l'actionnaire s'il s'agit, par ce choix, de répondre à une mission spécifique.

e) Appréciation générale sur la gestion 1990

L'audit effectué par le Cabinet Coopers et Lybrand a le grand avantage d'éclairer les choix et les efforts nécessaires à opérer en 1991.

Elle souligne, a contrario, la très mauvaise information du Parlement qui ne dispose lors du vote de la loi de finances que d'une situation budgétaire arrêtée au 30 juin de l'année en cours.

Votre Rapporteur -compte tenu des informations extra-budgétaires qui étaient les siennes- avait estimé en décembre 1990 à environ 700 millions de francs le déficit cumulé en 1990 du fait de la surestimation des recettes publicitaires.

A ces 400 millions de francs de déficit (d'ordres publicitaires) inscrits dès le vote de la loi de finances pour 1990 s'est ajouté le déficit concernant les programmes annoncé au conseil d'administration du 23 novembre 1990 et qui portait sur 317 millions de francs (tenant compte également des dépenses supplémentaires liées à la guerre du Golfe).

L'indignation vertueuse, alors manifestée par la tutelle, avait appelé de la part de votre Rapporteur les commentaires suivants :

- "- le budget pour 1990 n'est pas celui de l'actuelle direction qui l'a accepté tel quel ;
- cette opposition larvée depuis quelques mois entre Antenne 2 et la tutelle prend, depuis quelques semaines, la forme d'une guérilla ouverte et regrettable, qui ne fait que souligner le poids de la tutelle. Si bien que votre Rapporteur s'interroge sur ce qui est du fond et de la forme.
- cette crise dénote l'absurdité d'une situation où l'actionnaire principal ne peut sanctionner ce qu'il juge de mauvaise gestion puisque c'est le C.S.A. qui nomme. A l'inverse, le C.S.A. ne peut porter de jugement sur une gestion et des choix dont il n'est pas responsable. Ne serait-il pas plus logique de faire nommer par l'Etat les dirigeants de l'audiovisuel, à charge pour celui-ci de justifier le retrait de sa confiance par des motifs qui soient strictement professionnels et non politiques. Le C.S.A. pouvant alors fonctionner en appel et garant des règles du jeu du fait de son indépendance.
- Votre Rapporteur ne peut que constater l'effet négatif de cette guérilla absurde et indigne. En tout état de cause, il apparaît que ce n'est pas le meilleur moyen de soutenir le secteur public que

d'assister au dénigrement de ses dirigeants par une coterie."

(Rapport n° 85 (1990-1991) Tome III - annexe 6
"Communication" fascicule 1 "Audiovisuel" - page
133)

e) L'appréciation générale du budget pour 1991

Compte tenu des données dont il disposait à la date de son audit, les chiffres présentés par le Cabinet Coopers et Lybrand n'ont qu'un intérêt historique. Ils permettent néanmoins d'apporter un éclairage intéressant sur l'arbitrage effectué entre le souhaitable et le possible.

Par rapport à 1990, le Cabinet note une augmentation nette des dépenses qu'il juge limitées à 107,1 millions de francs.

Résultat 1990 estimé avant variation
de stock et coûts pré-retraite (696,0)

Eléments de comparaison entre 1990
et 1991

Hausse de la redevance 425,0
Absence de dotations complémentaires
ayant un effet positif sur le résultat (100,0)
Guerre du Golfe (140,0)

Résultat 1990 comparable (511,0)

Budget 1991 (hypothèse haute) (618,1)

Cette comparaison s'est effectuée à partir d'hypothèses haute et basse sur le budget pour 1991 en fonction d'une programmation plus ou moins riche de la grille d'"été" 1991 et de fin d'année.

Budget 1991 (7 février 1991)

(en MF)	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Recettes budgétaires ordinaires	3 325,1	3 325,1
Versement de subvention d'équipement	178,3	178,3
Dépenses budgétaires	(3 992,5)	(3 992,5)
Budget selon modèle "loi de finances"	(419,1)	(469,1)
Extourne subvention d'équipement	(178,3)	(178,3)
Résultat "budgétaire"	(597,4)	(647,4)
Variation de stock de programmes	p.m.	p.m.
Autres écarts entre comptabilité générale et comptabilité budgétaire	29,3	29,3
Résultat "courant"	(568,1)	(618,1)
Reprise de subvention d'équipement		
Reprise	(65,0)	(65,0)
Versement	178,3	178,3
Effet sur les capitaux propres	(389,8)	(439,8)

Il est intéressant de constater que l'analyse faite par secteur montre une politique d'augmentation des dépenses consacrées à la création :

- pour la Fiction, des engagements sur 1991 de 357 millions de francs pour un budget de 500 millions de francs. Pour la fiction, il faut noter que le montant de la part de ces engagements sur les finitions 1991 (fictions commencées en 1990) est de 200 millions de francs, le chiffre comparable au 31 décembre 1989 (sur les finitions 1990) n'étant que de 143 millions de francs.
- pour l'unité Jeunesse, un niveau d'engagement 1991 de 82,3 millions de francs (sur un budget de 128,9 millions de francs) pour des chiffres comparables sur 1990 de 55,6 millions de francs engagés sur 112,7 millions de francs budgétés.

mais aussi au niveau des achats :

- pour les achats de films, des engagements pour les années futures de 465 millions de francs au 31 décembre 1990 (225 millions de francs au 31 décembre 1989) dont 192 millions de francs sur 1991 (pour un budget 1991 de 208 millions de francs) ;

- pour les achats de séries, des engagements de 139 millions de francs au 31 décembre 1990 (chiffre non disponible au 31 décembre 1989) dont 113 millions de francs sur 1991 (pour un budget de 167,4 millions de francs).

Lors de l'examen du projet de budget pour 1991, votre Rapporteur avait souligné l'insuffisance de la progression globale des dépenses de programme qui diffère de la progression des dépenses de création stricto sensu en notant que ces crédits :

"restent très limités et sans rapport avec les ambitions affichées par la société à travers sa demande budgétaire d'origine, ou dans les récents contrats d'objectif : accroissement des programmes de création, rééquilibrage premières diffusions/rediffusions, etc... Il n'y a pas adéquation entre les mots et les moyens financiers. La méfiance de votre Rapporteur envers les effets d'assurance et les déclarations d'intention trouve ici sa pleine justification."

(rapport n° 85 -1990-1991- p. 149/150)

Votre Rapporteur avait également dénoncé un certain nombre d'impasses budgétaires dont celle de la montée d'Antenne 2 sur les satellites de diffusion directe TDF 1-TDF 2 également relevée par l'audit :

"Un certain nombre de projets externes (Canal J, Euronews, TDF 2, Orto 92, ...) existent, compte tenu de l'environnement actuel à la fois technologique et politique du monde des médias. Ces projets sont parfois risqués (exemple Canal J) et leur financement n'en est pas toujours assuré. Ainsi la montée sur TDF 2 qui coûterait en année pleine environ 125 millions de francs n'a pas vu son financement 1991 totalement bouclé (le financement serait assuré à 70 millions de francs par le ministère des Affaires Etrangères, 12 millions de francs par le ministère de l'Industrie, 8 millions de francs sur le budget 1991 d'Antenne 2 et 35 millions de francs payables à terme échu (soit sur 1992) mais par qui ?, et ses financements ultérieurs ne sont pas définis. Dans ces conditions, et compte tenu des montants en jeu, il est évident que de tels projets peuvent avoir un impact important sur les résultats d'Antenne 2."

(Rapport du Cabinet Coopers et Lybrand)

On doit s'étonner que ces avertissements n'aient pas été entendus du pouvoir ce qui confirmerait, s'il en était besoin, les analyses de la Commission des Finances du Sénat.

3. Le budget pour 1991 adopté au conseil d'administration du 15 avril 1991

Le conseil d'administration d'Antenne 2, prévu le 20 décembre 1990, a été reporté du fait de la démission du Président commun Antenne 2 -FR 3 et du Directeur général d'Antenne 2, et dans l'attente des résultats de l'audit commandé par la nouvelle équipe.

Dans l'intervalle, le Gouvernement a décidé -unilatéralement-, le 3 avril 1991, de prendre plusieurs engagements financiers :

- 1) versement au 30 avril 1991 de 500 millions de francs destinés à apurer les déficits antérieurs, recapitaliser l'entreprise et renflouer sa trésorerie ;
- 2) engagement d'augmentation des ressources publiques en 1992 de 1 milliard de francs pour Antenne 2 et FR 3 ;
- 3) autorisation de présenter un projet de budget en déficit budgétaire de 295 millions de francs pour Antenne 2.

En contrepartie, la direction de la société s'est engagée à présenter aux autorités de tutelle puis au conseil d'administration diverses mesures destinées :

- 1) à l'amélioration de l'offre des programmes grâce à un effort de qualité, d'innovation et de complémentarité "*qualifiée d'exigeante*" entre Antenne 2 et FR 3 dont les modalités de mise en oeuvre doivent être définies dans le cadre du projet d'entreprise Antenne 2-FR 3 en cours d'élaboration ;
- 2) à la réduction substantielle des coûts de fonctionnement, représentant en année pleine 150 millions de francs, sur les dépenses hors programme, par une réorganisation interne de la société Antenne 2 et différentes mesures d'économies, complétées par d'éventuels rapprochements dans certains domaines entre les deux chaînes ;
- 3) à la rénovation des modes de gestion de la société grâce à l'adoption de méthodes couramment appliquées dans les entreprises commerciales.

De plus, le Premier Ministre a rappelé que cette aide de l'Etat était subordonnée au respect par Antenne 2 des engagements souscrits dans le contrat d'objectif, notamment à l'égard de la Société Française de Production.

Pour accompagner cet ensemble de mesures, la tutelle a autorisé Antenne 2 à présenter un budget en déficit de 295 millions de francs en 1991, somme qui doit être rapprochée des observations de l'audit exposées ci-dessus.

Votre Rapporteur note cependant que la différence va au-delà des économies projetées.

Le budget adopté par le conseil d'administration du 15 avril 1991 n'est encore, cependant, qu'un budget provisoire puisque les engagements pris par la direction d'Antenne 2 vis-à-vis du Gouvernement pour 1991 ne recevront leur traduction budgétaire que vers la mi-juin 1991. Une révision du budget aura donc lieu à cette date.

Pour mémoire, il convient de rappeler que le budget qui aurait dû être adopté le 20 décembre 1990 prévoyait une impasse budgétaire de 35,8 millions de francs, traduisant en cela les engagements de la direction précédente.

Le budget adopté le 15 avril 1991 réévalue en recettes les objectifs de parrainage de 40 millions de francs mais prend en compte une réduction de 299,2 millions de francs des dépenses de fonctionnement.

Cette somme, selon la direction actuelle d'Antenne 2, est destinée à assurer une alimentation de l'antenne dont l'intégralité de la programmation ne lui paraissait pas -dans le cadre de l'ancien budget- couverte pour le second semestre de 1991. D'après celle-ci, elle permettrait également la reconstitution des stocks correspondants.

Le montant restant s'explique en "négatif" par le surcoût lié à la couverture des événements du Golfe arabo-persique et en "positif" par l'amélioration de la situation de trésorerie.

Au total, le budget connaît un déséquilibre de 295 millions de francs correspondant en recettes et en dépenses aux tableaux ci-dessous :

**Projet de budget 1991
Recettes**

(en millions de francs)

	1990		1991	
	Budget initial CA du 7.02.90	Réalisations (1) (état provisoire)	Premier projet de budget CA du 20.12.90	Nouvelle estimation
Recettes ordinaires				
- Redevance	1 311,6	1 311,6	1 738,1	
- Publicité (2)	1 796,7	1 385,7	1 446,7	
- Parrainage	40,0	83,7	40,0	+ 40,0 = 80,0
- Participations aux programmes		15,0		
- Recettes commerciales	30,8	45,8	58,0	
- Recettes diverses	10,0	16,8		
- Produits financiers	5,0	1,0	1,3	
Total recettes ordinaires	3 194,1	2 859,6	3 285,1	+ 40,0 = 3 325,1
Dotations complémentaires	131,0	100,0	178,3	
Sous-total	3 325,1	2 959,6	3 463,4	+ 40,0 = 3 503,4
Besoins complémentaires (3)				295,0

(1) Pour comparer -honnêtement- entre Réalisations 1990 et Projet de budget 1991, les recettes correspondant à des refacturations ou des financements d'opérations spécifiques ont été prises en compte en minoration des dépenses.

(2) Chiffres nets des versements au Compte de Soutien.

(3) Les besoins complémentaires correspondent à l'autorisation de déficit budgétaire donné par les autorités de tutelle. En conséquence, le niveau des dépenses autorisées s'élève à 3 798,4 millions de francs.

Projet de budget 1991
Dépenses de fonctionnement

(En millions de francs)

	1990		1991		
	Budget initial (CA du 7.02.90)	Réalisations (1) (état provisoire)	Premier projet de budget (CA du 20.12.90)	Besoins complémentaires	Nouvelle estimation
INFORMATION	162,8	163,6	164,9	20,4	185,3
PROGRAMMES	138,2	147,7	135,0	29,3	164,3
Programmes et achats de programmes	1 701,8	1 979,1	1 857,6		2 043,4
Entretien des programmes	1 432,7	1 702,9	1 555,4	176,0	1 731,4
Contributions obligatoires	10,0	10,0	10,8	0,7	11,5
TV 5	9,0	9,0	9,0		9,0
Films A 2	14,0	14,0	14,0		14,0
Compte de Soutien	72,8	72,8	96,3		96,3
Sociétés Auteurs	138,8	121,7	143,5		143,5
Autres dépenses liées aux programmes	24,5	48,7	28,6	9,1	37,7
DIFFUSION/TRANSMISSIONS	528,0	530,0	539,8		563,5
Entretien TDF et autres circuits	528,0	530,0	529,2	23,7	552,9
Provision investis. tête de réseau			10,6		10,6
	55,0	57,4	55,0		55,0
CONTRIBUTIONS DIVERSES	29,9	31,4	32,1		33,2
Éléments/CSA	7,8	7,8	7,8		7,8
Autres	22,1	23,6	24,3	1,1	25,4
PERSONNEL	391,6	418,7	423,0	30,0	453,0
FORMATION PROFESSIONNELLE	11,4	12,3	14,1	0,7	14,8
ASSURANCE SOCIALE	19,1	16,1	20,0	1,0	21,0
SERVICES TECHNIQUES	14,5	14,2	14,2	0,4	14,6
ENTRETIEN	42,0	46,0	54,0		54,0
ENTRETIEN GENERAL	122,3	137,2	153,5		164,3
Équipement informatique	20,6	20,1	20,6	7,2	27,8
Services Généraux	4,2	4,7	4,2	1,0	5,2
Services financiers	5,0	18,8	30,0	2,0	32,0
Meubles/Intendance générale	92,5	93,6	98,7	0,6	99,3
REPARATIONS/AFFAIRES	68,5	30,6	27,0		32,0
COMMERCIALES					
Service diffusion Tunisie	25,0	16,0	17,0		17,0
Service J	40,0	5,0	5,0	5,0	10,0
Services commerciales et divers	3,5	9,6	5,0		5,0
RESERVE GENERALE	9,0		9,0	-9,0	
Total	3 294,1	3 584,3	3 499,2	299,2	3 798,4

Pour souci de comparabilité entre Réalisations 1990 et Projet de Budget 1991, les recettes correspondant à des amortissements ou des financements d'opérations spécifiques ont été prises en compte en minoration des dépenses.

Au-delà du déséquilibre budgétaire résiduel (295 millions de francs), le résultat prévisionnel net comptable s'établit à 369 millions de francs. Celui-ci doit prendre en compte :

- 1°) la variation du stock des programmes : la stimulation en valeur comptable, titre par titre, de la nouvelle grille de diffusion n'ayant pu être effectuée à ce jour, il est provisoirement retenu une hypothèse de stabilité du stock ;
- 2°) le jeu des reprises de subventions d'équipement par rapport aux dotations de l'exercice, qui a une incidence sur le résultat de 65 millions de francs.

Le compte des ressources et des emplois prend en compte en outre :

- les modalités de financement des opérations d'équipement : 5,8 millions de francs ;
- un allègement des besoins en fonds de roulement de 20 millions de francs ;
- la couverture des besoins financiers de la filiale EVA 2 pour son démarrage effectif en 1991 : besoins en fonds de roulement, couverture du déficit d'exploitation de la première année de fonctionnement, financement des investissements (acquisitions de droits vidéo). Ces besoins restent à préciser. Ils ont été évalués, en ordre de grandeur, à 12 millions de francs.

En définitive, le solde de trésorerie s'établit à (- 351 millions de francs).

L'évolution 90-91 doit être étudiée pour ce qui concerne l'achat de programmes. Le tableau ci-dessous fait en effet apparaître un dépassement de 270,2 millions de francs entre le budget initial et les réalisations :

**Projet de budget 1991
Production et achats de programmes**

(En millions de francs)

	1990		1991			
	Budget initial (CA du 7.02.90)	Réalisations (1) (état provisoire)	Premier projet de budget (CA du 20.12.90)	Ajustements divers	Besoins complémentaires	Nouvelle estimation
(2)	480,0	495,6	565,0		50,0	615,0
ion	25,0	25,1	25,0			25,0
entaires	52,0	75,6	69,3	- 0,3		69,0
<hr/>						
s-total création	557,0	596,3	659,3	- 0,3	50,0	709,0
programmes	60,0	73,1	73,9	- 2,5	2,0	73,4
e						
et musique	47,1	57,7	38,8	0,3		39,1
nes	115,5	111,3	114,2	- 0,5	5,0	118,7
					- 16,0 (3)	- 16,0
e 18h30-20h		28,8			26,0	26,0
ssements/Jeux	294,5	337,3	302,8	- 4,3	15,0	313,5
	40,0	97,9	40,0		20,0	60,0
nnée	18,0	15,7				
ions excep.-pilotes	25,0	30,3	10,0			10,0
de droits	238,4	306,2	259,4		68,0	327,4
ons centralisées	28,2	32,7	45,0	- 0,7	- 10,0	34,3
tation antenne	9,0	15,6	12,0			12,0
e programmes					24,0	24,0
Total	1 432,7	1 702,9	1 555,4	- 8,0	184,0	1 731,4

pour souci de comparabilité entre Réalisations 1990 et Projet de Budget 1991, les recettes correspondant à des refacturations et financements d'opérations spécifiques ont été prises en compte en minoration des dépenses.

compris Fiction Jeunesse.

nettes de co-financement.

Les causes de ce dépassement sont claires à condition d'en distinguer les principaux postes :

Création :	+	39,3 MF
Programmes Jeunesse :	+	13,1 MF
Tranche 18h30-20h :	+	28,8 MF
Divertissements/Jeux :	+	42,8 MF
Eté :	+	57,9 MF
Achats de droits :	+	67,8 MF

249,9 MF

Il faut savoir que la suppression d'un certain nombre d'émissions de plateau particulièrement coûteuses le fut à la demande de la tutelle. En effet, celle-ci voulait faire respecter à

la direction d'Antenne 2 le cadre défini dans la loi de finances initiale. Cette position gouvernementale avait donc conduit la direction de l'époque à présenter un premier projet de budget pour 1991 correspondant à un montant global de 1 554,4 millions de francs, soit à une diminution de 147,5 millions de francs par rapport à ce qui avait été réalisé en 1990. Ceci aide à comprendre la suite des événements...

Selon Antenne 2, cette réduction sensible des dépenses de programmes laissent cependant subsister des risques d'insuffisances importantes pour un certain nombre de dotations. Ces risques étaient de trois ordres :

- 1°) incompatibilité de certaines enveloppes avec les engagements déjà pris (achats de films) ;
- 2°) incapacité à assurer une alimentation continue et harmonieuse de certaines cases-antenne jusqu'à la fin de l'année (fiction, achats de séries, tranche 18h30-20h, divertissements) ;
- 3°) risque d'appauvrissement de l'antenne du fait de provisions trop limitées pour certaines actions : été, fin d'année).

Les besoins complémentaires pris en compte dans la nouvelle estimation correspondent à la prise en compte de ces différents risques.

Aussi, le budget finalement adopté porte-t-il sur un montant de 1 731,4 millions de francs, soit une progression de 1,67 % par rapport au réalisé 1990.

En ce qui concerne la fiction, votre Rapporteur relève deux mouvements qui appellent quelques réserves quant à l'effort promis en faveur de la création :

- 1°) l'accroissement de 495,6 à 565 millions de francs de 1990 sur 1991 reflète une stabilisation de l'effort de création stricto sensu qui demeure à un niveau certes élevé de 450 millions de francs et une forte progression des cachets de rediffusion ;
- 2°) ce niveau ayant été jugé insuffisant par la nouvelle équipe, 50 millions de francs supplémentaires sont budgétés pour la mise en chantier de séries à "coûts unitaires réduits" (sitcom) qui *"permettront à Antenne 2 d'être en mesure de respecter les nouvelles obligations en matière de quotas de diffusion."*

Il y a là, selon votre Rapporteur, une condamnation implicite -mais suffisamment claire- de la règle des quotas dans son état actuel.

Il a paru également intéressant à votre Rapporteur d'isoler l'effet Golfe. Il apparaît, en effet, pour 1991 de la manière suivante :

• information (frais de transport des équipes, dispositif de transmission sur place, dispositif d'alerte à Paris)	+ 21,8 MF
• T.D.F.	+ 21,2 MF
• assurances pour le personnel	+ 1,1 MF
• frais supplémentaires de personnel (primes de risques, heures supplémentaires à Paris)	+ 5,5 MF
• frais techniques supplémentaires	+ 0,4 MF

Total	50 MF

Votre Rapporteur voudrait indiquer que d'autres variations sont susceptibles d'intervenir en cours d'exercice, pour ce qui concerne notamment les dépenses de personnel.

De ce dernier point de vue, il considère qu'une approche théorique de la question n'aurait aucun sens. Au contraire, il s'agit de mettre à plat l'ensemble des postes et -à partir de cette étude menée en concertation étroite avec les organismes syndicaux- de déterminer dans quelle partie d'Antenne 2 il y a sur-effectif mais également de cerner les secteurs où, en fonction du projet de développement de la chaîne, manquent des postes.

Pour mémoire, l'évolution des dépenses de personnel en 1990 par rapport à 1989 a été la suivante :

		en millions de francs
1989 -	chiffre inscrit dans le tableau d'exécution du budget de fonctionnement (rapport de gestion/comptes 1989)	378,8
1990 -	réalisations budgétaires (état provisoire)	418,7
Variation 1990/1989		+ 39,9
<u>Analyse :</u>		
-	Evolution des effectifs	+ 9,7
-	GVT	+ 4,1
-	Primes	+ 8,3
	• prime de fin d'année + 1,6	
	• prime complémentaire et prime de modernisation + 2,2	
	• forfaitisation des heures supplémentaires des équipes de reportage + 2,3	
	• prime de sujétion + 0,8	
	• indemnités de fonction + 0,8	
	• divers + 0,6	
-	Heures supplémentaires	- 2,6
-	Charges sociales	+ 13,6
	• augmentation de l'assiette + 9,0	
	• augmentation du taux moyen + 4,5	
-	Occasionnels et charges	+ 2,9
-	50 % Présidence commune à la charge d'Antenne 2	+ 3,6
-	Divers	+ 0,3
Total		+ 39,9

Globalement parlant, le budget "dépenses en personnel" pour 1991, tel qu'il a été transmis au conseil d'administration du 15 avril dernier, fait apparaître les chiffres suivants :

(en millions de francs)	1990	1991	Pourcentage
arges de personnel	560,9	713,8	+ 27,2
- personnel permanent	384,5	458,3	+ 19,2
- cachets et piges	127,3	131,0	+ 2,9
- suppléments de cachets	20,0	84,5	+ 322,5
- contrats à durée déterminée	29,1	40,0	+ 37,4

Une telle évolution paraît préoccupante -c'est le moins que l'on puisse dire- à votre Rapporteur.

Enfin, le budget d'équipement d'Antenne 2 passe de 66,7 millions de francs en 1990 à 72,7 millions de francs en 1991.

4. Le bilan provisoire des contrats d'objectifs

Le Gouvernement a voulu passer des contrats d'objectifs avec engagements pluriannuels permettant -d'après lui- "*d'affirmer sereinement mais clairement les éléments de sa différence*" pour la télévision publique.

La signature de ceux-ci, le 26 septembre 1990, annonçait un toilettage des cahiers des charges dont votre Rapporteur, qui l'avait appelé de ses vœux, se félicitait. Il ne lui semble cependant pas -et il le regrette- que cette velléité logique ait connu un début de réalisation concrète.

Le contenu de ce contrat a été présenté dans le rapport n° 85 (1990-1991) pages 133 à 137 (auxquelles on pourra se reporter).

Il a toutefois paru nécessaire à votre Rapporteur de tirer un premier bilan de ces contrats d'objectifs.

a) *La complémentarité entre Antenne 2 et FR 3*

Inscrite comme étant l'objectif fondamental de la présidence commune, la recherche d'une plus grande

complémentarité entre les deux chaînes du service public s'est poursuivie d'une équipe à l'autre.

Elle devrait naturellement sortir renforcée par l'issue de la crise de décembre 1990 qui a permis l'arrivée d'une équipe disposant d'une latitude d'action plus importante du fait de la confiance -qui ne lui était plus mesurée- des pouvoirs publics manifestant ainsi que, malgré les discours officiels maintenus jusqu'au début de mai 1991 et au mépris de toute évidence, le cordon ombilical entre le pouvoir et les sociétés publiques d'audiovisuel n'avait jamais été aussi solide.

Une procédure d'harmonisation des programmes a été mise en place ; sous l'autorité d'un des collaborateurs directs du Président, les équipes des deux chaînes se réunissent toutes les semaines pour examiner les programmes des semaines à venir et les rendre complémentaires le cas échéant.

La synergie entre les services d'information d'Antenne 2 et de FR 3, mise en oeuvre dès octobre 1990 grâce à la coopération étroite entre les bureaux de province de FR 3 qui mettent à la disposition d'Antenne 2 leurs moyens matériels et humains, se poursuit au niveau international.

C'est également le sens des mesures prises pour limiter le coût des équipes chargées de la couverture de la guerre du Golfe arabo-persique.

De même, les chaînes s'efforceront désormais de couvrir les événements à l'étranger par l'envoi d'un journaliste unique ou, à défaut, d'une équipe technique unique.

Dans le même esprit de coopération, les bureaux d'Antenne 2 à l'étranger fourniront des sujets à FR 3 dont le bureau à Bruxelles interviendra cependant pour Antenne 2.

La coordination des achats, et donc une fusion des filiales Film Antenne 2 et FR 3 Films Production a été envisagée. Selon la présidence commune, il en résulterait un double avantage :

- "- la fusion envisagée regrouperait un potentiel financier important, mettant le service public en position de force face aux producteurs français de films ;*
- dans l'hypothèse, soit d'une coopération, soit d'une fusion, on espère obtenir des producteurs la cession de deux passages (au lieu d'un seul actuellement) sur les chaînes pour les films co-produits ;*

- *la présidence reconnaît que les producteurs français paraissent opposés à la fusion, qui diminuerait le nombre de leurs interlocuteurs. Ceci, en effet, risquerait de compromettre le pluralisme et la diversification qui caractérisent la production cinématographique française et fait son originalité."*

M. Jack LANG, Ministre de la Culture et de la Communication, a également pris position contre le rapprochement.

Votre Rapporteur remarque toutefois que la présidence commune de ces deux filiales par le Président-Directeur Général d'Antenne 2 et de FR 3 permet d'atteindre le but annoncé sans fusion des deux entités.

La coordination de la politique commerciale des régies publicitaires est une question vitale pour Antenne 2, maintes fois soulignée par votre Rapporteur.

Dans une note interne, Antenne 2 faisait remarquer :

"Antenne 2 estime indispensable de contrôler très étroitement et directement l'action de la régie, qui n'a d'autre objet que de collecter des ressources au profit de la chaîne et doit à ce titre fonctionner en totale symbiose avec elle. Il est notamment indispensable que ce soit la chaîne qui fixe les objectifs de sa régie, sa stratégie et sa politique tarifaire, sur proposition de ses responsables.

La participation d'Antenne 2 à la détermination de la politique tarifaire et commerciale est indispensable pour garantir la cohérence de l'action de la régie avec la politique de programme, la politique d'image et les actions de communication menées par la chaîne. Il convient également que soit mis en place un système de tableaux de bord permettant à la chaîne de suivre les résultats de sa régie, de juger de l'efficacité des politiques de commercialisation et les infléchir le cas échéant.

La chaîne a besoin en permanence d'estimer prévisionnellement l'incidence de ses choix de programme sur la collecte des ressources publicitaires. La régie doit à ce titre jouer un rôle d'expert, éclairant les décisions de programme de la chaîne.

Cela montre clairement qu'il doit y avoir une étroite symbiose entre la chaîne et sa régie, la situation actuelle n'est pas à cet égard satisfaisante, chaîne et régie travaillant de manière trop séparée et sans se consulter

suffisamment sur les répercussions mutuelles de leurs actions.

Divers moyens peuvent permettre de remédier à cette situation : modification de la composition du conseil d'administration ou des modalités de désignation du P.D.G. La participation majoritaire au capital de la régie est l'un de ceux-ci et la chaîne ne peut qu'y être favorable.

La participation majoritaire de la R.F.P. (donc de l'Etat) correspond à un contexte ancien et désormais dépassé, où l'Etat souhaitait exercer un certain nombre de contrôles et notamment sur l'évolution des tarifs."

Votre Rapporteur ne peut qu'approuver un mouvement qui irait dans le sens d'une plus grande autonomie d'Antenne 2 et d'une plus grande maîtrise de ses finances.

b) Le respect des objectifs quantitatifs

Pour l'audience, l'objectif est le suivant :

L'objectif d'audience d'Antenne 2 pour 1992

(Population âgée de 6 ans et plus)

	D.E.I.* Total TV	P.D.M.** Antenne 2	D.E.I.* Antenne 2
1989	179 MN	23,5 %	42 MN
1990	184 MN	22,1 %	41 MN
Objectif 1992	Si D.E.I. total TV stable (184 MN)	25,0 %	46 MN

* D.E.I. = durée d'écoute par individu.

** P.D.M. = part de marché.

Objectifs et indicateurs de production

L'effort entrepris en 1990 en faveur de la production d'oeuvres audiovisuelles se trouve heureusement confirmé pour 1991.

Les bilans 1989 et 1990 sont respectivement de 555,8 millions de francs et 596,3 millions de francs, soit une progression de plus de 7 %.

La prévision 1991 est de 709 millions de francs, conformément au projet de budget présenté; elle représente un accroissement prévisionnel par rapport à 1990 de plus de 15 %.

Cette tendance est confirmée pour ce qui concerne le chiffre d'affaires induit par les commandes d'Antenne 2 en faveur de l'industrie de la production.

L'effort spécifique pour le genre où l'investissement est le plus faible est également confirmé entre 1989 et 1990, soit respectivement 117,5 millions de francs et 137,5 millions de francs; ceci correspond à une progression de 17 %. Cet accroissement se répercute essentiellement sur l'animation, mais aussi sur les documentaires de création.

En ce qui concerne la S.F.P., la diminution constatée entre les exercices 1989 et 1990 résulte notamment des causes suivantes, dont Antenne 2 n'avait pas la maîtrise :

- émissions supprimées pour cause de grève S.F.P. (10 millions de francs),
- refus S.F.P. (9 millions de francs),
- appels d'offre non retenus par Antenne 2 (4 millions de francs).

La diminution du chiffre d'affaires prévisionnel 1991 s'explique par la suppression dans la grille d'émissions produites ou en prestations à la S.F.P., notamment la quotidienne *"Une fois par jour"*, certains hebdomadaires comme *"Etoile Palace"*, *"My tele is rich"*, *"Du côté de chez Fred"*, et enfin la variété du samedi soir supprimée depuis fin juin 1990 *"Champs Elysées"*.

La suppression de ces émissions a été compensée dans la grille par une priorité donnée à la fiction (quatre cases de prime-time) sans que la S.F.P. ait pu, dans l'immédiat, prendre une place suffisante dans la production des films TV diffusés.

Consciente de ces obligations, et notamment du caractère impératif de l'objectif de 340 millions de francs du chiffre d'affaires avec la S.F.P., Antenne 2 a proposé d'anticiper la mise en réalisation de projets de fiction 1992. Des contacts sont en cours à cette fin.

La politique d'équipement et d'adaptation de la production d'Antenne 2 en format 16/9ème se poursuit, conformément au plan adopté en 1990. Cette politique accompagne l'effort français en matière de TVHD et permet la diffusion des programmes d'Antenne 2 sur le satellite TDF 1-TDF 2 en norme D2 Mac Paquet.

Votre Rapporteur note cependant les très graves incertitudes qui continuent de planer sur cette diffusion au fur et à mesure où le manque de fiabilité des canaux du satellite se confirme.

Ce sont du reste les pannes successives des canaux de ces satellites qui expliquent le retrait ou l'abandon des projets de chaînes thématiques, auxquels Antenne 2 était partie prenante comme Canal J ou Sport 2/3.

Enfin, pour la gestion prévisionnelle du personnel, un rapport réalisé à la demande de la direction de la chaîne au début de l'année 1990, a mis en évidence la nécessité de redéfinir la politique de gestion du personnel.

Ce rapport préconisait :

- 1°) des procédures d'information favorisant la mobilité des personnels ;**
- 2°) une procédure d'entretien annuel individuel ;**
- 3°) la modernisation de l'outil informatique de gestion des ressources ;**
- 4°) la mise en place d'une gestion prévisionnelle de l'emploi.**

Dans le courant 1990, les priorités retenues pour la mise en oeuvre de cet important travail de modernisation ont été :

- 1°) la mise en place d'une procédure d'information sur les postes permettant de favoriser la mobilité ;**
- 2°) la modernisation de l'outil informatique qui doit permettre de mettre en place le 1er janvier 1992 un système de gestion performant ;**
- 3°) la mise en place d'une procédure d'entretiens annuels individuels qui devrait démarrer dans le courant de l'année 1991.**

Au plan de l'organisation interne, une meilleure gestion des ressources imposera certainement une plus grande centralisation des décisions concernant l'emploi (recrutement et mobilité), notamment des occasionnels, cachetiers et pigistes.

B - F.R. 3

1. Le rapport provisoire de la Cour des Comptes sur FR 3

La polémique sur les réductions de dépenses du secteur public de l'audiovisuel concerne essentiellement Antenne 2.

De fait, l'importance du déficit pour l'exercice 1990 et celle du déficit cumulé pèsent plus lourd qu'un déficit de 50 millions de francs en 1990 pour FR 3. C'est pourquoi celle-ci échappe largement à l'opprobe qui couvre Antenne 2. Cette "mesure" dans la critique est quasi générale. Elle va de la nouvelle présidence commune au Ministre chargé de la Communication en passant par l'audit, dont votre Rapporteur rend largement compte, et par la Cour des Comptes.

Le strict examen justifie pleinement cette attitude. Il a paru toutefois nécessaire à votre Rapporteur de rappeler un certain nombre d'évidences illustrées par quelques chiffres :

1990	Antenne 2	FR 3
• budget LFI dont: redevance publicité	3 160,3 1 323,6 1 796,7	3 160,2 2 694,9 455,3
• audience (1)	22,1 %	11 %
• personnel	1 350	3 240
• déficit (2)	- 622,9	- 103

(1) Source : *Médiamat 1990*.

(2) Source : *audit Coopers et Lybrand 1990*.

Ce bref rappel n'a -dans l'esprit de votre Rapporteur- d'autre objectif que de souligner les différences qui existent entre une société chargée d'être la "grande chaîne généraliste de qualité" et une antenne tour à tour décrite comme la chaîne de cinéma, la chaîne des régions, la chaîne de l'information, la chaîne européenne. L'appréciation sur les résultats budgétaires globaux doit également -par simple souci d'honnêteté intellectuelle- tenir compte de la structure des recettes, du personnel employé et de l'audience détenue.

La structure de financement, le poids des personnels, la spécificité de l'outil de production rendent les comparaisons difficiles

entre deux pôles du secteur public heureusement plus complémentaires que concurrents.

Il n'est donc pas totalement normal, comme cela a pourtant été fait, d'opposer deux gestions. Les difficultés de FR 3 sont à venir comme le souligne la Cour des Comptes dans sa conclusion :

"Or, après le budget 1990, dont les résultats feront apparaître un déficit supérieur à 50 millions, le budget de 1991 apparaît quasi stable en francs constants et table sur des ressources supplémentaires propres d'un niveau élevé (75 millions de francs). L'augmentation des charges de fonctionnement, notamment des frais de personnel et des prix des programmes et des productions ainsi que le coût en année pleine de la grille ambitieuse de la rentrée 1990, laissent donc présager un déficit de l'ordre de 500 millions de francs si les choses restent en l'état.

La bonne réponse de la société sera d'accélérer les réformes de gestion pour parvenir à une meilleure productivité et à un niveau de dépenses compatible avec les ressources. D'ores et déjà, on peut estimer que cet effort sera loin d'être suffisant et qu'en tout état de cause il ne pourrait porter complètement ses fruits avant 1992.

La société devra donc établir, sans délai, une priorité entre les objectifs trop divers que les autorités de tutelle lui ont fixés dans le contrat d'objectifs".

Cette analyse recoupe du reste celle de votre Rapporteur comme celle des dirigeants de FR 3.

a) Des outils comptables déficients

Concernant les outils de suivi de la gestion, la Cour des Comptes relève :

"En définitive, la multiplicité des centres comptables, l'absence de remontée des pièces comptables des centres territoriaux vers le siège, le manque d'homogénéité des procédures, les faiblesses du système informatique rendent nécessaire l'exercice d'un coûteux contrôle sur place par les services de la direction financière assistée par des représentants des commissaires aux comptes.

La société devrait :

- codifier les procédures pour l'ensemble des centres comptables ;*

- *apporter une meilleure attention à la désignation rapide des chargés de production au niveau local ;*
- *veiller à la signature en temps utile des conventions et à l'indication systématique de la date de celle-ci sur les contrats ;*
- *accélérer la refonte des applications informatiques comptables.*

Enfin, FR 3 devrait mettre en place une véritable comptabilité analytique".

En l'état, "l'absence de véritable comptabilité analytique ne permet pas de porter un jugement sur la valorisation des recettes commerciales correspondant aux prestations techniques fournies par les divers services de FR 3".

Il en va de même pour la lecture des bilans :

"La nécessité devant laquelle se trouve le lecteur de devoir retraiter les comptes montre qu'il est urgent de modifier les règles de comptabilisation pour rendre les bilans transparents. Le projet de plan comptable des chaînes de télévision, préparé par l'association des professionnels comptables, financiers, juridiques et des entreprises de l'audiovisuel (PROCEPPA) et daté du 29 décembre 1989, a été adressé par le S.J.T.I. au Conseil national de la comptabilité (C.N.C.) en février 1991. On regrettera le retard ainsi pris, alors qu'il serait nécessaire que les règles du jeu comptable et fiscal soient les mêmes pour l'ensemble des chaînes publiques et privées du PAF".

La procédure budgétaire elle-même est faussée par le poids de la redevance dans le budget de FR 3.

Les ressources sont négociées avec l'autorité de tutelle à la suite des arbitrages budgétaires et réparties entre les différents secteurs. Le contrôle est donc plus de nature budgétaire -c'est-à-dire politique- que de gestion.

A cet égard, le budget fonctionnel et le compte de résultat pour l'année à venir, qui est présenté en loi de finances dans l'annexe bleue sur les organismes de l'audiovisuel, sont purement prévisionnels.

Le budget réel finalement adopté par le conseil d'administration n'est communiqué au Parlement que quelques mois après l'adoption du budget de la Communication rendant ainsi largement formel et sans grande valeur démocratique le contrôle du Sénat et de l'Assemblée Nationale.

Le rapport provisoire de la Cour souligne que :

"Le contrôle budgétaire suit, d'une part, les dépenses et, d'autre part, les recettes de chaque entité de base (centre de coûts ou centre de profit) et permet de mettre en évidence les écarts constatés avec les budgets prévisionnels. Chaque écart est analysé et donne lieu, le cas échéant, à des mesures correctrices. Ce suivi, effectué de façon périodique, est synthétisé dans un document diffusé auprès des responsables et, parallèlement, des administrateurs.

Cependant, le système de surveillance s'appuie sur un outil de gestion informatique qui reste lacunaire.

On a vu que la gestion comptable s'appuyait sur un progiciel de comptabilité générale SICOR C fonctionnant en télé-traitement sur les matériels Matra, dans chaque direction régionale et au siège central ainsi que sur cinq applications de suivi spécifiques.

Le dispositif est complété par des applications dites, avec optimisme, de "comptabilité budgétaire et analytique".

L'application "tableaux de bord" récapitule mensuellement par "centre de coûts" ou par "affaire" (c'est-à-dire, le plus souvent par émission) les prévisions annuelles, les "services faits" externes ou internes et le total des engagements sur frais directs et indirects. Cette application est "alimentée" par les chaînes "achats", "missions", "recettes", "divers" et, plus récemment, "cachets" et "paie".

Depuis 1988, une application de suivi des moyens en personnel doit permettre une meilleure évaluation des émissions : les tableaux de service prévisionnels sont corrigés en fonction des heures réellement effectuées selon un décompte qui n'est pas toujours joint pour certaines productions.

Au niveau local, une application de suivi des émissions dite "devis-bilan" permet au chargé de production de suivre les engagements et les paiements par rapport au devis. Lorsque la production est terminée, le chargé de production doit comparer le bilan généré par ce système et le tableau de bord correspondant pour la production en cause et expliquer les différences. On a vu que ces rapprochements n'étaient pas toujours effectués.

Le suivi des moyens matériels, lancé en 1989, devrait devenir plus fiable grâce à la mise en place de l'application de celui des immobilisations qui est en cours.

Ce système permet d'éviter les plus gros risques de dérapage, mais il s'appuie sur un outil informatique imparfait qui exige, en l'absence d'un système budgétaire intégré, que les données qui remontent des centres comptables soient reprises et retraitées par le service du contrôle de gestion.

Pour faire le point en cours d'année sur la situation d'une direction, il faut cumuler les données fournies par les documents suivants :

- balance des comptes de fin de mois établie par le service financier et comptable de la direction,*
- "valorisation" à coût standard des charges de personnels permanents,*
- estimation des charges non comptabilisées faite à partir des états d'engagements de dépenses,*
- états reçus concernant les prestations fournies par les régions,*
- "valorisation" des prestations fournies à d'autres directions au-delà du potentiel réservé lors de la notification budgétaire et qui correspondent à des charges supplémentaires non imputables au budget de la direction.*

Ce système, très lourd, souffre, enfin, d'une lacune importante : la globalisation des charges fixes et son corollaire, la mise en commun des moyens de production qui ne permettent pas d'isoler clairement le coût réel d'une activité. Ainsi, pour savoir combien a coûté le "19/20 h" en 1989, il faut ajouter aux coûts directs les frais de fonctionnement, les frais de personnels permanents affectés à temps plein à la réalisation du journal, mais aussi une part représentant la collaboration des journalistes du service commun des éditions "Soir 3" et du "19/20 h", ainsi que la part des moyens techniques de l'unité de fabrication parisienne concourant à la réalisation du "19/20 h" qui ne sont valorisés que pour les seuls personnels et en début d'année seulement. Il faudrait aussi ajouter la quote-part des loyers et charges locatives correspondant aux surfaces occupées par le "19/20 h", cours Albert ler, et une part des frais de siège.

Au cours de l'année 1989, on a cependant mis au point un système d'analyse des charges et des produits liés à l'activité de l'outil de production.

Ce travail rencontre toutefois des limites :

- *il n'a étudié que les rapports entre l'outil de production et ses clients,*
- *il s'est borné à constater et formaliser des rapports établis a priori,*
- *la règle a été d'utiliser des coûts unitaires communs, bien que l'analyse ait révélé des disparités dans les coûts relatifs des fonctions ou des matériels, résultant des différences de productivité ou de spécialisation entre régions,*
- *on n'a pas pris en compte les charges générales et les frais de siège.*

Les nouvelles études entreprises dans le cadre du "chantier Tancrède" devraient néanmoins permettre que les décisions budgétaires internes d'allocation des ressources pour 1991 puissent se fonder sur une analyse de devis alternatifs pour les diverses activités".

Concernant le budget d'investissement, votre Rapporteur se félicite qu'en 1990 un essai de coordination des programmes d'investissement, notamment pour les investissements lourds de type car vidéo ait été mis en place. Il paraît en effet plus rationnel que les sociétés de service public, comme la S.F.P., FR 3 ou la COGECOM, coordonnent leurs politiques. Une cellule de coordination a même été créée en juillet 1990 avec, pour mission, de présenter des propositions aux pouvoirs publics.

b) La collaboration avec la Sept

L'appréciation portée sur la collaboration entre FR 3 et la Sept doit tenir compte de deux périodes :

b.1) De 1987 à 1989 : les accords de coproduction

Une première convention cadre est signée le 3 février 1987 afin de "réaliser ensemble, chaque année, une politique commune de coproduction télévisuelle et cinématographique de grande qualité". Sont ainsi visés les fictions et séries, les documentaires de création et les retransmissions et créations musicales, lyriques, chorégraphiques et théâtrales.

Le bilan de cet accord, prolongé par la convention du 19 octobre 1988 puis, sans accord, jusqu'au 31 décembre 1989, est très largement positif :

- pour 1987-1988 :
 - 35 heures de production originale,
 - production originale de 183 émissions de documentaires de création ;
- pour 1988-juin 1989 :
 - 25 heures de fiction originale,
 - retransmission de 15 spectacles
 - production originale de 43 émissions ;
- juillet 1989-décembre 1989 :
 - 11 heures de fiction,
 - 7 heures de spectacles,
 - 13 heures de commentaires.

Les objectifs de coproduction fixés en fictions, retransmissions, et documentaires, ont été dépassés.

De plus, cette collaboration s'est accompagnée d'une co-programmation entre les deux sociétés.

b.2) Le protocole du 30 janvier 1990

Le protocole du 30 janvier 1990 a changé de nature la collaboration entre la Sept et FR 3 en "hébergeant" la première le samedi sur l'antenne de la seconde.

Cette innovation avait pour but de mieux identifier la Sept. Elle avait aussi pour objectif de répondre à des pressions exercées dans le cadre des négociations de la future chaîne culturelle européenne afin de faire en sorte que la Sept soit moins "confidentielle".

Ce nouvel état des choses n'a cependant pas interrompu la politique de coproduction qui s'est traduite en 1990 par :

- la création d'au moins 15 heures de fiction originale,
- la retransmission d'au moins 15 heures de spectacles,
- la production originale d'au moins 35 heures de documentaires de création.

L'hébergement de la Sept sur FR 3 a toutefois donné lieu à des critiques d'ordre financier déjà décrites dans les rapports de la Commission des Finances.

Ces critiques portent à la fois sur le coût financier de cet hébergement et sur une efficacité douteuse eu égard aux objectifs poursuivis.

Sous l'angle financier, l'hébergement a été estimé à 10 millions de francs en frais de diffusion et à 39,4 millions de francs en pertes de recettes notamment publicitaires. Or, pour l'exercice 1990, la tutelle n'a compensé cette perte qu'à hauteur de 9 millions de francs provenant d'excédents de redevance. Mais, il faut ajouter que le report de l'une des émissions de FR 3 pour la jeunesse "Samdynamite" a entraîné :

- un tassement global de l'audience,
- une perte de ressources publicitaires,
- une disparition d'un public homogène et fidélisé,
- une atteinte à l'image de la politique d'émissions pour la jeunesse de FR 3.

A ces critiques d'ordre financier, on oppose la notoriété que se serait acquise la Sept du fait de cette "fenêtre" ouverte le samedi. Or, on peut penser que la Sept n'a pas réussi à élargir son public puisque l'audience des émissions varie de 0,1 à 1 % l'après-midi de 15 à 19 heures. Pendant la soirée, l'audience tourne autour de 2,5 %, un des meilleurs résultats de la Sept, de 20 à 20 h 50 ("Histoires parallèles"). Elle oscille entre 0,9 et 3 % pour la première émission de la soirée à 20 h 50, mais elle descend entre 0,4 et 1,7 % pour la deuxième.

En définitive, cette analyse contrastée (bilan très positif des coproductions, échec de la diffusion) pose clairement la question du statut de diffuseur de la Sept.

Cependant, le débat n'est plus d'actualité aujourd'hui. L'adoption le 14 mai 1991 du projet de loi, portant autorisation de ratification du traité franco-allemand créant la chaîne culturelle européenne et celle de la modification de l'article 26 de la loi de 1986, relative à la liberté de communication, ont tranché.

Pour autant, compte tenu des délais de mise en place de la chaîne culturelle européenne, de l'attribution du réseau multiville et du début de diffusion réel de la chaîne franco-allemande, il est probable que la Sept continuera à occuper le créneau du samedi sur FR 3 pendant la plus grande partie de l'année 1991.

Votre Rapporteur souhaite que le coût financier de cet hébergement soit intégralement pris en charge et que les moins values publicitaires qui s'y attachent soient "remboursées" à FR 3.

c) La production à FR 3

D'après les réponses fournies aux questionnaires parlementaires du Sénat et de l'Assemblée Nationale, le tableau ci-dessous permet de résumer les productions par modes et leur financement :

Les productions
(coûts en milliers de francs)

	1985		1987		1988		1989	
	Coût	Heures	Coût	Heures	Coût	Heures	Coût	Heures
1. LES PRODUCTIONS PROPRES								
• <u>Productions internes</u> faites avec les moyens de production de FR3 et financées à 100 % par FR3	94.421	114h55	20.093	48h45	28.429	49h45	39.613	86h50
• <u>Productions gérées</u> ou en gestion directe : Production gérée par un atelier de production de FR3 avec les moyens internes de FR3 ou faisant appel à d'autres producteurs (SFP ou producteurs privés) et financée à 100 % par FR3	78.291	326h35	55.642	292h30	88.822	582h	108.908	481h20
• <u>Coproductions</u> Outil de production FR3 : Cofinancement de la production FR3 est producteur délégué	4.830	17h50	36.427	59h30	56.176	78h15	14.796	35h50
TOTAL 1	177.542	459h20	112.162	400h45	173.427	710	163.317	604h
2. LES PRODUCTIONS EXTERNES								
comportent soit un outil de production extérieur (SFP ou privé), soit l'outil de production FR3 et une production déléguée extérieure								
• <u>Façonnages</u> Le financement est entièrement effectué par FR3 qui a la propriété de l'émission et du support	7.660	19h40	6.650	10h30	30.535	97h45	37.975	168h50
• <u>Achats de droit commande</u> Outil de production extérieur cofinancement de la production par FR3 qui a, à la fois : - part antenne - part producteur (% sur recette)	69.855	102h	71.128	155h	137.501	319h30	161.558	408h45
• <u>Pré-achats</u> Idem achats de droit commande, mais uniquement droit à la part antenne	1.940	13h	4.153	29h
• <u>Coproductions</u> outil de production FR3 Cofinancement de la production	71.968	78h40	185.737	352h	144.601	176h	198.101	196h40
TOTAL 2	149.483	200h20	263.515	517h30	314.577	606h15	401.787	803h15
TOTAL 1 + 2	327.025	659h40	375.677	918h15	488.004	1.316h15	565.104	1.407h15

On y constate de 1985 à 1989 une augmentation importante tant des sommes investies ((327 millions de francs en 1985, 565 millions de francs en 1989) que du volume horaire produit (659 heures en 1985, 1 407 heures en 1989).

Cette progression a principalement bénéficié aux productions externes.

Or, l'un des reproches majeurs que votre Rapporteur relevait dans ses rapports précédents tenait à l'absence de clarté comptable sur le coût réel de l'outil de production interne.

En effet, dans la mesure où, à court terme au moins, l'offre est fixée, la préoccupation des services chargés des arbitrages budgétaires était principalement d'assurer le plein emploi des moyens plutôt que la production au moindre coût par un choix rationnel entre production interne, coproduction ou achat.

Les travaux engagés avec le système TANCREDE (technique d'analyse des coûts régionaux et des devis d'émissions) devrait permettre une meilleure connaissance des coûts réels.

Intuitivement, en l'absence de données fiables, on peut supposer que la plus forte progression des productions internes correspond à une constatation de fait des caractères moins onéreux des productions externes.

Cette affirmation supposerait cependant que l'on isole notamment des coproductions (internes ou externes) le coût réel de l'outil de production FR 3.

En l'état, on doit constater qu'entre 1985 et 1989, le coût moyen à l'heure-tous modes de production confondus- a sensiblement diminué (2 millions de francs en 1985, 1,3 million de francs en 1989), essentiellement du fait de la nouvelle répartition opérée entre les modes de production.

Quoi qu'il en soit, on peut se féliciter de l'important effort de création entrepris par FR 3 depuis 1986. Les engagements cumulés de FR 3 sur la période 1986-1989 totalisent 1 087,3 millions de francs pour près de 1 237 heures produites.

Ainsi, depuis 1986, l'effort de création a concerné :

- la fiction (845 millions de francs pour 631 h 30) (y compris "jeunesse");
- les documentaires (130,7 millions de francs pour 436 h);
- l'animation (99,5 millions de francs pour 163 h 30);

- la récréation (12,1 millions de francs pour 7 h 07).

La majorité sont des oeuvres d'expression originale française :

	1988		1989	
	Volume (en h)	Montant (en MF)	Volume (en h)	Montant (en MF)
Fiction	138 h 24	229,7	167 h 24	236,5
Fiction jeunesse	6 h 56	6,9	8 h 14	9,2
Documentaires	130 h 52	37,7	113 h 14	41,2
Animation	51 h 30	29,2	53 h 34	39,9
Récréation	-	-	7 h 07	12,1
Total	327 h 42	303,5	327 h 42	338,9

d) L'outil de production

La question de l'outil de production interne de FR 3 est certainement le problème qui sera le plus sensible durant les mois à venir.

Comme votre Rapporteur l'avait déjà souligné dans le rapport sur la loi de finances pour 1991, l'un des seuls points positifs des contrats d'objectifs signés entre la chaîne et le Gouvernement avait été de poser le problème en termes clairs.

"A cette description de la stratégie de FR3 à moyen terme, s'ajoute ce qui est -selon votre Rapporteur- la partie la plus importante : l'esquisse de réorganisation de l'outil de production intégré de FR 3.

Les pôles de production sont résolument placés dans une perspective européenne et rappellent comme débouchés, en premier lieu les programmes régionaux et le programme national et les clients extérieurs à FR 3. Un plan de rationalisation de l'outil de production et de fabrication est annoncé. Il prendra les modalités suivantes :

- *distinction organisationnelle et comptable des activités de programmes, de production et de fabrication.*

La vérité des coûts, souhaitée par votre Rapporteur, permettra le véritable exercice d'une concurrence avec le secteur privé.

- *les moyens de production (hors information) seront regroupés en cinq ou six pôles. Des études sont actuellement menées pour le grand Sud-Ouest -Bordeaux-Toulouse- et l'Est -Strasbourg-Nancy-.*

La gestion de ces pôles sera décentralisée, des structures de commercialisation seront mises en place et le maintien du savoir-faire technologique assuré.

Enfin, les filiales de production existantes seront développées et une troisième société de production sera créée dans le grand Sud-Ouest en 1990. Les filiales de Marseille et Strasbourg ouvriront leur capital, affirmeront leur rôle de producteur délégué et utiliseront les prestations de services régionales de FR 3."

Rapport n° 85 (1990-1991) page 167

Le pré -rapport de la Cour des Comptes a étudié également l'évaluation de l'outil de production de FR 3.

D'une manière générale, la Cour note que :

"Contrairement aux autres diffuseurs, FR 3 a été autorisée par les cahiers des charges successifs à posséder des moyens lourds de production, à côté de ceux qui sont destinés à l'information. Les moyens lourds sont répartis dans les directions régionales et coexistent avec les moyens de télévision régionale, essentiellement destinés aux reportages et aux "plateaux".

Si dans les trois plus grands centres de fabrication, les outils et les hommes peuvent être assez bien différenciés, il n'en va pas de même dans les centres plus petits où une partie des équipes est commune et où une partie des moyens planifiés de vidéo légère est affectée à la TVR (télévision régionale).

Ainsi qu'on l'a vu, cette situation ambiguë est entretenue par la forme des notifications budgétaires, qui globalise les crédits affectés aux directions régionales sans isoler les budgets affectés aux deux activités.

En l'absence de comptabilité analytique, la construction budgétaire vise en fait à assurer le plein emploi de l'effectif permanent.

FR 3, après l'échec de l'Agence de production interrégionale (API), a recentré son activité sur la production pour l'antenne nationale et s'est lancée dans une politique de coproduction qui lui permettait, notamment, de démultiplier ses possibilités de diffusion avec un même budget. Dans nombre de cas, ses parts dans les contrats de

coproduction sont payées pour partie en prestations techniques fournies par ses équipes.

La société cherche à proposer aux producteurs délégués ces mêmes moyens, par le biais de contrats de coproduction exécutive ou de prestations techniques, entrant ainsi en concurrence avec les sociétés de production privées.

Il importe que pour orienter ces diverses activités, la société dispose d'une bonne comptabilité analytique".

Ce postulat du plein emploi de l'outil aboutissait à faire dicter le programme par la technique. En dépit de la cohérence d'ensemble du projet, qui aurait dû aboutir à une refonte complète du système de gestion, la direction de FR 3 a abandonné en avril 1990 cet objectif pour en retenir un autre moins ambitieux dans un premier temps et dont le grand mérite est de permettre de comparer les performances de chaque unité de production à une référence de marché.

Le système TANCREDE (Technique d'analyse des coûts régionaux et des devis d'émissions), qui doit être mis en place en 1991, pour être optimal en 1992, se veut totalement ouvert puisqu'il est fondé sur la définition d'un tarif "commercial" auquel seront comparés systématiquement tous les devis d'émission proposés aux clients FR 3 par les divers prestataires, qu'ils soient d'origine interne ou externe.

Il devrait être alors possible de préciser les coûts réels de l'activité de production au sein de l'entreprise FR 3 selon les principes suivants :

- les responsables d'antenne (niveau national et niveau régional) établissent avec les unités régionales de production des relations de client à fournisseur. Le système s'applique à toutes les cellules de la région et donc aux antennes régionales. Mais la difficulté d'établir un tarif pour les activités d'un journaliste, surtout lorsqu'il est à la fois reporter d'images, rédacteur et monteur, rend cependant incertaine la réalisation d'un tel objectif ;
- l'antenne nationale, comme les antennes régionales, se voit notifier des objectifs d'antenne ainsi qu'un budget qui doit couvrir l'ensemble des coûts de fabrication des programmes ;
- les U.R.P. (Unités régionales de production) regroupent l'ensemble des moyens de fabrication non strictement liés à l'information. Elles ne disposent plus des moyens de couverture indirects de leurs charges qui leur sont offertes dans le système encore en vigueur. Elles

doivent pouvoir trouver auprès des différents clients potentiels (programme national, antennes régionales, clients extérieurs) les moyens d'équilibrer au moins le total des charges qui leur seront imputables.

Ainsi, le système TANCREDE définit les règles du jeu qui devraient permettre aux clients internes de choisir en toute connaissance de cause, dans une logique de consultation, entre les devis qui leur sont présentés tant par l'outil propre de FR 3 que par d'autres entreprises prestataires.

Ces principes ont été adoptés en août 1990. Leur mise en place s'effectue au travers de quatre "objectifs" avec :

- 1) la mise au point des données de base de production. Il s'agit de formaliser les données qui serviront à la "valorisation" des plans de commande et à la planification des moyens :
 - élaboration du tarif commercial défini comme le tarif auquel FR 3 est prête à traiter, quelles que soient les prestations envisagées ;
 - définition de la typologie des émissions ;
 - définition des équipes de base ;
 - formalisation du mode de fabrication standard par type d'émission (équipe et matériel nécessaire) ;
 - définition des tarifs standard régionaux par type d'émissions.
- 2) la formation des responsables régionaux au nouveau système ;
- 3) la préparation de la nouvelle procédure budgétaire qui, en 1991, aboutira, après confrontation des offres et des demandes "valorisées", à des budgets notifiés aux régions sur la base d'estimations à coûts totaux, avec des plans et des calendriers de commandes ;
- 4) la définition d'un système de suivi informatique et sa mise en oeuvre (qui pourrait ainsi, éventuellement, commencer à rentabiliser le nouvel outil informatique de la société.

Le pré-rapport de la Cour des Comptes indique que :

"La préparation et la notification du budget 1991 seront effectuées à la fois selon l'ancienne méthode et selon celle qui est prévue par le troisième chantier TANCREDE avec, notamment, pour l'unité de production/fabrication, un compte de résultat prévisionnel établi à partir d'un plan de charges estimé. Il en sera de même pour le suivi (quatrième chantier TANCREDE).

On notera le caractère périlleux de l'entreprise qui consiste à fixer un tarif commercial qui devrait être concurrentiel, alors qu'on ne peut raisonnablement envisager de se séparer, à court terme, de certains éléments de l'outil, mais on aura, au moins, la vérité des coûts et l'écart entre les deux tarifs.

Ce n'est qu'après avoir recueilli les données au cours de 1991 qu'il sera possible de déterminer, à partir de 1992, pour chaque région, un ensemble de prix de revient en fonction de l'activité constatée et de constituer ainsi une base de données et une méthode pour la mise en oeuvre d'une comptabilité analytique en région après qu'ait été défini le logiciel correspondant.

En mettant les choses au mieux, on peut espérer que la réponse à la question lancinante de la Cour sur la date prévue pour la mise en place d'un système de comptabilité analytique sera donnée, au seul niveau des régions, en 1992. La prise en compte des autres activités n'est pas programmée dans le contrat Bossard. Il faudra donc une nouvelle formulation de programme pour définir le futur domaine de la mise en oeuvre de la comptabilité analytique."

Ces améliorations indéniables de la connaissance de l'outil de production devraient conduire à des regroupements, déjà engagés, entre les centres et une meilleure productivité de l'ensemble.

Ce n'est qu'à partir de cette transparence que pourront être politiquement indiquées les grandes orientations de la chaîne en programmation nationale ou régionale et assainie la situation de concurrence avec les producteurs privés.

*

* *

En définitive, le pré-rapport de la Cour des Comptes, s'il ne préjuge nullement des conclusions définitives de la Haute Magistrature, a le grand mérite de souligner un certain nombre de points importants parmi lesquels il peut être relevé que la relative santé financière de FR 3 risque d'être fortement remise en question si une clarification des missions qui lui sont confiées n'était pas faite par l'Etat.

Certes, le contrat d'objectif existe comme existent les contrats entre les directions régionales et la chaîne.

Votre Rapporteur note cependant que ce catalogue de bonnes intentions ne constitue pas un outil de réalisation de la politique à suivre. FR 3 est indiscutablement la chaîne des régions françaises. La politique de développement des télévisions de proximité, dont on peut remarquer qu'elle est la seule à ne pas subir en 1991 la rigueur budgétaire, doit donc être poursuivie.

Enfin, la question de l'outil de production et celle des ressources humaines constituent deux "dossiers" particulièrement importants en 1991 et 1992.

2. L'audit de FR 3

Les objectifs fixés au Cabinet Coopers et Lybrand pour réaliser l'audit de FR 3 montrent l'existence de problèmes différents de ceux d'Antenne 2.

Les objectifs assignés étaient en effet de trois ordres :

- 1) estimer le résultat comptable de l'exercice 1990 et, en conséquence, les capitaux propres de FR 3 à cette date ;
- 2) analyser les engagements et risques à prendre en compte pour la préparation du budget de l'exercice 1991 ;
- 3) rassembler à travers ces estimations et analyses les éléments d'une évaluation des procédures comptables et budgétaires et du contrôle de gestion.

Pour réaliser l'audit, les spécialistes du Cabinet ont pris la précaution de souligner qu'ils ne disposaient pas d'un arrêté comptable au sens strict du terme, que l'estimation de la variation en valeur du stock de programmes -faite en avance par rapport au déroulement habituel des opérations de clôture des comptes-, ne devait être utilisé qu'avec réserve ; et qu'enfin la seule source de données financières disponibles était le bilan budgétaire estimé pour 1990 (dénommé par FR 3 décembre I), document produit par un système d'information complètement séparé de la comptabilité générale et rapproché de celle-ci une fois par an seulement.

a) Comparaison entre le budget 1990 et la prévision de réalisation pour 1990

La chaîne traite trois types d'états budgétaires qui sont l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD), le budget fonctionnel et le budget interne approuvé par le conseil d'administration. Ces états sont à comparer les uns les autres de la manière suivante :

	(En MF)
Recettes figurant dans l'EPRD pour 1990 selon le projet de loi de finances	3 251,9
Subvention aux programmes	80,0
Budget fonctionnel selon le projet de loi de finances	3 331,9
Correction du montant de la redevance allouée à FR 3 dans la loi de finances (2 687,4 MF* - 2 684,9 MF)	2,5
Versement d'excédents de redevance dégagés en 1989	9,0
Recettes complémentaires de publicité	61,0
Recettes complémentaires issues de l'outil régional de production et des produits financiers	16,8
Financement externe des émissions "Continental"	11,0
Recettes de production exécutive	88,1
Budget interne	3 520,3

* Chiffre auquel il faut ajouter 10 MF destinés aux investissements informatiques.

Seul le budget interne est utilisé par FR 3 à des fins de gestion.

Par rapport à ce budget, les dépenses de FR 3 en 1990 étaient, selon l'estimé 1990, les suivantes :

	Budget 1990	Estimé 1990	Ecart
Personnel permanent	912,2	890,3	21,9
Directions régionales	410,6	576,3	(165,7)
Programme national	1 003,4	1 093,2	(89,8)
Rédaction nationale	78,5	99,3	(20,8)
Services du siège	94,0	111,0	(17,0)
Charges générales	871,6	892,6	(21,0)
Amortissements	150,0	155,0	(5,0)
Dépenses	3 520,3	3 817,7	(297,4)
Recettes	3 520,3	3 714,4	194,1
Résultat de gestion	-	(103,3)	(103,3)

Avant d'analyser l'origine de la perte de 103,3 millions de francs, qui apparaît in fine, le Cabinet Coopers et Lybrand note que : *"trois remarques préliminaires s'imposent. Il faut préciser tout d'abord que la notion de personnel permanent est une notion théorique qui correspond aux postes budgétaires alloués aux services. En réalité, les effectifs permanents sont inférieurs au total de ces postes budgétaires et les emplois vacants sont soit "gelés", soit confiés à du personnel sous contrat à durée déterminée. Seuls les frais de personnel pris dans leur ensemble ont une signification. Il faut souligner ensuite que l'utilisation de l'outil FR 3 dans le cadre de contrats de coproduction avec des tiers se traduit par des augmentations parallèles des recettes et des dépenses sans effet sur le résultat de gestion. Il faut rappeler enfin que le budget 1990 comportait des suppléments conditionnels qui ne peuvent être considérés comme étant à l'origine de pertes dans la mesure où les recettes complémentaires apportant le financement escompté ont été obtenues."*

Ces remarques nécessaires à la compréhension du résultat de gestion étant faites, le déficit estimé pour 1990 peut s'analyser comme suit :

	(en milliers de francs)
Glissement des frais de personnel	(40,7)
Dépassement de budget observé à la rédaction nationale (hors frais de personnel inclus dans la ligne précédente)	(8,5)
Recettes complémentaires non obtenues pour le financement de l'émission "Continetales"	(11,0)
Diminution de la subvention aux programmes par rapport au montant figurant dans le projet de loi de finances	(40,0)
Autres écarts	(3,1)
Déficit estimé pour 1990 base décembre I	(103,3)

L'analyse de ce déficit permet de montrer qu'il est composé à hauteur de 40 millions de francs du non-respect des engagements de l'Etat dans le budget pour 1991 tel que voté par le Parlement.

En effet, sur les 80 millions de francs de subventions aux programmes figurant en loi de finances initiale pour 1991, seuls 40 millions de francs ont été versés.

Votre Rapporteur ne peut que regretter cet état de fait qui montre que les engagements solennels de l'Etat devant le Parlement n'ont pas été tenus.

De plus, la subvention espérée pour l'émission "Continetales", à juste titre considérée comme un exemple d'émission de service public compte tenu de son caractère éducatif, n'a pas été versée.

Ce sont donc près de 50 % du déficit qui s'expliquent par le non respect des engagements de l'Etat, voire ou de ses missions.

Face à ces 51 millions de francs, les dépassements dus à la chaîne comptent pour 52 millions de francs qui tiennent pour l'essentiel à des glissements de frais de personnel (40,7 millions de francs).

Ils tiennent au surcoût du journal du dimanche et aux conséquences des accords salariaux de fin 1990.

L'extension du temps d'antenne de la rédaction nationale avec notamment le succès remarquable du 19-20 animé par M. Paul AMAR, a entraîné un déficit de 8,5 millions de francs en dépit d'un complément de budget de 18 millions de francs apporté au budget 1990.

Globalement, la situation budgétaire estimée par le Cabinet Coopers et Lybrand est la suivante :

**Exécution budgétaire 1990
(base décembre I)**

Charges

Libellé	Budget 1990 C.A. 2.07.90	Estimation Coopers	Ecart/budget
Amortissement	150,0	155,0	5,0
Personnel permanent	912,2	890,3	- 21,9
Rédaction nationale	78,5	99,3	20,8
Programme national	1 003,4	1 093,2	89,8
Directions régionales	410,6	576,3	165,7
Services du siège	94,0	111,0	17,0
Charges générales	871,6	892,6	21,0
Total	3 520,3	3 817,7	297,4

**Exécution budgétaire 1990
(base décembre I)**

Ressources

Libellé	Budget 1990 C.A. 2.07.90	Estimation Coopers	Ecart/budget
Redevance	2 696,4	2 696,4	0,0
Publicité	516,3	543,0	31,7
Parrainage	23,0	22,2	- 0,8
Recettes commerciales	51,8	73,7	21,9
Autres recettes	152,4	334,1	181,7
Ventes aux administrations	10,8	6,2	- 4,6
Recettes diverses	23,5	56,0	32,5
Produits financiers	30,0	34,9	4,9
Recettes affectées		71,6	71,6
Production exécutive	88,1	156,4	68,3
Divers (ajustement stocks)	0,0	9,0	9,0
Subventions programmes	80,0	40,0	- 40,0
Total	3 519,9	3 714,4	194,5

b) Estimation du résultat 1990 et des capitaux propres au 31 décembre 1990

A la suite de la prise en compte d'un certain nombre d'écritures relatives aux provisions, recettes ou charges exceptionnelles et variation du stock de programmes, apparaît un résultat comptable bénéficiaire de 54,2 millions de francs.

Mais, dans le souci de ne pas surcharger l'exercice 1991 d'un éventuel plan pour l'emploi, le Cabinet d'audit suggère de provisionner en 1990 un éventuel plan FNE, ce qui -dans cette hypothèse- porterait le résultat comptable à moins 95 millions de francs.

Résultat comptable estimé 1990

(base décembre I)

Libellé	Montant
Résultat budgétaire (rappel)	- 103,3
Reprise nette des subventions d'investissements programme	40,0
Reprise nette des subventions d'équipement	20,0
Résultat comptable hors provisions, recettes et charges exceptionnelles	- 43,3
Actualisation de la valeur des stocks	30,0
Reprise ou correction de provisions constituées	22,0
Provisions 1990 (T.E.P., UER-La Cinq)	- 10,0
Reprise de charges comptabilisées d'avance	16,0
Actualisation de la provision départ à la retraite	58,0
Annulation des parts producteurs sans valeur	- 42,2
Annulation de la valeur d'oeuvres non diffusables	- 12,3
Reprise de provision à caractère de réserve	36,0
Résultat comptable estimé n° 1	54,2
Hypothèse Coopers d'un plan FNE (provision)	- 150,0
Résultat comptable estimé n° 2	- 95,8

La présentation, compte tenu de ces chiffres de l'incidence du résultat sur les capitaux propres, dépend de trois hypothèses :

- la première admet le provisionnement sur 1990 d'un éventuel plan FNE et prend en compte le résultat net de - 95,8 millions de francs ;
- la seconde annule cette hypothèse et réintègre donc les 150 millions de francs prévus pour ce plan ;
- la troisième provisionne en plus les 40 millions de francs de non-versement de la subvention d'investissement programmée pour 1990 prenant ainsi en compte la carence de l'Etat.

Incidence du résultat 1990 sur les capitaux propres de FR 3

(base décembre I)

Libellé	Montant
Capitaux propres au bilan du 31 décembre 1989	750,7
Résultat net (estimation Coopers avec plan FNE)	- 95,8
Variation du poste subventions d'investissement	- 79,0
- Subvention programmes reçue en 90 : 40,0	
- Subvention équipement reçue en 90 : 10,0	
- Reprise amortis. 90 progr. subventionné : - 30,0	
- Reprise amortis. 90 équip. subventionné : - 20,0	
- Reprise amortis. 90 parts product. annulées : - 29,0	
Capitaux propres au 31 décembre 1989 (hypothèse Coopers)	575,9
Annulation de l'hypothèse Coopers avec plan FNE	150,0
Capitaux propres au 31 décembre 1989 (hypothèse n° 2)	725,9
Provision pour non versement partiel de la subvention d'investissement programmes 90	- 40,0
Capitaux propres au 31 décembre 1989 (hypothèse n° 2)	685,9

c) Projet de budget pour 1991

Comme le montre le tableau ci-dessous, le projet de budget préparé le 28 février 1991 par les services de FR 3 font apparaître un déficit de 161,5 millions de francs.

	Budget 90 CA 02/07/90	Budget 91 Dossier du 28/02/91	Risques sur budget 1991	Estimation tendance 1991
Amortissement matériel	150,0	150,0	150,0	155,0
Personnel permanent	912,2	994,9	994,9	1 034,9
Rédaction nationale	78,5	69,5	69,5	93,5
Programme national	1 003,4	1 062,0	1 062,0	1 230,0
Directions régionales	410,6 (*)	378,0	378,0	395,9
Services du siège	94,0	92,5	92,5	101,5
Charges générales	871,6	946,6	946,6	961,1
Total dépenses	3 520,3	3 693,5	278,7	3 972,2
Recettes	3 520,3	3 532,0	-	3 532,0
Besoin de financement	NIL	(161,5)	(278,7)	(440,2)

(*) Y compris 80,7 MF compensés par des recettes de production exécutive.

Le projet de budget donne la priorité au renforcement de la télévision régionale avec une dotation nouvelle de près de 50 millions de francs (journal télévisé du dimanche et des jours fériés, programmes régionaux, opérations de proximité). Par rapport au projet de loi de finances pour 1991, il intègre 52 millions de francs de recettes publicitaires supplémentaires qui ne correspondent en fait qu'à un alignement sur le chiffre d'affaires effectivement réalisé en 1990. Il existe par ailleurs un budget conditionnel de 100 millions de francs destiné à hauteur de 80 millions de francs à l'antenne nationale et à hauteur de 20 millions de francs aux régions. Ces chiffres ne sont pas compris dans le projet de budget actuel. Le principe du budget conditionnel veut en effet qu'il ne soit débloqué et notifié aux services que lorsque les ressources correspondantes ont été dégagées, en l'occurrence 70 millions de francs de publicité, 20 millions de francs de recettes commerciales et 10 millions de francs de recettes diverses.

Le Cabinet Coopers et Lybrand estime à partir de l'observation de la tendance que ce déficit ne peut que s'alourdir d'un certain nombre d'éléments de risques qu'il estime globalement à 278,7 millions de francs, portant ainsi le déficit prévisionnel pour 1991 à 440,2 millions de francs.

L'aspect le plus important de ce déficit concerne le programme national.

Si l'on retire les 8 millions de francs de versement à TV 5 et les 152,3 millions de francs versés au C.N.C., la grille de programmes proprement dite a été chiffrée à 901,7 millions de francs. Pour mémoire, la grille actuelle coûte 1 123 millions de francs.

Ce chiffre apparaît comme étant tout à fait artificiel puisqu'il se traduirait automatiquement par une diminution du stock, ce qui enlève toute portée aux économies qui seraient apparemment réalisées.

De plus, comme l'a montré l'effet de destockage sur Antenne 2, il risquerait de ne pas correspondre aux désirs du public de FR 3.

Un autre seuil a été envisagé à 980 millions de francs. Il correspond à une baisse des commandes aux sociétés de production et à une diminution d'activité de l'outil interne de production. Il paraît donc en contradiction avec le contrat d'objectif et le rôle du service public pour ce qui concerne le soutien de la production audiovisuelle.

En matière de diffusion, une grille à 980 millions de francs ne permet pas le respect des quotas de diffusion en 1992, surtout en prime time et aux heures de grande écoute (1).

C'est pourquoi le seuil de 1 070 millions de francs a été retenu par la chaîne et paraît inclure un maintien de l'effort accompagné d'un programme d'économies. Il implique un dépassement de 168,3 millions de francs.

Votre Rapporteur tient à souligner que cette analyse sur le budget de programme confirme le fait que les dépassements en 1990 et en 1991 sont dus aux nouvelles exigences issues de l'application des quotas et du contrat d'objectif. Il s'agit donc de ce qu'on pourrait appeler "un déficit de service public". Il est vital pour FR 3 que "les programmes", qui constituent l'empreinte de la chaîne auprès du public, soient préservés et que les économies portent sur les autres postes.

d) Evaluation des procédures comptables et budgétaires et du contrôle de gestion

d.1) L'instrument de gestion interne

Bien que moins sévère que pour Antenne 2, le jugement porté par le Cabinet Coopers et Lybrand sur les outils de gestion de FR 3 conduit à s'interroger sur la motivation de ses responsables.

"Notre conclusion essentielle est que le système d'information de gestion en vigueur ne permet pas de responsabiliser les services sur des objectifs précis. Il en résulte une quasi impossibilité de mise en oeuvre d'instruments de motivations ou de sanctions efficaces et, par voie de conséquence, un frein puissant à toute tentative d'inflexion de la courbe des dépenses ou des recettes."

Votre Rapporteur s'interroge sur le point de savoir si cette inertie des chaînes pour réaliser un système de gestion efficace ne s'explique pas, comme il l'a maintes fois déclaré -au vu d'analyses toujours confirmées- par le poids excessif d'une tutelle omniprésente et constamment interventionniste. Quand on ne sait plus ni qui commande, ni qui est responsable sauf à dépendre d'un Ministre ou de ses conseillers pour chaque décision de quelque importance, on doit appeler une telle

(1) Ce qui conduirait les pouvoirs publics -maîtres du jeu- à mettre FR 3 dans l'impossibilité de respecter les quotas que, par ailleurs, ils imposent aux autres chaînes. Comprenne qui pourra!

situation de son vraie nom : une politique cacophonique et brouillonne.

Concernant la gestion, il existe un système qui permet d'établir des "situations budgétaires" huit fois par an et qui sert d'outil de suivi et de décision à la direction générale et au conseil d'administration.

Mais, comme on l'a déjà souligné, la principale faiblesse de ce système est d'être totalement séparé de la comptabilité générale dont il n'est rapproché que pour la clôture de l'exercice.

De plus, ce système ne permet pas de prendre en compte la variation des stocks de programmes en cours d'année et donc de suivre le coût mensuel de la grille de FR 3.

La séparation budgétaire entre les services du siège et les directions opérationnelles n'autorise pas davantage ces dernières à maîtriser leur coût. Le contrôle des frais de structure est donc rendu plus difficile.

Concernant l'outil de production décentralisé, le système TANCREDE -qui tend à mieux cerner le coût complet de l'outil- devrait permettre de replacer FR 3 par rapport à ses concurrents et de faire la vérité sur ses coûts réels. Il est évident que cet instrument doit être mis le plus tôt possible à la disposition de la direction des programmes de manière à rationaliser les choix budgétaires.

Les mêmes remarques peuvent être faites pour le suivi des dépenses de personnel. L'importance du personnel et la multiplicité des statuts nécessitent un instrument d'analyse et de maîtrise des coûts fin et efficace. Or, pour l'instant, le système budgétaire ne fait ressortir que le personnel permanent et ne distingue pas les autres catégories.

Disposant de la majorité dans sa régie publicitaire, FR 3 ne pratique pas, selon le Cabinet d'audit, de contrôle sur le montant des ressources qui lui sont versées et ne se fixe pas d'objectifs de progression.

Certes, les recettes publicitaires ne représentent qu'une ressource complémentaire pour FR 3. Il n'en demeure pas moins que c'est l'excédent de ces ressources qui a permis de compenser des rentrées budgétaires insuffisantes. Les performances de la régie constituent donc un atout pour FR 3 qu'il convient de ne pas négliger.

d.2) La situation dans les directions régionales

L'audit a permis de révéler un certain nombre d'obstacles au développement des recettes commerciales et parmi ceux-ci :

- *"la priorité de l'antenne nationale qui ne permet pas une planification des moyens de production compatible avec une action crédible auprès des clients potentiels"*
- *"l'absence de responsable commercial, entièrement dédié à cette fonction, retarde la définition et l'application de politiques locales structurées."*

Enfin, les experts relèvent :

Dépenses d'investissement affectées aux coûts directs

"Il peut arriver, pour des raisons pratiques, que des dépenses d'investissement soient affectées à des coûts directs de production. Ces dépenses font alors l'objet d'un relevé spécial envoyé à la direction des services financiers pour contrôle et suivi comptable. Une telle procédure, qui présente des dangers évidents en matière de protection des actifs de FR 3, se doit de rester exceptionnelle. Il semblerait qu'elle tende à se développer en 1990. Si tel était le cas, un rappel à l'ordre des services s'imposerait."

Dépenses de personnel

"Les observations, formulées précédemment sur le suivi des dépenses de personnel, trouvent une illustration dans les directions régionales avec l'inflation des frais de mission, la multiplication des heures supplémentaires ou l'accroissement des droits à congés payés. La mise en place d'un contrôle rigoureux semble indispensable."

3. Le budget adopté par le conseil d'administration du 17 avril 1991

Le budget, adopté par le conseil d'administration de FR 3 le 17 avril 1991, tient tout à la fois compte des analyses du Cabinet Coopers et Lybrand et des décisions prises par le Premier Ministre le 3 avril 1991 :

- 1) autorisation de présenter un budget en déséquilibre de 255 millions de francs ;
- 2) amélioration de l'offre de programmes grâce à un effort de qualité, d'innovation et de complémentarité avec

Antenne 2 dans le cadre du projet commun d'entreprise
Antenne 2 - FR 3 ;

- 3) réduction des charges de fonctionnement
- 4) recherche d'économies de gestion (hors programmes) ;
- 5) rénovation des modes de gestion de la société ;
- 6) respect des obligations de production, de diffusion et de chiffre d'affaires confiées à la S.F.P.

Comme pour Antenne 2, le projet présenté au conseil d'administration du 17 avril 1991 est un budget provisoire correspondant aux coûts de programme de la grille et aux modes de gestion du moment ; il est prévu de l'actualiser en juin 1991, en fonction des décisions prises dans le cadre d'un rapprochement Antenne 2-FR 3, des nouvelles orientations du projet d'entreprise, des mesures de régionalisation et d'économies à définir par la société et de la grille de programme prévue pour septembre 1991.

a) Le budget pour 1991

En ressources, outre les montants inscrits dans la loi de finances, soit 3 480 millions de francs, le projet de budget prévoit, conformément à l'autorisation donnée par les pouvoirs publics, une réévaluation de l'objectif de recettes publicitaires, nettes pour la chaîne, de 52 millions de francs, portant celui-ci au niveau atteint en 1990, soit 548,9 millions de francs à quoi s'ajoute une réévaluation des ressources commerciales de 5,8 millions de francs : le budget ainsi aménagé dégage un montant global de ressources pour 1991 de 3 537 millions de francs.

Type de ressources (en millions de francs)	Loi de finances pour 1991	Mesures nouvelles	Total
- Redevance	2 769,6	-	2 769,6
- Publicité	496,9	+ 52,0	548,9
- Parrainage	10,0	-	10,0
- Autres	123,5	+ 5,8	129,3
	-----	-----	-----
	3 400,0	+ 57,8	3 457,8
- Profits exceptionnels (réintégration des subventions programmes figurant sur le tableau emplois/ressources)	80,0		80,0
	-----	-----	-----
	3 480,0	+ 57,8	3 537,8

Une comparaison s'impose par rapport au dernier budget adopté pour 1990 (celui du conseil d'administration du 2 juillet 1990) qui prévoyait 40 millions de francs de ressources supplémentaires de publicité. Les écarts qui apparaissent en 1991 sont les suivants (en millions de francs) :

	1991		1990		1991/1990 Ecart en MF
	CA du 17.04.1991	% structurel	CA du 02.07.1990	% structurel	
Relevance	2 769,6	78,3	2 696,4	79,0	+ 73,2
Publicité (marque + collective)	548,9	15,5	516,3	15,0	+ 32,6
Préfinancement	10,0	0,3	10,0	-	-
Autres recettes	129,3	3,6	118,5	3,0	+ 10,8
Bénéfices exceptionnels	80,0	2,3	80,0	2,0	-
Apports Continentales	-	-	11,0	1,0	- 11,0
	3 537,8	100,0	3 432,2	100,0	+ 105,6

En dépenses, le montant accepté par le Ministre de tutelle s'élève à : 3 792 millions de francs, la priorité pour 1991 est la consolidation des objectifs mis en oeuvre en 1990 et la poursuite de la stabilisation positive de l'audience de la chaîne.

La répartition des dépenses par grands secteurs opérationnels est la suivante :

	En millions de francs	En pourcentage	(Rappel 90 CA 2.07.90)
- Antenne nationale (programmes et informations)	1 306,1	34,4	(34,0 %)
- Directions régionales (budget de moyens)	1 253,2	33,0	(33,0 %)
- Charges générales	959,9	25,3	(26,8 %)
- Services du Siège et quote-part de la Présidence commune	273,6	7,2	(6,2 %)
	3 792,8	100,0	(100,0 %)

Il faut noter que chacun des montants intègre la quote-part des frais de personnel permanent et d'amortissements liés à l'activité du secteur concerné.

Par rapport aux données notifiées en 1990, les écarts exprimés en millions de francs sont les suivants :

	1990	1991	Ecart
Antenne nationale	1 151,7 MF	1 306,1 MF	+ 154,4 MF
Directions régionales	1 128,5 MF	1 253,2 MF	+ 124,7 MF
Services du Siège	233,4 MF	273,6 MF	+ 40,2 MF
Charges générales	918,6 MF	959,9 MF	+ 41,3 MF
Total	3 432,2 MF	3 792,8 MF	+ 360,6 MF

Les grandes lignes du budget arrêtées par FR 3, telles qu'elles ont été présentées au conseil d'administration (17 avril 1991), tenant compte des engagements suivants :

1) développement régional :

- poursuite des journaux de proximité : les trois de 1990 (Lille, Nantes, Tours) et quatre nouvelles opérations (La Rochelle, Albi, Perpignan, Metz) : 26,2 MF ;
- amélioration des installations techniques régionales ;
- amélioration de la qualité des programmes régionaux et transfrontaliers (12 millions de francs).

Le budget global des régions s'élève à 1 253,2 millions de francs.

2) antenne nationale :

- la durée moyenne de diffusion sera, à l'exception du dimanche et du jeudi (soirées cinéma), ramenée à 16 h 30 quotidiennes (8 h 00-0 h 30). Quant à la Sept, elle diffusera ses programmes jusqu'au 31 décembre 1991.
- est assurée la stabilisation des moyens de la rédaction nationale au niveau notifié en 1990 avec coordination de moyens Antenne 2/FR 3 (162,5 millions de francs) et prise en compte du surcoût engendré par la guerre du Golfe (7,5 millions de francs).

- est prévue l'amélioration de l'audience et de l'identité culturelle du programme national. La grille actuelle sera maintenue jusqu'au 1er juillet 1991. La nouvelle politique de programme pour FR 3 devra se traduire, en complémentarité avec Antenne 2, par une plus grande sélectivité de son offre (éducation, jeunesse, fiction, découverte, cinéma). Le budget global consacré à la politique de programmes est fixé à 1 125,3 millions de francs (dont 152,3 millions de francs de versement C.N.C. et 8 millions de francs de TV 5). Au sein du budget de programme, 80 millions de francs, correspondant à la subvention de programme identifiée dans la loi de finances, seront engagés pour le financement de la création.

3) Pour la politique du personnel, les hypothèses d'évolution prennent en compte les premières économies que devrait dégager un contrôle renforcé de l'emploi précaire.

4) Le projet de budget d'équipement technique et immobilier pour 1991 porte sur 162,85 millions de francs d'autorisations d'engagement de dépenses et 150,5 millions de francs de crédits de paiement.

Il permettra d'assurer :

- le maintien à niveau des moyens de télévision régionale ;
- le financement des objectifs nouveaux concernant notamment la première tranche d'un plan triennal d'adaptation de l'outil de production, dont la mise en oeuvre de deux cars numériques ;
- les aménagements et équipements immobiliers de centres régionaux.

	1991		Rappel 1990 (CA du 7.03.1990)	
	AE	CP (1)	AE	CP (2)
- Direction de l'Equipement dont renouvellement cars numériques)	147,95 (16,95)	135,60 (17,85)	132,98 (15,00)	133,96 (15,00)
- Service des systèmes informatiques	9,50	9,50	9,10	7,80
- Services généraux	3,90	3,90	3,05	3,05
- Action sociale	1,00	1,00	1,00	1,00
- Formation professionnelle	0,50	0,50	0,45	0,45
- Service des études de publics	-	-	0,24	0,24
- Réserve)	-	-	6,00	6,00
Total	162,85	150,50	152,82	152,50

(1) hors report de CP 1990.

(2) hors report de CP 1989.

L'écart entre le montant des ressources et le montant des dépenses autorisées par les pouvoirs publics est de 255 millions de francs qui seront couverts par le recours à l'emprunt.

b) Les mesures d'amélioration de la gestion prévues dès 1991

1) Maîtrise des charges de gestion

- La difficulté rencontrée en 1990, dans la maîtrise des dépenses de personnel, malgré des directives renouvelées aux directions régionales, rend prioritaire en 1991 le contrôle rigoureux du recours à l'emploi précaire (centralisation du fichier des pigistes ; non délégation a priori des budgets de renforts, etc...). Ces procédures nouvelles s'inscriront dans les notifications budgétaires aux directions fonctionnelles.
- Les économies de gestion et de structure au Siège, à atteindre fin 1991, seront notifiées à chaque direction.
- L'informatique de gestion sera coordonnée avec celle d'Antenne 2.

2) Développement des ressources propres

- FR 3 doit consolider en 1991 ses relations avec sa régie publicitaire et définir avec elle une meilleure rentabilité de son réseau régional (économies de structure ; tableaux de bord).

Les performances 1990 devraient, avec une stabilité de l'audience et de la grille, être atteintes et dépassées en 1991.

- La société s'est fixé un objectif de ressources commerciales, ambitieux par rapport au niveau 1990 et à l'absence d'organisation dans ce secteur. Le potentiel de ressources liées à l'outil de production, aux droits dérivés, aux productions de FR 3 est important. Un réseau commercial coordonné et performant doit être mis en place, en même temps qu'organisée une politique commune avec Antenne 2, par le biais d'EVA 2.

3) Organisation de la production

Conformément au contrat d'objectifs Etats/FR 3, l'analyse économique et l'organisation plus rationnelle de l'outil interne de production seront poursuivies :

- par la mise en place du système comptable TANCREDE ;
- par le rapprochement effectif des plans de charges des centres de Bordeaux/Toulouse et Nancy/Strasbourg ;
- par le redéploiement des moyens (équipements et personnels), des outils de production n'ayant plus d'activité pour le programme national (.Limoges-Dijon) ;
- par l'attribution d'équipements numériques pour les centres de Lyon et Lille et par la modernisation des équipements de production ;
- par la commercialisation et la valorisation de l'outil de production FR 3.

Dans l'attente de l'annonce de la grille de septembre 1991, qui mettra l'accent sur une plus grande synergie avec Antenne 2, votre Rapporteur constate que l'exercice budgétaire 1991 est avant tout un exercice de consolidation.

Pour ce qui concerne le temps d'antenne, l'année 1991 sera marquée par une réduction relative de la durée moyenne de diffusion (16 h 30 en moyenne) : ouverture d'antenne à 8 h 00 au lieu de 7 h 30 et fermeture d'antenne moins tardive.

De même, la politique de structuration de la grille a légèrement varié comme en témoigne la décision de rediffusion une fois sur deux, sous des habillages nouveaux, des émissions comme "Carnets de route", "Musicales", "Faut pas rêver", "Le divan" ou "Spécial dimanche".

Une politique d'habillage refondu de "Samdynamite" devrait permettre une réduction des coûts par rapport au coût d'achats et de création.

Cette consolidation prudente, qui a pour ambition de maintenir au niveau atteint le taux d'audience, se traduit dans les tableaux qui suivent, en permettant de connaître les engagements de FR 3 en production et en diffusion en 1991.

Obligations de production

1) CONTRATS D'OBJECTIFS	1990	Prévisions 1991
- Production d'oeuvres audiovisuelles dont :	409,0 MF	300,0 MF
- documentaires de création	100,0 MF	75,0 MF
- animation	35,5 MF	9,3 MF
- Commandes à la S.F.P. > 392 MF	45,2 MF	31,0 MF (1)
- Coproductions avec La SEPT > 70 MF	43,1 MF	-
2) DÉCRET DU 17 JANVIER 1990		
- 15 % du chiffre d'affaires de l'année précédente (soit 289,4 MF en 1990)	295,3 MF	
dont 10 % avec des producteurs indépendants (soit 192,9 MF en 1990)	254,6 MF	
3) CAHIER DES CHARGES		
- Article 49 : volume de fiction en production propre < 70 %		85 %
4) SUIVI PAR GENRE DE PROGRAMMES		
- Fiction	176,4 MF	132,7 MF
- Fiction Jeunesse	24,2 MF	16,2 MF
5) COPRODUCTION DE FILMS		
- 3 % du chiffre d'affaires		75,0 MF

(1) Montant prévisionnel, établi en mars 1991.

Obligations de diffusion

<p>1) DECRETS DU 17 JANVIER 1990</p> <ul style="list-style-type: none">- Quotas sur l'ensemble de la diffusion : C.E.E. > 60 % E.O.F. < 50 %- Quotas aux heures de grande écoute : (applicable à partir du 1er.01.1992) C.E.E. > 60 % E.O.F. < 50 %- 120 heures d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française en première diffusion, commençant entre 20 h 00 et 21 h 00	<p>Quotas respectés en 1991.</p> <p>En 1990, 150 heures ont été diffusées. Prévision 1991 : 100 heures, sans compter les émissions de la Sept.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Obligations de diffusion

<p>2) CONTRAT D'OBJECTIF</p> <ul style="list-style-type: none">- Oeuvres audiovisuelles aux heures de grande écoute : C.E.E. > 65,8 % E.O.F. > 48,1 %- Oeuvres d'animation : C.E.E. > 39 % E.O.F. > 31,2 %- Diffusion d'émissions à contenu culturel, scientifique, éducatif et d'information par rapport aux émissions de distraction (jeux, variétés, sports) : > 40 %- Durée d'écoute par individu : > 19 minutes par jour.	<p>Ces pourcentages seront respectés en 1991.</p> <p>Prévisions inférieures à ces chiffres</p> <p>Ce critère de répartition en volume est respecté par la grille 1991.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Observations

1) Le chiffre de production d'oeuvres audiovisuelles est calculé en totalisant la production interne, les commandes aux producteurs dépendants (S.F.P., I.N.A., M.F.P., etc...) et indépendants.

Il comprend tous les genres concernés, dont certains ne font pas l'objet d'obligations spécifiques (ex. : musique, spectacles, pour lesquels il n'y a pas d'obligations en volume financier, mais quelques obligations quantitatives particulières, dans le cahier des charges, en cours de suppression).

De plus, l'entrée en vigueur des décrets de janvier 1990 a modifié les critères de prise en compte, d'où certains ajustements (date de premier jour de tournage).

2) La production de documentaires paraît en forte croissance en 1990. En réalité, la base retenue a changé, et sont pris en compte depuis 1990 des documents comme "Montagne", "Thalassa", "Carré vert"... qui ne l'étaient pas en 1989.

3) Coproduction avec la Sept : il est difficile de chiffrer un volume financier avec précision (15 millions de francs environ); en volume horaire sont prévues cinq heures de documentaires et cinq heures de fictions.

(Source : FR 3)

C- LE RAPPORT PROVISOIRE DE LA COUR DES COMPTES SUR LA PRESIDENCE COMMUNE

La loi n° 89-532 du 2 août 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, relative à la liberté de communication qui institue la présidence commune, a connu depuis des vicissitudes variées :

- considérée comme adoptée en application de l'article 49-3 de la Constitution, cette loi avait fait l'objet du rejet de l'opposition et de fortes réticences de la majorité gouvernementale ;
- dénoncée dès l'origine par votre Rapporteur, cette loi accentuait encore l'anachronisme des sociétés de l'audiovisuel qui voyaient leur président nommé non pas par l'actionnaire principal, mais par une instance régulatrice disposant d'un pouvoir de sanction mais ne fixant pas les règles du jeu et ne tenant pas les "cordons de la bourse".

Il était évident, dans ces conditions, que seul un président accepté par le Gouvernement pouvait avoir une chance de diriger ces entreprises. C'est du reste ce qui semble se passer en 1991 avec la nomination de M. Hervé BOURGES à la tête des deux entreprises. Il n'est du reste nullement paradoxal qu'il se soit lui-même prononcé à plusieurs reprises pour une nomination du responsable de la présidence commune en Conseil des Ministres.

Ces circonstances particulières ont donc conduit la Cour des Comptes, dans le cadre de son contrôle sur les comptes et la gestion d'Antenne 2 et de FR 3, à consacrer un rapport spécifique à la Présidence commune.

La Cour, après avoir rappelé les intentions du Gouvernement et du législateur, met en exergue que les propositions présentées par M. GUILHAUME lors de son audition par le C.S.A. le 10 août 1989 n'avaient pas été respectées.

Avait alors été développé un schéma d'organisation supposant une présidence forte appuyée sur un comité stratégique et un secrétariat général et déléguant des pouvoirs précis à des directeurs généraux qui seraient des "baladins" et non des gestionnaires.

Ce n'est cependant pas ce schéma qui fut mis en place. La Cour note que *"n'ayant pu aboutir dans sa recherche de personnalités*

susceptibles de correspondre à l'image qu'il avait décrite devant le C.S.A., le Président :

- *a nommé deux gestionnaires, mandataires sociaux,*
- *a nommé, contrairement au droit des sociétés, les directeurs de programmes et de la production,*
- *n'avait, dans ces conditions, plus la nécessité d'un secrétariat général fort".*

"Dans ces conditions, la Présidence a vu son rôle se réduire. Si M. GUILHAUME préside le conseil d'administration de chaque société, réunit chaque semaine les directeurs généraux pour coordonner leur action et donner des orientations générales, il n'a pu constituer le comité stratégique initialement prévu, les autorités de tutelle ayant manifesté leur hostilité à cette mesure".

....

"Le Président ne signe aucune décision relevant de la gestion interne de chaque entreprise ; ses instructions ne concernent guère que le recours à des prestations internes, en matière de production".

"Le service commun des études n'a pas été constitué, chaque chaîne conservant son propre service et que la régie publicitaire unifiée n'a pu voir le jour, non plus qu'un service commun des achats de droits et de coproductions.

Lorsqu'il a vu qu'il ne pouvait créer les structures et organismes communs initialement envisagés, le Président a consulté officieusement le Président du C.S.A. (assisté des deux membres du conseil chargés des sociétés publiques de télévision) ; ce dernier l'a laissé libre de modifier les moyens à mettre en oeuvre, à condition que les objectifs affichés devant le C.S.A. demeurent inchangés".

Clairement ce sont donc :

- *l'impossibilité de trouver les hommes adéquats,*
- *l'opposition du Gouvernement à ce que les structures prévues pour une présidence forte fonctionnent,*

qui expliquent le non respect par M. GUILHAUME de ses engagements initiaux.

Le C.S.A., consulté officiellement, n'a pas souhaité trancher et revenir sur sa décision de nomination comme cela lui était possible.

Dès lors, votre Rapporteur se demande si, dans les circonstances précédemment décrites, il n'y a pas eu la meilleure application possible d'une mauvaise loi ?

La Cour constate ensuite que le coût global estimé de la présidence commune en 1990 se monte à 16,6 millions de francs contre 4,64 millions de francs pour les deux présidences d'Antenne 2 et de FR 3 en 1988.

Ce coût doit évidemment être mis en rapport avec les synergies envisagées et effectives étudiées par la Cour dans une troisième partie de son rapport.

Concernant les programmes, l'impossibilité de mettre en place un comité stratégique a conduit à une coordination à trois niveaux :

- un comité de direction, composé du Président et des deux directeurs généraux, qui se réunit systématiquement une matinée par semaine ;
- un comité stratégique, très restreint puisqu'il est composé du Président, des deux directeurs généraux (et, depuis l'automne 1990, des deux nouveaux directeurs généraux adjoints) et des deux responsables des programmes, c'est-à-dire le directeur général de l'antenne pour FR 3 et le directeur des programmes pour Antenne 2 ;
- un comité de création et d'accueil des projets, présidé par M. Marcel JULLIAN, qui est chargé de l'harmonisation de la création.

Ce dernier comité a connu des fortunes variables dans sa composition, principalement dans son rythme de réunions.

L'harmonisation devait concerner la grille des programmes et la promotion réciproque de ceux-ci afin de parvenir à une progression de l'audience cumulée des deux chaînes.

La bonne complémentarité des chaînes du secteur public, issue de cette politique, est reconnue par le C.S.A. dans sa lettre du 13 octobre 1990 dans laquelle il constate que le nombre des soirées harmonisées et de celles "de collision" diminue :

	1989	1990
harmonisées	208	312
collision	156	40

Malgré ces efforts, la Cour relève certains dysfonctionnements ou manquements à l'harmonisation.

Concernant la création d'un service d'achats commun, la Présidence commune y a finalement renoncé après avoir constaté que les besoins et les modes de négociations différaient profondément d'une chaîne à l'autre et aboutissaient à des prix différents.

En matière d'information, la Cour relève que l'institution de correspondants d'Antenne 2 auprès des directions régionales de FR 3 relève plus d'une facilité technique que d'une véritable synergie des besoins.

La Cour note que pour l'information internationale, la régulation est d'ordre budgétaire et qu'une concurrence existe entre les journaux du soir, Antenne 2 ne pouvant céder ses informations et reportages qu'avec réticence à une chaîne qui informe à 19 h 30.

Une répartition nette des tâches était néanmoins -semble-t-il- décidée en réservant l'international à Antenne 2 et les régions à FR 3.

De même pour les sports, les deux chaînes n'ont eu qu'à prolonger une entente scellée en 1988 pour la retransmission de Roland Garros pour laquelle Antenne 2 s'est fait épauler par FR 3 sur le plan technique en 1988, puis financer en 1989.

Cette entente subit cependant des aléas comme le montre la facturation en 1990, par Antenne 2, pour un montant de 400 000 francs de la retransmission par FR 3 d'une étape du Tour de France.

Au contraire, le nombre des coproductions entre les deux chaînes est croissant.

En définitive, la Cour relève que :

"Sur aucun point jusqu'ici on ne peut donc enregistrer de véritable novation, mise à part l'accentuation de la complémentarité entre deux chaînes qui n'étaient pas d'ailleurs, au fond, entièrement concurrentes, ainsi que le

développement des coproductions, notamment dans le domaine des fictions.

Enfin, la mise en commun de certains problèmes de personnel peut avoir des effets de synergie plus positifs pour les salariés que pour les finances des deux entreprises".

Votre Rapporteur renvoie sur ce point aux chapîtres de ce Rapport consacré aux personnels des deux entreprises ainsi qu'aux conséquences des grèves de 1988 et de 1990.

C'est en matière d'harmonisation des régies publicitaires que la Cour est la plus sévère notant que :

"On enregistre un fiasco complet de ce qui était une des pièces maîtresses du projet de synergie ; le service des études qui devait être commun aux deux régies et aux deux chaînes, échec dû à l'intransigeance des dirigeants sociaux sur le rôle respectif des chaînes offrant des programmes et des espaces en face de régies offrant des annonceurs".

En définitive, la Cour présente un bilan clairement négatif de la Présidence commune :

"Plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la loi du 2 août 1989, on peut s'interroger sur le bien-fondé de la nomination d'un Président commun à Antenne 2 et à FR 3.

Cette mesure n'aurait pu avoir tous les effets attendus que si le Président avait été capable d'imposer la mise en place de structures communes et l'établissement de liens plus étroits entre les chaînes ; cela n'aurait été possible que si M. GUILHAUME avait bénéficié de l'appui nécessaire des autorités de tutelle.

La relative faiblesse des résultats obtenus -ceux-ci n'ayant guère concerné que l'harmonisation des grilles de programmes- par rapport aux objectifs initiaux, tant en matière de mise en place des structures communes que de rapprochement des chaînes, tient sans doute essentiellement à deux raisons : les spécificités de chaque chaîne (et leur "culture d'entreprise") avaient été sous-estimées, et pour imposer ces orientations le Président aurait dû être soutenu par les autorités de tutelle, ce qui n'a pas toujours été le cas.

En résumé, la solution de la Présidence commune a paru jusqu'ici présenter plus d'inconvénients que d'avantages."

Votre Rapporteur souligne que ces analyses de la Cour viennent appuyer l'opposition du Sénat à la loi d'août 1989. En

rappelant les positions des uns et des autres en 1989, la Cour rappelle que :

"Le rapport GOUTEYRON, adopté par la Commission des Affaires Culturelles du Sénat, qualifiait la Présidence commune de "dangereuse échappatoire" pouvant avoir des effets pervers (risque de reprise en mains des chaînes publiques par le pouvoir politique, en raison de la nomination des directeurs généraux par les conseils d'administration où l'Etat est largement représenté, risque d'amenuisement du rôle de FR 3), de "fausse solution n'étant pas de nature à redonner aux chaînes publiques la combativité qui leur fait défaut" et de "vain expédient", le comité de coordination stratégique lui semblant plus souple et plus efficace qu'une Présidence commune, à la création de laquelle il se déclare opposé.

Le rapport du Sénateur CLUZEL, présenté à la Commission des Finances du Sénat, condamne également le système de la Présidence commune, en s'inquiétant de voir FR 3 devenir à terme une filiale régionale et culturelle d'Antenne 2 ; il suggère plutôt une "gestion coordonnée" des deux sociétés. Le Rapporteur des crédits de la Communication à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale (M. R.-A. VIVIEN) s'est également montré critique".

Votre Rapporteur constate une nouvelle fois, qu'en France, on n'a jamais bien su résister à l'attrait d'une réforme de plus.

L'échec de la loi de 1989 est patent et il est double car cette loi fut imposée à une majorité de parlementaires réticents et -du fait du pouvoir- rien ne fut fait pour qu'elle soit appliquée intelligemment.

Il paraît cependant illusoire, inutile et dangereux de revenir aujourd'hui sur cette structure.

Une remise en cause de plus contribuerait à déstabiliser un peu plus le secteur public de l'audiovisuel.

L'avenir, que votre Rapporteur continue à souhaiter sans polémique, montrera si une application intelligente d'une mauvaise loi pourrait permettre un certain progrès.

D. DE LA SEPT A LA CHAINE CULTURELLE EUROPEENNE

Votre Rapporteur voudrait souligner ici le cas spécifique de la SEPT, devenue chaîne culturelle européenne.

Le Sénat a eu à débattre le 14 mai 1991 de deux textes :

- le premier autorisant la ratification du traité entre la République Française et les Länder de l'Allemagne Fédérale d'avant la réunification, sur la chaîne culturelle européenne,
- le second complétant l'article 26 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Ce dernier projet de loi a permis d'accorder à la nouvelle entité le droit de priorité pour l'attribution des réseaux de diffusion hertziens, droit dont bénéficiaient les sociétés de programme en vertu de l'article 26 de la loi précitée.

Il n'appartient pas à votre Rapporteur de rendre compte ici des débats ayant eu lieu sur le particularisme juridique de cette construction et sur les inquiétudes qu'il peut légitimement faire naître.

Toutefois, en matière financière, les incertitudes existantes ont justifié l'intervention de votre Rapporteur dans le débat.

Et d'abord deux remarques : l'une culturelle, l'autre technique.

1) Dans le rapport budgétaire pour 1991, votre Rapporteur qualifiait la SEPT de "*Ligne Maginot de la Culture*", reprenant en cela une expression de M. Dominique WOLTON.

Certes, la valeur du projet de chaîne culturelle n'est plus à démontrer. Il s'agit d'un pas décisif autant que spectaculaire dans la poursuite de la collaboration franco-allemande de plus en plus étroite. Ceci pour l'unification d'une Europe des esprits et des coeurs sans laquelle l'Europe des Etats et des économies risquerait de devenir, un jour, elle aussi, un empire éclaté.

C'est parce que ce projet répond également à cette intuition de Mac Luhan du "village mondial". La France et l'Allemagne ne peuvent donc plus se contenter d'une télévision bornée à l'horizon national.

Si ce projet n'avait pas vu le jour, ç'eut été laisser la place libre à cette télévision sans frontières qui est celle, déjà, des Etats-Unis et du Japon. Car ces pays ont su trouver un langage audiovisuel compris de tout le monde, fut-ce au prix des concessions nécessaires à la médiocrité. Il ne s'agit donc pas de contester le projet de chaîne culturelle européenne sur le fond mais de savoir si la méthode proposée est la bonne.

Parler de ligne Maginot de la culture posait la question de savoir si le meilleur moyen de défendre les valeurs culturelles auxquelles nous sommes attachés n'aurait pas été de mieux financer les chaînes généralistes publiques existantes. Dominique WOLTON, dans les premières pages de *"War Game"*(1), la compare à *"une chaîne culturelle a priori pour sauver la culture malmenée par la télévision de masse et qui aboutit à un phénomène de ghetto et de renforcement des inégalités sociales et culturelles qu'elle veut justement réduire"*.

2) Un autre risque existe également : celui de voir la chaîne culturelle se contenter d'un public restreint, qualifié peut-être hâtivement "d'élite".

M. Gert OPITZ, directeur gérant de l'ARTE, faisait récemment remarquer avec une certaine ironie : *"la redevance étant acquittée par tout le monde, nous ne devons pas faire une télévision réservée aux intellectuels parisiens du seizième arrondissement"*.

Cet avertissement a été entendu puisque le futur directeur des programmes a déclaré que *"nous visons un public beaucoup plus large qu'on a pu le dire. Une chaîne élitiste n'aurait rigoureusement aucun intérêt, ni pour les Français, ni pour les Allemands"*.

Une fois soulignés ces deux obstacles que seraient l'inefficacité et la confidentialité, et après avoir pris acte des engagements, il convient d'analyser les obstacles techniques.

*

* * *

1) Le premier est celui d'une réception très limitée de la SEPT en France. On l'a dit maintes fois : moins de 500 000 personnes sont susceptibles de profiter des programmes de cette chaîne financée totalement sur fonds publics. M. André ROUSSELET faisait du reste à cet égard remarquer qu'il serait nettement plus économique de faire porter à chacune des 500 000 personnes qui reçoivent la SEPT une cassette de ses programmes journaliers plutôt que de couvrir les frais de diffusion par satellite...

(1) paru début mai 1991, chez Flammarion.

La boutade rejoint la triste constatation de M. Jérôme CLEMENT, sur R.T.L. le 1er mai 1991, qui indiquait: *"c'est une télévision pour les lecteurs (des programmes) plus que pour les téléspectateurs, pour l'instant"*. Heureux lecteur des journaux de télévision qui bénéficie du privilège de connaître ainsi la SEPT !

2) Le Sénateur Adrien GOUTEYRON, Rapporteur de la Commission des Affaires Culturelles, a parfaitement analysé le caractère dérogatoire et exorbitant des dispositions envisagées afin que la chaîne culturelle européenne soit reçue par environ 10 millions de foyers en France de manière à respecter les engagements de diffusion équilibrée pris par le Gouvernement.

Ainsi donc, à l'issue de la procédure législative, la chaîne culturelle franco-allemande sera attributaire du réseau multiville sur le canal 35, éventuellement partagé avec un autre diffuseur.

Il semble, encore une fois, que cette décision traduise ce syndrome étrange de l'audiovisuel français: "de vouloir tout faire en même temps et de menacer le développement de ce qui existe du fait même des nouveautés que l'on promet".

A vouloir tout développer en même temps: câble, satellite, création de chaînes privées, privatisation de TF 1, sans donner des priorités claires et sans réguler le libre jeu de la concurrence, on aboutit inévitablement à ne rien faire bien.

Ce même syndrome menace aujourd'hui.

3) Toutes les études le montrent: la SEPT et les programmes musicaux sont des produits d'appel pour le câble qui, après quelques "frémissements" que l'on prétend prometteurs pourrait éventuellement "décoller".

Conséquence de cette éventualité: l'attribution du canal 35 à la chaîne culturelle européenne est unanimement récusée par les professionnels qui, par la voix de M. Martial GABILLARD, Président de l'Association des villes câblées, déclare: *"Nous ne sommes pas hostiles à la création de chaînes porteuses de l'image et du développement culturel de notre pays et de l'Europe. Mais nous mettons en cause le mode de diffusion choisi, incohérent pour ce type de programme et pour l'économie du câble"*.

Cet argument n'a pas été entendu et l'impact de la diffusion de la chaîne culturelle européenne sur l'économie du câble n'a pas été évalué.

Lors du débat au Sénat le 14 mai 1991, Mme TASCIA a indiqué que *"les inquiétudes des câblo-opérateurs ne lui semblaient pas tout à fait fondées en raison de la progression régulière du développement du câble, rassurante pour l'avenir"*.

Tout au contraire, selon le Ministre :

"l'attribution du réseau hertzien terrestre constitue non pas une concurrence dangereuse, mais plutôt un effort d'accompagnement du câble qui, à l'évidence, enregistre encore un certain retard, mais qui me paraît dans la bonne voie".

Cet optimisme surprenant du Ministre tient au fait que les antennes collectives des 22 villes câblées, qui ne pourraient recevoir immédiatement la SEPT, se verraient offrir *"un abonnement au câble dans des conditions extrêmement favorables"*.

Cette argumentation a été reprise par le nouveau Ministre de la Communication, M. Georges KIEJMAN, qui a déclaré le 29 mai 1991, à Rennes, au colloque "Médiaville" :

"Il ne faut pas exagérer la portée pour le câble d'une diffusion hertzienne de la SEPT".

Il a donc qualifié *"d'excessives"* les appréhensions des câblo-opérateurs et a noté :

"Il reste au câble le privilège technique et esthétique de pouvoir diffuser le programme culturel européen en norme D2 Mac, ce qui ne sera pas le cas de la diffusion hertzienne qui se fera en SECAM. Avec le satellite, il doit devenir le secteur privilégié de la TVHD".

Cette déclaration est à rapprocher de la discussion entre Mme TASCIA et les câblo-opérateurs qui avaient envisagé de réserver à l'abonnement le plus onéreux la diffusion de la SEPT en D2 Mac.

Lors du débat au Sénat, votre Rapporteur s'était prononcé contre la modification de la loi de 1986 tout au moins tant que les conséquences économiques de l'attribution du Canal 35 à des chaînes thématiques ne seraient pas clairement identifiées.

Votre Rapporteur rappelait en effet qu'à cet argument d'évidence devrait s'ajouter l'analyse des enjeux techniques de la diffusion en D2 Mac et la promotion de la norme européenne de télévision haute définition. Certes, celle-ci est théoriquement possible par le réseau hertzien, mais ce n'est visiblement pas le but poursuivi, puisque la chaîne culturelle européenne va être diffusée en PAL d'un côté (Allemagne) et en SECAM de l'autre (France). Lorsque les câblo-

opérateurs ont envisagé de ne diffuser la SEPT qu'en norme D2 Mac, ce qui revenait à en limiter encore l'accès, le Gouvernement n'a pas semblé apprécier, démontrant par là même que ses ambitions dépassaient, de loin, une appréciation correcte de nos capacités de réalisation. Les lendemains qui doivent chanter font encore des émules et trouvent des oreilles crédules.

On doit rappeler ici que le Conseil des Ministres du 7 février 1990 avait décidé d'un programme de relance du câble avec, notamment, l'accélération de la diffusion en D2 Mac...

Il faut bien connaître les vicissitudes du système de satellites TDF 1 et TDF 2 et, à ce sujet, relever les déclarations de M. CLEMENT, au journal "Libération" le 17 avril 1991. Et constater, qu'en cas de pannes, il y a d'autres satellites comme la série des Télécom ou Astra. On reste alors rêveur sur la volonté de promouvoir la norme européenne. Surtout lorsque l'on se rappelle les récentes prises de position du consortium Astra au sujet de la norme D2 Mac.

Il n'apparaît donc pas, a priori, parfaitement justifié d'attribuer le Canal 35 à la chaîne franco-allemande et c'est la raison pour laquelle votre Rapporteur avait déclaré, à la Tribune, qu'il s'abstenait sur le vote du projet de loi modifiant la loi de 1986 tout en approuvant la ratification du traité.

Les incertitudes financières sur l'avenir de la chaîne culturelle européenne

Certes, M. CLEMENT peut affirmer : *"je ne doute pas, si on considère que la SEPT est importante, qu'on trouvera l'argent et les fréquences nécessaires. Sinon, autant arrêter tout de suite"* ("Libération" - 17 avril 1991). Cette affirmation péremptoire n'épuise pas pour autant le débat.

Certes *"la rentabilité de la SEPT est ailleurs et la télévision de service public ne peut être conçue comme un produit que l'on vend pour rentabiliser un investissement"* (même source).

Fallait-il, cependant, qu'aucune garantie financière ne soit prise et que l'on procède par délégation et acte de foi dans la sagesse financière de la future entité européenne ?

Il convient alors de rappeler quelques évidences et de poser quelques questions, comme on doit l'attendre d'un dialogue ouvert entre le Gouvernement et le Parlement.

Sur le plan financier, il est entendu, depuis le début, que chaque partie signataire apporterait au minimum 60 millions d'écus,

soit 420 millions de francs, et que les frais de la future chaîne seraient assumés paritairement par le pôle français et par le pôle allemand.

C'est du reste ce qui est prévu par l'article 7.2 du contrat de formation de la chaîne culturelle européenne : *"Les membres s'engagent à mettre à disposition du Groupement, au prorata du nombre de leurs voix, les moyens financiers, programmes de télévision et moyens divers qui lui sont nécessaires pour remplir ses missions et ses obligations, sur la base du budget et des diverses décisions de l'Assemblée générale"*.

Le Groupement peut évidemment recourir à tout autre source de financement qui n'est pas exclue par le traité inter-étatique mentionné à l'article 2.4, par le règlement intérieur ou par l'assemblée générale ordinaire (article 7.3). Mais il s'est interdit les ressources publicitaires sous forme d'écrans ou de coupures (et non le parrainage). Il reste que l'essentiel du budget sera alimenté, via les sociétaires, par le budget général ou par la redevance. Si l'on en croit le dernier budget de la SEPT pour 1991, il s'agit, pour l'Etat français, d'un panachage des deux sources de financement.

Or, le 18 mars 1991, M. CLEMENT déclarait au journal "Stratégies" : *"la somme initialement prévue lors de la signature du traité (420 millions de mise de départ pour chaque pays) n'est plus à l'ordre du jour. Nous dépenserons cette année, en fonction de nos besoins dans la limite de notre budget (520 millions de francs) et des apports allemands. Pour 1992, l'ARD et la ZDF ont demandé 700 millions de francs à leurs pouvoirs publics. Et comme le système doit fonctionner à parité avec les Français..."*

Il faut donc s'attendre à un budget 1992 de l'ordre de 1,4 milliard de francs -à partager en deux- sur lequel le Parlement n'aura pas à se prononcer puisqu'il relève, comme pour les communautés européennes, d'engagements internationaux. Par rapport à un budget de 507,1 millions de francs, présenté en loi de finances initiale pour 1991, il s'agit donc d'une augmentation de près de 40 %.

L'article 1er du traité prévoit que la chaîne culturelle européenne a la responsabilité pleine et entière de son budget à l'exclusion de toute intervention des pouvoirs publics. L'assemblée générale approuve le budget mis en oeuvre par les sociétaires. Certes, lesdits sociétaires sont des sociétés nationales qui, fonctionnant sur fonds publics, dépendent de leurs autorités. Cela n'exclut cependant pas cependant une dérive de l'un des sociétaires par l'autre, voire une entente organisée entre l'un et l'autre.

Il est simplement prévu dans le contrat de formation de la chaîne culturelle européenne, en son article 27.1, que *"chaque*

membre verse dans la caisse du groupement les fonds dont le montant a été fixé dans le budget. Les autres détails sont déterminés par le règlement intérieur".

L'article 26 prévoit, quant à lui, la répartition des résultats bénéficiaires ou des déficits au prorata du nombre de voix défini à l'article 7.1, c'est-à-dire 50 % pour la partie française dans l'état actuel des choses.

Il apparaît donc que nous risquons de nous trouver dans les années à venir en face d'un budget en augmentation sans que la France ait un moyen d'action sur la portée de son engagement. Sauf à accepter une diminution de sa part dans l'entreprise commune au profit de l'Allemagne ou de tout autre Etat européen qui adhérerait au traité.

Ces incertitudes pour l'avenir du budget s'expliquent en partie par les impasses dénoncées cependant par votre Commission des Finances lors de l'examen du projet de budget pour 1991.

Une diffusion hertzienne de la SEPT suppose l'accord formel du C.S.A. Il faudra de toute façon budgéter le surcoût du réseau à verser à TDF et racheter les droits de diffusion hertziens des programmes déjà réalisés par la SEPT et qui sont comptabilisés dans son stock de programmes. En effet, la SEPT ne possède pour l'instant que les droits de diffusion par voie de satellite ou sur le câble. Dans la mesure où de très nombreux programmes du stock ont été coproduits, il convient de racheter aux coproducteurs ces droits de diffusion hertziens. M. Jérôme CLEMENT estimait le 30 novembre dernier ce surcoût à 150 millions de francs, hypothèse qui paraît en-dessous de la réalité. Antenne 2 et FR 3 ayant été coproducteurs à de nombreuses reprises, il faudra veiller à ce qu'il n'y ait pas aggravation de leur situation financière de ce fait.

Votre Rapporteur a également voulu tenter de présenter une estimation du coût financier du passage en hertzien de la diffusion de la SEPT.

Si l'on part de l'hypothèse d'un budget 1991 de 410 millions de francs, on peut estimer l'augmentation des parts coproducteurs et des droits de diffusion à :

- un doublement sur les achats
- un alignement des parts coproducteur sur la concurrence, soit un passage de 20 à au moins 30 %.

L'impact est encore plus important pour les coproductions de cinéma que pour celles de fiction lourde. Pour l'instant, elles sont de 1,5 million de francs pour le cinéma par film, alors qu'elles

avoisinent 4 à 5 millions de francs pour les autres diffuseurs hertziens.

Sur cette base, le budget fiction lourde passerait de 120 à 240 millions de francs et celui du cinéma de 40 à 100 millions de francs.

L'incidence sur les produits jeunesse est du même ordre de grandeur, soit un doublement et un passage de 40 à 80 millions de francs.

Les documentaires et les spectacles devraient connaître une progression moindre :

- documentaires : de 75 à 90 millions de francs,
- spectacles : de 83 à 110 millions de francs,
- magazines : de 5 à 10 millions de francs.

En revanche, il est évident que la prise en compte du multilinguisme aura un impact considérable pour le sous-titrage ou le doublage qui coûte environ 30 000 francs de l'heure. Soit pour 700 heures de programme fournis par les Allemands, entre 20 et 30 millions de francs au minimum.

Globalement, le budget de programme passerait de 410 millions de francs à 700 millions de francs environ. Il convient de rajouter les frais de structures. On peut donc estimer le budget total à 900 millions de francs au minimum.

Cette hypothèse repose sur une tendance d'environ 1 000 heures de programme par an en 1990, alors que l'on envisage 1 400 heures totales, soit 700 pour la partie française.

Cette nuance est compensée par l'inflexion que comptent donner les Allemands à la programmation en la rendant plus grand public, ce qui suppose des fictions lourdes plus importantes en masse, du cinéma de qualité mais plus grand public et des spectacles. Or, c'est ce qui coûte le plus cher dans la grille de la SEPT actuellement qui privilégie le cinéma d'auteur, une programmation de type élitiste et confidentielle.

Enfin, dans le système actuel, la première diffusion est réservée à la SEPT, compte tenu de son caractère confidentiel, les autres coproducteurs assurant la seconde diffusion dans les six mois. On peut s'interroger sur cette répartition dès lors que la chaîne culturelle européenne disposera d'une audience hertzienne potentielle de 10 à 12 millions de personnes.

Le risque est donc, dans un marché beaucoup plus concurrentiel, de voir les droits de première diffusion augmenter

considérablement pour la chaîne culturelle européenne, sauf à renoncer à cette priorité et donc à perdre un avantage concurrentiel important.

L'impression du flou financier, qui accompagne une idée culturelle généreuse, ne paraît pas totalement levée par les affirmations du Ministre en réponse aux interrogations de votre Rapporteur.

- Concernant les achats de droits, Mme TASCA a indiqué au Sénat le 14 mai 1991 que depuis quelques mois la SEPT s'efforce d'acquérir les droits de diffusion terrestre, ce qui paraît chose faite pour une partie de son stock mais non pour l'ensemble. A l'avenir, on peut donc s'attendre à un alourdissement de ce poste, du fait de l'élargissement de la diffusion.

Mme TASCA a indiqué que le principe du financement paritaire par la partie allemande et la partie française incluait évidemment les coûts de diffusion hertziens et satellitaires qui, dès lors, seront partagés.

Votre Rapporteur observe cependant que cela ne change rien à la croissance globale du budget.

Pour l'avenir, il est évident que les programmes apportés le seront libres de droits.

- Concernant l'évolution globale du budget, Mme TASCA a déclaré (le 14 mai 1991 au Sénat) :

'Plus généralement, vous avez exprimé un certain nombre d'inquiétudes sur la portée du principe de la parité du financement des pôles français et allemand.

Cela a fait l'objet d'un engagement politique dès novembre 1988 dans la déclaration commune de M. Jack LANG et de M. Lothar SPATH. Un montant global de 120 millions d'ECU, soit 420 millions de francs pour chaque partie, avait été retenu à l'époque. Cela correspondait alors au budget de la SEPT et assurait donc pour l'avenir le doublement du financement de la future chaîne.

L'évolution de ce budget, qui comprendra les frais de fonctionnement des antennes nationales, les frais de fonctionnement du siège de Strasbourg et l'apport en programmes, devra permettre de concilier le respect du principe de parité et les contraintes de discussion du budget de la SEPT, qui continuera d'être voté annuellement par le Parlement, au terme de la procédure normale d'arbitrage gouvernemental.

Il faudra donc, chaque année, déterminer le montant du budget du G.E.I.E. qui paraîtra acceptable et nécessaire pour l'année suivante et, compte tenu de la contribution de la SEPT à ce budget, prévoir, pour constituer la partie française, le montant de la redevance correspondant.

L'instruction des demandes budgétaires sera donc nécessairement itérative, le budget annuel étant finalement arrêté par l'assemblée générale ordinaire du G.E.I.E., conformément au statut.

Vous avez évoqué les 700 millions de francs que se propose d'apporter la partie allemande. Il est bien naturel qu'un dirigeant de chaîne, en l'occurrence M. CLEMENT, relaye ardemment cette perspective. Je rappelle ici que nous nous sommes engagés à construire ensemble avec notre partenaire allemand les moyens de fonctionnement de cette chaîne, ce qui signifie que les apports respectifs sont déterminés d'un commun accord.

Dans l'évaluation des apports, il y a les apports de programmes, les apports en nature. Sur ce plan, la France est loin d'être en retard sur son partenaire allemand.

Que le Parlement sache en tout cas qu'il sera étroitement associé, à l'occasion du débat sur la redevance, à la définition des moyens financiers de la chaîne culturelle européenne.

Je rappelle également, car cette autonomie de la chaîne culturelle peut laisser planer un doute sur ce point, que les pouvoirs publics, de part et d'autre, sont très présents dans les structures sociétaires, puisque l'ARD et la ZDF sont elles-mêmes des chaînes publiques financées sur des fonds publics, de même que les membres constituant la partie française de la chaîne culturelle européenne sont, pour l'essentiel, des représentants directs ou indirects de l'Etat français. Il ne peut donc pas y avoir sur ce plan de divorce dans l'analyse des besoins et la définition des moyens de fonctionnement de la chaîne".

S'il est encore trop tôt pour juger de ces analyses et de ces engagements, votre Rapporteur mettra un point d'honneur à se montrer particulièrement attentif à l'évolution de ce dossier lors de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 1992.

CHAPITRE IV

-§-

LES PERSONNELS

A - LA TRÈS DÉLICATE QUESTION SOCIALE

Après un *"état des lieux"* réalisé en grande partie grâce à l'audit du Cabinet Coopers et Leybrand et des *"mesures d'urgence"* que l'on peut lire dans les mesures adoptées par les conseils d'administration du 15 avril 1991 pour Antenne 2 et du 17 avril 1991 pour FR 3 autorisant un dépassement budgétaire de 550 millions de francs pour les deux chaînes, à financer par l'emprunt, la direction commune a pour ambition de présenter un *"projet télévision publique"* dont la caractéristique principale semble être une accentuation des synergies sur fond de restructuration.

Les contraintes budgétaires apparaissent à votre Rapporteur extrêmement fortes et semblent répondre aux vœux fréquemment évoqués d'une réduction du train de vie.

1. Une méthode critiquable

La méthode pourtant est critiquable en cela qu'elle cède une fois de plus à l'habitude par trop cartésienne de la fixation de seuils.

On peut, en effet, s'interroger sur la méthode qui a permis de fixer à 400 millions de francs en année pleine les économies à réaliser et à 280 millions de francs (150 millions de francs pour Antenne 2 et 130 millions de francs pour FR 3) celles à obtenir dès 1992.

Fidèle à une mode récente consistant à définir en creux les objectifs, c'est-à-dire à indiquer ce qui n'est pas le but à atteindre, le Gouvernement proclame que ces économies doivent être réalisées *"hors programmes"*.

C'est, sans le dire, indiquer que les restructurations que l'on appelle de ses vœux doivent s'articuler autour d'un inévitable plan social.

On a souvent critiqué l'inflation des effectifs, les placards dorés, les phénomènes de titularisations ... pour ne pas déceler une nécessité dans l'allègement des charges de personnel.

Votre Rapporteur souhaite que cette très délicate question soit traitée dans la plus grande clarté. La méthode ne consiste pas alors à fixer autoritairement un chiffre plus ou moins arbitraire d'économies à atteindre, mais à réaliser -en concertation avec les syndicats comme cela a été fait à la S.F.P.- une mise à plat des effectifs, poste par poste, de manière à déterminer les trop-pleins comme les insuffisances de personnel en fonction des buts de l'entreprise.

Il est très certainement artificiel et sans doute un peu hypocrite de se retrancher publiquement derrière l'absolue priorité des programmes et ignorer ou feindre d'ignorer qu'ils sont réalisés et portés par des hommes.

Une autre erreur ou un autre amalgame consiste à parler quantitativement "du personnel" comme d'une entité unique et abstraite dont il suffit de diminuer le nombre pour résoudre tous les maux.

Des réductions globales (qui n'excluent pas le renforcement de certains postes) sont sans doute nécessaires.

Une approche quantitative paraît vouée à l'échec. La question des statuts et de leur adéquation aux mutations de l'entreprise doit être en même temps posée. L'exemple de la S.F.P. montre que cela est possible.

2. La nécessité de responsabiliser

Votre Rapporteur ne peut être que sensible au fait qu'au sein du secteur public une grève ne coûte rien et peut se déclencher dans un climat d'irresponsabilité puisque la sanction éventuelle du marché (logique en économie mixte) n'a aucune incidence sur la marche de l'entreprise.

Mais les grèves de l'automne 1988 ont fait perdre définitivement au secteur public des parts de marché sans pour autant que la sanction de la perte d'audience sur le budget se marque de quelque façon que ce soit.

On n'imagine pas, en effet, que le Gouvernement tire les conséquences budgétaires d'une baisse d'audience et donc d'une perte de compétitivité.

Ce ne saurait en aucun cas être ainsi sur une chaîne privée, dépendant exclusivement de la publicité pour son financement. De manière claire : une grève à TF 1, à M 6 ou à La Cinq ferait disparaître le fragile bénéfice des comptes ou aggraverait le déficit en brisant l'effort entrepris pour atteindre l'équilibre comptable.

Ce recul des recettes entraînerait immédiatement des compressions de personnel.

Aussi, n'y a-t-il pas de grèves dans les chaînes du secteur privé sans pour autant que les personnels de ces chaînes soient confrontés à des relations sociales du type de celles du XIXème siècle.

La responsabilisation globale, l'adéquation entre le souhaitable et le possible, compte tenu des résultats de l'entreprise, doivent être la règle.

3. Les effets pervers d'une tutelle omni-présente

Votre Rapporteur constate une fois de plus l'absence de liberté du chef d'entreprise publique de l'audiovisuel dans sa gestion de personnel.

Certes, le budget pour 1990 a été marqué par l'abandon de la procédure administrative de fixation des effectifs permanents. On peut du reste, légitimement, s'interroger sur le point de savoir si, en procédant à cet abandon dans le cadre de la loi de finances, le contrôle parlementaire et les garanties qu'il apportait n'en sont pas amoindris et la tutelle renforcée.

Cette démonstration avait été apportée par votre Rapporteur dans le rapport d'information n° 340 (1989-1990) pages 107 à 115.

En fait, les dirigeants de l'audiovisuel public sont soumis à une double tutelle :

- une tutelle politique du ministère de la Communication dont l'histoire récente montre, à souhait, les interventions à temps et à contretemps dans la gestion du personnel,

- une tutelle financière du ministère du Budget par lequel passe toute décision concernant les rémunérations.

La grève des journalistes de FR 3 en décembre 1990 reposait sur une disproportion manifeste des rémunérations et des conditions de déroulement de carrière entre Paris et la province.

Cette anomalie inacceptable -même en tenant compte des différences de coût de la vie entre Paris et la province- se devait d'être corrigée.

Il a fallu pour cela une grève dure, marquée par une intervention directe et constante de la tutelle employant ce mouvement de revendication à des fins politiques.

Il s'agit du type même de conflit inutile surtout quand on le rapporte au coût de la mesure d'harmonisation salariale estimé à 7 millions de francs. Le prix d'un téléfilm !

Cette liberté, pour le moins surveillée, du chef d'entreprise obligé de négocier sa politique du personnel avec les services du ministère de la Communication, ceux du ministère du Budget, voire de demander arbitrage ou approbation aux services du Premier Ministre, est de surcroît "organisée" au sein de l'Association des employeurs.

4. Les mesures annoncées pour la gestion du personnel

Dans une interview donnée au "Monde" le 6 avril 1991, Mme Catherine TASCA précisait : *"Il serait malhonnête de prétendre qu'on pourra redresser ces deux entreprises sans toucher à l'emploi."* Tout en faisant, semble-t-il, porter la responsabilité à la gestion de M. GAILLARD et de Mme ALDUY.

Votre Rapporteur ne saurait entrer dans une telle polémique compte tenu de l'attitude de la tutelle de septembre 1989 à décembre 1990. Sa responsabilité est patente.

Plus nuancé, M Jack LANG déclarait : *"Moi je n'ai pas à me transformer en conseiller en gestion d'Hervé BOURGES qui est adulte et bon dirigeant. A lui d'étudier, en liaison avec les uns et les autres, quelles seraient les réformes qui permettraient au service public de mieux fonctionner. Y compris des licenciements. Y compris de vraies réorganisations. Et c'est à lui, encore une fois, à juger et à apprécier ; il a la plus grande confiance du Gouvernement pour agir"*.

On est du reste étonné de l'absence de réactions que provoquent les critiques faites par votre Rapporteur avant de l'être par la Cour des Comptes ainsi que l'a noté "Le Monde" dans son numéro du 18 mai 1991.

Présentant les grandes priorités des deux chaînes publiques en 1991, M. Hervé BOURGES annonçait :

- pour Antenne 2 : *"le plan de réorganisation de la chaîne s'accompagnera d'un plan social qui, dès maintenant, va être élaboré en concertation avec le personnel". Ce plan entraînera nécessairement la réduction de certains effectifs et "devra rechercher l'optimisation des ressources humaines sans négliger aucune piste : mobilité, formation, reconversion, départs en pré-retraite, le cas échéant des départs négociés pour ceux qui ne pourraient s'insérer dans les nouvelles structures."*

(Hervé BOURGES cité par

"La Correspondance de la Presse - 17 avril 1991)

- pour FR 3, les économies dans les crédits de personnel seront pratiquées grâce à un contrôle plus rigoureux de l'emploi précaire.

Votre Rapporteur se montrera donc particulièrement attentif aux mesures qui seront prises à Antenne 2 et à FR 3 **ON NE JOUE PAS DAVANTAGE AVEC DES HOMMES QU'ON NE JOUE AVEC DES ENTREPRISES.**

B - LE PERSONNEL A ANTENNE 2

1. Le personnel permanent

De 1985 à 1989, les effectifs d'Antenne 2 sont passés de 1.339 postes budgétaires autorisés à 1.300 postes. L'effectif moyen mensuel qui permet de vérifier qu'Antenne 2 a bien respecté cet objectif était respectivement de 1.374 et de 1.920, légèrement au-dessus du maximum autorisé.

Cette comparaison n'est plus possible depuis la loi de finances pour 1990 qui a supprimé ce plafond afin de rendre "théoriquement" à Antenne 2 une liberté qui demeure cependant étroitement surveillée.

Votre rapporteur décrit dans le rapport d'information n° (1989-1990) les règles posées par les contrats d'objectifs. Celles-ci sont en fait plus contraignantes et plus dépendantes encore de la tutelle, une fois le contrôle ou plutôt l'information du Parlement supprimée sur ce point.

D'une manière générale, Antenne 2 respecte l'objectif fixé en matière de personnel tandis que, dans le même temps, la durée annuelle de diffusion passe de 5.373 heures en 1985 à 6.642 heures en 1989, donnant ainsi l'exacte mesure (+ 23,6 %) des gains de productivité réalisés.

Les difficultés que l'on pourrait croire nées d'un sur-effectif à Antenne 2 ne le sont pas d'un niveau quantitatif mais, comme l'a constaté un groupe de travail interne sur les relations sociales dans l'entreprise, elles proviennent de son vieillissement.

En effet, la conjugaison d'une très faible mobilité et jusqu'en 1988 d'une non compensation des départs par les embauches a conduit à un vieillissement important du personnel entraînant des dysfonctionnements énumérés par le groupe de travail précité :

- vieillissement global de la population employée ;
- encombrement des filières d'évolution de carrière ;
- "suréquipement" hiérarchique ;
- démobilisation d'équipes entières ;
- constitution de "féodalités".

L'évolution de la répartition des effectifs entre les différentes catégories de personnel confirme la réalité de cette analyse :

Exercices	1985	1986	1987	1988	1989
Administratifs	343,7	336,2	322,4	298,5	275,8
Ouvriers	147,4	145,1	118,3	114,2	106,6
Production	201,4	184,5	173,4	143,9	139,1
Service	55,3	55,6	50,9	48,5	50,5
Technique	196,6	187,7	199,3	185,4	199,1
Encadrement	202,2	216,1	207,6	261	298,3
Journalistes non cadre	227,4	238,3	235,9	238,9	250,4
TOTAL	1.374	1.363,5	1.307,8	1.290,52	1.319,8

On observe que toutes les catégories non cadres connaissent une forte diminution de leurs effectifs (production, techniciens, administratifs), alors que l'encadrement connaît une hausse de 50 % entre 1985 et 1989. En réalité, l'augmentation de l'encadrement ne résulte pas d'une transformation des responsabilités et des tâches des agents, mais du vieillissement de la population, qui provoque un gonflement à l'ancienneté de l'encadrement, corps de débouché pour les administratifs, les techniciens et depuis 1985 de la production.

On observe donc un écart croissant entre les fonctions réelles des agents et leur niveau hiérarchique, ce qui provoque inéluctablement des rancœurs et des insatisfactions et "déstabilise" la gestion de la société tout en ... la rendant plus coûteuse ; à la limite, ce pourrait même devenir une caricature, genre armée mexicaine d'opérette.

2. Les collaborateurs extérieurs

A l'évolution des effectifs permanents, il convient d'ajouter celle des collaborateurs extérieurs (pigistes, occasionnels ou stagiaires).

Exercices	1985	1986	1987	1988	1989
Effectifs permanents	1.374	1.361	1.308	1.290	1.320
Cachetiers pigistes	491	475	521	547	520
Occasionnels	79	55	61	81	91
Stagiaires	10	16	26	25	25
TOTAL	1.954	1.909	1.916	1.943	1.956

Le fait que l'effectif réel soit de près de 50 % supérieur à l'effectif autorisé n'est pas en soi choquant pour une activité de production artistique.

Il convient par contre d'en isoler les occasionnels journalistes qui ont en fait vocation d'intégration et le personnel administratif d'appoint.

L'augmentation des collaborateurs extérieurs a toujours été, pour le secteur public de l'audiovisuel, un moyen de détourner la règle de la fixation budgétaire des effectifs.

3. L'évolution de la masse salariale

L'évolution de la masse salariale suppose que l'on différencie les personnels administratifs et techniques des journalistes qui relèvent de deux conventions collectives distinctes.

Exercices	1985	1986	1987	1988	1989
PERSONNEL TECHNIQUE ET ADMINISTRATIF					
Report des mesures n° 1	+ 2,02	+ 1,44	0	+ 0,72	+ 2,5
Augmentations générales	+ 3,02	0	+ 1,21	+ 1,09	+ 1,44
Mesures catégorielles	+ 0,44	+ 0,11	+ 0,44	+ 0,53	+ 1,09
Mesures individuelles	- 0,23	+ 1,83	+ 2,5	+ 3,1	+ 1,47
Evolution de la R.M.P.P. (1)	+ 5,25	+ 3,38	+ 4,15	+ 5,44	+ 6,5
Glissements divers	0	- 1,18	+ 0,23	+ 1,23	- 0,5
Variations effectifs	+ 3,34	- 1,64	- 6,2	- 1,45	+ 1,04
TOTAL GENERAL	+ 8,59	+ 0,56	- 1,82	+ 5,22	+ 7,04

(1) Remuneration moyenne du personnel permanent.

Exercices	1985	1986	1987	1988	1989
JOURNALISTES					
Report des mesures n° 1	+ 1,86	+ 1,42	0	+ 0,89	+ 2,14
Augmentations générales	+ 3,09	0	+ 1,2	+ 1,16	+ 0,99
Mesures catégorielles	+ 0,62	- 0,09	+ 0,25	- 0,03	- 0,01
Mesures individuelles	+ 2,17	+ 1,93	+ 2,15	+ 3,77	+ 2,67
Evolution de la R.M.P.P. (1)	+ 7,74	3,26	+ 3,6	+ 5,79	+ 5,79
Glissements divers	0	- 2,18	- 0,47	+ 0,64	- 1,72
Variations effectifs	+ 1,15	+ 4,01	+ 0,33	- 0,1	+ 6,5
TOTAL GENERAL	+ 8,89	+ 5,09	+ 3,46	+ 6,33	+ 10,57

(1) Remuneration moyenne du personnel permanent.

Les tableaux ci-dessus permettent de mesurer l'impact des grèves de 1988 sur les exercices 1988 et 1989.

L'augmentation de 10,57 % de la masse salariale des journalistes tient à la nouvelle politique d'intégration des pigistes (37 personnes sur 3 ans), fruit des limitations d'effectifs imposées les années précédentes.

Si on intègre les collaborateurs extérieurs, on aboutit au tableau ci-dessous, qui montre une progression de 27 % des charges de personnel de 1985 à 1989.

Exercices	1985	1986	1987	1988	1989
Personnel permanent	234,3	236,8	238,1	249,2	275,7
Journalistes	84,2	76,1	82,4	85,8	100,8
Pré-retraités	0,1	0,7	3,5	2,5	2,3
Cachets et piges	107,7	106,8	119,9	126,1	130,1
Suppléments de cachets	0	28,7	18,1	19,6	34,4
Renforts et stagiaires	35,3	27,8	35,1	41,8	43,3
Total (en MF)	461,6	475,9	497,1	525	586,6

Exercices	1985	1986	1987	1988	1989
Exercices	1986/1985	1987/1986	1988/1987	1989/1988	1989/1985
Personnel permanent	+ 1 %	+ 1 %	+ 5 %	+ 11 %	+ 18 %
Journalistes	- 10 %	+ 8 %	+ 4 %	+ 17 %	+ 20 %
Pré-retraités	+ 100 %	+ 1.650 %	- 29 %	- 8 %	+ 2.200 %
Cachets et piges	- 1 %	+ 12 %	+ 5 %	+ 3 %	+ 21 %
Suppléments de cachets	0 %	36 %	+ 8 %	+ 76 %	+ 22 %
Renforts et stagiaires	- 21 %	+ 26 %	+ 19 %	+ 4 %	+ 23 %
Total (en %)	+ 3 %	+ 4 %	+ 6 %	+ 12 %	+ 27 %

Ce contournement des règles imposées grâce à l'appel à des collaborateurs extérieurs s'est également traduit par des effets pervers sur la grille des rémunérations.

Cet effet est fortement souligné par la Cour des Comptes relevant que la politique salariale de la chaîne est seulement, en apparence, une politique de resserrement des écarts de rémunération. En fait, c'est une conséquence de la rigueur salariale imposée dans le secteur public, si l'on considère les seuls permanents enserrés dans les grilles de rémunération de la convention collective. Mais, en réalité, si on considère l'ensemble des personnels rémunérés sous forme de cachets, Antenne 2 a creusé les écarts de rémunération des responsables artistiques (réalisateurs, animateurs), au profit de certains personnels administratifs (responsables d'unité de programmes) ou de journalistes, qui ont de la sorte pu obtenir une

augmentation de rémunération échappant aux normes de croissance de la masse salariale.

Cette politique n'a pas été sans influence sur l'éclatement de la grève de l'automne 1988, en raison du sentiment diffus des salariés permanents d'être les laissés pour compte de la politique salariale de la chaîne.

Outre les conséquences sociales de cette évolution et son impact sur l'ensemble de la masse salariale, cette politique de redéfinition de la hiérarchie salariale "par la bande" peut déséquilibrer l'ensemble de la gestion du personnel.

Antenne 2 a donc abandonné au cours de la période 1985-1989, et notamment à partir de 1987, une politique des salaires inspirée des conceptions du service public, en faveur d'une partie considérée comme "stratégique" de son personnel. Elle n'a pas pour autant modifié les règles de gestion relatives à la masse des agents, créant ainsi des tensions extrêmement fortes qui n'ont pas manqué de dégénérer en tensions sociales.

4. La politique de gestion du personnel

Alors que le recours aux cachets confère de la souplesse à la gestion "par le haut", en ce qui concerne le personnel permanent d'Antenne 2, les outils de gestion de carrière dont dispose la société sont limités, voire, même, dans certains cas, inexistantes.

Il n'existe pas d'étude des besoins en personnel, tant quantitatifs que qualitatifs, permettant d'affecter ou de redéployer les effectifs. La gestion du personnel passe par le recours habituel aux personnels occasionnels ou cachetiers, qui permet d'apporter une certaine souplesse au système mais avec nombre d'effets pervers. Ce système :

- ne permet jamais la remise en cause des situations anciennes (une personne absente est remplacée sans que soit "repensée" l'organisation du service et des tâches) ;
- provoque la constitution d'une réserve de personnels intermittents, quasi assimilés à des permanents, qui interdit toute politique de recrutement autre que l'intégration des personnes déjà présentes dans l'entreprise.

En outre, le recours aux personnels sur contrats à durée déterminée contribue à interdire la mobilité interne dans la maison, les postes vacants n'étant pas proposés publiquement et affectés après un examen des candidatures. Il n'existe, de la sorte, pas de gestion de carrière, en raison de l'absence de maîtrise des postes vacants et de gestion prévisionnelle des effectifs et des qualifications.

La rigidité de la convention existante porte certes une part de responsabilité, en figeant les définitions de postes et les métiers des agents, mais la société est également directement responsable : elle a laissé s'installer une gestion des hommes "au fil de l'eau", sans maîtrise aucune de la définition des besoins, pas davantage des affectations, ni des recrutements, ni des carrières....

C- LE PERSONNEL À FR 3

1. Les effectifs

Comme pour Antenne 2, si FR 3 a réalisé d'importants efforts pour réduire ses effectifs comme l'y engageait le Gouvernement en 1987 et 1988, elle a recouru, pour compenser le gel des emplois vacants, aux heures supplémentaires, aux collaborateurs extérieurs et même à l'utilisation de prestataires de services.

	1985	1986	1987	1988	1989	30.6.1990
Effectifs budgétaires de l'année N	3 378	3 397	3 294	3 245	3 245	3 486
Effectif réel rémunéré (décembre N)	3 358	3 383	3 189	3 198	3 186	3 239

Comme le souligne la Cour des Comptes dans son rapport provisoire :

"Tant qu'il existait un effectif budgétaire autorisé, FR 3 avait un nombre important de personnels dits en surnombre, c'est-à-dire en surnombre fonctionnel parce que le poste occupé ne correspondait pas à un emploi budgétaire.

Selon une liste établie par la société à la date du 31 décembre 1989, 132 personnes étaient dans cette situation, qui ont été depuis :

- *soit affectés sur un poste fonctionnel créé dans le cadre de la nouvelle organisation,-*
- *soit réaffectés sur un autre poste fonctionnel existant,*
- *soit licenciés ou en cours de licenciement aux termes d'une procédure de départ négocié,*
- *soit mis à disposition d'autres organismes de l'audiovisuel (6 agents).*

La décision prise par les pouvoirs publics d'abandonner, à compter du 1er janvier 1990, la notion d'emplois budgétaires a facilité une opération vérité sur le nombre des postes de travail que la société juge nécessaires.

Au 31 décembre 1989, les effectifs budgétaires fixés par la loi de finances étaient de 3 245. Au 30 juin 1990, les postes de travail marquent une augmentation de 241 unités dont 152 proviennent de l'intégration des journalistes pigistes et CDD, 53 de la création de postes de travail liés à la

diffusion du journal régional du dimanche (23 journalistes reporters d'images, 28 rédacteurs, 3 rédacteurs en chef adjoints), et 30 d'emplois de personnels techniques et administratifs, le surplus provenant de la réorganisation des structures du siège.

On constate que l'effectif réel rémunéré au 30 juin 1990 (3 239) était certes inférieur à la limite que s'est fixée elle-même la société (3 486), mais qu'il accuse déjà une nette augmentation par rapport à l'effectif réel rémunéré au 31 décembre 1989 (+ 53).

Il est à craindre que l'effectif théorique ainsi imprudemment fixé ne soit, pour la société, une source de pression en faveur de nouveaux recrutements et donc une entrave à la productivité".

Cette analyse mettant en valeur une "opération vérité" sur les effectifs de FR 3, que votre Rapporteur approuve, relativise la déclaration de Mme TASCIA dans une interview au "Monde" du 6 avril 1991 :

"L'irresponsabilité de certains dirigeants ne devrait pas retomber sur les entreprises et leur personnel. Mais il serait encore plus injuste de persister dans l'erreur, de pratiquer la fuite en avant au risque de condamner ces deux chaînes à la régression, voire à la disparition. L'an dernier, alors que nous avons mis en garde les dirigeants contre toute augmentation des effectifs, FR 3 a créé trois cents emplois supplémentaires et Antenne 2 quatre vingts".

Votre Rapporteur constate qu'au 30 juin 1990 l'effectif réel était inférieur à l'effectif budgétaire que s'était fixé la chaîne.

Quant on sait le poids de la tutelle administrative et financière et celui des représentants de celle-ci par la voix du contrôleur d'Etat ou de ses représentants au conseil d'administration, on imagine mal que ce chiffre ait été fixé sans concertation, ex-nihilo, par les dirigeants de la chaîne.

Cette remarque ne signifie nullement qu'il faille céder à la tentation d'aligner l'effectif réel sur l'effectif théorique.

Enfin, votre Rapporteur voudrait souligner que la question des effectifs est quasiment toujours abordée hors de son contexte qui est celui des besoins pour assurer le bon fonctionnement de la chaîne.

Concernant FR 3, Le début des émissions a été fixé en 1990 à 6 h 30 au lieu de 8 h 30 en semaine, soit un accroissement de

10 heures, à 7 h 30 le samedi (+ 1 heure). En fin de soirée, entre Soir 3 et "Carnets de Notes", deux émissions sont programmées au lieu d'une en 1989 en règle générale.

Entre octobre-novembre 1989 et 1990, c'est FR 3 qui a connu le plus grand nombre d'heures supplémentaires. C'est l'ensemble d'informations, magazines et documentaires qui bénéficient d'une plus grande diffusion (plus de 24 heures hebdomadaires).

- Il conviendrait donc, selon votre Rapporteur, de prendre en compte ces gains de productivité avant de porter des jugements à l'emporte pièce sur l'importance des effectifs.

2. La question des journalistes à FR 3

a) Le règlement des disparités constatées en 1988

A la suite de la grève de 1988, un protocole en date du 29 septembre 1988 avait permis de constater les disparités salariales existant entre les journalistes des différentes sociétés du secteur audiovisuel. Ces disparités devaient être résorbées en trois ans, selon le calendrier suivant :

- constat et chiffrage avant le 30 octobre 1988,
- préparation du calendrier de résorption le 30 novembre 1988
- réalisation du plan avant le 31 décembre 1990.

Dans ce constat, il apparaissait que FR 3 se situait au bas de l'échelle tant pour la qualification reconnue que pour la rémunération.

Le 9 mars 1989, a été signé un avenant à l'avenant à la convention collective nationale de travail des journalistes qui a revalorisé la "grille minimale unique" des journalistes avec effet au 1er janvier 1988.

Pour FR 3, 350 journalistes dont 317 journalistes régionaux sur 632, ont bénéficié de ces mesures.

Une fois passé ce premier aménagement uniforme, FR 3 a procédé à la résorption des disparités internes et externes.

Si la question des disparités internes n'a pas posé de problème (coût en année pleine : 1 835 055 francs), il n'en a pas été de

même des disparités externes qui, par définition, supposaient des négociations au niveau du groupe audiovisuel public.

C'est ce qui explique que l'avenant au protocole du 29 septembre 1988 n'ait été signé que le 24 février 1990. Exprimé en point d'indices, le coût global de ces mesures était de 53 040 points d'indice mensuel à rattraper.

Beaucoup plus délicate était la question des journalistes pigistes "permanents".

b) L'intégration des journalistes pigistes "permanents"

Il a paru utile à votre Rapporteur de décrire cette affaire qui fut à l'origine de la grève de novembre-décembre 1990, d'une longueur exceptionnelle (27 jours), qui, finalement, a entraîné la démission du Président commun d'Antenne 2 et de FR 3.

Il convient de rappeler que l'origine du conflit tient à la politique suivie en 1986 et 1987. Pour pallier les inconvénients des réductions d'effectifs, tout en multipliant les éditions nationales, la direction de FR 3 avait alors eu largement recours à des collaborateurs extérieurs.

Ce détournement des règles a connu un début de solution puisque les négociations menées après le conflit social de 1988 avaient prévu d'intégrer les pigistes et membres d'un contrat de travail à durée déterminée, devenus des permanents de fait. Recensés à la fin de 1989, ces personnes étaient au nombre de 157.

L'origine du conflit de 1990 tient non pas à l'intégration elle-même mais à la façon dont celle-ci a été conduite. L'antériorité de la décision montre à l'évidence que la direction de FR 3 n'a fait qu'appliquer les décisions arrêtées en 1988.

Toutefois, les modalités d'intégration ont créé un mécontentement général. En effet, l'intégration s'est faite en deux périodes, en 1990 :

- 105 au premier semestre,
- 47 au second semestre.

Tous n'ont pas été traités de la même façon, puisque la direction générale de la société a décidé d'accorder à ceux qui étaient affectés à la rédaction nationale à Paris (une quarantaine) la qualification de journalistes spécialisés avec le bénéfice immédiat des augmentations indiciaires décidées pour mettre fin aux disparités "externes" (disparités de rémunération entre les journalistes de FR 3

et ceux d'Antenne 2), alors que pour les autres, la mesure était échelonnée jusqu'au 31 décembre 1992.

Cette mesure a été très mal ressentie :

- par les journalistes régionaux intégrés en même temps que les pigistes de la rédaction nationale, qui ne se sont vus reconnaître que la qualification de "reporter d'images" et sont soumis à l'échéancier normal de la mesure de résorption des disparités externes ;
- par les journalistes régionaux plus anciens qui, à certains grades (rédacteurs en chef adjoints), ont vu leur rémunération dépassée par celle de jeunes nouveaux confrères parisiens, dans un moment où, par ailleurs, l'emprise de la rédaction nationale sur le "19/20 h" semblait reléguer à un rôle mineur les journalistes régionaux ;
- par certains journalistes de la rédaction nationale enfin, ayant moins de 20 ans d'ancienneté, qui ont vu leur rémunération dépassée par celles des nouveaux intégrés puisqu'ils étaient, eux, soumis à l'échéancier normal du rattrapage des rémunérations d'Antenne 2.

Cette distinction malheureuse était justifiée par la crainte de la direction de voir les pigistes parisiens, mensualisés depuis plusieurs mois, porter le différent devant les Conseils de Prud'hommes.

La Cour des Comptes ne rejoint pas cette logique puisqu'elle note :

"Il n'est pas du tout certain, enfin, que si la société avait appliqué aux journalistes parisiens le même système que celui qui a été réservé aux journalistes régionaux, les Conseils des Prud'hommes auraient statué en faveur des requérants sous le prétexte que, comme l'indique une note de la direction des ressources humaines au contrôle d'Etat, la société n'aurait pu, en vertu de la règle "nemo auditur propriam turpitudinem allegans", soutenir que les intéressés devaient être intégrés à un niveau de rémunération inférieur à celui qui résultait du montant de leurs piges".

Il est frappant de constater que le conflit déclenché sur cette base d'inégalités de fait s'est rapidement cristallisé sur un objet plus large : celui de la dictature de l'antenne parisienne par rapport aux provinces, faisant apparaître les journalistes de celles-ci comme des journalistes de seconde zone.

La question de l'évolution des carrières est ainsi devenue l'un des thèmes dominants.

Le protocole d'accord signé le 24 décembre traduit fidèlement l'évolution de ce conflit. Il prévoit en effet :

- un plan de rééquilibrage salarial sur les années 1990 à 1992,
- l'engagement d'une évolution durable des carrières des journalistes de FR 3, dont les termes précis doivent être négociés dans les premiers mois de 1991,
- l'ouverture d'une large concertation sur l'évolution des antennes régionales et nationales de FR 3.

Le changement à la tête de la présidence commune a permis la signature de l'accord sur la base des négociations précédentes. Des esprits moins bien intentionnés que votre Rapporteur pourraient presque en conclure que le changement d'homme était une condition sine qua non de l'aboutissement des négociations !

Comme le fait remarquer M. Hervé BOURGES dans une interview de France-Soir en date du 22 décembre 1990 :

"J'ai trouvé à FR 3 une situation bloquée. C'est cette situation que j'ai justement débloquée en recevant les grévistes hier".

A la suite de ce protocole d'accord, un groupe d'experts, composé de M. Guy SERVAT, Contrôleur d'Etat honoraire, de M. Henri SANNIER, journaliste à Antenne 2, et de M. Michel GAZEAU, directeur de la gestion et du développement de TV 5, ont été nommés par M. BOURGES pour examiner avec la direction générale la situation actuelle des évolutions de carrières et les évolutions souhaitables.

L'établissement du Rapport rendu a permis la reprise des négociations le 21 janvier 1991.

Outre le problème immédiat de salaires à l'origine du conflit, qui a pu être réglé en respectant les consignes gouvernementales d'encadrement, votre Rapporteur remarque que les problèmes de fond soulevés par cette grève demeurent entiers.

Enfin, il conviendrait à l'issue d'un conflit particulièrement dur, que la situation qui lui a servi d'origine ne se reproduise pas. La direction générale de FR 3, qui en est parfaitement consciente, a, dès 1990, rappelé que le recours aux journalistes non permanents devait être opéré dorénavant dans des conditions qui ne

puissent leur donner, en aucun cas, droit à intégration, c'est-à-dire, en ayant recours :

- aux contrats à durée déterminée de droit commun pour le remplacement d'un salarié absent ou en cas de surcroît exceptionnel et temporaire d'activité ;
- aux contrats de pige pour la seule collaboration particulière caractérisée, au titre de l'usage constant dans la profession, par :
 - une rémunération à l'acte ou à la journée,
 - la réalisation d'une tâche ponctuelle : intervention journalistique isolée (fabrication d'un sujet...) ou d'une intervention spécialisée qui peut être alors répétitive (tenue d'une rubrique, prestations, des correspondants locaux...).

Toute la difficulté réside dans la tentation de transformer le contrat de pige en contrat à durée déterminée par absence de forme écrite ou non renouvellement formel du contrat à échéance du terme tout en continuant à employer le terme de "pigiste".

Pour se prémunir contre ce glissement et l'aboutissement que constitue la transformation en contrat à durée indéterminée après deux renouvellements, lorsque chaque renouvellement a une durée au plus égale à la durée initiale, dans la limite globale de vingt-quatre mois, la direction générale prescrit :

- la forme écrite,
- l'inscription de la date de l'échéance du terme,
- la définition précise de l'objet.

Avec une certaine solennité, la direction générale a indiqué *"qu'ordre est donné aux administrateurs et comptables concernés de signaler toute anomalie à cet égard et de refuser la liquidation et la paie des piges répétitives susceptibles de créer une situation anormale. La paie de toute prestation effectuée en violation des règles sera effectuée, au siège, par la direction déléguée à la gestion elle-même, après explication écrite du responsable de la rédaction concernée"*.

Votre Rapporteur sera donc particulièrement vigilant sur ce point lors de l'examen de la loi de finances pour 1992.

En Conclusion, outre l'aspect purement salarial, le conflit a coûté 19 millions de francs de moins-values publicitaires à la régie FR 3. La part de marché de FR 3 en décembre 1990 est en effet tombée à 9,9 % soit un recul de deux points par rapport à novembre.

CHAPITRE V

-§-

LA PUBLICITE SUR LES CHAINES PUBLIQUES

A -LA REGIE PUBLICITAIRE D'ANTENNE 2

1. Les relations chaîne / régie

Votre rapporteur l'a maintes fois souligné, l'une des principales caractéristiques de la gestion d'Antenne 2 consiste pour cette chaîne à ne pas être majoritaire dans sa régie.

Certes, il est aisé de prétendre que puisque l'Etat est le seul actionnaire d'Antenne 2, la liberté d'actionnaire principal de la chaîne dans sa régie aurait peu d'influence sur les décisions.

Ceux qui tiennent ce raisonnement légitime, par conséquent, l'intervention de la tutelle dans la gestion quotidienne du secteur public -ce qui est contraire aux souhaits des gouvernements successifs et du Parlement qui -au contraire- ont voulu que la gestion de l'audiovisuel public se confonde avec celle d'une entreprise privée.

Dans ce contexte, ne pas reconnaître une liberté d'action à Antenne 2 sur sa propre régie publicitaire revient à priver l'entreprise de toute autonomie puisque la publicité -contrairement à FR3- représente près de 50 % de ses ressources.

Votre rapporteur note avec satisfaction que cette analyse est reprise point par point par la Cour des Comptes dans son rapport 85-89, avec actualisation 90, sur Antenne 2.

Reste à savoir si la voix de la Cour sera mieux entendue que celle du Parlement ?

La Cour relève en effet que :

"La Régie Française de Publicité / Antenne 2 (R.F.P. / A2) est une filiale à 51 % de la R.F.P. et à 49 % d'Antenne 2.

Contrairement à FR3, qui est majoritaire dans sa régie Espace 3, Antenne 2 ne détient pas la majorité chez son régisseur. Cette situation a pu créer des tensions et des incompréhensions entre les deux sociétés, notamment de la part d'Antenne 2 qui estime ne pas pouvoir suffisamment contrôler la politique commerciale et tarifaire de sa régie. De son côté, celle-ci reproche à la chaîne de ne pas l'associer suffisamment à la politique de programmation, alors que sa connaissance du marché publicitaire pourrait être utile à la chaîne.

La situation juridique de la chaîne face à sa régie est atypique par rapport à celle de ses concurrents, qui sont actionnaires majoritaires -souvent à 100 %- de leur régie et en contrôlent la politique tarifaire et commerciale par ce biais. Lorsque la régie n'est pas une filiale de l'annonceur, le régisseur se porte garant d'un chiffre d'affaires minimum, ce qui assure la régulation du système.

En tout état de cause, la situation actuelle, qui relève d'un héritage ancien -la survivance de la R.F.P.-mère sans objet réel- et qui par ce truchement fait échapper à la chaîne le pouvoir de nomination des dirigeants de la régie et le contrôle de la politique de sa filiale, rend malaisée la collecte des ressources publicitaires de la chaîne, pourtant déterminante.

Les tensions qui en découlent ont été avivées à partir du moment où les objectifs de recettes publicitaires n'ont pu être remplis par la Régie. Ainsi, dès le mois de décembre 1988, voit-on discuter au Conseil d'administration d'Antenne 2 le problème du statut de la régie. "M. Guy Servat (contrôleur d'Etat) a ajouté que la construction juridique dans laquelle se trouvent les filiales de la régie lui paraît complètement périmée, que la situation de la R.F.P.-mère doit trouver son terme, ce qui est conforme au point de vue du ministère des finances, et que la société devrait poser le problème du rachat des parts détenues par la R.F.P. dans sa filiale R.F.P. / A2."

De très vives tensions se manifestent particulièrement à compter de fin 1989, c'est-à-dire à un moment où, la perte d'audience s'aggravant, les recettes publicitaires chutent tandis que les déficits se creusent.

La Cour des Comptes, qui reproduit certains échanges du Conseil d'administration, montre clairement l'inquiétude des dirigeants de l'époque qui s'interrogent sur la politique commerciale à élaborer :

"En septembre 1989, après que la Régie ait annoncé une insuffisance des ressources publicitaire de 250 MF, les responsables d'Antenne 2 s'interrogent, au cours de la séance du Conseil d'administration, sur sa politique commerciale : "En ce qui concerne la recette publicitaire, le Président Philippe Guilhaume a constaté comme M. Guy Servat que le décalage entre la perte d'audience et la perte de ressources publicitaires est très significatif, ce qui nécessite une interrogation sur la politique commerciale à élaborer dans les prochaines semaines. TF1, malgré une perte d'audience supérieure à celle d'Antenne 2, a développé ses ressources publicitaires par la politique commerciale agressive menée par sa régie".

On retrouve les mêmes questions et incompréhensions au sein des conseils d'administration de la régie, où siège traditionnellement le directeur général d'Antenne 2. Ainsi, le 1er février 1989, M. Francis Brun-Buisson demande : *"A quelle date se sont produites les annulations de février et sur la foi de quel constat d'audience ?". Il estime que compte tenu du renforcement de l'audience sur Antenne 2 depuis la fin de l'année 1988, les annonceurs auraient dû être incités à maintenir leur programmation".*

Une autre intervention de Francis Brun-Buisson reflète bien la différence de philosophie entre la régie, désireuse de conserver sa compétitivité "prix" auprès des annonceurs et celle de la chaîne : *"Il y aurait lieu d'insister sur l'élément promotionnel de l'image de la chaîne et non pas seulement sur celui des écrans publicitaires, "les ménagères de moins de cinquante ans" ne devant pas être un critère unique d'investissement."*

Les critiques de la régie vis-à-vis de la chaîne sont formulées par M. Alain Fourcade, Président de RFP / A2, lors du conseil du 17 janvier 1990 : *"Le Président regrette que l'absence totale de concertation entre la Régie et Antenne 2 n'ait pas permis depuis quelques mois l'optimisation des résultats commerciaux et la mise en place de moyens permettant d'engager 1990 de façon satisfaisante. Le Président souligne l'absence de réunion de travail avec la chaîne sur la politique commerciale et tarifaire 1990, en dépit de demandes formulées à cet effet fin septembre et courant octobre 1989. Des propositions tarifaires détaillées ont été dès lors transmises par écrit à Antenne 2 le 22 octobre 1989, en soulignant l'importance d'une décision rapide sur les réajustements tarifaires nécessaires, et sur l'ensemble de la politique commerciale proposée."*

Le 11 avril 1990, la tension arrive à son paroxysme : *"A l'examen du projet de rapport du Conseil, les représentants d'Antenne 2 considèrent ce projet, en son état, difficilement acceptable tant par son contenu mettant en cause la programmation d'Antenne 2 que par son*

positionnement paraissant oublier que le rôle de la Régie Publicitaire est d'être au service de la chaîne avec, comme mission, non pas de critiquer ses produits mais de les valoriser et de les vendre le plus efficacement possible."

Les raisons de ces tensions sont clairement indiquées par la Cour :

"L'absence de majorité de la chaîne dans la régie conduit à aviver les tensions entre les deux sociétés, qui mènent chacune leur politique sans concertation et dans un climat de défiance réciproque, renforcé par la baisse d'audience de la chaîne et la chute des recettes publicitaires. La régie n'est pas associée à la définition de la politique des programmes -tradition de service public oblige ?- et la chaîne a le sentiment que la politique commerciale de la régie ne valorise pas suffisamment la qualité "service public", et brade l'espace en anticipant, par la baisse des tarifs, la diminution de l'audience.

Et la Cour de conclure :

"Ces tensions et incompréhensions multiples, qui demeurent très vives tout au long de l'année 1990, n'ont pas pour seule origine l'inadaptation du statut juridique de la régie. Celui-ci conduit cependant à envenimer le débat et à interdire que le conflit entre les deux protagonistes soit tranché par l'un ou par l'autre, faute de véritable relation de dépendance de la régie vis-à-vis de la chaîne. Seul l'Etat pourrait en l'espèce jouer le rôle d'arbitre, mais outre que cette intervention paraît contraire au respect de l'autonomie de gestion des deux sociétés, elle serait probablement inefficace vu la technicité des problèmes. La situation juridique actuelle paraît à tous égards la plus mauvaise possible pour la chaîne et pour la régie".

Votre rapporteur ne peut que souhaiter que le Gouvernement prenne enfin en compte ces arguments de bon sens.

2. L'évolution des ressources

Le marché de l'achat d'espace télévisuel a été totalement bouleversé par les modifications successives du paysage audiovisuel français depuis 1985.

D'un marché d'offreur, du fait du contingentement volontaire de l'espace par le secteur public, on est passé à un marché de demandeur dans lequel une concurrence acharnée oppose les différences les unes aux autres.

De plus, d'un marché presque purement quantitatif on est passé à un marché de plus en plus qualitatif dans lequel les études des écrans publicitaires et des besoins des téléspectateurs ont pris une place déterminante dans la stratégie commerciale. La politique des "duos" préconisée par la présidence commune des régies et qui propose aux annonceurs un couplage A2 - FR3 selon diverses catégories socio-professionnelles ou selon diverses tranches d'âge, est à cet égard significative.

Enfin, le marché lui-même a vu l'irruption d'un nouvel intervenant avec les centrales d'achat d'espace qui agissent comme grossiste entre annonceurs et médias, mais, aussi, et de plus en plus, comme conseil emplant ainsi sur le rôle traditionnel des agences de publicité.

Comme le souligne à juste titre la Cour des Comptes, face à ce nouvel "ordre de bataille", la régie publicitaire d'Antenne 2 n'était pas nécessairement la mieux armée, notamment en raison des faiblesses de l'audience et de la programmation de la chaîne. Plusieurs éléments se sont conjugués pour rendre la vente d'espace délicate. Tout d'abord en période de baisse de l'audience les acheteurs auront tendance à différer ou annuler leurs achats d'espace pour éviter de surpayer l'audience achetée. Ensuite, l'audience d'Antenne 2, qui se caractérise par une sur-représentation de la population âgée et une faiblesse corrélative des ménagères de moins de 50 ans, est moins attractive que d'autres pour les annonceurs. Enfin, en période de glissement d'audience, Antenne 2 a été contrainte de multiplier les tentatives de renouvellement de sa grille pour enrayer sa chute, ce qui accrut l'incertitude sur les audiences à venir, et donc à une défiance des acheteurs d'espace.

L'affaiblissement de l'audience d'Antenne 2 a été d'autant plus lourde de conséquences qu'elle a touché avant tout la tranche 18 H - 20 H 30, qui représente le carrefour stratégique pour les chaînes, en raison des tarifs pratiqués et des rentrées de recettes publicitaires qu'il représente (70 % du total).

Antenne 2 souffre également d'un handicap structurel par rapport à ses concurrents privés : l'interdiction de couper les émissions par des écrans publicitaires. Un tel diktat conduit à allonger la durée des écrans entre les émissions, favorisant l'évasion des spectateurs vers les chaînes concurrentes ; de plus, on diminue l'impact des messages

diffusés, ce qui provoque une décote des écrans proposés sur les plages publicitaires.

Une étude de la direction du développement de la régie montre qu'au premier semestre 1990 l'audience moyenne des émissions (pour les ménagères de moins de 50 ans) était de 19,2 %, alors que les écrans publicitaires ne réalisaient qu'une audience de 16,2 %, soit une décote de 16 % d'audience. TF1, à l'inverse, a une audience de ses écrans publicitaires (48,4 %) plus forte que celle de ses émissions (41 %). On constate ainsi que le rapport des parts d'audience des deux chaînes est de 1 à 2,1 pour les émissions et de 1 à 3 pour les écrans publicitaires, creusant le handicap d'audience initial de la chaîne de service public.

Cette évolution de l'audience qui passe de 30,5 % en mars 1988 à 22,6 % en mars 1990 s'accompagne donc inévitablement d'un effondrement des tarifs des écrans publicitaires.

Evolution du prix des écrans représentatifs de la grille 1989-1990

EXERCICES	1/1/88	1/1/89	1/3/89	1/9/89	1/1/90
Mercredi 20 H	522.800	522.800	386.600	386.600	485.100
Jeudi 20 25	703.400	738.500	738.500	738.500	454.500
Dimanche 20 H	476.900	476.900	476.900	476.900	310.500
Mardi 19 H 30	327.100	168.200	168.200	60.300	61.900
Vendredi 19 H	106.700	75.500	75.500	75.500	77.500
Mercredi 12 H	167.200	215.900	215.900	215.900	221.700

Tous les écrans ont subi une érosion forte de leur prix de vente (à l'exception du mercredi 12 H 55), allant jusqu'à 35 % pour le jeudi 20 H 25 et plus de 80 % pour le mardi 19 H 30. Cette évolution tarifaire est la conséquence directe de l'effondrement de l'audience dans la tranche 18 H - 20 H 30, comme le montrent les tableaux suivants qui comparent l'audience de mars 1989 à celle de mars 1990 et l'évolution des tarifs de publicité sur la même plage horaire.

Evolution de l'audience des heures de grande écoute

(En part d'audience médiamétrie :
1 point = 200.000 foyers)

Audience	Mars 1988	Mars 1990
18 H	3,4	3,2
18 H 30	9,5	6,6
19 H	12,7	5
19 H 30	14	5
20 H	19,5	9,5
10 H 30	20,8	9,8

Evolution des tarifs de 18 h à 20 h 30 (en francs)

EXERCICES	1985	1986	1987	1988	1989	1990
18 H	65.900	83.700	123.800	120.200	64.700	66.500
18 H 30	84.800	106.000	84.000	92.500	67.900	59.100
19 H	207.700	207.700	227.700	113.000	75.500	77.500
19 H 30	276.500	298.600	337.700	346.300	130.200	71.800
20 H	328.000	380.300	455.900	450.700	244.800	144.400
20 H 30	320.900	405.900	480.400	613.100	613.100	345.200

On mesure donc mieux, à l'étude de ces tableaux, les difficultés de la régie publicitaire contrainte d'accompagner l'effondrement de l'audience notamment aux heures de grande écoute, les plus rémunératrices en termes d'écrans.

Ces difficultés accroissent "l'effet tunnel" déjà décrit dans le rapport d'information du printemps 1990. L'interdiction des coupures oblige Antenne 2 à programmer des pages de publicité longues que le téléspectateur déserte en "zappant" au bénéfice d'une émission concurrente.

Le fait que la règle ait voulu compenser la baisse de prix par un accroissement de ces "tunnels" n'a fait que contribuer à la dévalorisation davantage auprès des annonceurs.

EXERCICES	1985	1986	1987	1988	1989
Heures de pub. diffusées	158	166	183	172	230
Ventes H 1 (en MF)	1.530	1.925	2.127	1.838	1.627
Prix de l'Heure vendue (en MF)	9,68	11,60	11,62	10,69	7,07

Entre 1987 et 1989, le prix de l'heure de publicité vendue par la régie d'Antenne 2 a baissé de 40 %, passant de 11,62 MF à 7,07 MF. Pendant la même période, l'audience moyenne de la chaîne a connu une chute de 25 % (passant de 32 % à 24 % de parts de marché). L'amplitude plus grande de la baisse du prix de l'heure de publicité est due à l'effet de l'affaissement de la chaîne aux heures de grande écoute.

L'évolution de l'audience a également eu un impact sur l'ampleur des annulations de commandes enregistrées et les réductions tarifaires accordées par la régie.

Le montant des annulations d'achat d'espace a considérablement augmenté à partir de 1988 :

	Annulations	Nouvelles programmations	Solde
1988	654 MF	401,8	- 252,2
1989	1.028 MF	791,6	- 236,4

Les nouvelles commandes n'arrivent pas à compenser les annulations.

Mieux encore, en dépit d'une importante baisse des tarifs, la régie a dû ajouter le montant des ristournes de manière à compenser le manque d'attractivité des tarifs.

Selon la Cour des Comptes :

"Le montant prévisible des rabais et ristournes accordées continue donc de s'accroître en 1990. La comparaison avec le dernier exercice n'ayant pas connu de ristournes significatives démontre l'impact de cette politique sur les ressources d'Antenne 2. En 1988, pour 2,2 milliards de F

de vente d'espace par la régie, la chaîne a touché 1,8 milliard, soit plus de 80 % de l'espace facturé. Deux ans plus tard, en dépit de la baisse drastique des prix de vente des écrans, pour 2,1 milliards de F d'espace vendu, la chaîne ne toucherait que 1,5 milliard de F, soit 70 % de l'espace facturé."

Le montant des ristournes accordées serait alors à 205 millions de francs.

Face à cette chute de l'audience et donc des recettes publicitaires, la question se pose de savoir si la gestion de la chaîne ou de la régie ont aggravé ou compensé le mouvement ?

La Cour relève que les difficultés et les incertitudes de 1990 qui se situeraient dans la ligne de celles des années précédentes ont été aggravées par le retard pris dans la mise en place de la grille de septembre.

On se souvient en effet des circonstances du départ de Mme Eve Ruggieri en avril 1990, puis de l'interview du directeur général d'Antenne 2 avant la nomination à la tête de la direction des programmes de Mme Dominique TRENKA en juillet 1990.

Ces incertitudes ont été aggravées par les atermoiements de programmation dans la tranche stratégique 18 H 30 - 20 H, pour laquelle plusieurs essais malheureux ont eu lieu avant l'arrivée de M. Sérillon et l'effondrement de l'audience de cette tranche éminemment stratégique.

Dans ces conditions, on comprend l'attentisme des annonceurs.

Concernant la politique menée par la régie, la Cour note que :

"Il ne semble pas cependant que la politique de rabais et de baisse des tarifs de la régie ait été nettement au-delà des conséquences inéluctables des mauvaises performances de la chaîne, la régie ayant conservé une part du marché de la vente d'espace proportionnelle à celle de l'audience de la chaîne en 1989 (22 %), compte tenu également des caractéristiques particulières du public de la chaîne et des contraintes réglementaires relatives à l'absence de coupure des émissions."

Pour l'exercice 1991, la fixation du montant prévisible des recettes publicitaires d'Antenne 2 à 1.462,5 MF dans la loi de finances serait réaliste et atteignable.

La stabilisation de l'audience et un changement souhaitable des méthodes de travail entre la chaîne et la régie devraient permettre, selon votre rapporteur, d'aborder l'année 1991 dans des conditions assainies.

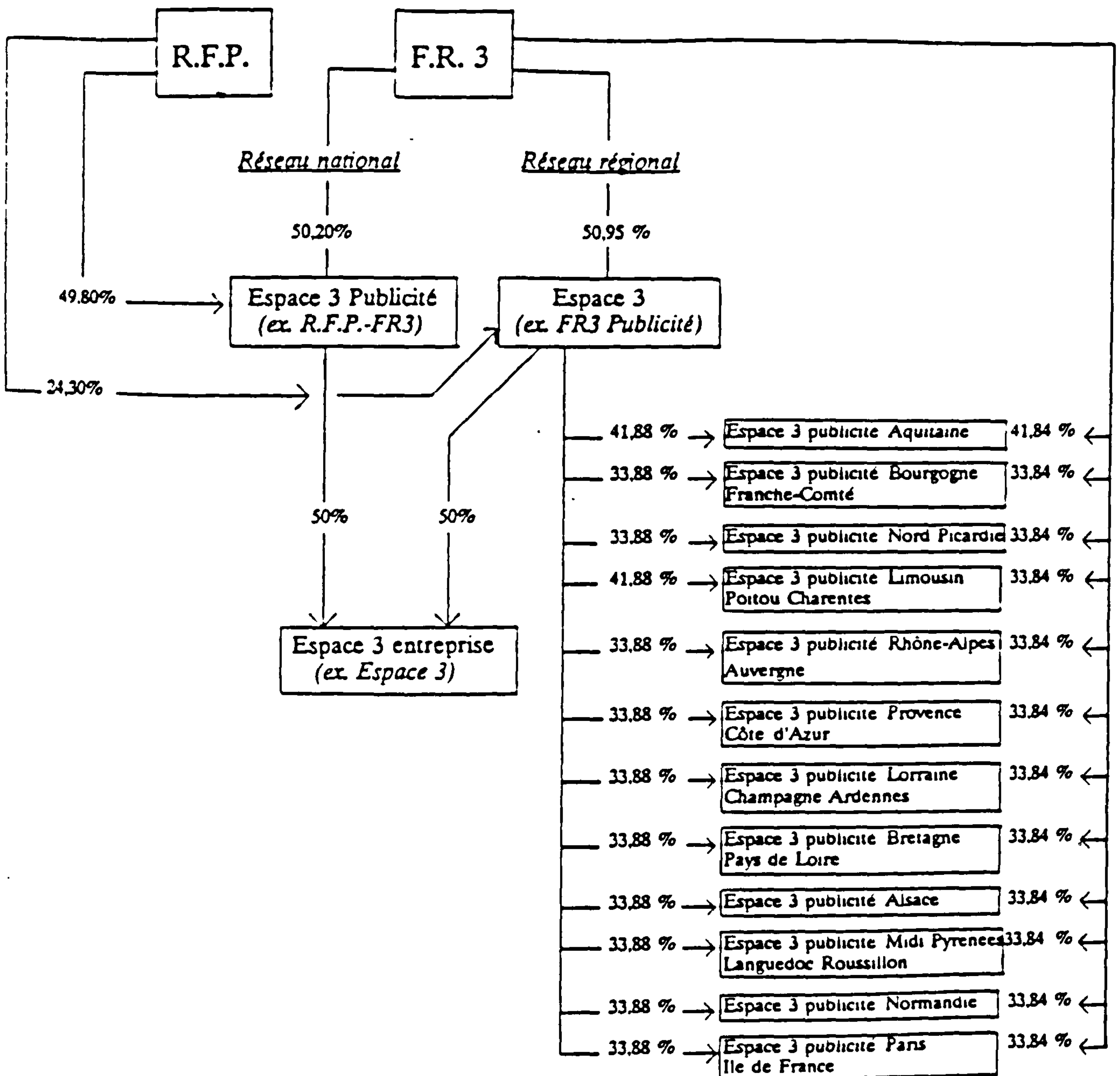
Il n'est toutefois pas de bonne gestion que le droit et le fait restent trop longtemps éloignés l'un de l'autre.

C'est pourquoi il serait indispensable de faire en sorte que l'entreprise publique Antenne 2 dispose de la majorité dans sa propre régie.

B - LES RÉGIES PUBLICITAIRES À FR 3

1. L'organisation des régies

A la suite de l'autorisation de la publicité accordée à FR 3 par la loi du 29 juillet 1982, deux réseaux de collecte ont été créés aboutissant à une organisation complexe que la Cour des Comptes qualifie à juste titre d'illogique :



FR 3 dispose ainsi d'un réseau national géré par "Espace 3 Publicité" et d'un réseau régional qui regroupe douze sociétés distinctes au sein d'une holding "Espace 3".

Une société détenue provisoirement par ces deux réseaux, "Espace 3 Entreprise", gère la communication institutionnelle.

On notera que FR 3 est majoritaire dans ces deux réseaux à hauteur de 50,20 % pour "Espace 3 Publicité" et de 50,95 % pour "Espace 3".

Le capital de la holding (FR 3 Publicité, puis Espace 3) est réparti entre :

- FR 3 :	50,95 %
- R.F.P. :	24,30 %
- Havas :	12,15 %
- la Société financière de publicité régionale :	12,20 %
- l'Union des Annonceurs (U.D.A.) :	1 action
- l'Association des Agences de Conseil en Communication (A.A.C.C.) :	1 action
- le Syndicat de la Presse Quotidienne Régionale (S.P.Q.R.) :	1 action
- la Fédération Nationale de la Presse Française (F.N.P.F.) :	1 action

Le capital des sociétés régionales appartient, en règle générale, pour environ un tiers à FR 3, pour environ un tiers à la holding Espace 3 et pour environ un tiers à la Presse Quotidienne Régionale.

Cette situation paradoxale a été rectifiée en juin 1987 avec la création d'une présidence commune aux deux réseaux et une réunification fonctionnelle et opérationnelle des deux sociétés.

L'effort de réorganisation s'est arrêté là en 1987 sans aller au bout d'une logique selon laquelle les deux sociétés auraient fusionné en une entité juridique unique entraînant la sortie des actionnaires privés de leur capital.

Un pas supplémentaire a été la constitution d'une entité commune pour les régies publicitaires.

Votre Rapporteur note le paradoxe relevé par la Cour des Comptes :

"La mission d'étude confiée le 4 août 1988 par le Ministre délégué chargée de la Communication au Président de la R.F.P. et portant sur l'opportunité d'un rapprochement des régies publicitaires du service public (Antenne 2 et FR 3) a donné lieu à un rapport dont il semblerait résulter que la fusion des sociétés de régie n'apporterait rien, pas plus qu'une présidence commune dont il ne pourrait résulter au mieux que quelques effets de synergie. Il est vrai que l'auteur du rapport se plaçait dans une optique de suppression de la publicité sur FR 3.

Les décisions prises par les autorités de tutelle vont rigoureusement à l'inverse de ces observations puisqu'une présidence commune a été installée alors que, contrairement à ce qui fut décidé pour les deux chaînes de télévision du service public, la loi n'en faisait pas obligation, recommandant simplement une recherche de synergies pour certaines opérations".

2. Le fonctionnement des régies en 1990

Les performances de 1990 sont jugées satisfaisantes par Mme Christiane DORÉ, présidente de la régie commune d'Antenne 2 et de FR 3.

"Ce n'est pas étonnant pour FR 3, qui bénéficie d'une vraie ligne éditoriale et d'une stabilité des programmes qui sécurisent les annonceurs".

C'est ainsi qu'en 1990, pour un montant fixé en loi de finances de 460 millions de francs, la régie de FR 3 a réalisé 548 millions de francs de recettes.

Pour autant, votre Rapporteur souligne une certaine fragilité de l'environnement de la régie de FR 3. Cette fragilité est due à sept éléments :

- 1) 75 % du chiffre d'affaires dépend de quatre clients (interview de Mme DORÉ à "Décisions Média" de mars 1991);
- 2) une concurrence accrue du fait de la diminution de la croissance du marché publicitaire, de la relance de La Cinq et de la pression de M6 sur l'ouverture des écrans publicitaires locaux ;

- 3) l'interdiction de la publicité de certains secteurs et notamment de la distribution ;
- 4) l'interdiction de couper les émissions et la menace de voir autorisée une seconde coupure pour La Cinq et M6 ;

Mme DORÉ juge "extravagante" cette hypothèse et déclare dans une interview au "Monde" des 25-26 novembre 1990 :

"Autoriser les coupures multiples dans un marché stagnant provoquerait un transfert, une véritable fuite des annonceurs vers les télévisions commerciales".

- 5) le fait que la durée maximum par heure glissante qui peut être consacrée à la publicité soit limitée à 10 minutes sur FR3 alors qu'elle est de 12 minutes ailleurs ;

Votre Rapporteur avait déjà réclamé cette modification du cahier des charges de FR3 car elle n'a pas de raison d'être.

- 6) la concentration de l'offre publicitaire sur FR3 est particulièrement préoccupante. Le "19-20" totalise 48 % du chiffre d'affaires de la chaîne et 90 % des recettes sont réalisées entre 18 h 30 et 22 h 30 contre 70 % pour Antenne 2.
- 7) le poids de la présence de la Sept sur FR3 le samedi, estimé à 40 millions de francs de manque à gagner annuel. Certes, on peut espérer, qu'à la fin de l'année 1991, FR3 retrouvera sa liberté éditoriale pleine et entière. Il n'en demeure pas moins qu'en 1990, ce manque à gagner n'a été compensé que par 9 millions de francs de recettes provenant des excédents de la redevance...

Dans son rapport de 1991, la Cour des Comptes tente d'évaluer l'efficacité du système en raisonnant sur l'ensemble des produits du groupe ; elle distingue le dispositif national du dispositif régional selon le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)	Dispositif national	Dispositif régionalisé	Total
Ventes d'espaces publicitaires			
Produit brut	531	256,2	787,2
Réductions sur ventes (1), primes	- 45,5	- 25,3	- 70,8
Commissions d'agences	- 72,8	- 34,6	- 107,4
Escompte sur paiement comptant	- 7,3	- 3	- 10,3
Total avant taxes et commissions ou frais de régie	405,4	193,3	598,7
Taxes parafiscales sur la publicité (2)	- 5,0	- 2,9	- 7,9
Commissions ou frais de régies sur publicité	- 35,4	80,6	- 116
Intéressement de l'opérateur commercial	-	- 3,2	- 3,2
Net à répartir sur vente d'espaces publicitaires	365	106,6	471,6
			- 0,7
Parrainage	24,5	2,9	
Commissions d'agences	- 0,7	-	21,8
			- 6,5
Vente d'espaces libres	20,3	1,5	
Commissions	6,2	- 0,4	513,5
Net total à répartir	402,9	110,6	
Versements à FR 3			397,1
Ecrans publicitaires			45,4
• marque	310	87,1	26,7
• collective	25,8	19,6	15,1
Parrainage	23,8	2,9	7,9
Location d'antenne	14,1	1	21,3
Frais techniques	7,9	-	
Versement à R.F.P.	21,3	-	513,5
Total	402,9	110,6	
			5,4
Apports des régies à FR 3			1,7
• dividendes	2,5	2,9	6,4
• frais avant programme	0,3	1,4	11
• études et sondages	0,8	5,6	0,8
• promotion de la chaîne	9,4	1,6	3,2
• relations publiques	0,8	-	
• contributions aux frais de diffusion	3,2	-	37,1
Contribution des régies	17	20,1	529,3
Apport total des régies à FR 3 (sauf versement R.F.P.)	398,6	130,7	

Reductions sur ventes : réductions accordées pour ventes de dernière minute, tarifs préférentiels accordés sur certains écrans, primes de fin d'année aux acheteurs ayant dépassé leur objectif fixé en début d'année. Ces ménagements sont prévus dans les conditions générales de vente.

Taxe spéciale sur la publicité télévisée et taxe versée au profit du fonds de soutien à l'équipement.

La Cour des Comptes note une moins forte rentabilité du réseau régional :

"Ainsi, le rapport entre le montant restitué à FR 3 et le produit brut, qui ressort à 72 % pour le dispositif national, tombe à 43 % pour le système régional. Après intégration des apports en trésorerie des régies, les taux s'élèvent respectivement à 75 et 51 %.

A l'évidence, le dispositif régionalisé est moins rentable que le dispositif national, même après la réintégration des importants apports de trésorerie faits à la chaîne. Ceci provient de la lourdeur des structures régionales déjà évoquée.

Il est encore moins rentable quand on se souvient que plus de 80 % (79,6 %) du chiffre d'affaires brut provient d'annonceurs nationaux qui diffusent dans les écrans régionaux à partir des douze régions et au sujet desquelles on ne devrait donc pas parler de publicité régionale.

Enfin, il faut souligner que si le réseau de collecte régional apporte 10 % environ du chiffre d'affaires total généré par la région, cet apport pourrait être beaucoup plus important si les directions régionales étaient intéressées aux résultats de cette collecte".

3. L'organisation de la présidence commune en 1991

Contrairement à l'institution de la présidence commune des sociétés Antenne 2 et FR 3, la nomination d'un président unique pour les régies ne découle pas de la loi mais de la volonté du Gouvernement.

Il n'y a donc juridiquement pas de présidence commune mais un président de chacune des quinze sociétés de régie de FR 3 et de la régie d'Antenne 2 qui est le même.

Cette circonstance explique sans doute en partie les rapports difficiles des deux présidents en 1990.

La Cour des Comptes relève à travers les comptes rendus des conseils d'administration un certain nombre de dysfonctionnements et une mauvaise circulation de l'information des stratégies mises en oeuvre.

Ces dysfonctionnements sont dus principalement aux changements d'habitude nécessaires dès lors qu'existe une structure

centrale théoriquement chargée de vendre un espace que la chaîne avait l'habitude de traiter directement.

Il est néanmoins certain que les difficultés de personnes -comme le souligne la Cour des Comptes- ont aggravé cette situation.

Quoi qu'il en soit, l'organigramme des régies a subi une modification importante en septembre 1990 qui aboutit, selon votre Rapporteur, à une structure plus efficace.

"A partir d'aujourd'hui, il n'y a qu'une seule régie avec une seule direction générale qui fonctionne de façon collégiale" a souligné Mme DORÉ, ajoutant par ailleurs: "On verra par la suite quelles sont les possibilités de concrétiser ce rapprochement sur le plan juridique... s'il est nécessaire de le faire".

Mme DORÉ a décidé la mise en place d'une direction générale commune avec deux directeurs généraux : M. Jacky CHATELAIN pour "Publicité Antenne 2" et Mme Mady CHABRIER pour "Espace 3". A cette direction générale est rattaché le développement. Le directeur en est M. Jean MOUSSET qui assure également le développement informatique (minitel) pour la France et l'étranger ; celui-ci était précédemment directeur marketing et commercial de "Publicité Antenne 2".

Quatre directions, rattachées à la direction générale, sont créées :

- une direction marketing-études sous la responsabilité de M. Jean-Claude LIORET, entré en avril dernier pour assurer la direction commune marketing-études chaînes et régies d'Antenne 2 et FR 3. Il est assisté de Mme Dominique JUCHS, directeur des études pour le secteur annonceurs (elle était précédemment directrice des études d'Espace 3), et de M. Fabrice SCARDIGLI, directeur des études du secteur audiences programmes (il était jusqu'alors directeur adjoint du marketing et des études de Publicité Antenne 2) ;
- une direction commerciale dotée prochainement d'un animateur. Elle est composée de Mme Brigitte MONCHABLON, directrice commerciale sur Espace 3, et de Mme Martine VALS, directrice des ventes de Publicité Antenne 2 ;
- une direction communication, relations extérieures : la communication (relations avec les professionnels) animée par M. Pascal BESSON, jusqu'alors uniquement responsable de la communication Espace 3 ; les relations extérieures (relations de la présidence et des

relations presse) animées par M. Marc GILLES, qui est en outre présentateur de Espace 3 Entreprises ;

- enfin, une direction administration et secrétariat général complète le dispositif. Elle est assurée par M. Alain ROBERT, directeur administratif et financier d'Espace 3, et M. Claude LECOMTE, secrétaire général de Publicité Antenne 2.

En ce qui concerne le partenariat, une direction de création unique Antenne 2 et FR 3 est en cours de structuration ; un animateur doit rejoindre prochainement cette direction qui est rattachée au département commercial.

Une commercialisation commune pour certains produits est par ailleurs utilisée.

Ainsi, Publicité Antenne 2 et Espace 3 mettent en commun leurs moyens de gestion, l'informatique, leurs approches marketing et l'ensemble de leurs compétences. Elles le font pour renforcer leur efficacité et proposent, tout en conservant leurs lignes autonomes, plusieurs nouveaux produits. Elles commercialisent, ensemble, des spots autour d'émissions ayant une cible privilégiée et thématique : duo "fiction" pour les actifs ; duo "news" : journaux d'information, reportages et documentaires ; duo "sports" : cible hommes ; duo "4-14 ans" : enfants.

Ces différentes formules permettent d'optimiser les plans médias sur des catégories socio-professionnelles parfaitement ciblées.

Devant cette modification unilatérale, fonctionnelle mais non juridique, la Cour des Comptes note :

"En procédant à une fusion de fait de l'ensemble des régies publicitaires du secteur public télévisuel, Mme DORÉ a posé les jalons d'une réunification juridique qui apparaît inévitable. Se posera alors le problème de la place qui sera réservée au réseau régional, dans la nouvelle structure.

Ce pourrait être une régie unique qui fonctionnerait avec des correspondants régionaux rémunérés au pourcentage, ou une régie nationale (après la fusion d'Espace 3 Publicité et de Espace 3) avec le maintien des douze sociétés régionales. En faveur de cette seconde hypothèse, on pourrait faire valoir que les surcoûts dont il vient d'être question sont compensés par les avantages résultant d'un conseil d'administration local qui en ferait un lieu de rencontre entre la presse télévisée et la presse écrite. Si cette dernière décision était retenue, ce ne serait pas pour des raisons économiques".

Si l'on ne peut que souhaiter une plus grande efficacité dans l'intérêt des chaînes du service public, le bilan en 1991, pour largement positif qu'il soit, est néanmoins nuancé.

4. Le bilan de la présidence commune

Mme DORÉ peut légitimement -selon votre Rapporteur- se prévaloir d'un bilan positif en 1990.

Il est évident que les performances pour FR 3, tant en matière d'écrans publicitaires que de parrainage, sont d'environ 30 % supérieures à la prévision de la loi de finances pour 1990.

Le fait en 1991 d'avoir reconduit cette prévision peut être qualifié de réaliste compte tenu du ralentissement global du marché. Cet objectif devrait donc être atteint sans problème par les régies de FR 3.

Concernant Antenne 2, l'objectif fixé imprudemment à 1,8 milliard de francs par le Gouvernement dans la loi de finances pour 1990 était manifestement irréaliste.

Dans ces circonstances de perte d'audience d'Antenne 2 en 1989 et de stabilisation en 1990, le fait d'avoir réalisé environ 1,4 milliard de recettes publicitaires peut être considéré comme un succès dont le mérite est à partager également entre la chaîne et sa régie.

La réorganisation structurelle des régies, précédemment décrite, devrait aboutir à une meilleure efficacité de l'ensemble.

Seul point gris dans le relatif échec de la politique des produits couplés : les "duos".

Un recentrage est en cours, consistant à mieux segmenter les cibles visées, à réserver un quota d'espace clairement identifié et à diminuer le prix des produits proposés.

Votre Rapporteur tient à souligner que la réussite de ces nouveaux produits présente un intérêt stratégique pour le secteur public. Elle permettra de juger de la possibilité de vendre des produits mieux ciblés et de contrebalancer ainsi l'effet purement quantitatif de l'audience à un moment donné.

C-LA QUESTION DE LA COUPURE UNIQUE

1. Les dispositions en vigueur

a) La loi de 1986

L'article 73 de la loi n° 86-1067, relative à la liberté de communication, modifié par l'article 12 de la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989, stipule que :

"Sous préjudice des dispositions de la loi n° 85-660 du 3 juillet 1985, relative aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle, la diffusion d'une oeuvre cinématographique ou audiovisuelle par un service de communication audiovisuel ne peut faire l'objet de plus d'une interruption publicitaire sauf dérogation accordée par la C.N.C.L. Le message publicitaire doit être clairement identifiable comme tel.

L'interruption publicitaire ne peut soutenir que des messages publicitaires, à l'exclusion de tout autre document, donnée ou message de toute nature, notamment bande annonce, bande d'auto-promotion."

b) La directive "Télévision sans frontières"

Les dispositions prévues à l'article 11 de la directive européenne sont nettement plus libérales que celles de la loi française :

Article 11

1. La publicité doit être insérée entre les émissions. Sous réserve des conditions fixées aux paragraphes 2 à 5, la publicité peut également être insérée pendant des émissions, de façon à ne pas porter atteinte à l'intégrité et à la valeur des émissions en tenant compte des interruptions naturelles du programme ainsi que de sa durée et de sa nature, et de manière à ce qu'il ne soit pas porté préjudice aux droits des ayants droit.

2. Dans les émissions composées de parties autonomes ou dans les émissions sportives et les événements et spectacles de structure similaire comprenant des intervalles, la publicité ne peut être insérée qu'entre les parties autonomes ou dans les intervalles.

3. *La transmission d'oeuvres audiovisuelles telles que les longs métrages cinématographiques et les films conçus pour la télévision (à l'exclusion des séries, des feuilletons, des émissions de divertissement et des documentaires), à condition que leur durée programmée soit supérieure à quarante-cinq minutes, peut être interrompue une fois par tranche complète de quarante-cinq minutes. Une autre interruption est autorisée si leur durée programmée est supérieure d'au moins vingt minutes à deux ou plusieurs tranches complètes de quarante-cinq minutes.*

4. *Lorsque des émissions autres que celles couvertes par le paragraphe 2 sont interrompues par la publicité, une période d'au moins vingt minutes devrait s'écouler entre chaque interruption successive à l'intérieur des émissions.*

5. *La publicité ne peut être insérée dans les diffusions de services religieux. Les journaux télévisés, les magazines d'actualités, les documentaires, les émissions religieuses et les émissions pour enfants, dont la durée programmée est inférieure à trente minutes, ne peuvent être interrompus par la publicité. Lorsqu'ils ont une durée programmée d'au moins trente minutes, les dispositions des paragraphes précédents s'appliquent.*

La directive distingue les émissions composées de parties autonomes ou comprenant des intervalles (entre lesquels la publicité peut être insérée) des autres émissions et notamment :

- des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles (à l'exclusion des séries, des feuilletons, des émissions de divertissement et des documentaires) pour lesquels :
 - une interruption est possible si le temps programmé est supérieur à 45 minutes,
 - une seconde interruption est autorisée, si leur durée est supérieure d'au moins vingt minutes à deux ou plusieurs tranches complètes de 45 minutes.
- les journaux télévisés, les magazines d'actualité, les documentaires, les émissions religieuses et celles pour les enfants peuvent être interrompus si leur durée est supérieure à 30 minutes.
- pour les émissions sans intervalles prévus, la seule règle consiste à laisser 20 minutes entre chaque coupure.
- seuls les offices religieux ne peuvent être interrompus.

Il est donc évident que l'application de la règle selon laquelle c'est la législation du pays d'émission qui s'applique risquerait de faire voler en éclat le dispositif français, non seulement

en matière de coupures mais aussi en ce qui concerné les secteurs interdits, la durée maximale de la publicité, le parrainage, etc...

Compte tenu de ce risque important, une étude a été demandée à "BIPE Conseil" sur ces conséquences.

2. L'étude du "BIPE"

Avant d'étudier l'impact théorique de la directive sur l'économie des diffuseurs privés, le "BIPE" constate que :

- les documentaires, séries, feuilletons, dessins animés pouvaient voir s'introduire, selon les cas et la durée, de une à cinq coupures supplémentaires par rapport à la réglementation française,
- concernant les films et oeuvres audiovisuelles, cela revient (au-delà de 45 minutes) à donner satisfaction aux diffuseurs privés qui souhaitent deux coupures,
- enfin, la situation des "non-oeuvres" (variétés, jeux, plateaux...), qui ne sont pas réglementées en France, demeure donc inchangée.

Nombre de coupures possibles selon la directive européenne

Emissions	x < 30'	30'sx < 45'	45'sx < 90'	90'sx < 110'	x ≥ 110'
Service Religieux	0	0	0	0	0
Téléfilm	0	0	1	2	3 et +
Film Cinématographique	0	0	1	2	3 et +
Emission Religieuse	0	2-3	3-5	5-6	6 et +
Emission pour Enfants	0	2-3	3-5	5-6	6 et +
Documentaire	0	2-3	3-5	5-6	6 et +
Magazine d'Actualité	0	2-3	3-5	5-6	6 et +
Journaux Télévisés	0	2-3	3-5	5-6	6 et +
Feuilleton	2	2-3	3-5	5-6	6 et +
Série	2	2-3	3-5	5-6	6 et +
Clip	2	2-3	3-5	5-6	6 et +
Jeux	2	2-3	3-5	5-6	6 et +
Plateau	2	2-3	3-5	5-6	6 et +
Télétexte	2	2-3	3-5	5-6	6 et +
Téléachat	2	2-3	3-5	5-6	6 et +
Retransmission de Spectacle	ND	ND	ND	ND	ND
Retransmission Sportive	ND	ND	ND	ND	ND

ND : Non Déterminé

(Sources : BIPE Conseil - à partir d'entretiens auprès d'experts de la Commission de Bruxelles)

a) L'impact théorique de la directive

La méthode

Le "BIPE" souligne que *"les effets sont théoriques, car le raisonnement est mécanique : il ne débouche pas sur des ordres de grandeur réalistes mais met en évidence les implications qualitatives de la mise en oeuvre de la directive"*.

Pour déterminer ce potentiel théorique, le "BIPE" a successivement analysé les conséquences des mesures européennes sur le nombre de nouveaux écrans, sur la durée de diffusion de ces écrans, sur la durée d'écoute publicitaire et enfin sur le volume de ressources publicitaires. Ce travail s'est appuyé sur l'étude rigoureuse des grilles et la mise en évidence de l'utilisation actuelle par les diffuseurs de leur droit à coupure.

Ces deux approches ont conduit à évaluer le nombre d'écrans publicitaires de coupure permis par la directive. Dans un second temps, l'élaboration de matrices de passage de la durée des écrans au volume d'écoute publicitaire et du volume d'écoute publicitaire aux ressources brutes, établies pour l'année 1990, ont permis la traduction de cette offre d'écrans en ressources publicitaires nouvelles.

b) Les résultats

L'application théorique de la directive aux grilles des diffuseurs de janvier 1991 aboutit à un accroissement du nombre d'espaces de coupures évalué à 6 627 écrans entraînant une progression de 20 % de la durée de diffusion publicitaire globale.

La durée de diffusion quotidienne passerait de 185 minutes à 221 minutes.

La durée d'écoute publicitaire par individu passerait alors de 8 minutes 16 secondes à 11 minutes par jour.

Cette augmentation de l'espace publicitaire entraînerait, si elle était valorisée aux tarifs fournis par la "SECODIP" en 1990, un accroissement de 4 478 millions de francs de la manne publicitaire qui était de 11,3 milliards de francs en 1990 (+ 30,7 %). Les chiffres cités sont les ressources brutes.

Aussi le "BIPE" précise-t-il :

'Comme on peut penser que la suppression de la coupure unique n'aura pas d'impact direct sur les conditions de négociations des prix des écrans, nous sommes fondés à appliquer cet accroissement aux ressources nettes des diffuseurs privés, qui se sont élevées en 1990 à 7 160 millions de francs environ. On obtiendrait alors un montant de ressources supplémentaires théoriques publicitaires de 2 148 milliards de francs.

Précisons qu'il s'agit toutefois d'un majorant dans la mesure où nous n'avons pas, dans un premier temps, émis d'hypothèse sur l'un des points sensibles du texte de la directive, la durée des films et des téléfilms. Contrairement à la série ou au téléfilm, dont les standards de durée sont normalisés sur les marchés internationaux, les téléfilms et les films cinématographiques ont des durées oscillant autour de 90 minutes. Or, c'est précisément entre 89 minutes et 90 minutes qu'un effet de seuil sera créé par la directive : entre 89 et 90 minutes, le nombre de coupures autorisées double. Ces genres généralement programmés aux heures de grande écoute ont les potentiels publicitaires les plus élevés du marché audiovisuel. D'où l'intérêt d'apprécier avec précision la ventilation des films diffusés par durée effective. Nos enquêtes auprès du Centre National de la Cinématographie nous ont permis d'établir la distribution des films et des téléfilms selon leur durée : environ 50 % des films et 70 % des téléfilms ont une durée de diffusion inférieure à 90 minutes.

Ceci nous conduit à réviser à la baisse l'estimation du potentiel de recettes nettes disponibles pour le secteur privé de télévision, d'environ 400 millions de francs, ce qui porterait à environ 1,7 milliard de francs le potentiel de ressources disponibles nettes liées à l'application de la directive aux chaînes commerciales françaises."

c) Les effets réels probables de l'application de la directive

Le "BIPE", après cette analyse théorique, souligne que "l'impact réel de l'application de la directive serait beaucoup plus modéré, notamment en prenant comme hypothèse un taux d'invendus de 60 % du total des espaces offerts".

Le "BIPE" a retenu pour base de comparaison le taux actuel d'écrans "invendus", c'est-à-dire l'écart entre la durée réglementaire autorisée d'écrans publicitaires (fixée à six minutes en

moyenne par heure par la réglementation française) et la durée effective de diffusion publicitaire. Alors que les chaînes commerciales pourraient diffuser 144 minutes de publicité par jour, elles ne parviennent à vendre que :

- 42 minutes pour M 6,
- 67 minutes pour La Cinq,
- 75 minutes pour TF 1.

Le taux d'utilisation des écrans publicitaires varie donc de 30 % pour M 6 à 50 % environ pour La Cinq et TF 1.

Cette décote de 60 % amène à 680 millions de francs le montant susceptible de se porter sur les diffuseurs privés.

Dans l'état actuel du marché et des rapports de force entre chaînes commerciales, la répartition de cette somme pourrait être la suivante :

TF 1	75,0 %	510,80 MF
La Cinq	18,1 %	123,08 MF
M 6	6,9 %	46,92 MF
	-----	-----
	100,0 %	680,80 MF

Il est donc clair que la multiplication des coupures profiterait avant tout à TF 1.

Votre Rapporteur souligne le caractère cependant théorique de cette assertion puisque, lors de la privatisation de TF 1, cette chaîne s'est engagée unilatéralement à respecter la coupure unique. On ne voit pas, pour l'instant, le C.S.A. revenir sur cet engagement solennel (1).

Pour autant, une projection mécanique vers La Cinq et M 6 des 510 millions de ressources supplémentaires de TF 1 paraît irréaliste. Il est probable alors que l'impact serait moindre sur le service public que l'étude du "BIPE" exclut du bénéfice de cette ouverture.

(1) Alors que les cahiers des charges des chaînes commerciales limitaient à 4 minutes la durée d'interruption publicitaire, TF 1 s'est engagé à une seule coupure par plan ou téléfilm ne devant pas excéder 4 minutes ; La Cinq comme M 6 avaient pris l'engagement de limiter la durée des interruptions dans les oeuvres cinématographiques à 4 minutes 30 secondes -mais pas les téléfilms-.

d) Les conséquences sur les parts de marché

La question en effet est de savoir d'où proviennent ces 680 millions de francs et donc de déterminer l'élasticité des investissements publicitaires des annonceurs vers la télévision.

L'étude du "BIPE" offre un éclairage particulièrement intéressant en soulignant que :

1. L'élasticité des investissements publicitaires TV à l'offre d'espaces est inférieure à un. Quand la durée des messages publicitaires augmente de 33 %, à audience constante, le volume de ressources publicitaires TV n'augmente, lui, que de 6,5 %. L'élasticité est donc de l'ordre de 0,17 en 1990.

2. Cette élasticité a fortement diminué depuis cinq ans, confirmant l'arrivée à maturité de l'offre télévisuelle. On est désormais loin de la situation du milieu des années 1980 où l'offre publicitaire télévisuelle était insuffisante pour répondre à la demande d'espace des agences et des centrales.

L'accroissement de la durée des messages publicitaires serait de 12 % environ, compte non tenu des écrans invendus. En fonction de l'élasticité précédemment calculée, la suppression de la coupure unique créerait un apport de ressources nettes nouvelles pour la télévision, de 165 millions de francs seulement.

Pour le reste, la vente des espaces de coupures se fera au détriment des autres écrans publicitaires. Deux types d'effets devraient se dessiner : un effet glissement et un effet transfert.

- **Un effet de glissement "intra-chaînes"** : il existe, en effet, des risques de report d'investissement depuis les écrans inter-programmes, notamment les espaces de prime-time dénoncés par tous les acheteurs d'espace, comme saturés et à faible rendement d'audience. Les annonceurs pourraient également être amenés à comparer les espaces publicitaires entre eux. Vaut-il mieux acheter à audience équivalente des espaces inter-programmes de La Cinq ou des espaces de coupures sur TF 1 ?

Pour apprécier ces effets, il faut se référer au ratio de rendement de diffusion publicitaire de chacune des chaînes, pour chaque tranche horaire.

On devrait notamment voir se dessiner des reports d'investissement depuis la tranche horaire 20-22 heures de La Cinq affecté d'un coefficient de rendement d'audience relativement médiocre vers les tranches

horaires 17-20 heures de TF 1 et 22-23 heures de TF 1, qui sont systématiquement supérieurs. De la même façon, on devrait voir des flux financiers glisser du 22-23 heures de M 6 vers les tranches horaires correspondantes de La Cinq et de TF 1. Plus généralement, les autres espaces des petites chaînes privées devraient être désertés au profit des écrans correspondants de TF 1.

Il est bien entendu assez délicat d'estimer l'importance de ces flux, d'autant que la valorisation de ces espaces par les prix tarifs ne donne qu'une idée très approximative de leur valeur réelle. On peut toutefois estimer ces effets de report à partir de quelques hypothèses, à 250 millions de francs, soit 3,5 % seulement des ressources nettes actuelles des chaînes commerciales.

• Un effet de "transfert" des chaînes de service public et de Canal Plus : l'autre hypothèse est qu'une partie de ces flux proviennent des espaces des chaînes publiques et de Canal Plus, qui ne bénéficieront pas de la même souplesse en matière d'offre publicitaire. A partir de l'évaluation des effets de report intra-chaînes, on peut estimer par déduction que 25 millions de francs seraient prélevés sur les ressources actuelles de Canal Plus et les 240 millions de francs restants auprès des chaînes de service public, ce qui représenterait environ 10 % de leurs ressources nettes actuelles.

En résumé, ces 680 millions de francs proviennent en réalité de trois flux différents :

- 165 millions de francs de ressources publicitaires nettes supplémentaires pour la télévision, prélevés aux autres grands médias (radio, presse) ;
- 250 millions de francs provenant d'un "effet glissement" interne aux chaînes commerciales (écrans tunnels, glissements entre écrans de rendement inégal...);
- 265 millions de francs de transfert dont 25 millions de francs de Canal Plus et 240 millions de francs des deux chaînes du service public, ce qui représenterait pour elles la perte de 10 % environ de leurs ressources publicitaires nettes.

Pour les chaînes commerciales, l'effet réel ne serait donc que de 430 millions de francs. Pour le service public, la diminution effective des ressources publicitaires serait donc de 240 millions de francs.

Tout en soulignant l'intérêt théorique de cette étude, votre Rapporteur aurait souhaité que d'autres hypothèses plus réalistes soient étudiées et notamment :

- l'auto-exclusion de TF 1 du bénéfice de l'augmentation des coupures et ses conséquences sur l'économie des autres chaînes commerciales,
- l'impact de cette augmentation dans l'hypothèse où la seconde coupure serait étendue (hors oeuvres cinématographiques ou audiovisuelles) à Antenne 2 et FR 3.

La conjugaison de ces deux mesures paraîtrait opportune à votre Rapporteur. Il est regrettable qu'aucune estimation de celles-ci ne soit envisagée afin d'éclairer les choix du Parlement où un consensus semble régner sur cette question.

3. L'évolution des esprits

Depuis le vote par le Parlement des dispositions de la loi n° 86-1067 relative à la liberté de communication, modifiée, une certaine évolution des esprits a eu lieu qui tendrait à rapprocher la législation française des dispositions de la directive européenne.

Dans une interview au "Monde" du 24 mars 1990, puis au "Figaro" du 16 novembre 1990, M. Bernard SCHREINER rappelle qu'il est l'auteur d'un amendement de transaction entre l'Assemblée Nationale et le Sénat.

En effet, la Commission des Affaires Culturelles de la Haute Assemblée, sur proposition de son Rapporteur -M. Adrien GOUTEYRON-, avait envisagé un alignement du régime de l'article 73 de la loi de 1986 des films sur les téléfilms mais en prévoyant une interdiction de coupure pour les premières diffusions (1).

La consultation des débats à l'Assemblée Nationale le 6 décembre 1988 est singulièrement intéressante. C'est, en effet, à ce moment qu'est introduit un article 10 bis, dont la rédaction procède d'un amendement 141 du Groupe Communiste, modifié par les sous-amendements 211 rectifié et 212 présentés par M. Bernard SCHREINER (2).

(1) Rapport n° 20 (1988-1989) page 130.

(2) J.O. débats Assemblée Nationale - pages 3238 à 3240).

L'argumentation avancée était la suivante :

"M. Bernard SCHREINER (Yvelines). Ces deux sous-amendements sont effectivement cohérents entre eux.

M. HAGE, nous sommes d'accord avec vous dans la mesure où votre amendement ne concerne que les seules chaînes publiques. Nous pensons effectivement que le secteur public doit échapper aux coupures publicitaires. C'est même une chance pour ce secteur que de ne pas avoir des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles coupées par des spots publicitaires. Je pense au demeurant que la différence se fera entre les chaînes qui n'auront pas de coupures et celles qui en auront. D'une certaine manière, c'est une chance pour le secteur public, qui pourra garantir une certaine audience du simple fait qu'il ne procède pas à des coupures.

En ce qui concerne le secteur privé, j'ai bien entendu votre argumentation. Vous avez poussé un cri du coeur pour défendre la culture et les oeuvres d'art. Mais j'ai reçu hier un courrier de la société des auteurs-compositeurs. Leur dernière position consiste à accepter une seule coupure dans les oeuvres diffusées par les chaînes privées. En ce qui concerne les oeuvres cinématographiques, c'est déjà le cas, mais ça ne l'est pas encore pour l'ensemble des oeuvres audiovisuelles.

Les auteurs et les compositeurs ne sont peut-être pas tous d'accord, effectivement, Monsieur HAGE, mais, dans la mesure où leur organisation professionnelle a adopté cette position, il serait sage que nous nous en inspirions car nous connaissons les risques qu'une surenchère en ce domaine pourrait provoquer dans l'industrie de programmes. Comme les chaînes privées procèdent à des coupures publicitaires dans les oeuvres qui sont diffusées aux périodes de grande écoute, il serait dangereux d'obliger les oeuvres et les fictions françaises à ne pas être coupées. Cela les conduirait soit à disparaître, soit à passer à partir de vingt-trois heures. Il y a là un risque réel, lié à l'existence des chaînes privées.

Le sous-amendement n° 212 que je présente au nom du Groupe Socialiste tend à limiter à une seule coupure les interruptions d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles diffusées par les chaînes privées."

Il est intéressant de constater que ce débat, qui aboutit finalement à la rédaction finale de l'article 12 de la loi du 17 janvier 1989, intervient après le rejet par l'Assemblée Nationale d'un amendement n° 71 de M. François d'AUBERT sur l'article 10 dont l'objet était la suppression pure et simple des coupures publicitaires dans les films extra-européens.

Cet amendement paradoxal, s'il avait été adopté, aurait conduit à rendre moins attrayante la diffusion de films étrangers à

l'Europe puisque non susceptibles de rapporter des ressources publicitaires.

Le paradoxe de M. d'AUBERT montre, s'il en était besoin, que le vrai débat est économique plus que culturel.

La majorité du Sénat devait supprimer cet article 10 bis le 20 décembre 1988.

Il est donc clair que la rédaction finale, adoptée par vote bloqué à l'Assemblée Nationale, est le fruit d'une transaction entre la position de départ de la Commission Culturelles de la Haute-Assemblée prévoyant l'interdiction des coupures en première diffusion, et la position libérale les autorisant sans limitation pour les oeuvres audiovisuelles.

C'est ce que rappelait Mme TASCIA au Sénat le 20 décembre 1988 (Journal Officiel - page 2995).

"Le choix de la coupure unique, qui est un juste compromis entre certaines demandes beaucoup plus radicales qui avaient été formulées et le pur et simple maintien du statu quo, répond, à notre avis, à trois motivations que je voudrais rappeler.

Tout d'abord, en instituant cette disposition, le projet de loi poursuit un objectif d'intérêt général, à savoir le respect de l'intégrité des oeuvres et du public ; le rappel de la mission d'intérêt général de l'audiovisuel est d'ailleurs, vous le savez, au coeur du débat que nous avons mené tout au long de l'élaboration de ce projet de loi.

Par ailleurs, s'il n'est pas question de remettre en cause le moyen de financement des chaînes privées que constitue le principe de la coupure publicitaire, il nous est néanmoins apparu que sa pratique, sans être illicite, était toutefois excessive et dommageable à la qualité des programmes.

Enfin, le préjudice causé aux chaînes privées par l'introduction de cette nouvelle disposition que pourraient éventuellement invoquer les opérateurs n'est encore que très incertain, notamment -à cet égard je conteste l'analyse de M. le Rapporteur- parce qu'il s'agit finalement d'appliquer à l'ensemble du secteur privé une seule et même règle."

Ce "juste compromis" avait en fait des effets pervers manifestes dénoncés par Mme COSTE CERDON dans un article de "Médiapouvoirs" de juin 1989 :

"Cette demi-mesure, sage en apparence, ne satisfait -presque- personne : on continue de nier le droit moral des auteurs sur leur oeuvre et l'enjeu éthique de ce combat n'a

donc pas été reconnu ; les deux "petites" chaînes commerciales, qui se plaignaient déjà de ployer sous le poids des contraintes de cahiers des charges auront un peu plus de difficultés à atteindre leur équilibre d'exploitation. Seule TF 1, qui d'ores et déjà s'était engagée contractuellement dans son cahier des charges à n'interrompre ses programmes que par une seule coupure, ressort renforcée de ce débat : il est en outre probable qu'elle bénéficiera pour une part des reports des petites chaînes commerciales.

Loin de favoriser une meilleure prise en compte des intérêts et des droits des créateurs ou même des téléspectateurs, cette mesure consolide la chaîne commerciale leader, ce qui n'était sans doute pas le but visé initialement. Les créateurs se consolent en pensant que TF 1 est le premier producteur français de fiction et que renforcer un commanditaire sûr n'est pas si mauvais pour l'avenir."

indique : Dans son interview au "Figaro", M. SCHREINER

"Mon amendement visait à donner des moyens supplémentaires au C.S.A. naissant pour faire appliquer leur cahier des charges par les chaînes privées. Nous avons donc agi, à l'époque, pour tenir compte de la conjoncture.

Mais je pense que l'autorisation ou non de coupures relève plus de mesures réglementaires que de la loi elle-même. C'est au C.S.A., structure de régulation, de prendre en charge la totalité de l'équilibre économique du paysage audiovisuel, d'examiner toutes les questions de publicité et de parrainage, et donc de décider sur ce point particulier du nombre de coupures. La loi, elle, doit poser les principes.

Dans mon esprit, cette coupure unique visait à protéger les oeuvres de qualité. Mais, appliquée à toutes celles diffusées en prime time, y compris aux séries B américaines, elle a entraîné des effets pervers : certains opérateurs ont été tentés par la diffusion d'oeuvres plus courtes, d'autres ont choisi le sponsoring sauvage... Elle ne permet pas non plus de bien différencier le secteur public (où toute coupure est interdite) du secteur privé, et n'aide donc pas au redressement de l'image d'Antenne 2 et de FR 3, qui en ont bien besoin.

- Vous semblez donc prêt à déposer une proposition de loi visant à supprimer votre propre amendement...

- Je suis prêt à la rédiger. Mais l'initiative doit venir du C.S.A. Le Président BOUTET a les moyens de cette démarche auprès du Parlement et du Gouvernement. Cette

modification envisageable de la loi dépasse, on l'a bien compris, le seul problème du rapprochement entre La Cinq et M 6. Il s'agit de confier au C.S.A. de nouvelles armes dans sa mission de régulation du paysage audiovisuel, de lui offrir de nouvelles marges de discussion avec chacune des chaînes privées. Loin de conduire à une simple absence de règle en matière de coupure publicitaire, la suppression de mon amendement doit renforcer les moyens du C.S.A. Et, pour certaines oeuvres, cela pourra aller jusqu'à l'interdiction totale de coupure, en liaison, par exemple, avec l'auteur et le diffuseur..."

De son côté, le Président du C.S.A., M. BOUTET, s'il approuve, pour des raisons voisines de celles de M. SCHREINER, le principe de la seconde coupure, n'entend pas prendre l'initiative d'une telle démarche qui dépend selon lui du Parlement :

"CB News : Vous êtes pour la seconde coupure publicitaire ?

Jacques BOUTET : En effet, je ne suis pas contre. Il est évident qu'une oeuvre d'art s'accommode mal de certaines coupures ; on imagine mal, à un concert, avoir tout à coup un arrêt de cinq minutes de publicité. Mais il faut bien que les chaînes privées vivent. La limitation à une coupure a un effet pervers : TF 1 a tendance à passer des variétés en prime time plutôt que des fictions parce qu'on peut faire deux, voire trois coupures durant l'émission, et que la variété fera au moins autant d'audience sinon plus qu'une fiction prestigieuse, alors qu'elle coûte moins cher. On ne peut pas le reprocher aux chaînes. Si on veut que les chaînes produisent des fictions, il faut qu'elles y trouvent un intérêt financier. La deuxième coupure peut, de ce côté-là, apporter quelque chose à la production de fiction.

CB News : De qui dépend la décision ?

Jacques BOUTET : Du Parlement.

CB News : Cette modification vous paraît-elle pouvoir aboutir à la prochaine session ?

Jacques BOUTET : Je crois que le Parlement hésite."

(CB News - 4 mars 1991)

Une clarification du débat est donc nécessaire. En premier lieu, votre Rapporteur ne peut qu'approuver la démarche du C.S.A. Dans la mesure où c'est la loi qui a institué en 1986, puis en 1989, le régime de la coupure unique, c'est au Parlement ou au Gouvernement de prendre l'initiative de cette modification.

Cette disposition est clairement du domaine législatif. L'argument selon lequel l'instauration de la coupure unique est un instrument de type réglementaire à la disposition du C.S.A. pour agir comme un moyen de pression de celui-ci sur les chaînes commerciales afin de les obliger à respecter les obligations de leur cahier des charges ne saurait être retenu.

Le seul pouvoir du C.S.A., outre le contrôle de la conformité de la réalité et des textes, est celui d'autoriser une coupure supplémentaire en cas de durée exceptionnelle des oeuvres diffusées. Tel a été le cas en 1990 pour M 6 diffusant "*Les Canons de Navarone*" ou "*La canonière du Yang Tsé*" dont la durée excédait trois heures. Ces exceptions ont pour objet de ne pas pénaliser financièrement des diffuseurs ayant programmé des oeuvres particulièrement longues.

L'argument du C.S.A., selon lequel cette limitation des coupures a conduit TF 1 à préférer une programmation d'émissions de plateau plutôt que de fictions en prime time, ne saurait non plus être totalement retenu dans la mesure où TF 1 s'est unilatéralement engagé en 1987 à ne pas couper les oeuvres cinématographiques et audiovisuelles plus d'une fois.

Le fait de considérer (selon MM. BOUTET et SCHREINER) de ne plus limiter le nombre de coupures comme un moyen de faire se rapprocher La Cinq et M 6 ne paraît pas évident, intellectuellement, à votre Rapporteur.

En fait, assez paradoxalement, on aboutit à un retour à la position initiale du Sénat puisque M. SCHREINER indique que "*pour certaines oeuvres, cela pourra aller jusqu'à l'interdiction totale de coupure, en liaison, par exemple, avec l'auteur et le diffuseur*".

Il est vrai que si tout le monde est d'accord rien ne s'y oppose. Le débat se doit donc d'être clarifié et le débat de la seconde coupure doit être davantage compris comme une nécessité économique que culturelle: il s'agit de permettre un apport supplémentaire de ressources publicitaires afin d'aider les diffuseurs à obtenir l'équilibre des comptes.

Si cet apport contribue à ce que les diffuseurs programment plus de fictions en prime time, on ne peut que s'en féliciter mais il s'agit-là d'un objectif secondaire.

Du reste, l'évidence veut que l'application des quotas de diffusion aux heures de grande écoute implique quasi obligatoirement la seconde coupure.

L'application du décret du 17 janvier 1990 dans sa plénitude va rendre encore plus difficile la gestion des chaînes

commerciales. La seconde coupure serait sans doute le meilleur moyen d'atténuer cet effet négatif.

Enfin, compte tenu de l'auto-limitation que s'est imposée TF 1 à elle-même, un certain élargissement des dispositions actuelles (hors films et oeuvres audiovisuelles originales d'expression française) se devrait d'être envisagé en faveur du secteur public.

D-LA DELICATE QUESTION DE LA DISTRIBUTION

Périodiquement évoquée, l'abrogation de l'interdiction de la publicité télévisée pour la distribution est violemment combattue par la Presse Quotidienne Régionale.

Cependant dès la mise en vigueur de la directive "télévision sans frontières" le 3 octobre 1991, il sera théoriquement possible à un distributeur français d'émettre des messages publicitaires à partir de diffuseurs européens, non situés en France mais reçus dans notre pays.

Cette ouverture de facto nécessite une certaine clarification du débat.

1. Les textes en vigueur

L'article 27-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, relative à la liberté de communication, renvoie à un décret pris en Conseil d'Etat, après avis de l'autorité de régulation, la fixation des règles applicables à la publicité et au parrainage.

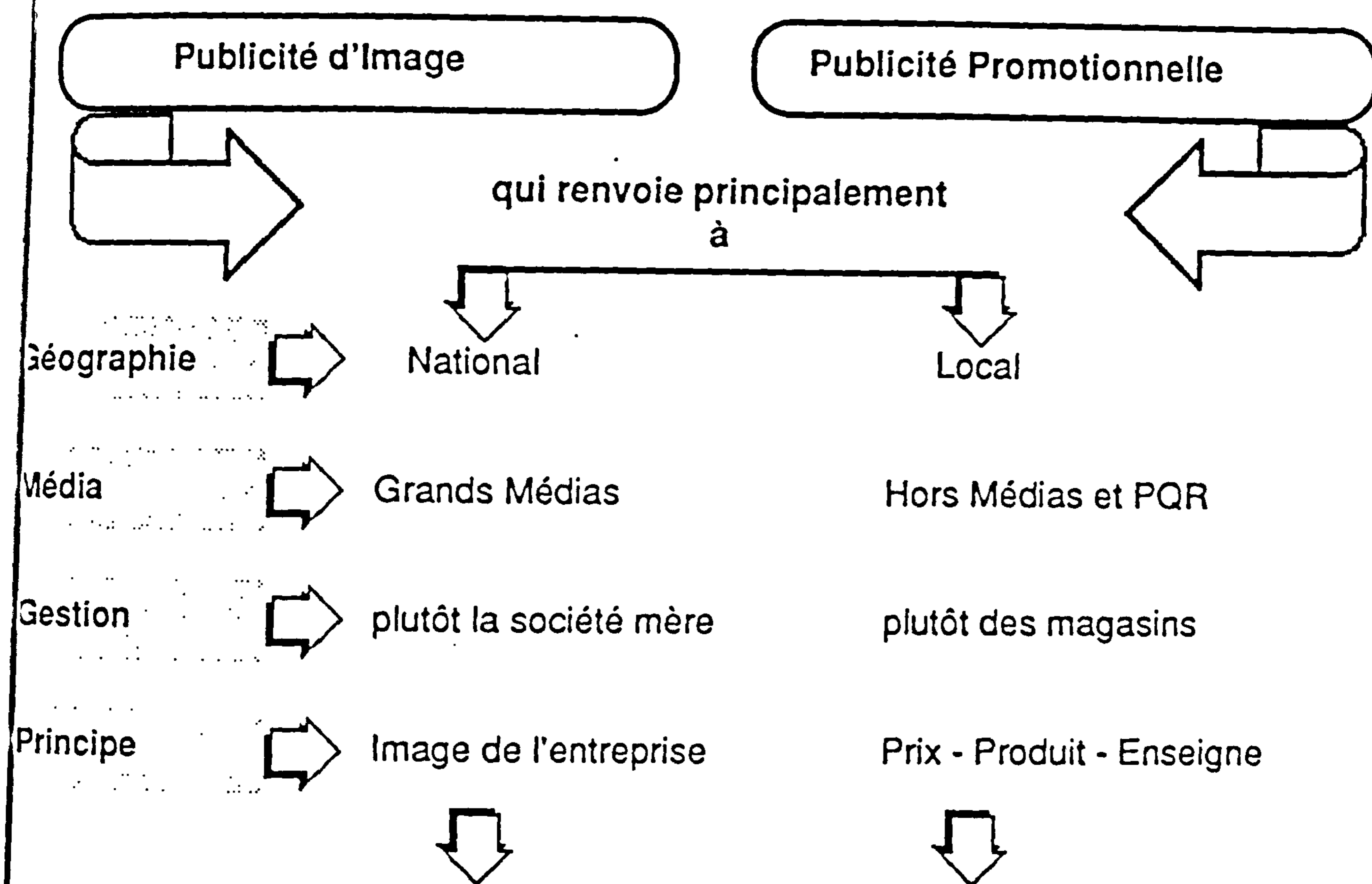
L'article 7 du décret n° 87-37 du 26 janvier 1987 prévoit un certain nombre de secteurs interdits de messages publicitaires, dont la distribution.

Cette réglementation, nettement plus contraignante que celle de la directive "télévision sans frontières", est donc aujourd'hui concrètement remise en cause.

2. Les caractéristiques publicitaires du secteur de la distribution

a) Une étude de 1988

Comme le montre clairement une étude de l'A.A.C.P. de novembre 1988, les pratiques publicitaires dans le secteur de la distribution sont fortement marquées par une structure bipolaire :



Dans un cadre budgétaire limité, les conséquences qui ressortent de cette structure sont les suivantes :

- besoin d'une communication locale "concrète",
- poids considérable du "hors média" et des actions souvent stéréotypées,
- concurrence dans les budgets entre siège et magasins,
- problèmes de cohérence parfois entre les deux types de communication.

La concurrence de ces deux modes de communication montre à l'évidence que l'impact d'une ouverture de la distribution à la publicité télévisée doit être analysé finement en tenant compte notamment du développement considérable du "hors média" avec l'utilisation du marketing direct.

Concernant l'image du groupe des distributeurs, il n'est pas étonnant que ceux-ci se soient tournés vers le parrainage.

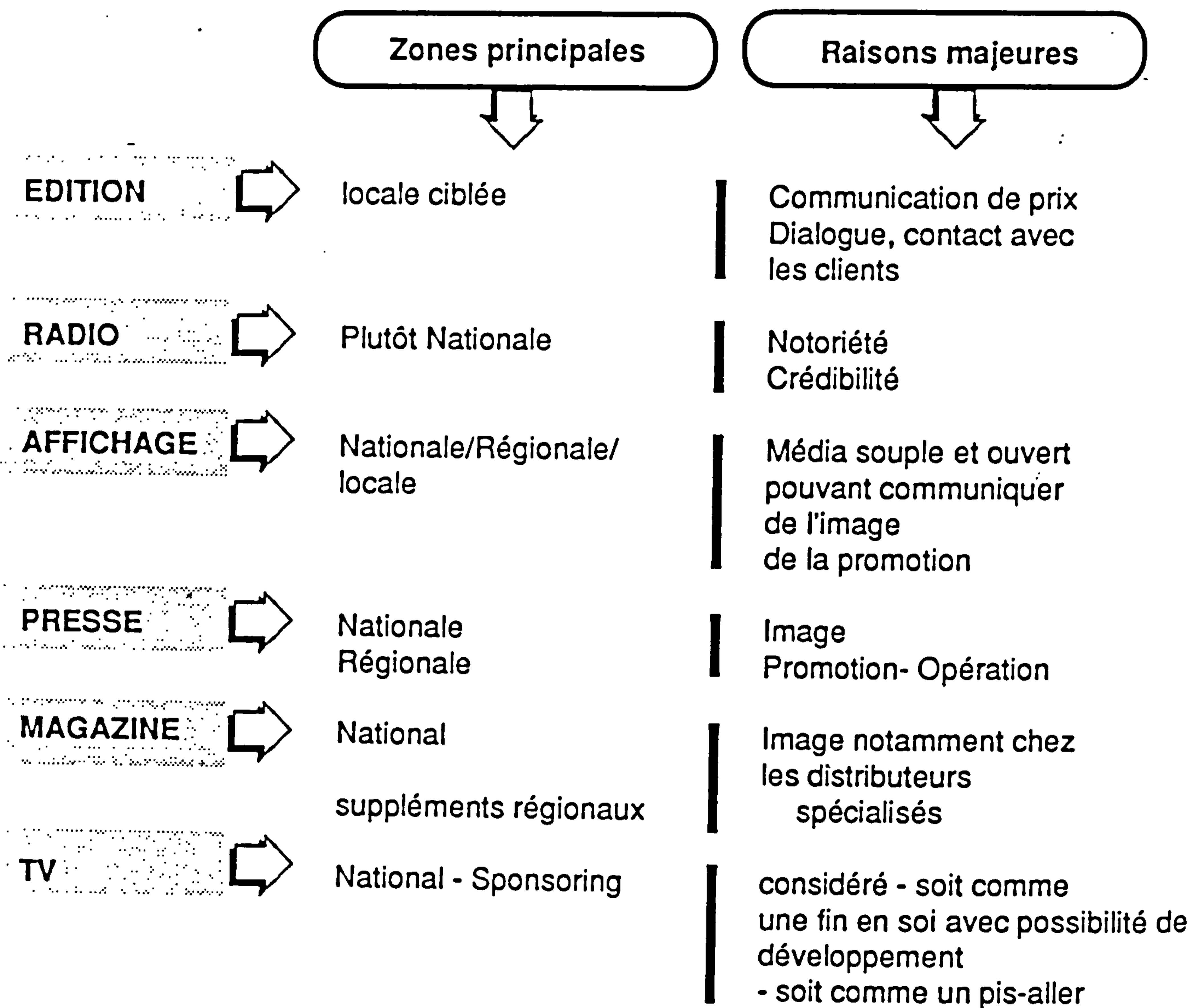
Il est pourtant évident qu'il existe une certaine opposition inévitable entre le souhait de promouvoir une image et une marque et la réalité quotidienne de la distribution marquée par l'urgence et une

nécessaire vision à court terme puisque les distributeurs souhaitent, à juste titre, que la publicité ait un impact immédiat sur le développement des ventes.

La publicité utilisée a ainsi tendance à jouer quasi uniquement sur la promotion par le prix.

Compte tenu de cette dichotomie, toute la palette des médias est utilisée :

L'Édition est souvent mise en avant et privilégiée, voire développée.



L'un des grands intérêts de l'étude de l'A.A.C.P. de 1988 est de montrer que :

"l'intérêt de la télévision n'est pas partagé par tous les distributeurs ni toutes les agences et il semble que les plus grands distributeurs soient les plus intéressés. Mais, on observe aussi que, parmi ceux-ci, certains ne manifestent pas d'impatience, leur situation leur paraissant assurée et une modification de communication pouvant entraîner des remises en cause. La télévision s'inscrira dans un budget publicitaire dont les règles apparaissent strictes et peu évolutives : 1 à 2 % du chiffre d'affaires du distributeur. Le financement des investissements sur ce support serait réalisé essentiellement par le transfert d'une partie des autres budgets grands médias et l'augmentation en fonction de l'évolution du chiffre d'affaires du distributeur. Le "hors média" serait peu touché par ces transferts budgétaires. Quant aux transferts de budget, ils auraient des conséquences sur les médias dans l'ordre suivant : radio d'abord, affichage ensuite, et enfin presse."

b) Une étude de février 1991

Une étude plus récente de "Médiapolis" de février 1991 rappelle utilement les arguments de ceux qui sont opposés et de ceux qui sont favorables à la levée de l'interdiction.

b.1) Les partisans de l'interdiction

Les pouvoirs publics

- le ministère de la Communication, afin de préserver l'équilibre économique des entreprises de presse de province ;
- le ministère du Commerce et de l'Artisanat qui pense que cette ouverture favoriserait les grandes enseignes et créerait des distorsions de concurrence entre les distributeurs.

La Presse Quotidienne Régionale

- la distribution représente 36 % de ses recettes publicitaires ;
- elle estime entre 200 et 700 millions de francs les pertes de recettes liées à l'ouverture de la distribution à la publicité télévisée ;

- Cette ouverture accentuerait le transfert vers le "hors média" et irait à l'encontre des efforts de la Presse Quotidienne Régionale pour offrir un produit publicitaire national le 66.3.

b.2) Les partisans de l'ouverture

"Mediapolis" inscrit le C.S.A. comme partisan de cette ouverture qu'il jugerait inéluctable et nécessaire pour l'équilibre financier des chaînes de télévision.

Lors de l'audition de M. Jacques BOUTET, Président du C.S.A., par la Commission des Affaires Culturelles de l'Assemblée Nationale le 24 avril 1991, ce dernier avait indiqué que :

"Face aux difficultés constatées, le C.S.A. a formulé des propositions dont...

rechercher des ressources supplémentaires par l'aménagement des restrictions frappant certains secteurs d'activité en matière de publicité télévisée."

Pour sa part, M. Bernard SCHREINER abondait en ce sens en s'interrogeant sur :

"le financement des secteurs public et privé en envisageant notamment l'hypothèse de l'ouverture de l'antenne à certains secteurs de publicité aujourd'hui interdits."(1)

Répondant aux questions des députés, M. BOUTET a précisé que :

"le C.S.A. envisage une ouverture de la publicité télévisée au secteur de la distribution pour les télévisions locales et pour les DOM"(page 706).

Le ministère de la Consommation serait favorable à une ouverture, l'interdiction actuelle apparaissant comme une discrimination économique.

Un argument évoqué par ce ministère, selon "Mediapolis", serait que la déréglementation n'entraverait pas le déclin de la Presse Quotidienne Régionale du fait de la complémentarité entre les axes de communication TV-PQR.

Les organismes professionnels, et notamment l'Union des Annonceurs et l'Association des Agences Conseils en

(1) Bulletin des Commissions de l'Assemblée Nationale n°9 - 1991 - pages 702-703.

Communication, s'affirment partisans de la levée d'une interdiction qu'elles jugent discriminatoire.

Enfin, les difficultés financières des diffuseurs nationaux ou locaux les placent incontestablement parmi les partisans de l'ouverture.

Le câble présente cette particularité de posséder, du fait de l'article 12 du décret du 21 septembre 1987, une dérogation à la publicité pour les distributeurs pour les programmes d'origine étrangère non sous-titrés en français.

c) Une estimation du marché

Selon "Médiapolis", les investissements publicitaires totaux du secteur (distribution en magasins et vente par correspondance) sont les suivants :

1987	5,1 MM
1988	5,6 MM
1989	6,0 MM

Source : IREP

"Le marché publicitaire 1989-90"

La répartition par médias de ces six milliards de francs en 1989 aurait été :

Média	1990	1990/1989
Presse Quotidienne Régionale	36 %	- 7 %
Radio	28 %	+ 1 %
Affichage	27 %	+ 3 %
P. Magazine	9 %	+ 3 %

La question est d'estimer l'impact d'une ouverture éventuelle sur les autres médias et de déterminer notamment les transferts de l'accroissement des investissements publicitaires.

Selon "Mediapolis", les effets de l'ouverture seront étalés dans le temps.

Il n'y aurait pas d'augmentation sensible immédiate des investissements :

- les distributeurs n'entendent pas dépasser le plafond de 1-2 % du chiffre d'affaires,
- ce qui entraînerait le schéma suivant à court terme :

TRANSFERT + AUGMENTATION DU BUDGET EN FONCTION DE LA CROISSANCE DU CHIFFRE D'AFFAIRES

- volonté partagée de procéder à une période de test et d'en évaluer l'efficacité a posteriori.

Essai de quantification des investissements TV après la déréglementation

1) Pour les douze premiers distributeurs : transfert de 20 % en moyenne des investissements publicitaires grands médias (total : 1,5 MM FF en 1989), soit

$$20 \% \times 1,5 \text{ MM} = 300 \text{ millions de francs.}$$

2) Pour les autres distributeurs : transfert de 5 % des investissements grands médias, soit

$$5 \% \times 1,5 \text{ MM} = 100 \text{ millions de francs.}$$

TOTAL : 400 MILLIONS DE FRANCS LA PREMIÈRE ANNÉE

Un marché destiné à croître du fait de deux facteurs :

- 1) L'effet de concurrence,
- 2) Un rôle accru prévisible de la TV à l'avenir.

Impact sur les autres médias

- Média le plus touché : la radio

- essai de quantification : - 20 %
- la radio jouera le même rôle que la TV, à savoir une communication à la fois institutionnelle et promotionnelle.
- la TV a acquis les atouts de la radio, à savoir :
 - 1) des délais très courts entre la décision et l'achat,
 - 2) une souplesse des moyens,

3) une utilisation tactique.

- Média affecté relativement : l'affichage

- l'affichage sera touché en tant que média institutionnel.
- cependant, il garde son attrait de média local, proche de la vie des enseignes.

- Média plus complémentaire que pénalisé : la Presse Quotidienne Régionale

- Les pressions exercées par le lobby de la Presse Quotidienne Régionale traduisent plus les inquiétudes d'un média à l'image vieillie que de véritables sources de menace.
- La Presse Quotidienne Régionale s'affirme comme un média complémentaire de la TV :

Média	Couverture	Campagne
TV	Nationale	Image
P.Q.R.	Locale	Vie Enseignes

3. La position de la Presse Quotidienne Régionale

a) Une opposition constante

La presse quotidienne régionale a toujours été opposée à une ouverture de la publicité télévisée à la distribution.

Comme le souligne M. Abdul LAYE dans "Stratégies" du 8 octobre 1990 :

"Pour le premier trimestre 1990, la Presse Quotidienne Régionale a perçu 43 % (contre 47 % en presse magazine) des investissements publicitaires de la grande distribution en presse, soit environ 450 MF. L'histoire des relations entre la grande distribution et la Presse Quotidienne Régionale est pleine de ces liens privilégiés, de cette confiance réciproque nécessaire à la bonne marche des affaires. Exemple : Cora, distributeur de l'Est de la France, est un actionnaire de longue date de l'Est Républicain.

L'appréhension du Syndicat de la Presse Quotidienne Régionale quant à l'accès de la grande distribution à la télévision témoigne de la nécessité stratégique de conserver la clientèle des grandes surfaces. A l'heure actuelle, le secteur du commerce assure environ la moitié des recettes de publicité locales de la Presse Quotidienne Régionale (la publicité locale représentant elle-même plus des trois quarts de la publicité locale de la Presse Quotidienne Régionale).

Face à la multiplication des moyens de communication, les arguments traditionnels de la presse régionale restent un bon mix puissance/prix, la multiédition et le caractère valorisant du support. Pour les points de vente en difficulté -et ils ne sont pas rares : magasins en reconversion, changements d'enseigne, magasins en rôdage- un passage en presse régionale permet d'acquérir une notoriété puis une crédibilité que l'on n'atteint jamais avec les prospectus et les gratuits."

Cependant, la part de la Presse Quotidienne Régionale dans l'ensemble des investissements publicitaires diminue. Selon l'I.P., la part de marché passerait de 11,1 % en 1990 à 10,6 % en 1991.

Cette évolution se confirme sur plusieurs années et se traduit par une décélération du pourcentage de progression qui était, selon l'I.R.E.P., de + 9,5 en 1988-1987, de + 7 en 1989-1988 et de seulement + 2,3 en 1990-1989.

M. Jacques RAVAREZ, Président de Havas Régie, indiquait dans "Stratégies": "Nous constatons notamment un ralentissement des investissements dans la grande distribution cette année".

Havas Régie, qui représente 45 % du marché de la Presse Quotidienne Régionale, enregistre sur la période août 1989-août 1990 une progression de seulement 3 % de la publicité commerciale locale et un recul de 8 % en extra-locale.

Il est donc évident dans ces conditions que tout ce qui menacerait d'accentuer une évolution, contre laquelle la Presse Quotidienne Régionale lutte farouchement, est combattu.

Il en va ainsi de l'ouverture à la publicité télévisée de la distribution.

C'est dans cet esprit que la Presse Quotidienne Régionale a demandé au professeur Alain COTTA de réaliser une étude sur "le dommage financier d'une éventuelle déréglementation du marché de la publicité".

b) Une opposition argumentée

L'étude du professeur COTTA aboutit aux constatations suivantes :

b.1) L'évaluation du périmètre menacé

Cinq constats essentiels ont pu être établis.

- 1) Pour la Presse Quotidienne Régionale dans son ensemble, le cash flow brut est voisin du milliard de francs et le cash flow net de 624 millions de francs, soit 7,16 % du chiffre d'affaires pour le premier et 4,48 % pour le second.*
- 2) Le périmètre menacé par la déréglementation est de l'ordre de 1,6 milliard de francs et représente 51 % des recettes de la publicité locale, 30 % des recettes publicitaires totales et 11,5 % du chiffre d'affaires, soit environ 2,5 fois le cash flow net.*
- 3) Ce périmètre menacé est défini à concurrence de 50 % par la distribution au sens usuel du terme (hyper et super), à concurrence de 30 % par la distribution d'un certain nombre de biens durables et à celle de 20 % par les concessionnaires de grandes marques automobiles.*
- 4) Le marché de la publicité, aujourd'hui captif, est fortement concentré. Les cinq premiers annonceurs représentent en moyenne 53 % du marché dans sa totalité. De surcroît, les grands annonceurs à enseigne nationale représentent 30 % du marché captif dont ils constituent le coeur.*
- 5) Ainsi, le marché captif, dans sa totalité (1 590 millions de francs), représente 2,54 fois le cash flow (624 millions de francs) ; les cinq plus grands annonceurs à enseigne nationale 0,86 fois ce même cash flow.*
- 6) On a, enfin, mis en évidence l'existence d'une relation inverse entre, d'une part, la part du cash flow dans le chiffre d'affaires et, d'autre part, la part du marché captif dans ce même cash flow net. Cette relation traduit, pour un certain nombre de quotidiens, qu'un effort particulier destiné à augmenter l'importance absolue et relative du budget publicitaire a déjà été mené pour pallier l'insuffisance des autres recettes.*

b.2) L'évaluation du taux de vulnérabilité

L'appréciation d'un taux de vulnérabilité, appliqué à l'importance du marché captif, permet d'évaluer le dommage financier provoqué par la déréglementation. On obtient, alors, les principales conclusions suivantes :

- 1) *Le taux de vulnérabilité de la distribution spécialisée (20 %) est voisin du double de celui attaché à la distribution générale (10 %).*
- 2) *Une première évaluation déduite de l'examen détaillé des budgets des deux grands quotidiens a conduit, pour la Presse Quotidienne dans son ensemble, à évaluer le dommage de la déréglementation à 195 millions de francs.*
- 3) *Une seconde évaluation a procédé à la décomposition du marché captif en cinq sous-ensembles publicitaires se distinguant justement par leur taux de vulnérabilité à la déréglementation. Il s'agit de la publicité locale faite par les annonceurs locaux, PLPAL (soit 747 millions de francs pour un taux de vulnérabilité de 0), les principaux annonceurs à enseigne nationale, PASEN (300 millions de francs ; $tv = 0,1$), les principaux annonceurs à enseigne de la distribution spécialisée, PAEDS (250 millions de francs ; $tv = 0,4$), les principaux annonceurs à enseigne de la grande distribution sans ambition européenne, PAEGOSE (125 millions de francs ; $tv = 0,0$), les principaux annonceurs à enseigne de la grande distribution à ambition européenne, PAEGDAE (165 millions de francs ; $tv = 0,25$).*

On obtient alors une évaluation du dommage égale à 187 millions de francs.

- 4) *Etant donné la nature des informations obtenues et utilisées, le chiffre de 200 millions de francs paraît devoir être retenu pour chiffrer le dommage subi par la Presse Quotidienne Régionale. Ces 200 millions de francs représentent 20 % du cash flow brut, 33 % du cash flow net et la quasi intégralité du bénéfice net actuel de la Presse Quotidienne Régionale.*
- 5) *Tel serait le montant du dommage subi la première année sans que l'on puisse retenir l'existence d'un effet d'entraînement entre budgets publicitaires (presse écrite et télévision), tel que l'accroissement de la publicité télévisée provoque l'accroissement des budgets à*

destination de la Presse Régionale. Sur ce point, la réponse des distributeurs est unanime : l'éventuelle croissance de leur budget télévision se ferait au détriment de la Presse Quotidienne Régionale et des journaux gratuits.

L'argumentation de cette étude est résumée par M. Jacques SAINT-CRICQ, Président de la Presse Quotidienne Régionale, qui, dans une lettre récente au Ministre de la Communication, indiquait :

'En d'autres termes, un Etat ne pourra s'opposer à la retransmission sur son territoire d'une émission ou d'un programme qui est en conformité avec la directive. La publicité des secteurs interdits en France n'étant nullement prohibée par ce texte, l'Etat français ne pourra pas invoquer le décret du 16 janvier 1987 pour interdire la retransmission de tels spots publicitaires en provenance d'un autre Etat de la Communauté. Il pourra en revanche maintenir et faire respecter l'interdiction à un niveau strictement national.

En ce qui concerne le second argument, relatif à l'équilibre économique des télévisions locales, il nous paraît essentiel de clarifier le débat en rappelant que sont en cause, d'une part l'équilibre financier de 7 millions de quotidiens de province, et d'autre part le développement hypothétique de quelques télévisions locales qui, de toutes façons, ne seraient pas les principales bénéficiaires d'un transfert publicitaire...

En effet, ainsi que vous avez pu le lire dans l'étude du professeur COTTA, le chiffre significatif du transfert des investissements publicitaires par les annonceurs de la Presse Quotidienne Régionale vers la télévision serait de 200 millions de francs lors de la première année de l'ouverture. Or, ces 200 millions de francs représentent 20 % du cash flow brut, 33 % du cash flow net et la quasi-intégralité du bénéfice net actuel de la Presse Quotidienne Régionale.

Tel serait le montant du dommage subi la première année sans que l'on puisse retenir l'existence d'un effet d'entraînement entre budgets publicitaires (presse écrite et télévision), au point que l'accroissement de la publicité télévisée provoque l'accroissement des budgets à destination de la presse régionale. Sur ce point, la réponse des distributeurs est unanime : l'éventuelle croissance de leur budget télévision se ferait au détriment de la Presse Quotidienne Régionale.

Dans le prolongement de cette analyse, vous comprendrez notre surprise devant les déclarations du Président du C.S.A. lors de son audition publique par la Commission des Affaires Culturelles, Sociales et Familiales de l'Assemblée Nationale le 24 avril dernier, M. BOUTET constatant le déficit financier des trois télévisions locales existantes, a invoqué la nécessité de les rééquilibrer en ouvrant à la publicité télévisée le secteur de la distribution, tout en affirmant que les pertes de la Presse Quotidienne Régionale seraient compensées par les "ressources considérables" apportées par l'autorisation de la publicité comparative...

Comment ne pas relever l'incohérence alors que le même jour Mme NEIERTZ, lors de la discussion dudit projet de loi, indiquait que le volume des investissements consacrés à la publicité comparative serait "très faible" puisqu'il ne représenterait que "2 à 3 %" de l'ensemble des dépenses publicitaires des annonceurs et serait de toutes façons une forme de publicité "très peu utilisée..."

L'attachement d'un Etat à la liberté de la presse n'est crédible que si ce dernier veille à son indépendance ; la remettre en cause en traitant les enjeux financiers garants de celle-ci avec autant de désinvolture peut se révéler extrêmement dangereux.

Nous vous demandons donc de bien vouloir veiller à un traitement de ce dossier objectif, rigoureux tant au plan juridique qu'économie et en relation avec l'importance des enjeux, et à l'avance nous vous en remercions. (...)"

Votre Rapporteur voudrait souligner qu'au total, dans un contexte actuellement fragile, la part et le rôle des recettes publicitaires dans l'équilibre doivent être préservés.

A cet égard, il est essentiel que les pouvoirs publics évitent, en tout cas à court terme, de générer des facteurs supplémentaires de déstabilisation.

Il n'est pas de l'objet de ce rapport de juger du bien-fondé des objectifs et des mesures institués par la loi Evin limitant la publicité sur le tabac et l'alcool.

Reste que ses conséquences sur les recettes publicitaires de la presse en général sont loin d'être négligeables. Elles sont même catastrophiques pour certains titres.

Il ne faudrait pas qu'une décision trop hâtive sur l'ouverture à la publicité télévisée du secteur de la distribution aboutisse aux mêmes effets pervers, souvent irrémédiables.

E - LE PARRAINAGE A LA TELEVISION

Historiquement, le parrainage est apparu dans le cahier des charges de Canal Plus en novembre 1984 comme une contrepartie à l'absence de publicité. Cette dernière, autorisée quelques mois plus tard, n'a cependant pas conduit à une remise en cause de l'autorisation initiale.

Puis, le parrainage s'est étendu à l'ensemble des chaînes, les recettes passant en :

- 1986 : à 52 millions de francs
- 1987 : à 182 millions de francs
- 1988 : à 500 millions de francs
- 1989 : à 700 millions de francs
- 1990 : à 1 milliard de francs.

La principale raison de cette véritable explosion est liée à la multiplication des chaînes de télévision dont le nombre a doublé en peu de temps et surtout à l'extension considérable de l'offre de programmes qui a entraîné le développement des occasions de parrainage mais, en même temps, celui du besoin de financement des diffuseurs.

C'est ce besoin impérieux face à la rentabilité incertaine du média qui va conduire aux débordements que l'on a pu constater et qui ont été sanctionnés par le C.S.A.

Votre Rapporteur a déjà longuement exposé l'historique du parrainage, les règles qui le régissent en France (décrets n° 87-37 du 26 janvier 1987, n° 87-239 du 6 avril 1987, décision du 7 décembre 1987 de la C.N.C.L. pour les diffuseurs publics) et en Europe (article 17 de la directive "télévision sans frontières"), ainsi que la doctrine d'application de ce corpus définie dans une lettre du 20 juin 1990 adressée par le Président du C.S.A. aux Présidents des chaînes françaises à la suite d'un certain nombre de débordements. (1)

(1) Voir Rapport n° 85 -1990/1991- tome III - annexe 6 Culture et Communication - fascicule 1 "Communication" - pages 68 à 77.

1. Une définition affinée du parrainage

La définition donnée par le "Robert", en 1935, "*appui moral qu'une personne ou un groupe accorde à une oeuvre*" ne saurait en effet suffire.

Dans un article publié par Médiaspouvoirs (n° 22 - avril/mai/juin 1991), M. Franck ROSENTHAL, chef de publicité développement à l'agence MGTB/Ayer, présente un certain nombre de définitions qui éclairent, sous des angles différents, une notion encore floue.

La C.N.C.L., dans un rapport publié en 1987, définit ainsi le partenariat qui "*consiste en l'association en amont d'une marque et d'une émission*".

Comme le note M. ROSENTHAL, cette approche est simple mais incomplète.

L'agence Equateur, de son côté, donne la précision suivante : "*c'est une création, un programme, une antenne, qui apporte son contenu et qui demande à un annonceur d'en créer un habillage le plus intelligent possible au mieux des partages d'intérêts*".

Hervé LABEILLE et Associés, conseil en partenariat, distingue deux types :

- le partenariat de diffusion qui consiste à associer une marque ou un produit à la diffusion d'un programme de télévision,
- le partenariat de production ou l'association qui se fait en rapport avec la production du programme.

Pour "Communication et Programme" : "*une opération de parrainage est l'adéquation entre le marketing des annonceurs et le marketing des chaînes*".

TV-Mission, filiale du groupe Publicis-FCB, considère que le partenariat c'est "*tout ce qui ne relève pas de l'achat d'espace pur*".

Proposant une synthèse de ces définitions, l'auteur de l'article assimile le parrainage à "*toute présence volontaire d'un annonceur clairement identifié (et donc identifiable par le téléspectateur) hors des écrans réservés à la publicité. Parmi un registre très large, les possibilités d'identification pour un parrain vont sur une émission, de ses bandes annonces à son générique, de son habillage à l'aménagement du plateau en passant par une simple virgule ... jusqu'à un apport rédactionnel ou logistique sur un ou*

plusieurs éléments ou rubriques qui constituent tout ou partie de l'émission concernée".

On mesure l'écart qui existe entre cette définition extensive du parrainage et la lettre du Président du C.S.A. rappelant *"la pratique du parrainage à la télévision (qui) tendait de plus en plus à dériver vers la publicité"*.

Jusqu'à nouvel ordre -et à juste titre-, le C.S.A. -juridiquement parlant- considère que le décret n° 87-37 du 26 janvier 1987 demeure applicable.

Votre Rapporteur comprend le C.S.A. et sa position légaliste devant les débordements inadmissibles de la pratique par certaines chaînes.

Comme il était noté dans le rapport budgétaire pour 1991 :

"la claire position du problème ne signifie pas sa résolution. La décision du Conseil Constitutionnel (celle du 17 janvier 1989 jugeant institutionnelle la possibilité pour le C.S.A. d'établir les règles déontologiques pour la publicité et le parrainage) montre, à l'évidence, la nécessité de préciser par la loi les règles applicables au parrainage".

Votre Rapporteur propose, en conséquence, que l'ensemble des parties -diffuseurs, publicitaires, annonceurs, S.J.T.I., C.S.A. et Parlement- se concertent afin de présenter une proposition permettant au parrainage de trouver sa juste place dans le financement de l'audiovisuel.

2. Le constat du C.S.A. en 1990

Dans son deuxième rapport annuel, le C.S.A. constate que le secteur public, du reste soumis au contrôle a priori, respecte la réglementation mais que, par contre, les détournements des règles en vigueur par le secteur commercial aboutissent à vider de leur sens les deux aspects essentiels du dispositif qui régissent la publicité télévisée :

- la soumission à un maximum horaire
- l'interdiction de certains secteurs.

La réaction du C.S.A. tient également à sa volonté de limiter la pratique du "barter" qui, en permettant une intervention de l'annonceur dans le contenu de l'émission, voire

dans sa conception totale, remet en cause la liberté éditoriale du diffuseur.

En fonction de ce constat, et après avoir adressé une mise en demeure de se conformer à la réglementation à TF 1, La Cinq, M 6 et Canal Plus, le C.S.A. a rédigé une lettre le 23 juillet 1990 à la suite de l'impossibilité d'élaborer un code de bonne conduite.

Cette lettre a cependant apporté un certain nombre d'assouplissements en procédant à une interprétation libérale du décret de 1987.

Ainsi, le C.S.A. a accepté qu'un parraineur ait recours à un *"slogan institutionnel"* défini comme *"n'incitant pas à la consommation de ses biens ou services"*.

Cette définition "en creux" permet au C.S.A. de définir au coup par coup une jurisprudence qui accepte les slogans liés à l'entreprise comme institutionnels et d'écarter ceux qui possèdent une facette commerciale. L'appréciation de ce caractère tient compte de l'antériorité du slogan et de son éventuel dépôt à l'I.N.P.I. (Institut National de la Propriété Intellectuelle).

Le C.S.A. a également admis le principe du *"message de conviction"* d'un dirigeant de l'entreprise parraineur.

Enfin, le C.S.A. a autorisé la mention dans le générique de l'émission du secteur d'activité du parraineur.

3. Les propositions du C.S.A.

Conscients de l'enjeu économique pour les diffuseurs du parrainage et du danger de voir les entreprises recourir au hors média pour le budget du parrainage, le C.S.A. a présenté certaines propositions dans son deuxième rapport annuel.

En préambule, il reconnaît le caractère lacunaire du décret de 1987 qui *"ne saurait régir l'ensemble d'une matière où chaque projet est un cas d'espèce"*.

a) *Le caractère lacunaire des règles de fond pour les chaînes privées*

"Une seule disposition, l'article 11 du décret n° 87-37 du 26 janvier 1987, a défini l'ensemble des règles du parrainage applicables aux chaînes privées.

Force est de constater que cette brève disposition, qui définit le parrainage sans édicter de règles de contenu, ne saurait régir l'ensemble d'une matière où chaque projet est un cas d'espèce. Dans un domaine où la créativité est reine et les axes de communication multiples, ce texte ne peut suffire.

Les dispositions de l'article 11 sont particulièrement lacunaires sur les points suivants :

- aucune disposition n'interdit le parrainage des émissions d'information, alors que l'hypothèse est exclue par la directive "Télévision sans frontières";*
- les émissions de jeux, pourtant prototypes des émissions parrainées, ne font l'objet d'aucune disposition particulière, alors qu'elles donnent lieu à de fréquents abus.*

Ces lacunes sont d'autant plus regrettables que les sociétés nationales de programme sont soumises à une réglementation beaucoup plus complète résultant de la décision n° 87-327 de la C.N.C.L. du 7 décembre 1987. L'article 48, alinéa 3, de la loi du 30 septembre 1986 avait en effet confié à l'instance de régulation le pouvoir de fixer les règles du parrainage applicables aux sociétés nationales de programme. Si la loi du 17 janvier 1989 a retiré ce pouvoir au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, la réglementation de la C.N.C.L. continue de s'appliquer, le Gouvernement n'étant pas intervenu en ce domaine depuis la promulgation de la loi du 17 janvier 1989.

Or cette réglementation est beaucoup plus explicite que le décret de 1987. Non seulement elle aborde les questions ci-dessus évoquées (émissions d'information et de jeux) mais, d'une façon plus générale, elle délimite précisément la forme et les conditions d'apparition du parraineur à l'écran".

b) Les insuffisances du contrôle sur les chaînes publiques

"L'article 11 de la décision n° 87-327 de la C.N.C.L. est volontairement restrictif quant au contrôle de l'autorité de régulation. Sont notamment exclues du champ du contrôle a priori, qu'il institue, les dispositions qui précisent les formes sous lesquelles peut apparaître une entreprise au générique d'une émission. Sont également exclues de ce contrôle les règles bannissant la présence du produit du parraineur dans le cours de l'émission ou interdisant au parraineur d'exercer une influence quelconque dans le contenu ou le déroulement de l'émission. Si, dans ce

dernier cas, l'absence de contrôle a priori est motivée par la volonté de ne pas instaurer une "censure" déguisée en contrôlant le contenu des émissions, rien ne justifie l'exclusion du contrôle a priori pour tout ce qui concerne les génériques.

Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel est ainsi légalement privé de tout contrôle a priori sur le respect, par les chaînes publiques, de règles importantes. Quant au contrôle a posteriori, il est difficile : le Conseil n'a en effet pas de pouvoir de sanction direct sur les sociétés nationales de programme et ne peut leur adresser des observations publiques qu'en cas de manquement grave (article 13, alinéa 2 de la loi). On aboutit ainsi à un paradoxe : si les règles sont plus contraignantes pour les chaînes publiques, leur violation est plus difficilement sanctionnable.

Eu égard aux sommes en jeu (les ressources procurées aux chaînes par le parrainage sont évaluées à 1 milliard de francs en 1990), il est impératif de réglementer rapidement la matière et de restaurer l'égalité de traitement entre secteur public et secteur privé".

(Source rapport du C.S.A. pour 1990 - pages 264 et 265)

S'il s'avère sensible à la contradiction relevée par le C.S.A. pour ce qui concerne les chaînes publiques, il apparaît à votre Rapporteur que le contrôle a priori limite et même exclut les risques de débordements.

La question est donc de savoir dans quel sens il convient d'aligner le secteur public sur le secteur commercial et s'il ne serait pas plus efficace de généraliser le contrôle a posteriori -et les sanctions qui lui correspondent- aux chaînes publiques de manière à rétablir une concurrence égale vis-à-vis des parraineurs potentiels.

Devant le refus du Conseil Constitutionnel de donner au C.S.A. un pouvoir de définition des règles déontologiques, la solution ne consiste certes pas à tenter de tourner cette interdiction par le biais d'un éloignement du pouvoir d'interprétation toujours susceptible de contestation mais bien -en concertation avec les intéressés- de définir un corpus de règles nouvelles.

4. L'avenir du parrainage

Comme le note M. ROSENTHAL dans "Médiaspouvoirs" :

"Le parrainage, véritable technique et tactique de communication : c'est l'avenir."

Pourtant, au-delà de ce constat ou de cette espérance, le parrainage connaît un certain nombre de limites et de risques.

En premier lieu, le parrainage, comme toute technique de publicité, vise à l'identification entre la marque et l'émission. Il y a donc, en cas de succès, appropriation dans l'esprit du public de l'une et de l'autre.

La question peut se poser de savoir si l'excellente prestation fournie par les stylos "Dupont" au générique d'"Apostrophes" a laissé une place à "Essilor" qui a pris sa succession pour parrainer la même émission.

L'un des risques, souvent souligné, tient également à la tentative de contournement des règles. Ce sont évidemment les secteurs interdits de publicité à la télévision qui trouvent dans le parrainage un moyen de présence adéquate et qui sont inévitablement tentés de détourner la lettre et l'esprit des décrets.

Il en va ainsi du secteur de la distribution pour lequel une ouverture à la publicité télévisée ne manquerait pas d'avoir un impact important sur les ressources du parrainage.

Dans la mesure où il y a ou avait détournement de la loi, la diminution en volume -mais non en qualité- du parrainage à la télévision est une chose souhaitable puisqu'elle correspond à un retour à la déontologie de ce moyen de promotion.

Un autre risque est celui de la lassitude du public mais celle-ci ne paraît pas très crédible dans la mesure où la qualité suit.

L'acuité du problème du partenariat en France tient à l'avance de ce type de communication dans notre pays par rapport à nos partenaires européens hormis l'Italie.

La particularité du paysage audiovisuel français depuis le milieu des années 1980 est l'interpénétration de l'entreprise et de la télévision.

C'est l'entreprise qui, par le biais de la publicité, finance totalement les chaînes commerciales et une part indispensable du secteur public.

Cette situation n'a -en soi- rien de choquant et correspond, comme le remarque judicieusement M. ROSENTHAL, à la forte popularisation de l'économie.

Les remises en cause de cet actionnariat populaire par ceux qui caricaturent la "veuve de Carpentras" (1) mais aussi par les à-coups boursiers depuis octobre 1987, n'atténuent en aucune façon la réconciliation des Français et de l'économie.

L'avenir du partenariat à la télévision dépend donc avant tout de l'évolution des rapports entre entreprises et diffuseurs.

"Les chaînes sauront-elles proposer d'autres formes de collaboration que génériques, jeux-concours ou télé-achat ? Les entreprises sauront-elles laisser aux producteurs la liberté de produire ? Si chaque intervenant fait preuve de discipline et de créativité en restant dans le cadre de son métier et en pensant toujours au consommateur final : le téléspectateur, alors nul doute que la qualité des programmes progressera. Le partenariat, parce qu'il recherche toujours la meilleure adéquation, est l'un des facteurs qui a amené la télévision à devenir un média plus ciblé."

Franck ROSENTHAL

*"Le partenariat TV : technique institutionnelle ou promotionnelle"
"Médiaspouvoirs" n° 22-avril/mai/juin 1991*

(1) Déclaration de M. Gérard de LA MARTINIÈRE, président de la société des bourses françaises en avril 1989 qui, s'expliquant sur la hausse projetée des frais de bourse et ses conséquences sur l'épargnant, avait indiqué : "La bourse n'est pas faite pour la veuve de Carpentras qui passe des ordres tous les dix ans".

CHAPITRE VI

-§-

LA RÉSURGENCE DE LA POLÉMIQUE SUR LES QUOTAS

A. LES TEXTES EN VIGUEUR

Dans un article publié dans "Le Monde" du 23 avril 1991, M. Albert MATHIEU, directeur d'antenne de Canal Plus, annonce les "obsèques" de la production audiovisuelle et du cinéma, programmées à la date du 1er septembre 1991, date à laquelle la définition officielle de l'oeuvre originale française entrera pleinement en vigueur.

Cette dramatisation, qui rappelle le climat qui prévalait en décembre 1989 avant la publication des décrets et au moment de leur passage devant le Conseil d'Etat et le C.S.A., demande que le débat soit clarifié tout en rappelant -objectivement- les faits du plus contraignant au moins contraignant.

1. Les dispositions du décret "diffusion"

Le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, pris pour l'application du 2° de l'article 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, modifiée, relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant la diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles, donne un certain nombre de définitions auxquelles il est indispensable de se reporter :

a) Une nouvelle définition de l'oeuvre audiovisuelle

Celle-ci a fait l'objet d'une âpre négociation :

- les diffuseurs souhaitaient une définition la plus englobante possible pour diluer leurs obligations ;
- le Gouvernement avait opté pour une définition très restrictive ne comportant que fictions et documentaires.

Finally, le décret a repris une définition "en creux" conforme à la directive européenne sur la télévision transfrontière et adoptée par le C.S.A.

Définition :

Art. 4 - Constituent 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 de fiction majoritairement réalisées en plateau ; retransmissions sportives ; messages publicitaires ; téléachat ; autopromotion ; services de télétexte.

b) Une définition affinée de l'Oeuvre d'Expression Originale Française

Sont considérées comme oeuvres d'expression originale française :

- celles qui sont intégralement réalisées en version originale française ;
- celles qui sont principalement réalisées en français dès lors que le scénario original et le texte des dialogues ont été rédigés en français.

Afin de tenir compte du passé, les oeuvres ayant reçu avant le 17 janvier 1990 l'agrément d'investissement (décret 59-1512 du 30 décembre 1959 art. 19-1) sont assimilées à des oeuvres EOF, et jusqu'au 31 août 1991 :

- celles qui ont bénéficié d'un soutien financier de l'Etat à l'industrie des programmes audiovisuels (décret 86-175 du 6 février 1986) ;
- celles qui constituent une oeuvre de réinvestissement (décret n° 59-1512 du 30 décembre 1959 art. 13).

A compter du 1er septembre 1991, cette "latitude" pour tenir compte du passé disparaît donc.

c) Une définition des oeuvres originaires de la C.E.E.

Une définition très complexe est donnée par l'article 6 du décret. Elle oblige le siège de l'entreprise de production, les dirigeants de l'entreprise, le financement, les dépenses de production, les artistes-interprètes, techniciens, auteurs, réalisateurs, scénaristes, etc..., et les entreprises de prestations techniques à appartenir à un Etat membre ou à être majoritairement d'origine communautaire.

Compte tenu de ces définitions, des obligations de diffusion sont imposées aux chaînes publiques et aux télévisions hertziennes terrestres diffusées en clair, ce qui exclut donc Canal Plus, le câble et le satellite.

d) Les obligations de diffusion

Elles prévoient un mécanisme en deux temps :

- jusqu'au 1er janvier 1992

Dans le total du temps annuellement consacré à la diffusion d'oeuvres audiovisuelles ou cinématographiques, qu'elles soient de longue ou de courte durée, il est fait obligation d'inclure

- 60 % d'oeuvres originaires de la C.E.E.
- 50 % d'oeuvres originales d'expression française,

liberté étant laissée aux diffuseurs de répartir ce pourcentage dans les tranches horaires qui leur conviennent.

- à compter du 1er janvier 1992

Ces quotas devront également être respectés aux heures de grande écoute soit :

- entre 18 et 23 heures
- de 14 à 18 heures le mercredi.

2. Les dispositions du décret "production"

Le décret n° 90-67 du 17 janvier 1990 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 fixe 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 applique les dispositions de ce titre aux sociétés nationales de programmes A 2 et FR 3, ainsi qu'aux services de télévision autorisés diffusés en clair par voie hertzienne.

Sont donc exclus du champ d'application Canal Plus, les chaînes diffusées par câble ou par satellite.

- Pour les oeuvres audiovisuelles, l'article 9 prévoit que les sociétés concernées ont la possibilité, d'ici le 31 mars 1990 et pour l'année considérée :

- soit de consacrer 15 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à la commande d'oeuvres audio d'EOF et diffuser au moins 120 heures d'EOF en première diffusion en clair en France avec un 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 organise l'aide aux producteurs indépendants.

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

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)

Deux autres conditions doivent également être remplies :

- la société ou le service ne peut prendre personnellement ou partager solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation des oeuvres considérées et en garantir la bonne fin ;
- 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.

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".

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

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

C'est en effet le chiffre d'affaires annuel net qui sert d'assiette aux différents quotas prévus par le décret.

Sont cependant exclus du chiffre d'affaires annuel net :

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

Cette dernière disposition permet 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 sont plus rigoureux que celles adoptées au niveau européen qu'il convient à présent de présenter.

3. Les dispositions de la directive "télévision sans frontières"

Le Conseil des Ministres de la Communication a adopté le 3 octobre 1989 la directive 89/552/C.E.E. visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, plus familièrement appelée directive "télévision sans frontières"

La volonté politique qui sous-tend la directive est de permettre la libre circulation des programmes, d'encourager et de favoriser la production européenne et de lui assurer des débouchés.

Elle traite donc à la fois de la définition de l'oeuvre communautaire, de la production et de la diffusion.

a) L'oeuvre communautaire

La directive distingue tout d'abord l'oeuvre par sa provenance ; ce sont :

- les oeuvres originaires d'un Etat membre de la C.E.E. ou de l'ex-R.D.A.,
- sous certaines réserves, celles provenant de pays européens ayant adhéré à la Convention européenne "télévision sans frontières" du Conseil de l'Europe.

Elle intègre ensuite des critères de résidence pour les auteurs et les travailleurs culturels.

Ainsi, une oeuvre originale d'Etats membres de la Communauté est celle qui est réalisée essentiellement avec le concours d'auteurs ou de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats membres de la C.E.E., de l'ex-R.D.A. ou membres du Conseil de l'Europe.

De même, le ou les producteurs sont soumis aux mêmes exigences de résidence et que la contribution du ou des producteurs européens soit majoritaire.

Sont toutefois envisagées les possibilités d'accords particuliers avec les pays de l'Est.

b) Les quotas de diffusion

Un compromis entre les Etats a abouti à une règle très souple puisqu'il est indiqué que "*chaque fois que cela est réalisable et par les moyens appropriés*" les Etats membres s'assurent que leurs diffuseurs nationaux consacrent aux oeuvres européennes telles que définies ci-dessus "*une proportion majoritaire de leur temps de diffusion*".

Il est prévu que cet objectif pourra être atteint progressivement.

Cette souplesse réglementaire est néanmoins compensée par l'instauration d'un seuil plancher. En effet, en tout état de cause, le niveau atteint ne saurait être inférieur à celui constaté en moyenne en 1988 (1990 pour la Grèce et le Portugal).

A compter du 3 octobre 1991, les Etats membres devront communiquer à la Commission un rapport lui permettant d'évaluer les résultats obtenus. Un bilan sera effectué au plus tard le 3 octobre 1994.

c) Les quotas de production

"*Chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés*" les Etats membres devront veiller à ce que les diffuseurs nationaux consacrent :

- soit 10 % de leur temps d'antenne, hors information, sport, jeux, télétexte ou publicité,
- soit 10 % de leur budget de programmation,

à des oeuvres européennes émanant de producteurs indépendants.

Pour favoriser la création, cette obligation s'accompagne du voeu qu'une proportion "*adéquate*" soit réservée à des oeuvres de moins de cinq ans.

d) La libre circulation

"Le traité prévoit la libre circulation de tous les services fournis normalement contre rémunération sans exclusion liée à leur contenu culturel ou autre et sans restriction à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire du service".

Il faut donc tenir compte des grandes divergences qui existent entre les différentes législations nationales et du risque évident de voir le pays le plus contraignant sans défense par rapport au pays le plus libéral.

A l'entendre une coordination des législations.

L'article 2 de la directive précise que :

"Chaque Etat veille à ce que les émissions de radiodiffusion télévisuelle transmises par des organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de sa compétence ou par des organismes de radiodiffusion télévisuelle utilisant une fréquence ou la capacité d'un satellite accordée par cet Etat membre ou une liaison montante vers un satellite située dans cet Etat membre tout en ne relevant de la compétence d'aucun Etat membre, respectent le droit applicable aux émissions destinées au public dans cet Etat membre.

"Les Etats membres assurent la liberté de réception et n'entravent pas la retransmission sur leur territoire d'émissions de radiodiffusion télévisuelle en provenance d'autres Etats membres pour des raisons qui relèvent des domaines coordonnés par la présente directive (...)."

Cette disposition signifie clairement que la licéité des programmes télévisés s'apprécie par rapport aux règles en vigueur de l'Etat d'émission et non de celui de réception.

Cette position est parfaitement cohérente avec le principe de reconnaissance mutuelle caractéristique de cette technique législative classique à la Communauté et qualifiée de "nouvelle approche".

Elle consiste à procéder à une coordination minimale des législations divergentes afin de mettre en oeuvre le principe de libre circulation dès lors qu'il y a conformité du produit à la législation de l'Etat d'origine elle-même supposée conforme à l'harmonisation communautaire.

Très concrètement, un Etat ne saurait s'opposer à la retransmission sur son territoire d'émissions diffusées à partir

d'un Etat membre et respectant la législation du pays d'origine, lequel respecte au minimum les règles posées par la directive et ce même si la législation de l'Etat de réception est plus restrictive.

On demeure donc stupéfait de la divine et vertueuse surprise de ceux qui s'aperçoivent brutalement des conséquences possibles des engagements auxquels ils ont souscrits en toute connaissance de cause.

La directive s'impose en droit interne à dater du 1er octobre 1991.

4. Les dispositions de la convention "télévision sans frontières"

Ces dispositions, adoptées par le Parlement européen le 21 juin 1989, reprennent celles de la directive mais avec quelques précisions :

- pour la diffusion, il est fait expressément référence à un seul de 60 % d'oeuvres communautaires dont 1/3 réservé à des premières diffusions,
- pour la production, il est prévu que les diffuseurs consacrent 5 % de leur budget de programmation (porté à 10 % en trois ans) à des oeuvres communautaires *"en donnant la place qui leur revient aux oeuvres récentes"*.

Des dispositions très voisines sont applicables pour la publicité, le parrainage, la protection de l'enfance et de la jeunesse, le droit d'auteur et le droit de réponse.

5. La convention sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe

Enfin, la France a signé le 12 février 1991, à Strasbourg, la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe (Europe des 24), premier traité international créant un cadre juridique pour la libre circulation des programmes de télévision sur le territoire européen.

Cette convention permet à une chaîne de télévision d'un Etat adhérent de diffuser librement ses émissions dans le territoire des pays contractants. En contrepartie, ceux-ci s'engagent à veiller à

un certain nombre de "règles minimales", pour ce qui concerne la programmation, le parrainage et la protection des droits individuels.

Ils doivent notamment diffuser, "chaque fois que cela est réalisable", une "proportion majoritaire" d'oeuvres européennes, tout en respectant la liberté d'expression et le droit de réponse.

La France est le seizième pays à signer cette convention, qui doit entrer en vigueur après sept ratifications. A ce jour, seule la République de San Marin l'a ratifiée.

B. L'APPLICATION DES QUOTAS EN 1990

Le changement de la règle du jeu pour l'application des quotas de diffusion, outre le souci de protéger la culture française, avait également pour objectif d'éviter "un certain détournement de la législation antérieure. L'expérience des années 1987 et 1988 a, en effet, montré que les chaînes de télévision privées tendaient à programmer la plupart des oeuvres francophones et communautaires à des heures de faible audience"(rapport du C.S.A. pour 1990 - p. 208).

Le Gouvernement a donc arrêté le calendrier suivant :

- du 1er janvier 1990 au 31 décembre 1991, le régime déjà en vigueur depuis 1987 pour les services privés continue de s'appliquer (décret n° 87-36 du 26 janvier 1987) : les quotas d'oeuvres francophones et communautaires doivent être respectés sur l'ensemble du programme d'une part, entre 6 h 30 et 1 h d'autre part (conformément à une décision du Conseil d'Etat du 20 janvier 1989 qui concerne TF 1 mais dont les motifs sont transposables à l'ensemble des chaînes) ;
- à partir du 1er janvier 1992, les quotas devront être respectés sur l'ensemble du programme, ainsi qu'aux heures de grande écoute.

Comme le constate le C.S.A. dans son deuxième rapport annuel :

"A la lumière des résultats de 1990, le respect par certaines chaînes de l'échéance de 1992 paraît problématique. Il apparaît donc vraisemblable que le C.S.A. sera conduit à sanctionner leur comportement."

Votre Rapporteur ne peut que souligner l'euphémisme de la formule du C.S.A. L'un des paradoxes de l'application des quotas ne risque-t-il pas d'aboutir à la

production d'oeuvres "bas de gamme" pour respecter à la lettre la loi.

Le bilan provisoire, établi par le C.S.A. pour la diffusion, est le suivant :

Quotas évalués pour l'année 1990

	Antenne 2	FR 3	TF 1	La Cinq	M 6
Ensemble de diffusion					
C.E.E.	1 336 h 54 (56,1 %)	1 616 h 26 (73,5 %)	1 616 h 26 (73,5 %)	3 592 h 43 (64,3 %)	4 486 h 26 (61,6 %)
E.O.F.	1 102 h 19 (46,2 %)	1 378 h 48 (62,5 %)	1 378 h 48 (62,5 %)	2 796 h 08 (50,0 %)	3 725 h 53 (51,1 %)
6 h 30 - 1 h					
C.E.E.	1 254 h 26 (57,7 %)	1 603 h 10 (57,7 %)	1 603 h 10 (57,7 %)	1 912 h 44 (49,4 %)	2 675 h 20 (49,8 %)
E.O.F.	1 053 h 30 (48,5 %)	1 366 h 49 (59,6 %)	1 366 h 49 (59,6 %)	1 133 h 38 (29,3 %)	1 964 h 31 (36,5 %)
12 h - 14 h/19 h - Fin de soirée S.D.JF, toute la journée					
C.E.E.	583 h 50 (65,4 %)	723 h 16 (78,3 %)	-	-	-
E.O.F.	482 h 48 (54,1 %)	630 h 58 (68,3 %)	-	-	-
18 h - 23 h mer. 14 h - 23 h					
C.E.E.	415 h 07 (51,8 %)	502 h 53 (82,5 %)	248 h 52 (36,4 %)	256 h 50 (24,0 %)	216 h 25 (15,8 %)
E.O.F.	372 h 54 (46,5 %)	420 h 22 (69,1 %)	229 h 18 (33,5 %)	108 h 12 (10,1 %)	123 h 02 (9,0 %)

Ce tableau permet de distinguer nettement deux types de politiques.

1) Les chaînes de service public, et notamment FR 3, respectent les quotas aux heures de grande écoute. C'est l'application d'une obligation faite par les cahiers des charges et les contrats d'objectifs signés entre l'Etat et les chaînes en 1990.

Elle reflète également une politique favorable aux programmes proposés à la jeunesse, il est vrai considérablement facilitée par l'éligibilité au troisième guichet du compte de soutien.

A l'inverse, les chaînes commerciales, et notamment M 6 et La Cinq, devront consentir un effort considérable pour respecter, à compter du 1er janvier 1992, leurs obligations aux heures de grande écoute.

Antenne 2 devra également faire un effort (de l'ordre de 4 %) sur l'ensemble de sa grille pour aboutir sur la totalité de sa diffusion au respect des quotas.

Le C.S.A. note, pour cette chaîne, un recul global du pourcentage d'E.O.F. d'une année sur l'autre (60 % en 1989 contre 54 % en 1990).

La grille de FR3 n'appelle pas de remarques. La place importante du documentaire dans ses programmes explique qu'elle satisfasse aux obligations du décret du 17 janvier 1990.

Concernant TF 1, le Conseil ne relève pas de progrès sensible par rapport à l'exercice 1989. Ce jugement du C.S.A. peut paraître sévère dans la mesure où pour l'ensemble de la diffusion, TF 1 réalise 59,4 % d'oeuvres C.E.E. et 49,3 % d'E.O.F., soit une quasi réalisation de ses obligations.

En fait, le C.S.A. relève que ce résultat provient :

- de l'acquisition de séries britanniques ou allemandes passées en troisième partie de soirée,
- du rééquilibrage des émissions pour la jeunesse jusqu'ici dominées par le dessin animé japonais.

Le C.S.A. constate que :

"Environ 30 % des oeuvres francophones diffusées par TF 1 le sont durant la nuit, c'est-à-dire de 1 h à 6 h 30. A la différence des deux chaînes de service public, TF 1 n'est pas encore bien préparée à se conformer aux quotas aux heures de grande écoute à compter du 1er janvier 1992. Comme l'indiquent les simulations réalisées par les services du Conseil, cette obligation la contraindra à rééquilibrer sa programmation "jeunesse" du mercredi après-midi et, vraisemblablement, à abandonner au moins une des séries américaines d'avant-soirée."

La situation paraît nettement plus préoccupante pour La Cinq et M 6 pour lesquelles le C.S.A. présente les observations suivantes :

"Sur l'ensemble de sa programmation (24 heures sur 24), La Cinq a respecté les règles de quotas et réalise pour les oeuvres communautaires une légère progression par rapport à l'année 1989 (C.E.E. : 64,3 % contre 61,6 % en 1989 ; E.O.F. : 50 % contre 50,6 % en 1989).

Toutefois, la différence entre les pourcentages atteints sur l'ensemble de la programmation et dans la tranche horaire 6 h 30-1 h est encore importante : 41 % seulement des

oeuvres francophones diffusées par La Cinq le sont entre 6 h 30 et 1 h, le reste (59 %) étant voué à une diffusion nocturne. Il semble que, aux heures de jour (entre 6 h 30 et 1 h du matin), la part des oeuvres E.O.F. n'atteint que 29,3 % et celle des oeuvres C.E.E. 49,4 %, soit une légère baisse (- 3 %) par rapport à l'année précédente pour les oeuvres francophones.

Les pourcentages atteints par La Cinq aux heures de grande écoute (C.E.E. : 24 % et E.O.F. : 10,1 %) sont la conséquence d'une programmation presque exclusivement fondée sur les séries et les téléfilms américains. Comme le montrent les simulations, cette situation ne pourra véritablement évoluer qu'avec la programmation, à 20 h 30, de fictions francophones de 90 minutes et avec la recherche, pour l'avant-soirée, d'une formule ne reposant plus exclusivement sur la diffusion de séries étrangères.

Les résultats de M 6 sur l'ensemble du programme sont légèrement supérieurs à ceux de l'année précédente (C.E.E. : 61,6 % contre 60,3 % en 1989 ; E.O.F. : 51,1 % contre 49,8 % en 1989). On remarque, entre 6 h 30 et 1 h, une progression des oeuvres communautaires (49,8 % contre 47 % en 1989), alors que les oeuvres francophones restent encore très minoritaires (36,5 %, soit pratiquement le même pourcentage qu'en 1989).

Tout comme La Cinq, mais dans des proportions différentes, M 6 continue donc de mettre à profit sa diffusion nocturne d'oeuvres francophones (en l'espèce des vidéo-musiques dont les coûts de diffusion sont sans commune mesure avec ceux des séries françaises).

La programmation de M 6 aux heures de grande audience étant aisément comparable à celle de La Cinq (l'information en moins), il n'y a rien d'étonnant à ce que la part des oeuvres francophones et communautaires y soit également réduite (C.E.E. : 15,8 % ; E.O.F. : 9 %)."

En conclusion, le Conseil note que :

"La préoccupante faiblesse du pourcentage d'oeuvres E.O.F. aux heures de grande écoute impose à La Cinq et à M 6 de consentir un effort considérable de montée en charge en 1991 pour remplir leurs obligations à compter de l'année suivante."

Votre Rapporteur voudrait souligner combien cette analyse du C.S.A. reflète avec une grande objectivité la situation tout en expliquant le blocage actuel :

- le respect des quotas de diffusion par les chaînes commerciales est difficile surtout pour La Cinq et M 6. Si, globalement, elles s'approchent de l'objectif, c'est en présentant des produits francophones en deuxième ou troisième partie de soirée ou la nuit. Généralement, ces produits ne sont pas de grande qualité mais leur faible coût permet d'assurer le respect des obligations.
- Cette situation sera totalement différente à compter du 1er janvier 1992 avec l'obligation de respecter les quotas en prime time et autres heures de grande écoute.
- D'ores et déjà, le C.S.A. reconnaît que :

"A la lumière des résultats de 1990, le respect par certaines chaînes de l'échéance de 1992 paraît problématique. Il apparaît donc vraisemblable que le C.S.A. sera conduit à sanctionner leur comportement" (rapport 1990, p. 209).

Cela donne -selon votre Rapporteur- la mesure du rôle "régulateur" du C.S.A. qui voit sa marge de manoeuvre quasi inexistante du fait qu'il est le garant de l'application et du respect des textes et non de leur modulation.

Le C.S.A. supporte la contradiction déjà dénoncée par votre Rapporteur depuis le vote de la loi du 17 janvier 1989 :

- le C.S.A. est garant du respect des missions qu'il n'est pas à même de définir,
- le C.S.A. nomme les dirigeants alors qu'il s'agit évidemment là du rôle de l'actionnaire majoritaire,
- le C.S.A. n'a qu'un pouvoir nominal de régulation.

Votre Rapporteur notait en 1990 que :

"Si le domaine de compétence absolue -pouvoir d'autorisation et pouvoir de décision- du C.S.A. est amoindri par la loi du 17 janvier 1989, et aggravé par la décision du Conseil Constitutionnel, les possibilités d'intervention du C.S.A. sur le secteur audiovisuel demeurent multiples.

La diversité, parfois subtile, des formes que cette intervention peut recouvrir -fixation des règles, propositions, avis, recommandations- permet sûrement que rien n'échappe à la vigilance du C.S.A., mais ne garantit pas nécessairement l'efficacité de son intervention.

L'indépendance du C.S.A. ne peut s'affirmer que s'il dispose des moyens de fixer les règles du jeu sous forme de "codes de pratique" négociés avec les intéressés, revus régulièrement par la pratique de sa jurisprudence."

C'est donc un pouvoir réel de modulation des règles qu'il conviendrait de donner au C.S.A.

La détermination de l'allègement temporaire des obligations imposées par les cahiers des charges ou par les décrets du 17 janvier 1990 devrait être confiée au C.S.A. auquel il reviendrait d'adapter les contraintes aux possibilités et aux spécificités de chaque chaîne.

Dans une interview au "Figaro" le 13 avril 1990, M. Francis BALLE déclarait :

"Que le législateur trace les grandes lignes et le cadre général. Et que l'autorité de régulation assure l'harmonisation, aussi bien des supports que des services. Je crois que c'est à elle, et à elle seule, de le faire. Certains sont aujourd'hui tentés de limiter sa compétence au seul contrôle des contenus. De ce point de vue, la loi de 1989 est d'ailleurs en recul par rapport à la loi de 1986, qui considérait que les contenus ne pouvaient pas être séparés des contenants, c'est-à-dire des supports. Je suis pour ma part favorable à une extension du domaine de compétence de l'autorité de régulation. Et notamment en matière de télécommunication."

Votre Rapporteur remarque que c'est le C.S.A. lui-même qui tend à limiter son champ d'intervention au contrôle des contenus et qu'en matière de télécommunications, la loi du 1er juillet 1990, portant réforme de la réglementation des télécommunications, a donné en partie satisfaction aux vœux de M. BALLE.

Enfin, votre Rapporteur souligne le caractère anormal du principe concernant la négociation des contrats d'objectifs entre les chaînes publiques et l'Etat, à la fois juge et partie. La négociation des objectifs par le C.S.A., substitué à l'Etat, pourrait par conséquent être envisagée.

Votre Rapporteur souhaite donc que les modifications nécessaires soient apportées sur ces points fondamentaux.

Toutefois, l'autonomie des chaînes publiques comme l'indépendance du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel passent plus par une pratique que par un corpus de règles juridiques.

Jusqu'à présent, les déclarations d'intention des Gouvernements successifs n'ont pas empêché -bien au contraire- l'exercice pesant et parfaitement inadapté d'une tutelle qui porte les plus grandes responsabilités dans l'état actuel du secteur public audiovisuel.

Le principal danger de la situation est de voir le Gouvernement privilégier le non-dit et laisser au C.S.A. le soin de décider lui-même des adaptations nécessaires.

Il y aurait alors approbation tacite de la violation de la légalité de textes pour l'instant inapplicables. Cette situation, que le C.S.A. refuse en s'abritant à juste titre derrière le texte qu'il est chargé de faire appliquer, porterait en elle les germes de l'arbitraire. Elle est donc inacceptable. Une modification des textes est indispensable.

Cette démarche prônée par votre Rapporteur semble acquise pour ce qui concerne le câble. En effet, les projets de décrets qui réglementeront les réseaux câblés --soumis à l'heure actuelle à l'examen du C.S.A.,- prévoient :

- la signature d'une convention avec le C.S.A. ;
- des assouplissements temporaires pour l'application de quotas et de diffusion des films de cinéma ;
- une différenciation et un régime différent selon l'origine des projets de chaînes sur le câble.

Il s'agit bien là d'un véritable pouvoir de régulation et d'adaptation des obligations notamment pendant la montée en puissance de ces chaînes.

Le décret prévoit cependant des pourcentages en deçà desquels il ne sera pas possible d'accorder des dérogations aux quotas de diffusion.

Ces dispositions intègrent en fait pour le câble les dispositions de la directive. Elles donnent au C.S.A. un rôle que les textes et l'exercice de la tutelle lui dénie aujourd'hui. On ne peut que souhaiter une démarche de même type pour la diffusion hertzienne.

C. QUELLES CONSÉQUENCES EN RAISON DE CET ENCHEVÊTREMENT DE TEXTES ?

1. Le protectionnisme culturel : les définitions des oeuvres

Comme l'a très simplement souligné M. Bernard MIYET dans une communication à la journée d'étude du 25 juin 1990 sur les aspects juridiques, financiers et comptables de la production audiovisuelle, organisée par la Société d'Études pour l'Audiovisuel (S.E.A.) :

"La directive ayant modifié les règles du jeu, le seul critère envisageable pour protéger les industries nationales est de nature linguistique. On se trouve alors dans un système qui évolue au détriment du développement de la coproduction qui apparaît, par ailleurs, comme une nécessité pour mobiliser plus de financements et assurer une meilleure rentabilisation des programmes."

Dès lors, la combinaison de la définition de l'oeuvre d'expression originale française et de l'obligation de diffuser 50 % d'E.O.F. dans le temps annuellement consacré à la diffusion d'oeuvres (ce même pourcentage s'appliquant au prime time à compter du 1er janvier 1992) conduira la France à faire le deuil d'un certain nombre de coproductions, les conduira même peut-être à être impossibles.

Les conséquences seront immédiates puisque la définition de l'E.O.F. entre pleinement en vigueur à compter du 1er septembre 1991. Les coproductions non tournées en français ne seront alors plus éligibles aux subventions du compte de soutien et ne seront -si d'aventure elles trouvent un financement- que très mal diffusées puisque le diffuseur choisira de préférence une oeuvre dont la définition lui permettra de respecter ses quotas.

Si l'on comprend la bonne intention de départ, on ne peut que souligner la condamnation faite aux décrets dès le stade de leur préparation.

Votre Rapporteur doit cependant affirmer qu'il demeure favorable à la définition de l'oeuvre d'expression originale française. Le critère linguistique est le seul rempart possible de la culture française. Il convient donc de le maintenir en dépit de son caractère imprécis et ambigu. C'est

donc sur les quotas qu'il est nécessaire de jouer dans le sens de leur diminution.

2. La limitation des quotas de diffusion

En dehors du Gouvernement, existe un consensus quasi général sur la nécessité de limiter le quota concernant les oeuvres d'expression originale.

N'est-il pas significatif de l'état de blocage actuel que le C.S.A. prenne position contre les textes qu'il est chargé d'appliquer :

"De même l'entrée en vigueur, à l'automne 1991, des nouvelles obligations réglementaires en matière de diffusion des oeuvres audiovisuelles (définition strictement linguistique des oeuvres d'expression originale française, respect des quotas de diffusion aux heures de grande écoute) influera sur les conditions de production des oeuvres. Il est indispensable que la mise en oeuvre des nouvelles règles se fasse dans des conditions adaptées aux évolutions constatées, notamment en matière de coproductions internationales.

Une définition plus stricte de l'expression originale française (imposant un tournage intégral en français), combinée avec un abaissement du quota d'oeuvres d'expression originale française, mériterait d'être étudiée."

Comme votre Rapporteur l'a déjà précédemment indiqué, la définition de l'oeuvre d'expression originale française ne paraît pas devoir être modifiée qu'avec une extrême prudence. Telle qu'elle est définie dans le décret du 17 janvier 1990, elle constitue un point d'équilibre entre la définition de l'oeuvre communautaire plus large, et la tentation d'une définition plus stricte en appliquant intégralement et exclusivement le critère linguistique.

Réduire le champ d'application en même temps que l'on abaisse le quota, comme le propose le C.S.A., revient à reprendre d'une main ce que l'on donne de l'autre.

Cette position du C.S.A., quant à l'abaissement nécessaire des quotas de diffusion d'E.O.F., est également celle des producteurs et des diffuseurs.

Ceux-ci avaient élaboré pour le MIP-TV de Cannes une plate-forme commune sur laquelle un accord portait sur quatre points :

- abaisser les quotas de diffusion d'E.O.F. de 50 à 30 % en tenant compte d'une définition très stricte : est Français ce qui est tourné à 100 % en Français ;
- prendre en compte les achats dans les obligations de diffusion des chaînes de manière à développer un second marché ;
- pour la production, l'U.S.P.A. propose de remplacer l'obligation des 15 % de production fraîche par un quota de 18 % de production, dont 12 % de production fraîche, et de supprimer l'obligation des 120 heures de production originale aux heures de grande écoute ;
- élargir la définition de l'oeuvre audiovisuelle en y incluant par exemple les variétés.

Cette position a été exprimée clairement par M.. Pierre GRIMBLAT, président de la maison de production Hamster, au MIP-TV et par M. Gilbert MATHIEU, directeur de l'antenne de Canal Plus dans le journal "Le Monde" du 23 avril 1991.

Face à ce débat et à l'évidence des arguments avancés, le Gouvernement paraît singulièrement isolé et paralysé.

Comme l'indique M. Jean DRUCKER, Président de M 6, à l'émission Radiocom du 24 avril 1991 :

"Il n'y a absolument aucune honte, aucun deshonneur à avoir avancé des textes, et d'apprendre que certains d'entre eux sont inadaptés, il faut seulement les revoir."

Votre Rapporteur n'approuve pas l'ensemble des propositions établies dans la plate-forme commune producteurs-diffuseurs et notamment l'élargissement de la définition de l'oeuvre audiovisuelle qui aboutirait à terme à une confusion regrettable de la notion de culturel. Cette plate-forme -même si, au dernier moment, elle n'a pas été rendue publique- constitue cependant une base de discussion extrêmement utile.

Comme le souligne avec un certain euphémisme M. Jacques PESKINE, Président de l'U.S.P.A. :

"Les pouvoirs publics ne souhaitaient pas que nous officialisions nos revendications avant d'avoir entamé les négociations. De même, ils ont été certainement interdit au

service public de signer la plate-forme alors qu'il avait participé à toutes les réunions préalables".

(Source : "Stratégies - 29 avril 1991)

En définitive, l'irréalisme des quotas repose sur un certain nombre de constatations :

- la fixation à 50 % du quota d'E.O.F. en diffusion aux heures de grande écoute est hors de portée des petites chaînes et sera atteinte par les autres au prix d'une vraisemblable baisse de la qualité des oeuvres. Le déficit de production passerait, selon M. PESKINE, de 350 à 500 ou 600 millions de francs ;
- la mise en oeuvre de la définition de l'E.O.F. risque de remettre en cause un certain nombre de coproductions que M. PESKINE estime à 20 % avec un fort risque de dépôt de bilan pour une quinzaine de sociétés de production.

Votre Rapporteur constate que cette contestation repose non sur les intentions des quotas mais sur leur inadéquation -peut-être temporaire- à la situation actuelle et aux possibilités réelles des producteurs comme des diffuseurs.

PROPOSITIONS

1. Maintien du quota de diffusion des oeuvres d'origine communautaire à 60 % avec possibilité pour le C.S.A. de tolérer par convention avec le diffuseur pour une période déterminée d'appliquer la "proportion majoritaire" définie dans la directive.
2. Baisse du quota de diffusion des E.O.F. à un pourcentage à débattre, compris entre 30 et 40 % avec possibilité donnée au C.S.A. de moduler par convention.

CHAPITRE VII

-§-

LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE FRANÇAISE

DES CONSTATATIONS MAINTES FOIS PRESENTEES

1°) L'absence d'un compte satellite (1), toujours en cours d'élaboration, ne permet pas de disposer de données statistiques complètes sur la production audiovisuelle en France.

2°) Outre le projet français, existe également un projet européen particulièrement nécessaire au moment où le raisonnement concernant la production ne peut plus s'effectuer dans le cadre exclusivement hexagonal.

3°) Le Centre national de la Cinématographie tient cependant le compte des productions qui font l'objet du financement par le Compte de Soutien des Industries cinématographiques (COSIP) ainsi que d'un certain nombre d'aides hors COSIP.

4°) En bref, la réflexion sur le devenir de la production audiovisuelle et sur son financement évolue peu d'année en année. C'est pourquoi votre Rapporteur ne peut que constater la permanence du débat sur la création d'un second marché, sur le lien producteur-diffuseur, sur l'application des quotas face à l'ouverture européenne, sur la réforme du compte de soutien.

5°) Hélas, comme il est de tradition en France, ce débat s'accompagne de la rédaction de multiples et traditionnels rapports dont les suites tardent à venir ou ne viennent pas du tout. C'est ainsi

(1) *Le compte satellite de l'audiovisuel est en cours d'élaboration par l'I.N.S.E.E. sous la direction du S.J.T.I. L'état d'avancement de ces travaux, qui visent à établir un ensemble de sous-statistiques sur le secteur audiovisuel (production, diffusion, distribution...) a été longuement décrit dans le rapport n° 340 -1989-1990- notamment pages 53 à 60.*

que l'année 1990 a vu naître deux rapports ; l'un portant sur les SOFICA, l'autre sur le compte de soutien. Qu'en est-il résulté ?

-Pour les SOFICA : l'article 79 de la loi de finances initiale pour 1991 a facilité la sortie des actionnaires. Mais on s'en est arrêté là.

-Quand à la réforme du compte de soutien, elle n'a fait l'objet d'aucune décision, mais ... par contre de beaucoup d'études complémentaires !!!.

6°) Le rapport sur le budget 1991 de l'audiovisuel (présenté au Sénat en décembre 1990) a largement rendu compte de ce débat qui -en l'état stationnaire où il est- ne vaut pas la peine d'être repris (rapport n° 85 - tome III - annexe 6 - pages 79 à 115).

7°) Pourtant, la réalité s'impose toujours avec la même vigueur quelle que soit la tragique cécité des cabinets ministériels. La crise que connaît l'audiovisuel public et la sempiternelle polémique sur son financement s'accompagnent de prises de position sur le rôle que devrait remplir le service public en faveur de la production.

"Le secteur public doit assumer le soutien des industries de programme. C'est à travers ses commandes de dessins animés que cette industrie peut être réanimée. En liaison avec l'Etat, garant de notre identité culturelle et avec ses partenaires européens, il doit être le vecteur essentiel d'une stratégie nationale de reconquête des marchés de la communication."

*Hervé BOURGES - Pascal JOSEPHÉ
"Un amour de télévision" - Plon 1989 - page 144*

8°) C'est ainsi que les "programmes" constituent une priorité dont votre Rapporteur se félicite puisqu'elle dénote une continuité -au moins dans les déclarations et les prises de position- des responsables de l'audiovisuel. On se souviendra qu'avec la caution de Mme Catherine TASCIA, les responsables d'Antenne 2-FR 3 s'étaient déjà engagés par écrit à consacrer l'augmentation des crédits aux programmes. C'était en décembre 1989 au Sénat, lors du vote du budget de la Communication.

Il en va de même aujourd'hui. Le Président commun d'Antenne 2 et de FR 3 déclarait à Radiocom le 4 avril 1991 qu'il procèdera *"à des économies partout, sauf sur les programmes"*, répondant ainsi au souhait de M. le Premier Ministre qui, dans une lettre à ce même Président avait précisé que l'effort de l'Etat devrait être accompagné de *"mesures d'économies et de réorganisation destinées à réduire les coûts de fonctionnement des programmes."*

Tirant la logique de ces indications, M. BOURGES notait que le 1,5 milliard de francs supplémentaires promis pour 1991 et 1992 "devrait bénéficier aux programmes."

9°) Votre Rapporteur approuve cette orientation que la Commission des Finances a souhaitée de manière continue. Pourtant, ces déclarations gagneraient à s'accompagner des réformes absolument indispensables des structures de l'industrie de la production audiovisuelle et de son financement. Or, ce n'est toujours pas le cas.

10°) Mieux encore -ou, plus exactement, pire encore-, la question des quotas risque -aux dires de la profession elle-même- de menacer la fragile viabilité de ce secteur.

11°) A vouloir favoriser les programmes sans mesures d'accompagnement sur l'ensemble du secteur audiovisuel, on risque d'assister à un phénomène de compensation de l'augmentation des liquidités par la hausse des coûts.

12°) La constatation faite pour les SOFICA par le rapport Careil s'applique naturellement à la production télévisuelle : contrairement à une idée trop fréquemment répandue, le secteur de la production a bénéficié d'une forte croissance des sommes mises à sa disposition au cours des dernières années.

13°) En francs constants, on est passé de 100 en 1980 à 197,9 en 1989. Mais cette augmentation du financement s'est traduite par une inflation des coûts plus que proportionnelle puisqu'elle passe de 100 à 274,5 pendant la même période sans pour autant que l'augmentation des coûts de production corresponde à une augmentation de la qualité des films mis sur le marché.

Montant des investissements en millions de francs

(chiffres CNC)

Année	Investissements français	Investissements étrangers	Total	Francs constants
1980	645,70	162,88	808,58	100,0
1985	1 580,43	432,42	2 011,85	175,5
1988	2 040,53	479,58	2 520,11	181,4
1989	1 949,08	899,45	2 848,53	197,9

(+ 13 %) entre 1988 et 1989.

Evolution des coûts de production en millions de francs

(chiffres CNC)

Année	Coût moyen films intégralement français	Coût moyen films de production	Coût moyen général	Coût moyen général en indice (100 en 1980) francs constants
1980	3,51	6,74	4,28	100,0
1985	11,35	17,96	13,22	195,4
1988	15,38	24,77	18,39	249,0
1989	17,00	24,60	21,00 (+ 14 %)	274,5

Entre 1980 et 1989, les investissements ont doublé en francs constants (indice 100 en 1980, 197,9 en 1989).

En conclusion, le cinéma français absorbe les financements supplémentaires par un accroissement de ses coûts. Il en est de même de la télévision.

14°) Les analyses du C.N.C. en 1990 confirment cette tendance.

A.LE BILAN DU CENTRE NATIONAL DE LA CINEMATOGRAPHIE POUR 1990

1. Le volume horaire de la production

Selon le rapport annuel du C.N.C., la production audiovisuelle française a connu une certaine stagnation en 1990, puisque la hausse en volume horaire s'est limitée à 0,96 %.

Sur un total de 1 413 heures produites, on constate une forte régression de l'animation qui passe de 196,5 heures en 1989 à 154,5 heures en 1990. C'est cette diminution de 21,3 % qui explique la stabilisation globale de la production car la fiction progresse de 4,1 % (894 heures) et le documentaire/magazine de 5,5 % (364,3 heures).

en heures	1987	1988		1989		1990	
Fiction	325	679	+ 108,0 %	858	+ 26,3 %	894	+ 4,1
Animation	64	61	- 4,9 %	196,5	+ 222,0 %	154,5	- 21,3
Documentaires/ Magazines	256	348	+ 36,0 %	345	- 0,8 %	364,3	+ 5,5
Total	645	1 088	+ 68 %	1 399,5	+ 28,5 %	1 413	+ 0,96

Cette progression, différente selon les genres d'oeuvres, venant après des augmentations fortes mais décroissantes les années

précédentes, présente une tendance à une stabilisation du volume de production autour des niveaux atteints depuis en 1989.

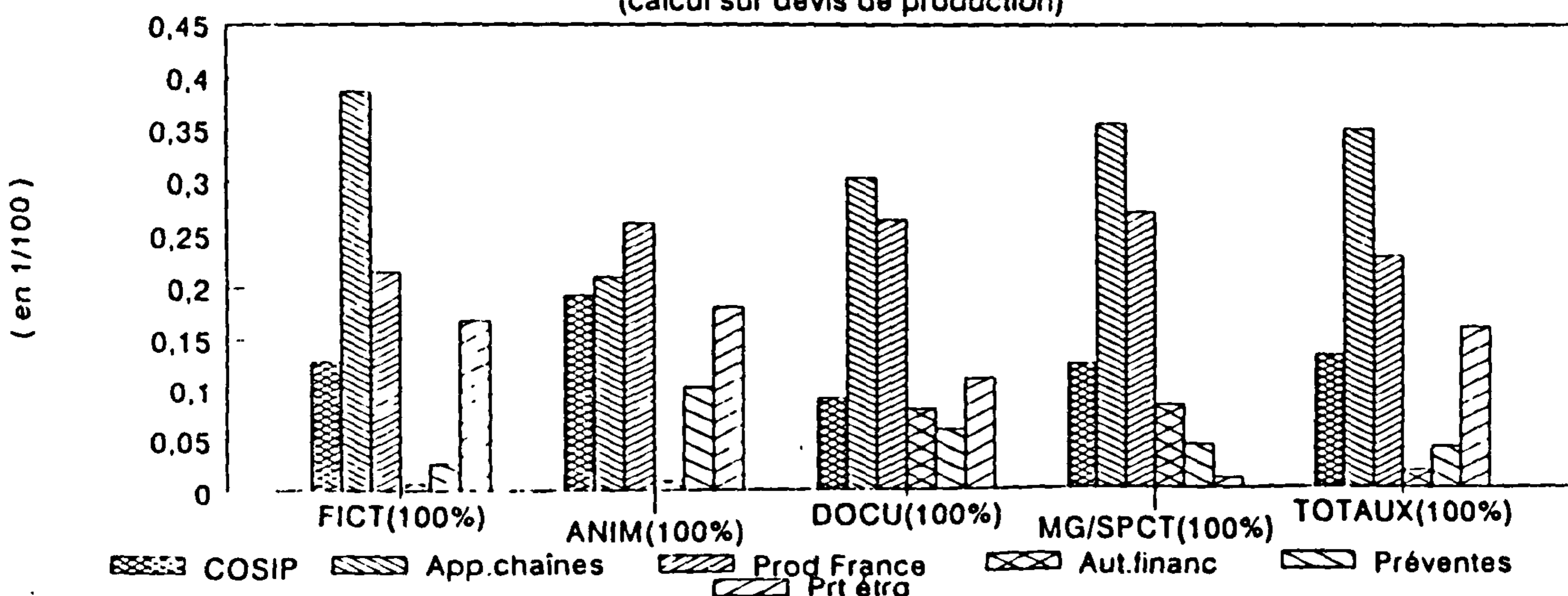
2. Le financement de la production

En 1990, 4,390 milliards de francs ont été investis dans la production, soit + 9 % par rapport à 1989. Cette progression ne fait toutefois pratiquement que compenser la hausse des coûts horaires (2,8 MF/heure en 1989 ; 3,1 MF/heure en 1990 = 10 %).

La structure de financement des productions peut être analysée en fonction du diagramme suivant :

Source C.N.C.:Etat de la structure de financement des oeuvres audiovisuelles en 1990.

Structure financière des programmes 90.
(calcul sur devis de production)



Ce diagramme fait apparaître de larges différences selon les genres. Toutefois, globalement sur l'ensemble des productions, on s'aperçoit que le financement est assuré à hauteur de 24,5 % par les apports propres des producteurs et les financements institutionnels qu'ils mobilisent; les diffuseurs interviennent à hauteur de 32 %; le COSIP représente 13,2 %; enfin, les financements "étrangers" représentent 20 % (15,9 % en coproduction auxquels s'ajoutent 4,1 % de préventes). Si l'on se réfère à la part française des financements (y compris les préventes), ces pourcentages se situent alors à 27,1 % pour les producteurs; 41,9 % pour les diffuseurs; 15,7 % pour le COSIP).

a) Les producteurs

L'apport des producteurs a été en 1990 de 1,001 milliard de francs, soit 22,8 % du total des devis. De plus, les producteurs ont

apporté à leurs plans de financement 181,2 millions de francs de préventes, soit 4,1 % de la somme globale des devis, et 78 millions de francs d'autres financements, soit 1,7 % de la somme globale des devis.

La part relative des préventes est particulièrement importante dans le secteur de l'animation, la part relative des autres financements (essentiellement institutionnels) l'est dans le secteur du documentaire et du magazine.

b) Le COSIP (Compte de Soutien aux Industries de Programmes)

Le COSIP est intervenu, toutes procédures confondues, pour 582,7 millions de francs en 1990, soit une progression globale de + 10 % par rapport à 1989.

Son intervention représente 15,7 % de la part française des devis et 13,2 % des devis totaux c'est-à-dire y compris la part étrangère (contre 13 % en 1989).

Cette stabilité en pourcentage des devis, malgré une progression sensible en valeur absolue, s'explique par l'élévation globale du coût horaire des productions (+ 10 %).

Sur les 582,7 millions de francs d'aides accordées par le C.N.C., le sélectif représente 33,28 % des subventions, l'automatique 51,35 % et le sélectif jeunesse 15,36 % (1).

c) Les diffuseurs

Les premiers diffuseurs ont contribué pour 1,405 milliard de francs à la production (soit une progression de 2,7 %). S'y ajoutent 143,5 millions en provenance des autres diffuseurs. L'investissement respectif des chaînes en tant que premier diffuseur peut être décrit de la façon suivante :

(1) *Le mécanisme du compte de soutien et des réformes qui sont envisagées a été exposé dans les rapport °340 (1989-1990) pages 164 à 171 et n°85 (1990-1991) pages 88 à 103.*

	Heures commandées	%	Apport diffuseur en MF	%	Apport/heure en MF
TF 1	455	32,2	398,5	28,3	0,8
Antenne 2	313	22,1	404,4	28,7	1,2
FR 3	240	16,9	267	19,0	1,1
Canal Plus	53,5	3,7	81,1	5,7	1,5
La Cinq	113	7,9	97,4	6,9	0,8
M 6	46	3,2	16,3	1,1	0,3
La SEPT	179,5	12,7	138,5	9,8	0,7
Autres	13,5	0,9	1,1	0,07	0,07
Total	1 413	100,0	1 405	100,0	

3. L'analyse par genre

a) La fiction

La fiction confirme sa part prédominante avec un total de 894 heures sur 1 413 heures, soit 63,26 %.

D'une année sur l'autre, elle connaît une progression de 4,1 % en volume horaire mais de 14 % en hausse des devis.

Le C.N.C. constate qu'en passant de 2,803 milliards de francs en 1989 à 3,198 milliards de francs en 1990, le coût moyen horaire des productions progresse de 9 % pour atteindre 3,5 millions de francs par heure.

La structure de financement de la fiction est la suivante :

Fiction

Nombre d'oeuvres	195	
Durée	894 h	
Devis	3 198,8 MF	
dont : apport producteur	687,8 MF	21,50 %
préventes	87,7 MF	2,74 %
autres financements	23,1 MF	0,70 %
apport premier diffuseur	1 113,0 MF	34,80 %
autres diffuseurs	123,3 MF	3,85 %
COSIP	413,1 MF	12,90 %

Le coût moyen de l'oeuvre produite reflète cependant mal la réalité. On constate en effet un double effet de ciseaux par le haut et par le bas de gamme.

Les oeuvres de fiction "haut de gamme" (environ 4,5 MF/heure) progressent de 30 % en volume horaire, mais dans le même temps les oeuvres dont le coût horaire est compris entre 0,4 MF et 0,8 MF voient leur volume augmenter de 80 % consacrant ainsi la montée en puissance des sitcoms.

Au centre, la fiction légère (entre 0,8 MF et 1,2 MF/heure) disparaît presque totalement.

Ainsi, 38 % des oeuvres de fiction produites (haut de gamme) représentent 68 % des investissements, tandis que 31 % de la production est assurée par moins de 6 % des investissements.

La part des diffuseurs est de 38,6 % du financement, les producteurs apportant 21,5 %.

Votre Rapporteur constate une certaine stabilisation de l'apport des diffuseurs qui laisse intacte la question de la trésorerie insuffisante des producteurs du fait de leur engagement. Cette situation demeure préoccupante d'autant que l'apport des autres diffuseurs à hauteur de 3,85 % donne une assez juste idée du développement du second marché.

Une analyse plus fine par diffuseur permet de mettre en valeur des politiques différentes :

Fiction	A 2	FR 3	Sept	Canal +	Cinq	M 6	TF 1
Nombre d'oeuvres	58	40	33	18	33	1	37
Durée en heures	201	122	57	22	57	10	376
Devis en MF	816,40	552,90	303,70	251,60	303,70	71,21	911,39
Moyenne/heure	4,06	4,55	5,33	11,44	5,33	7,12	2,42
(millions de francs)							

Apport producteur	159,60	106,40	90,80	56,88	42,22	9,95	221,39
Préventes	34,70	9,26	4,10		11,40		28,25
Autres fin.	9,20	4,10	5,40	2,36	0,60		1,39
Apport 1er dif.	330,70	208,20	68,80	67,62	87,95	9,10	340,58
Autres diffuseurs	20,00	12,60	48,90	24,00	10,80		7,00
COSIP	144,20	71,80	31,30	26,21	34,55	2,50	102,41
Ratio apport diffuseur/heure	1,65	1,71	1,21	3,07	0,82	0,91	0,91

TF 1 reste le premier commanditaire (376 heures pour 340 MF d'investissement); Antenne 2 est le second mais avec un investissement unitaire plus ambitieux (201 heures pour 330 MF); les autres chaînes publiques, de même que Canal Plus, ont un investissement unitaire important en coût horaire.

Le ratio apport producteur/heure permet de mettre en valeur deux groupes distincts: d'un côté Antenne 2, FR 3 et la Sept qui investissent entre 1,21 et 1,71 MF par heure alors que les coûts de productions totaux sont compris entre 4,06 et 5,33 MF; de l'autre TF 1, La Cinq et M 6 pour lesquels l'apport producteur est compris entre 0,82 et 0,91 MF par heure pour un coût total qui se situe entre 2,42 et 7,12 MF. Ce dernier chiffre concerne M 6 et ne paraît pas significatif puisqu'il ne porte que sur une fiction de dix heures pour laquelle la part étrangère est prépondérante. L'apport de M 6 est de 0,91 MF/heure produite.

Enfin, la politique de Canal Plus est spécifique puisque cette chaîne consacre 3,07 MF par heure produite pour un coût total de 11,4 MF par heure.

TF1

En 1990, une légère augmentation des oeuvres commandées par TF1 : 37 projets, soit 376 h de programmes (contre 363 h en 1989) ont bénéficié du compte de soutien. Le budget a été estimé à 911,4 MF et la participation française a été de 92,96% contre 7,04% de participation étrangère. L'apport du producteur français s'est élevé à 24,29% tandis que celui de la chaîne est de 37,37%. Le soutien automatique représente 7,95%.

ANTENNE 2

Pour A2, ce sont 58 projets représentant 201h de programmes qui ont été soutenus par le CNC dont l'aide est de 12% du devis. Celui-ci est estimé à 816,4 MF dont 87,71% provient de la participation française et 12,29% étrangère. Un budget inférieur à celui de 1989 pour un nombre de projets en augmentation (41 l'année précédente). L'investissement d'A2 a été nettement plus élevé (40,51%) que celui du producteur qui est de 19,55%.

FR3

Le volume de fictions commandées par FR3 est en baisse en 1990 : 121h30 contre 165 l'année précédente, soit 40 oeuvres. La participation française représente les trois quarts (79,30%) du devis (552,9 MF) et un quart pour la part étrangère (20,70%). Comme A2, FR3 a davantage investi (37,65%) que le producteur français (19,24%).

C+

Une très légère hausse des commandes de fictions pour C+ qui est intervenu sur 18 projets contre 17 l'année dernière (22 heures contre 20h en 1989). Pour une demande très inférieure à FR3, le CNC en revanche, accorde 1% de plus environ soit 7,35%. Pour un budget de 251,6 MF, 77,88% de participation française. Le producteur a investi 22,6% et C+ 26,87%

La CINQ

Après un démarrage des commandes de La Cinq en 1989 en matière de fiction, la chaîne stagne à 6 projets cette année, d'une durée plus courte (107 heures au total). Pour près de 30 MF de budget, une participation française plus faible que les autres chaînes (61,35%). En revanche, La Cinq a apporté 30,21% du devis contre 14,50% pour le producteur.

M6

En 1990, M6 abandonne la fiction. Une seule oeuvre commandée, soit 10 heures de programmes. D'investissement majoritairement étranger (69,03%), le budget de 71 MF n'a reçu aucune aide du CNC et M6 n'a participé qu'à hauteur de 12,78%.

La SEPT

Même si La SEPT investit essentiellement dans le documentaire, elle n'en a pas moins augmenté ses commandes de fictions à 33 projets soit 57 heures de programmes. Pour un budget pas très élevé (303,6 MF) proportionnellement au nombre d'heures, la part française est de 85,78% et La SEPT a investi en qualité de premier diffuseur 22,66%.

b) L'animation

1. L'animation dans un contexte concurrentiel très tendu

La production de dessins animés doit être considérée comme un secteur stratégique en France et en Europe.

C'est, en effet, l'un des points d'ancrage de la politique audiovisuelle japonaise dont la production de dessins animés représente une part non négligeable des émissions destinées à l'enfance.

Votre Rapporteur doit souligner ici la nécessité d'une politique plus rigoureuse des chaînes dans leurs choix. Le dessin animé japonais se caractérise trop souvent par la mise en valeur d'une réelle violence et -paradoxalement- s'adresse plus aux adultes qu'aux enfants.

Outre ce discernement nécessaire qui relève des chaînes, la politique japonaise de l'animation en Europe qui consiste à occuper le marché doit être considérée comme un ballon d'essai lui permettant de mettre au point un savoir faire et un savoir vendre avant de valoriser cette connaissance acquise à d'autres domaines.

Votre Commission des Finances a soutenu le troisième guichet "jeunesse" du Compte de Soutien dès sa création tout en regrettant la diminution des crédits dans la loi de finances pour 1991.

Cette aide de l'Etat pourrait et devrait permettre la montée en puissance d'une industrie de l'animation qui repose -comme le fait l'I.N.A.- sur l'utilisation systématique de l'informatique afin de compenser la perte de compétitivité due au coût plus élevé des réalisations françaises qui s'explique en partie (en partie seulement) par les salaires de la main d'oeuvre est-asiatique et grâce à une technique moins "raffinée" avec un plus grand nombre de plans fixes.

2. Les statistiques du C.N.C. pour 1990

Selon le C.N.C., la production de dessins animés en 1990 se caractérise par :

- 1°) un repli assez net du volume des commandes (- 21 % : 154,5 heures contre 196,5 heures en 1989). Cette situation s'explique toutefois par le volume exceptionnel des commandes 1989 (+ 222 % par rapport à 1988). On peut même estimer que le volume atteint en 1990 demeure encourageant puisqu'il se

situé à un niveau supérieur aux années antérieures à 1989 (60 heures).

Sans doute peut-on estimer que ces résultats traduisent une véritable mutation structurelle de l'industrie française de l'animation, stimulée particulièrement par la création du fonds jeunesse.

Animation

Nombre d'oeuvres	45	
Durée	154,50 h	
Devis	574,55 MF	
Apport producteur	150,10 MF	26,12 %
Préventes	58,50 MF	10,18 %
Autres financements	5,66 MF	0,98 %
Apport premier diffuseur	115,82 MF	20,15 %
Autres diffuseurs	4,47 MF	0,77 %
COSIP	110,53 MF	19,23 %

2°) Une stabilité des coûts moyens horaires : 3,7 MF/heure (3,7 MF en 1989). Le tiers des heures produites concernent des oeuvres chères (+ 4,5 MF/heure), qui concentrent sur elles 43,5 % de l'argent investi, dont notamment 70 % des apports étrangers.

3°) Un faible investissement des diffuseurs : c'est le type de programme sur lequel les chaînes investissent encore le moins (21 % des devis et 25 % de la part française) même si cette participation s'est un peu relevée par rapport aux années précédentes.

4°) Un fort investissement étranger : c'est le genre sur lequel la part étrangère est la plus forte : 18 % des devis.

D'autre part, c'est le genre sur lequel les préventes sont les plus élevées : 10 % (deux fois plus que pour le documentaire, 4 fois plus que pour la fiction).

5°) Un soutien renforcé du COSIP à ce type de programme, largement dû à l'existence du fonds de soutien pour la jeunesse : 19 % des devis, 23 % de la part française.

L'analyse détaillée par chaîne confirme cette tendance :

Animation	A 2	FR 3	Sept	Canal +	Cinq	M 6	TF 1
Nombre d'oeuvres	8	11	7	7	4	0	7
Durée en heures	50	22	3	14	5	0	60
Devis en MF	171,66	105,72	15,37	42,28	18,32	0	219,87
Moyenne/heure	3,43	4,74	5,12	3,13	3,66	NS	3,66
(millions de francs)							
Apport producteur	41,04	29,93	5,88	26,13	5,43	0	40,88
Préventes	21,50	14,46	1,52		11,40	0	21,01
Autres fin.	2,00	1,25	0,70	0,41	0,10	0	1,20
Apport 1er dif.	33,17	20,37	2,69	3,33	9,45	0	46,80
Autres diffuseurs	20,00	1,00	48,90	3,45	0,02	0	7,00
COSIP	44,56	23,06	2,62	6,27	6,99	0	36,40
Ratio apport diffuseur/heure	0,66	0,91	0,90	0,25	1,89	0	0,78

	TF1	ANTENNE 2	FR3
ANIMATIONS	<p>Un joli bond des commandes de TF1 en matière d'animation. D'une seule série en 1989, TF1 est passée à 7 représentant 60 heures de programmes. Le budget global est de 219,8 MF et la participation française est de 78,5% contre 21,50% en provenance de l'étranger. Le soutien automatique du CNC s'est élevé à 8,18%. TF1 s'est engagé à hauteur de 21,29% alors que l'apport du producteur est de 18,59%. Préventes : 9,56%</p>	<p>Si le nombre d'oeuvres commandées par A2 est légèrement plus élevé que celui de TF1, le volume en heures de programmes n'est que de 50 heures, soit dix de moins. La participation française est relativement élevée (86,31%) et cette fois-ci l'apport du producteur est supérieur à celui d'A2 : 23,91% contre 19,33%. Le CNC n'a apporté que 6,72% du budget qui est bien inférieur à celui de TF1 soit 171,6 MF. Préventes : 12,52%</p>	<p>L'animation pour FR3 se limite à 11 projets commandés, pour seulement 22h30 de programmes. Par là-même le coût est moindre : 105,7 MF. La France a participé à hauteur de 69,95% : le producteur y a investi 28,3% et FR3 19,27%. C'est avec FR3 que le soutien automatique a été le plus généreux avec 8,66%. Préventes : 13,68%</p>

	C+	La CINQ	M6	La SEPT
ANIMATIONS	<p>C+ reste stable quant à ses commandes dans l'animation : 7 oeuvres demandées, soit 13 heures 30 de programmes. Sa participation néanmoins reste faible (7,89%) pour un budget de 42,2 MF. L'investissement est purement français (99,31%) et le producteur y intervient à hauteur de 61,81%. Le CNC n'apporte que 0,32% du devis.</p>	<p>Même si le nombre d'oeuvres d'animation commandées par La Cinq reste le même (4), en revanche, elles ne totalisent que 5 heures de programmes. Totalement français, ces projets bénéficient de 7,05% d'aide du CNC pour un budget de 18,3 MF. La Cinq y investit plus de la moitié soit 51,58%.</p>		<p>En 1990, La SEPT a participé à hauteur de 17,50% dans 7 projets d'animation représentant 3 heures de programmes. Pour un devis de 15,3 MF, la participation française est de 93,49% et celle du producteur de 38,26%. Préventes : 9,92% du devis</p>

Source : Videobroadcast 76 (15-21 mars 1991)

4. Les autres aides à l'animation

Un certain nombre d'aides sont apportées par le C.N.C. hors COSIP.

a) Les aides spécifiques à l'animation :

Aides aux pilotes :

Par son intervention pour la réalisation de pilotes, le C.N.C. permet aux producteurs de mieux défendre leurs projets auprès des diffuseurs, de mieux cerner les coûts réels de production, et de réduire les délais de décision.

	Nombre de pilotes aidés	Aides C.N.C.
1989	8	0,7 MF
1990	18	1,6 MF

Huit de ces projets ont déjà permis la réalisation d'une oeuvre d'animation.

Centre de la première oeuvre :

Le C.N.C. et le C.F.T. Gobelins se sont associés pour aider à de nouveaux auteurs à réaliser un film test sans participation financière de leur part.

Depuis sa création, le centre a produit 10 films.

Soutien à la formation :

Depuis plusieurs années, le C.N.C. mène une politique de soutien aux studios français de fabrication.

Dans ce cadre, il définit chaque année un plan de formation en concertation avec le milieu professionnel et avec l'aide financière de partenaires institutionnels tels que le Fonds d'Assurance Formation des Activités du Spectacle (A.F.D.A.S.) et l'Agence Nationale pour l'Emploi (A.N.P.E.) et le soutien logistique du C.F.T. Gobelins.

Ces stages ont concerné les différents métiers de l'animation. En 1990, sept ont été organisés au C.F.T. Gobelins et quatre dans le cadre d'une entreprise.

	Nombre de stages	Investissement C.N.C.
1989	7	1,9 MF
1990	11	2,5 MF

Pour ce qui concerne l'écriture, une formation spécifique a été ouverte à de futurs scénaristes en collaboration avec le milieu professionnel et des auteurs confirmés.

Enfin, en préfiguration d'une politique d'ouverture vers l'édition, le C.N.C. a défini avec Hatier les bases d'une coopération destinée à faciliter l'émergence de nouveaux auteurs grâce à l'exploitation du catalogue de cette maison d'édition.

De plus, dans le cadre des aides à la production dite culturelle, qui justifient une intervention directe de crédits ministériels, deux actions ont concerné l'animation en 1990 pour un montant de 2,2 millions de francs.

L'animation par ordinateur fait également l'objet d'aides spécifiques pour le soutien de la production de "nouvelles images".

Les aides sont alors dirigées en faveur des fournisseurs de systèmes ou des ateliers de fabrication afin de développer des logiciels ou expérimenter de nouvelles méthodes ou outils de travail, en liaison avec des projets de production (pilotes, courts métrages ou séries).

Parmi les projets récents, on peut citer :

- "Sasa" pilote/ I.N.A./système DAN ;
- "Djao" pilote/Joël Tasset production/système Explore ;
- "Don Quichotte" pilote/Vidéosystem/système Explore ;
- "Les Fables Géométriques" série/Fantôme/système Explore ;
- "Les Xons" pilote/Ex Nihilo/système Explore ;
- "Nature morte" court métrage Riff Productions/système Alias ;
- "Réveil" court métrage/Erocitel/système Explore ;
- "Couleurs et Textures" court métrage/Animatique Comparetti.

Ces aides ont représenté 4 millions de francs en 1990.

Traité franco-canadien pour l'animation :

En 1985, un accord a été conclu entre le gouvernement canadien et le gouvernement français. Il avait pour objet de soutenir des projets de co-production en animation.

Le traité prévoit un montant annuel de 3 millions de francs pour la partie française pour quatre projets maximum.

	Nombre de projets	Soutien obtenu
1987	2	1,5 MF
1989	3	2,7 MF
1991	1	1,2 MF

La différence de culture cinématographique, la difficulté de répartition des tâches de production, de même nature, entre deux pays aussi éloignés géographiquement, l'absence jusqu'alors d'un secteur industriel développé expliquent en partie que les objectifs n'aient pu être atteints.

Cependant une reprise très nette d'opérations conjointes franco-canadiennes se dessine pour 1991.

Enfin, des manifestations spécifiques à l'animation comme le festival d'Annecy ou qui concernent les nouvelles images comme Imagina sont subventionnées.

Votre Rapporteur se félicite de la multiplication de ces aides dans un secteur en plein devenir dont l'importance culturelle et commerciale ne peut laisser indifférent.

b) Les documentaires, magazines et spectacles

1. Une définition floue

Parmi les programmes de télévision, le genre documentaire occupe une place spéciale. Une certaine relance du genre s'est effectuée grâce à la politique suivie par la Sept qualifiée de "poumon d'acier du documentaire" (montrer le réel - les films documentaires et les magazines d'images à la télévision française - dossiers de Carat TV décembre 1990).

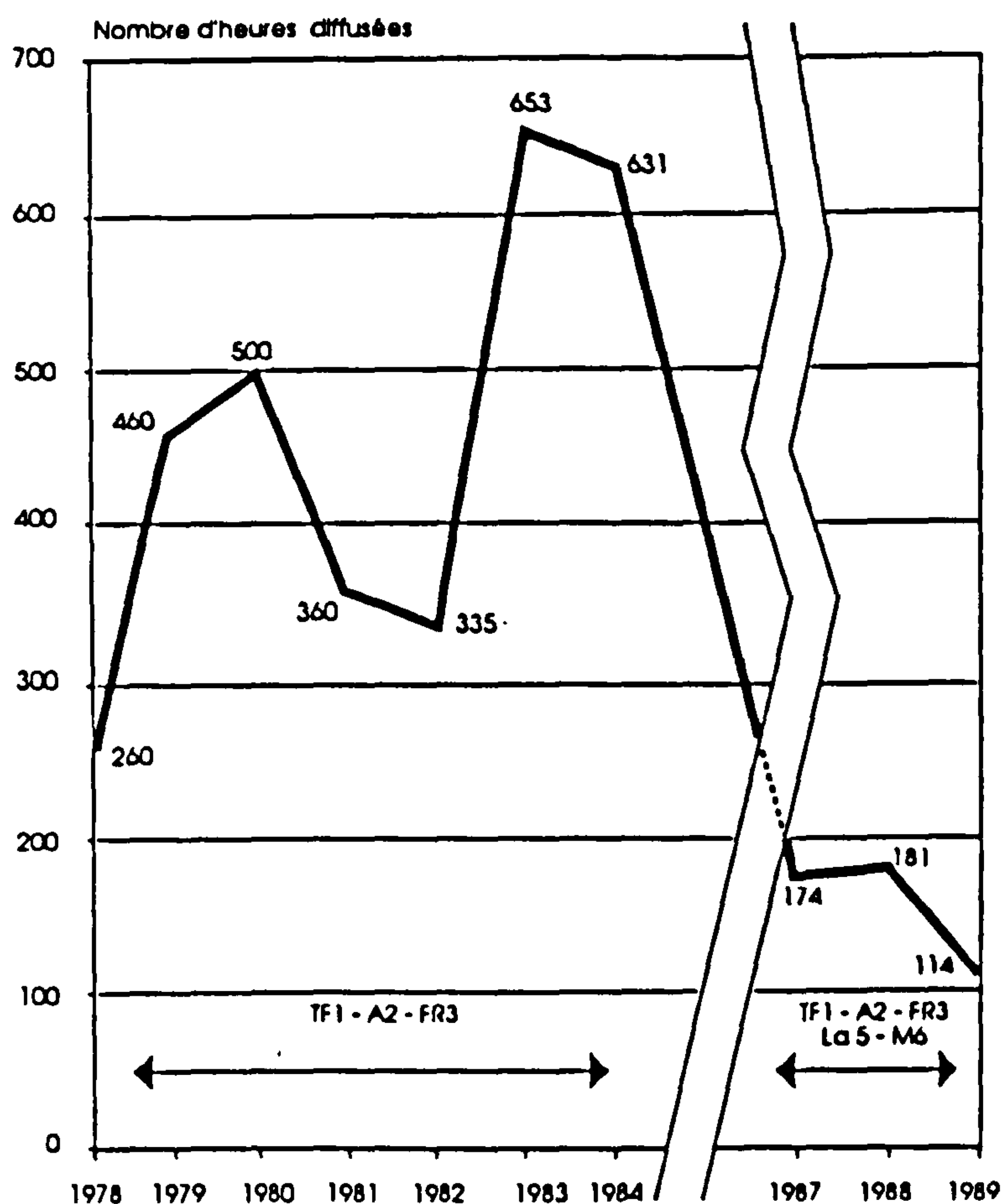
L'une des principales difficultés est d'appréhender le genre documentaire en distinguant le documentaire de création, des magazines de l'information ou des spectacles.

La Société Civile des Auteurs Multimédia (S.C.A.M.), créée en 1981, entre dans le circuit de production des documentaires et des magazines pour assurer la répartition des droits (image ou/et texte) entre les auteurs en fonction d'une grille de classification des oeuvres télévisuelles, à la manière de la S.A.C.E.M. pour la musique. Cette grille va de 1 à 5 en tenant compte de leur degré d'élaboration et d'originalité. La catégorie dans laquelle l'oeuvre est classée détermine le montant des droits de l'auteur.

Les oeuvres diffusées à la télévision de caractère dit "documentaire" sont composées de séquences visuelles qui assurent la transmission du patrimoine littéraire, scientifique, artistique. Le travail de l'auteur consiste alors à traduire un fait en images et en sons, si l'enchaînement des images constitue une relation de cet événement où apparaît un effort de l'auteur pour l'exposer de façon personnelle en reflétant sa pensée dans l'interprétation qu'il offre des choses, il y aura oeuvre de création, donc oeuvre de l'esprit ouvrant droits à l'auteur.

Les catégories 1 et 2 de la S.C.A.M. définissent le documentaire de création dont la situation s'est fortement dégradée depuis 1983.

EVOLUTION DU VOLUME HORAIRE DE DOCUMENTAIRES DE CREATION EN PREMIERE DIFFUSION (SCAM)



Source : SCAM

N.B. : ne sont retenus que les documentaires entrant dans les catégories 1 et 2.
Les statistiques ne sont pas disponibles sur les années 1985/86, ce qui ne modifie en rien la lecture du graphique.

En 1990, avec le décret 90-66 du 17 janvier, la notion d'oeuvre audiovisuelle est définie de la manière suivante :

Art. 4 : Constituent 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 de fictions majoritairement réalisées en plateau ; retransmissions sportives ; messages publicitaires ; télé-achat ; auto-promotion ; service de télétexte.

Le documentaire (comme la fiction télévisuelle) constitue par conséquent une oeuvre audiovisuelle. Il ne saurait être confondu avec les émissions d'information et majoritairement réalisées en plateau.

Le documentaire resurgit du refoulé télévisuel avec les contrats d'objectifs entre l'Etat et les sociétés du service public Antenne 2 et FR 3. Prévus par la loi de janvier 1989, ces contrats établis pour trois ans assignent aux deux chaînes des objectifs d'audience, de programmation, de production et de gestion. Ainsi Antenne 2 devra accroître son rôle en faveur des émissions délaissées par les télévisions commerciales, notamment les documentaires de création. Si, à la différence de l'article 4 du décret du 17 janvier 1990, ils font référence explicitement à la notion de documentaire, ils ne le définissent pas pour autant comme le souhaiterait la S.C.A.M. (entendu selon ses critères).

Dans le cadre de l'élaboration des nomenclatures de programmes, le C.S.A. distingue "les émissions à caractère documentaire", regroupant l'ensemble des émissions documentaires quelle que soit leur forme (émissions de plateau, magazines, documentaires de création, etc.). A l'intérieur de cette catégorie, il distingue plus précisément le documentaire de création et le magazine élaboré.

N'entrent dans ces catégories que les émissions conçues par le secteur production des chaînes. Toute production relevant des services d'information des mêmes chaînes est classée dans le genre "information" quelle que soit sa ressemblance avec les émissions du secteur production et la qualité de son élaboration. Néanmoins, certains sujets diffusés dans des émissions d'information peuvent relever du "documentaire de création" parce que réalisés par des documentaristes célèbres.

(Source Carat TV)

2. Les statistiques du C.N.C. pour 1990

La production de documentaires fait pour la première fois en 1990 l'objet d'un chiffrage détaillé par le C.N.C. Pour la première fois également, ont été distingués les documentaires proprement dits des magazines (en général aidés et décomptés pour six numéros) et des retransmissions de spectacles. Les premières observations que l'on peut présenter sont les suivantes :

1°) sans prendre parti sur le contenu des oeuvres, on constate une progression de la production globale documentaires + magazines (+ 5,5 % en volume horaire ; + 25 % en devis totaux).

2°) le coût moyen horaire de cette production connaît, elle aussi, une assez forte progression : 1,87 MF/heure en 1990 contre 1,4 MF en 1989.

Toutefois, si l'on y regarde de près, cette augmentation est due sans doute à l'apparition de quelques gros projets "haut de gamme" (collections qui visent l'édition vidéo après la diffusion TV) : six oeuvres (soit 6,6 % de la durée totale produite) dépassent les 4,5 MF/heure, représentant à elles seules 25 % des investissements.

La plupart des oeuvres produites (70 % en durée, 50 % des investissements) coûtent entre 0,8 et 2 MF/heure.

3°) comme pour la fiction, l'investissement des premiers diffuseurs a progressé : 176,4 MF en 1990 contre 152 MF en 1989. Cette progression de 16 % reste toutefois inférieure à la progression des devis (+ 25 %), mais est compensée partiellement par l'apport des autres diffuseurs (15,7 MF).

	Documentaires	Magazines	Spectacles
Nombre d'oeuvres	240	15	9
Durée	278 h	73,5 h	13 h
Devis	520,10 MF	79,90 MF	17,83 MF
Apport producteur	137,21 MF	18,75 MF	7,38 MF
Préventes	30,69 MF	4,22 MF	0
Autres financements	41,34 MF	7,40 MF	0,54 MF
Apport premier diffuseur	145,96 MF	24,08 MF	6,47 MF
Autres diffuseurs	11,92 MF	2,80 MF	1,00 MF
COSIP	47,07 MF	10,12 MF	1,90 MF

4°) l'investissement global des diffuseurs se situe à un niveau inférieur à celui pratiqué pour la fiction (30 % des devis ; 34 % de la part française, comparés à 38 % et 46 % pour la fiction).

Il faut distinguer toutefois selon les diffuseurs. Les chaînes publiques sont le moteur de ce genre

d'oeuvres : plus de 75 % en durée commandée et 80 % des investissements effectués (96 % pour les magazines et spectacles). La SEPT, à elle seule, représente le 1/3 des commandes (en volume et en valeur).

l'investissement unitaire peut s'avérer élevé : Antenne 2 finance magazines et spectacles à hauteur de près de 50 %, la SEPT intervient à près de 40 % de la part française des devis.

5°) l'investissement du COSIP a progressé (+ 7 %) mais moins fortement que les devis.

Il en résulte un taux d'intervention global assez faible (9 % des devis, 10 % de la part française pour les documentaires ; 12,5 % pour les magazines et spectacles).

Ce taux d'intervention global traduit en fait de grandes disparités selon la répartition des oeuvres, à l'avantage des oeuvres financièrement modestes (14 % pour les oeuvres situées en-dessous de 1,2 MF/heure et 4 % pour les oeuvres au-dessus de 4,5 MF/h).

6°) l'investissement étranger en coproduction est le moins fort dans ce type d'oeuvres : 10 % pour les documentaires ; 1 % pour les magazines et spectacles. En revanche, les préventes apportées par les producteurs ne sont pas négligeables : 6 % pour le documentaire (2 fois 1/2 plus que pour la fiction), 4 % pour les magazines et spectacles.

7°) les financements "institutionnels" (ministères, collectivités locales, ...) atteignent leur plus haut niveau sur ce type de programmes : plus de 8 % des financements.

Documentaire	A 2	FR 3	Sept	Canal +	Cinq	M 6	TF1
Nombre d'oeuvres	37	65	78	25	2	10	10
Durée en heures	54	67	93	17	1	20	17
Devis en MF	166,44	117,83	140,16	30,26	0,99	26,32	29,49
Moyenne/heure	3,08	1,76	1,52	1,78	0,99	1,35	1,73
(millions de francs)							

Apport producteur	43,78	26,21	36,92	9,34	0,29	8,60	8,92
Préventes	17,63	3,53	5,77	0,50	0,23	1,42	1,46
Autres fin.	7,16	13,00	13,41	2,80	0,10	0,90	1,52
Apport 1er dif.	37,92	28,00	51,64	10,02	0,13	6,45	10,86
Autres diffuseurs	3,50	3,32	4,35	0,42	10,80	0,16	0,10
COSIP	11,82	11,31	14,26	2,92	0,12	2,64	2,81
Ratio apport diffuseur/heure	0,70	0,42	0,56	0,59	0,13	0,33	0,64

Magazines-Spectacles	A 2	FR 3	Sept	Canal +	Cinq	M 6	TF1
Nombre d'oeuvres	3	4	11	1	0	2	1
Durée en heures	8	29	27	1	0	17	2
Devis en MF	5,51	29,71	38,88	1,90	0	16,52	1,85
Moyenne/heure	0,69	1,02	1,44	1,90	0	1,00	0,93
(millions de francs)							

Apport producteur	1,29	7,72	8,70	0,60	0	5,23	0,87
Préventes	0,00	2,22	2,00	0,00	0	0,00	0,00
Autres fin.	0,00	0,75	0,91	0,00	0	5,82	0,35
Apport 1er dif.	2,71	10,78	15,55	0,20	0	0,80	0,27
Autres diffuseurs	0,50	0,00	3,30	0,00	0	0,00	0,00
COSIP	0,61	5,90	4,48	0,10	0	0,48	0,27
Ratio apport diffuseur/heure	0,34	0,37	0,58	0,20	0	0,05	0,14

TF1

ANTENNE 2

FR3

FICTIONS

En 1990, une légère augmentation des oeuvres commandées par TF1 : 37 projets, soit 376 h de programmes (contre 363 h en 1989) ont bénéficié du compte de soutien. Le budget a été estimé à 911,4 MF et la participation française a été de 92,96% contre 7,04% de participation étrangère. L'apport du producteur français s'est élevé à 24,29% tandis que celui de la chaîne est de 37,37%. Le soutien automatique représente 7,95%.

Pour A2, ce sont 58 projets représentant 201h de programmes qui ont été soutenus par le CNC dont l'aide est de 12% du devis. Celui-ci est estimé à 816,4 MF dont 87,71% provient de la participation française et 12,29% étrangère. Un budget inférieur à celui de 1989 pour un nombre de projets en augmentation (41 l'année précédente). L'investissement d'A2 a été nettement plus élevé (40,51%) que celui du producteur qui est de 19,55%.

Le volume de fictions commandées par FR3 est en baisse en 1990 : 121h30 contre 165 l'année précédente, soit 40 oeuvres. La participation française représente les trois quarts (79,30%) du devis (552,9 MF) et un quart pour la part étrangère (20,70%). Comme A2, FR3 a davantage investi (37,65%) que le producteur français (19,24%).

Un joli bond des commandes de TF1 en matière d'animation. D'une seule série en 1989, TF1 est passée à 7 représentant 60 heures de programmes. Le budget global est de 219,8 MF et la participation française est de 78,5% contre 21,50% en provenance de l'étranger. Le soutien automatique du CNC s'est élevé à 8,18%. TF1 s'est engagé à hauteur de 21,29% alors que l'apport du producteur est de 18,59%.
Préventes : 9,56%

Si le nombre d'oeuvres commandées par A2 est légèrement plus élevé que celui de TF1, le volume en heures de programmes n'est que de 50 heures, soit dix de moins. La participation française est relativement élevée (86,31%) et cette fois-ci l'apport du producteur est supérieur à celui d'A2 : 23,91% contre 19,33%. Le CNC n'a apporté que 6,72% du budget qui est bien inférieur à celui de TF1 soit 171,6 MF.
Préventes : 12,52%

L'animation pour FR3 se limite à 11 projets commandés, pour seulement 22h30 de programmes. Par là-même le coût est moindre : 105,7 MF. La France a participé à hauteur de 69,95% : le producteur y a investi 28,3% et FR3 19,27%. C'est avec FR3 que le soutien automatique a été le plus généreux avec 8,66%.
Préventes : 13,68%

Source Videobroadcast 76 (15-21 mars 1991)

C+

La CINQ

M6

La SEPT

MAG/SPECT DOCUMENTAIRES

Nouvelle hausse des commandes de documentaires par C+ : 25 projets pour un total de 17 heures de programmes. La participation française est de 96,08% pour un budget de 30,6 MF et C+ y a investi 33,12% contre 30,8% pour le producteur. Le soutien automatique s'élève à 1,49%.
Préventes : 1,67%

Pour l'année 1989, La Cinq n'avait commandé aucun documentaire. En 1990, ce sont dans 2 projets de 30 minutes chacun que la chaîne a investi 13,84% d'un devis de 988.252 F. Dans une production 100% française, le producteur a apporté 29,56% et le CNC rien.
Préventes : 2,27%

Pour un même nombre d'heures de programmes (19h30) qu'en 1989, M6 est intervenu sur 10 projets. Pour un devis de 26,3 MF, M6 a investi 24,53% contre 32,70% pour le producteur. Le CNC n'a apporté aucune aide et la participation française s'élève à 82,53%.
Préventes : 5,39%

Le documentaire est le point fort de la chaîne culturelle. En 1990, 78 oeuvres ont été commandées, soit 92 heures 30 de programmes. En qualité de premier diffuseur, La SEPT a participé dans une proportion de 36,84% pour une production française de 95,06%. Sans aucun soutien du CNC, l'apport du producteur est de 26,35%.
Préventes : 4,12%

Canal Plus ne s'est doté que d'une oeuvre de magazines/spectacles d'une durée d'1 heure. Dans un budget de 1,9 MF, elle y a apporté 10,53%. Il s'agit d'une production majoritairement étrangère (52,63%), où le producteur français a investi 31,58%. Aucune aide du CNC.

16 heures 30 de magazines/spectacles commandés par M6 pour 2 projets. Participation totalement française dans un budget de 16,5 MF. M6 est entré à hauteur de 4,84% et le producteur à 31,67%. Pas de soutien du CNC.

La SEPT a investi 39,99% du budget de 38,9 MF de 11 magazines/spectacles représentant 27 heures de programmes. L'apport du producteur est de 22,38%. La participation est 100% française. Absence de soutien automatique.
Préventes : 5,14%

Source Videobroadcast 76 (15-21 mars 1991).

B. PART DES DIFFUSEURS DANS LE FINANCEMENT DE LA PRODUCTION

Le paradoxe qui marque la production audiovisuelle est de voir sa situation se dégrader au fil des années alors que le volume d'activité global croît de manière continue et soutenue.

Cette dégradation des conditions économiques du secteur, déjà longuement analysée dans le rapport d'information présenté au Sénat sous le numéro 340 (1989-1990) sur l'évolution de l'audiovisuel public, a pour explication l'absence de second marché, les effets pervers du protectionnisme législatif, notamment celui instauré par les décrets du 17 janvier 1990, le désengagement progressif des diffuseurs dans le financement de la production mais aussi le poids des corporatismes.

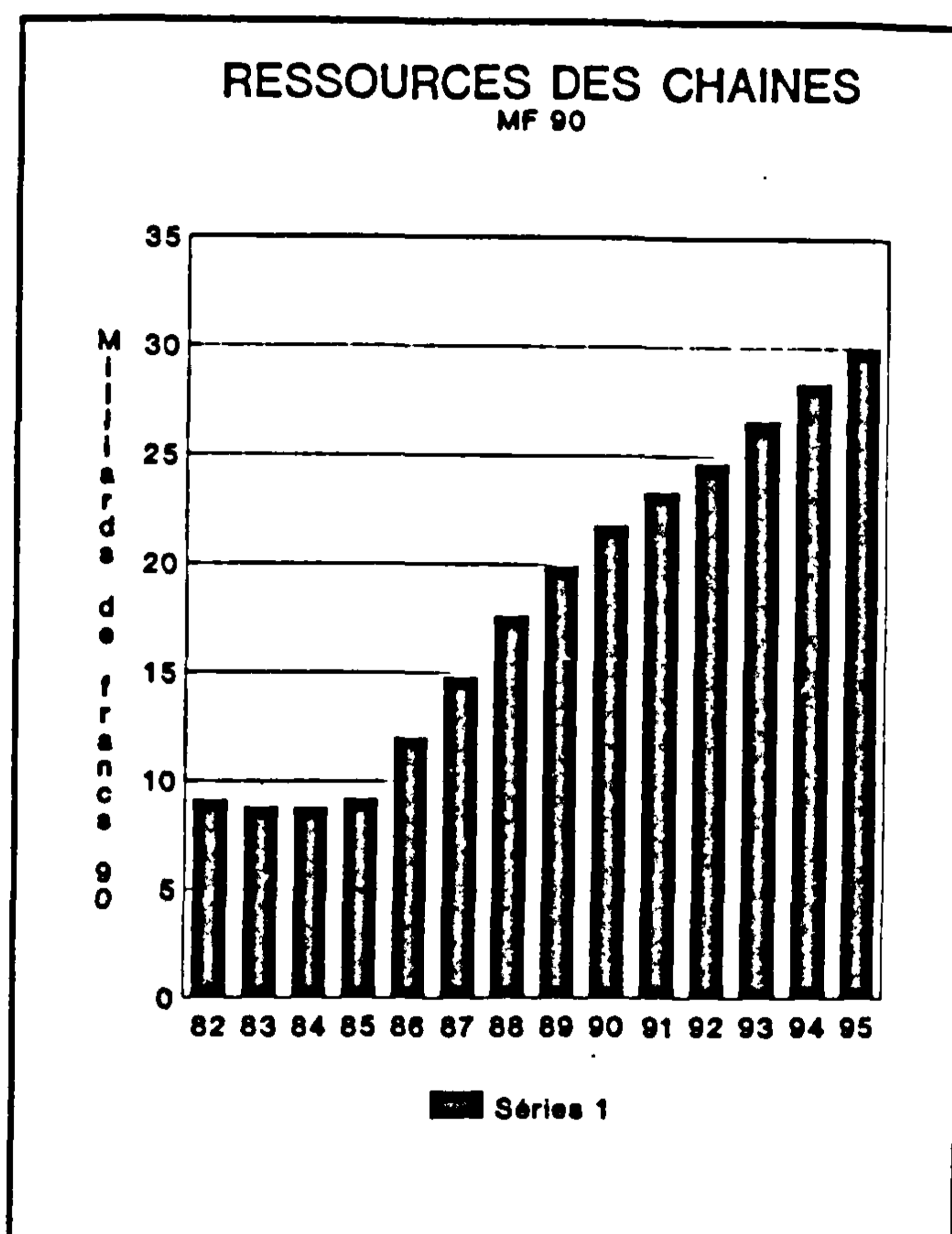
Cette situation archi-connue doit cependant être analysée à nouveau, ne serait-ce que pour rappeler que l'état actuel et futur de la production audiovisuelle française a des causes parfaitement identifiées. Auxquelles, jusqu'à ce jour, ni les pouvoirs publics ni les organismes professionnels n'ont eu la lucidité ou le courage d'apporter des solutions.

1. La contribution des diffuseurs aux financements de la production audiovisuelle

Lors d'un séminaire de réflexion organisé le 7 décembre 1990 par l'Union syndicale de la production audiovisuelle, organisme qui regroupe environ 80 % des producteurs français, Mme Nathalie COSTE-CERDAN du BIPE a établi un bilan des investissements des diffuseurs dans la fiction audiovisuelle de 1987 à 1990. Il est tout à la fois intéressant et consternant en raison de sa parfaite lucidité.

2. Le doublement des ressources des diffuseurs de 1982 à 1990

Selon l'étude précitée du BIPE, les ressources des diffuseurs sont passées en francs constants de 9 milliards de francs en 1982 à 22 milliards de francs en 1990.



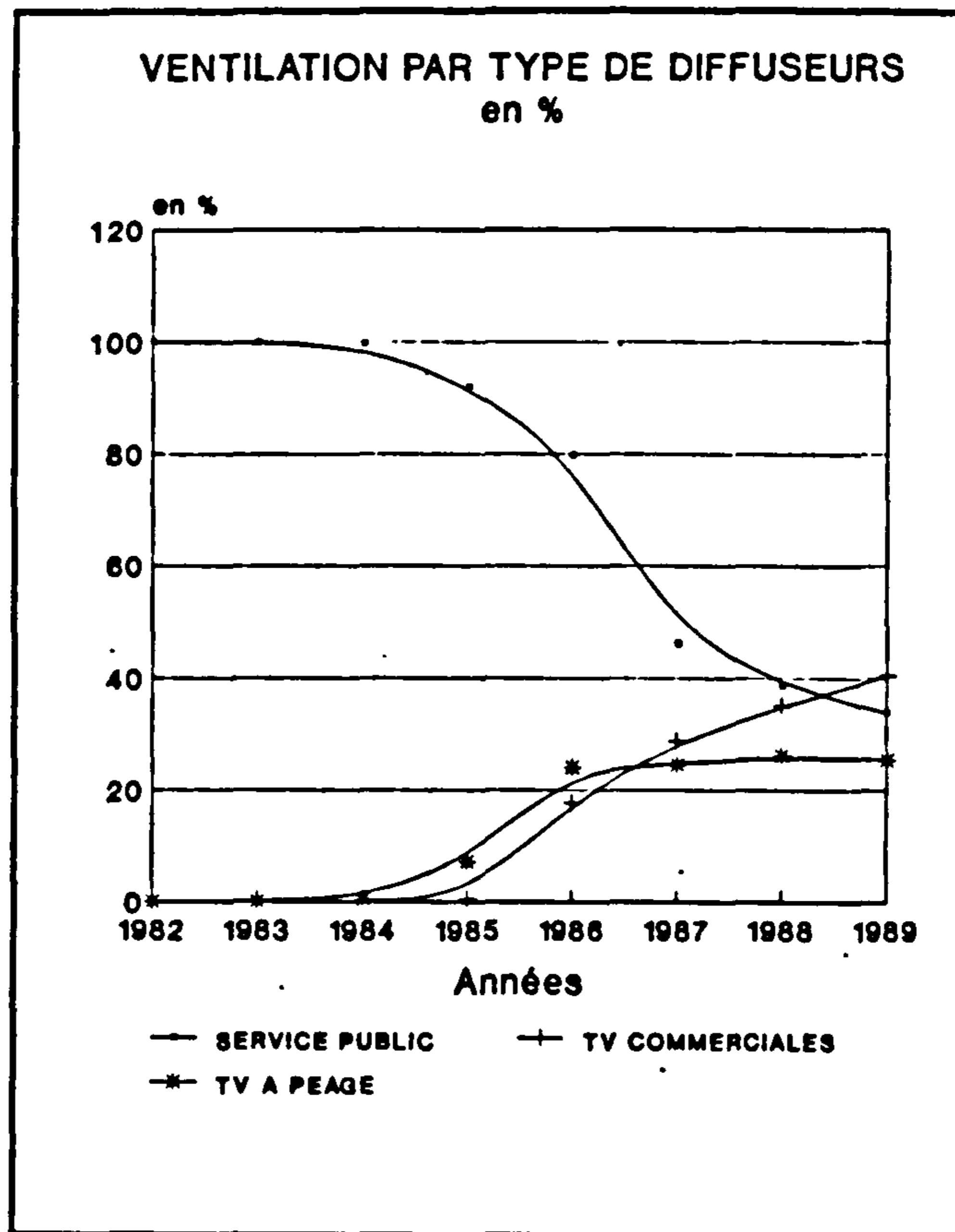
Source BIPE

Ces chiffres s'entendent tous diffuseurs confondus et recouvrent donc la progression du marché publicitaire notamment à partir de 1986 et de la privatisation de TF 1 mais aussi le décollage de Canal Plus et de la télévision à péage.

Globalement, de 1986 à 1989, le taux de croissance annuel des ressources a été de 18,2 %.

A l'inverse, votre Rapporteur souligne que ce taux de croissance exceptionnel a été réalisé malgré la baisse de la redevance de 1986, l'abandon de la taxe sur les magnétoscopes et la multiplication des exonérations de redevance, mouvements négatifs qui contribuent pour l'essentiel à la crise financière du secteur public.

Cette situation a correspondu à un bouleversement de la structure du PAF puisqu'en valeur relative le secteur public, qui bénéficiait de 100 % des recettes en 1982, n'en collecte plus que 33,9 % en 1989 comme le montre le tableau ci-dessous :



Canal Plus voit sa part stagner du fait de la limitation du nombre de ses abonnés et jusqu'en 1990 du blocage de ses tarifs d'abonnement.

L'augmentation de ceux-ci décidée en 1990 avait pour objet de financer le développement de la réception par satellite. Les déboires de TDF 1-TDF 2 font peser une grave incertitude sur la poursuite de cette politique sans que, jusqu'à présent, elle ait de conséquences sur les résultats de la chaîne à péage qui ne cessent de s'enfler (910 millions de francs en 1990). Il n'en reste pas moins qu'à court terme la part de Canal Plus ne devrait pas excéder les 25,5 % qu'elle possède des ressources du marché.

Comme le constate le BIPE "ce sont les chaînes commerciales qui captent donc l'essentiel des ressources du système audiovisuel français".

Parallèlement à cette évolution, on constate un dégagement progressif de la part diffuseur dans le financement de la production audiovisuelle.

Globalement, la part des diffuseurs est passée de 40,21 % en 1986 à 35,27 % en 1990. Les chiffres du C.N.C. sont largement plus favorables pour la seule fiction puisque la couverture passe de 44,6 % en 1986 à 38,64 % en 1990.

Cette dégradation est d'autant plus importante que de 1986 à 1989 seul le premier diffuseur était comptabilisé par le C.N.C.

Une deuxième précision importante tient à l'augmentation des coûts de production, en partie générée par le mécanisme inflationniste du compte de soutien, qui excède largement la progression des ressources.

La production audiovisuelle de 1986 à 1990 (en MF)

Source C.N.C. (DPAII)

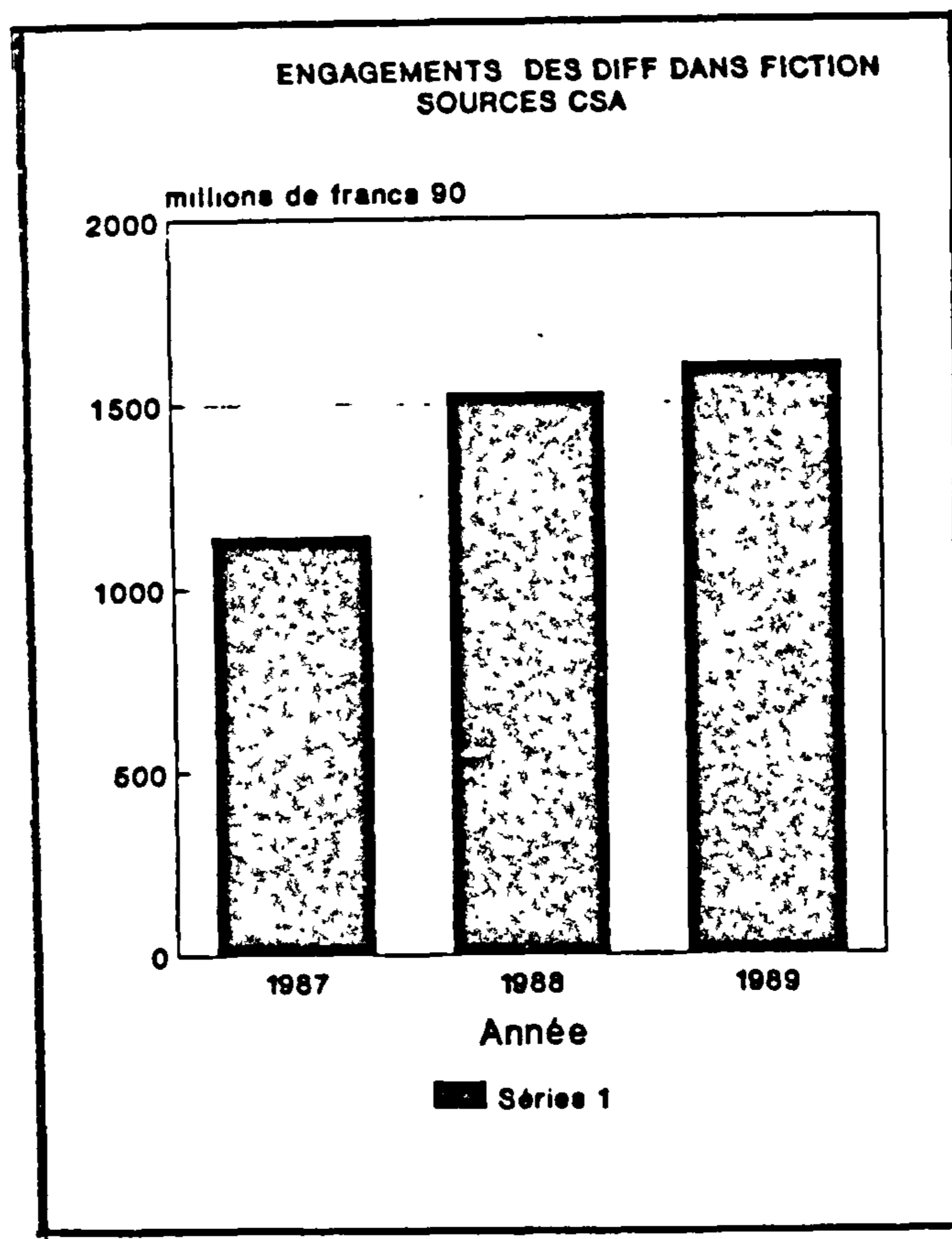
Année	Genre	Durée (en h)	Devis (en MF)	Diffuseur		COSIP ou Jeunesse (en MF)
				MF	%	
1986	Fiction	347	1 029,60	459,30	44,60	116,48
	Animation	70	181,40	32,70		25,40
	Doc./Mag.	109	138,30	50,65		21,80
	Total	526	1 349,30	542,65	40,21	163,68
1987	Fiction	325	1 216,80	570,40	46,87	143,37
	Animation	64	175,70	25,60		40,647
	Doc./Mag.	256	263,68	71,70		40,70
	Total	645	1 656,18	667,70	40,31	224,717
1988	Fiction	679	2 351,0	1 092,60	46,47	345,263
	Animation	61	164,90	28,90		33,189
	Doc./Mag.	348	464,80	168,70		57,415
	Total	1 088	2 980,70	1 290,20	43,28	435,867
1989	Fiction	858	2 803,30	1 075,10	38,35	372,414
	Animation	196,5	732,70	141,30		97,247
	Doc./Mag.	345	489,00	152,30		55,390
	Total	1 399,5	4 025,00	1 368,70	34,00	525,051
1990	Fiction	894	3 198,80	1 236,30	38,64	413,152
	Animation	154,5	574,50	120,30		110,537
	Documentaires	278	520,1	157,90		47,070
	Mag./Spect.	86,5	96,70	34,30		12,025
	Total	1 413	4 390,10	1 548,80	35,27	582,784

N.B. : de 1986 à 1989, seul l'apport du premier diffuseur est décompté.
En 1990, l'apport de l'ensemble des diffuseurs est décompté.

3.. La contribution des diffuseurs au financement de la fiction

Une étude du C.S.A. sur "la production d'oeuvres audiovisuelles en 1989" vient compléter cette analyse tout en présentant des chiffres légèrement différents mais voisins de ceux du C.N.C.

L'investissement des chaînes de télévision dans les commandes d'oeuvres audiovisuelles s'est, d'après le C.S.A., élevé en 1989 à 1,971 milliard de francs dont 1,6 milliard de francs pour la fiction, et aurait généré un chiffre d'affaires induit par ces commandes de 5 milliards de francs.



La croissance en volume de ces investissements demande cependant à être nuancée :

- 1°) dans son premier rapport sur la gestion des chaînes pour 1989, le C.S.A. avait constaté une certaine opacité des comptes, notamment à FR 3, ne permettant pas de retrouver clairement la part de l'apport de la chaîne en prestations techniques facturées au producteur.

Le C.S.A. avait alors souhaité une réelle clarification comptable de la chaîne.

- 2°) le fait d'avoir inclus la série en sitcom : "Voisins-Voisines" comme oeuvre de fiction a également gonflé le volume financier de La Cinq en 1988 dans de très importantes proportions.

La couverture financière des oeuvres par les chaînes en 1989

	Fiction			Documentaire	Animation	Emission scénarisée pour la jeunesse
	Fiction lourde	Fiction légère	Ensemble fiction (1)			
Antenne 2	38,4 %	66,8 %	40,15 %	37,1 %	16,6 %	100 %
FR 3	34,8 %	50,6 %	38,30 %	30,0 %	19,0 %	0 %
La Sept	20,0 %	18,2 %	20,00 %	38,0 %	28,8 %	0 %
Moyenne (1)	37,9 %	55,0 %	39,80 %	35,0 %	18,1 %	100 %
TF 1	28,3 %	68,1 %	41,30 %	73,8 %	25,8 %	41 %
La Cinq	23,7 %	76,0 %	29,90 %	0 %	61,3 %	0 %
M 6	14,8 %	67,1 %	24,00 %	37,7 %	6,5 %	0 %
Moyenne (1)	25,4 %	69,0 %	36,80 %	55,7 %	21,0 %	41 %
MOYENNE (1)	32,1 %	64,7 %	38,30 %	47,0 %	24,0 % (2)	46 %

(1) Moyenne pondérée.

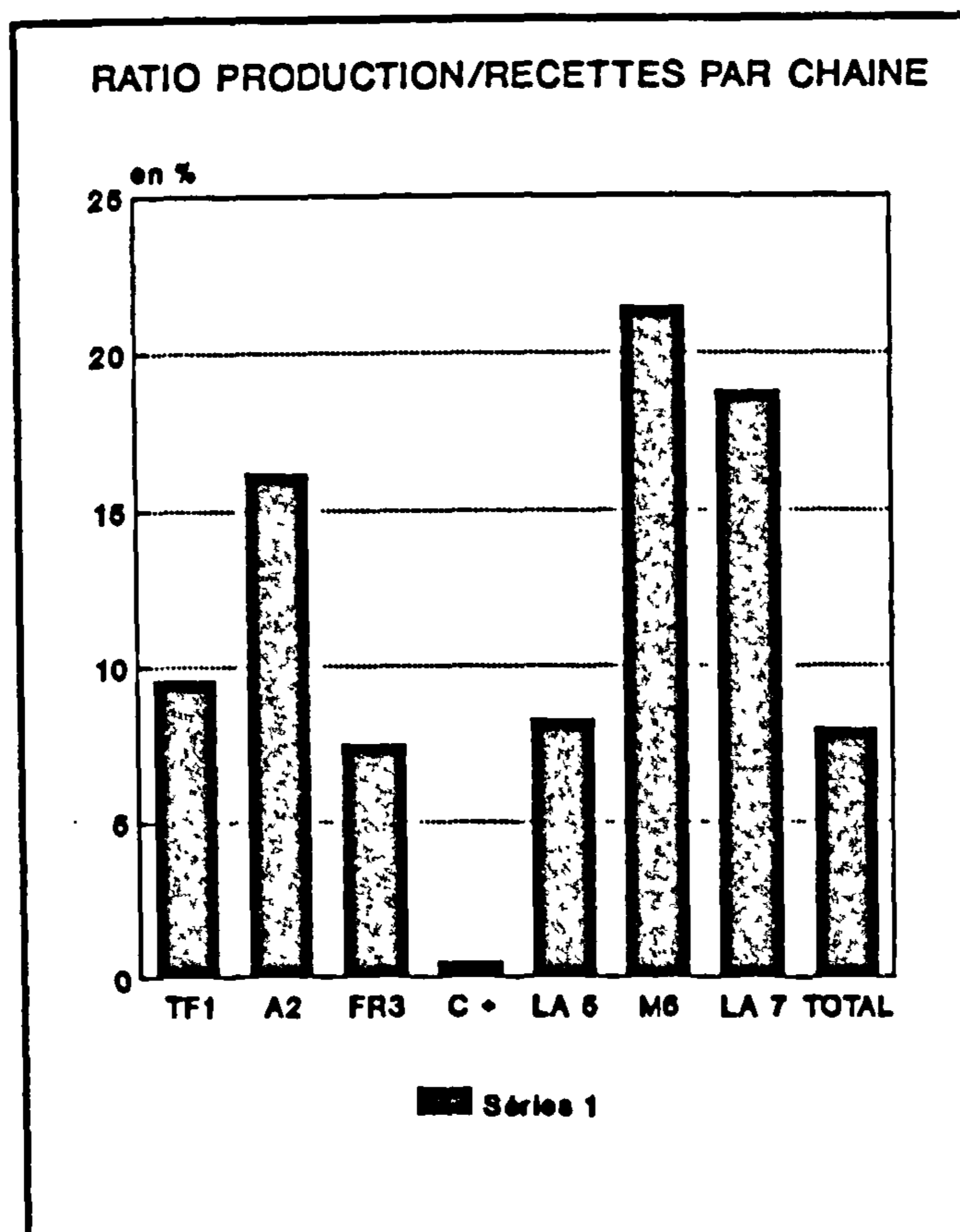
(2) Les apports de FR 3 et de M 6 dans une coproduction commune (Tintin) expliquent que cette moyenne soit plus élevée que les moyennes intermédiaires.

(Source : C.S.A.)

Si l'on s'en tient aux investissements globaux, on constate une large prédominance de TF 1 et d'Antenne 2 dans le financement de la production de fiction :

TF 1	35,0 %
Antenne 2	28,0 %
FR 3	16,0 %
La Cinq	10,0 %
M 6	4,3 %
La Sept	5,0 %
Autres	1,7 %

Rapportée aux chiffres d'affaires, les chaînes consacrent en moyenne 8 % de leurs ressources aux oeuvres de fiction avec des écarts importants d'une chaîne à l'autre :



(Source : BIPE)

Il est intéressant de constater avec Mme COSTE-CERDAN la stabilité de 1987 à 1989 de cette proportion et de la rapprocher de l'obligation légale inscrite dans le décret du 17 janvier 1990 de consacrer 15 % du chiffre d'affaires net à la production d'oeuvres originales françaises.

4. Le besoin de financement des diffuseurs par heure de production

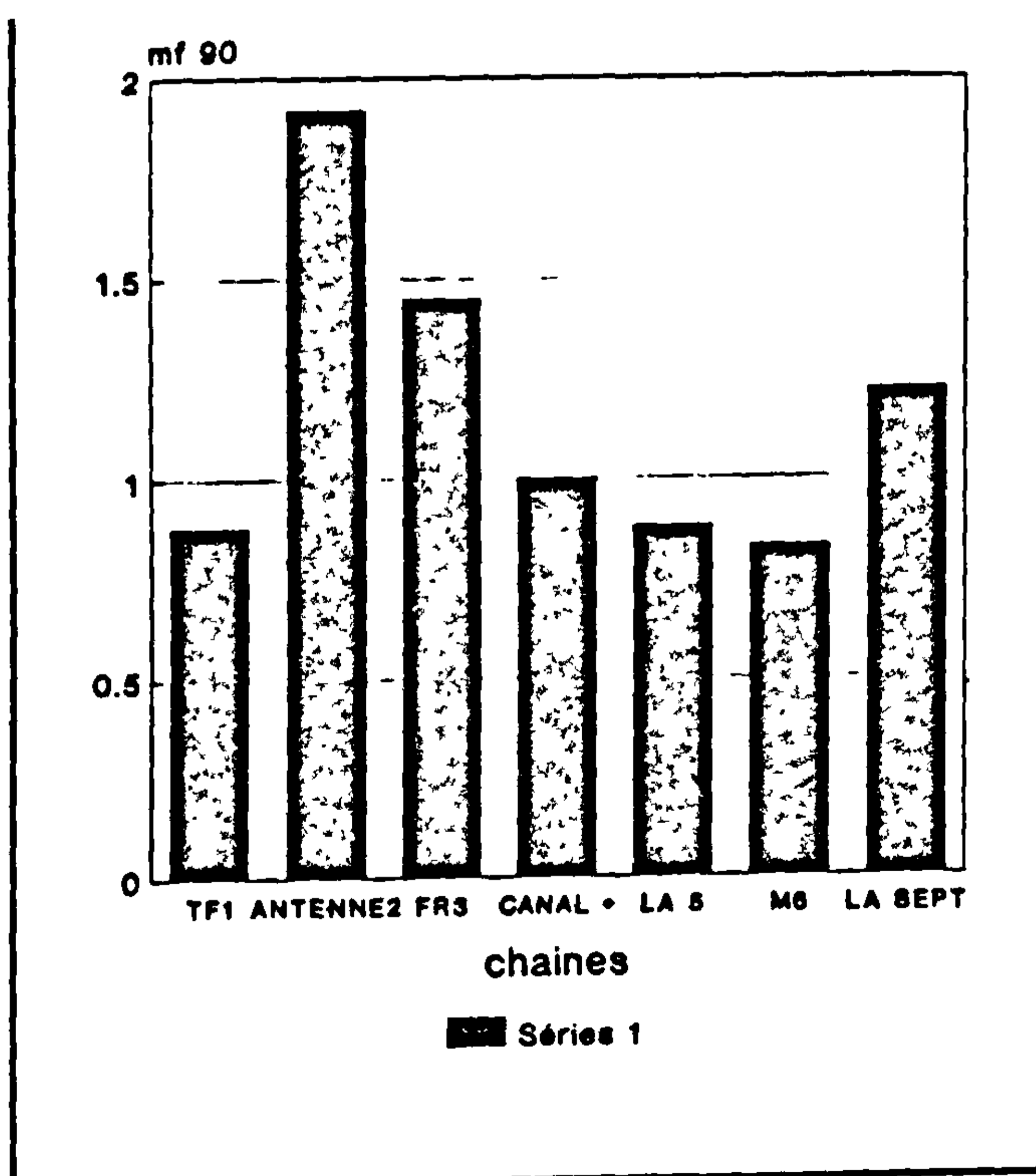
Comme le montre l'étude du C.S.A. et comme le confirment les statistiques du C.N.C., les diffuseurs financent de manière très inégale la production de fiction dès lors que l'on distingue fictions lourdes et fictions légères.

De ce point de vue, votre Rapporteur se félicite de la place importante du secteur public dans la fiction lourde.

Certes, on ne peut affirmer de manière péremptoire que la qualité des productions soit nécessairement liée au montant des investissements. Il existe cependant une certaine corrélation entre ces deux éléments.

Cette approche est du reste validée par ceux qui souhaitent une réforme du compte de soutien visant à limiter l'éligibilité du compte aux fictions dont le coût horaire serait compris entre un plancher et un plafond.

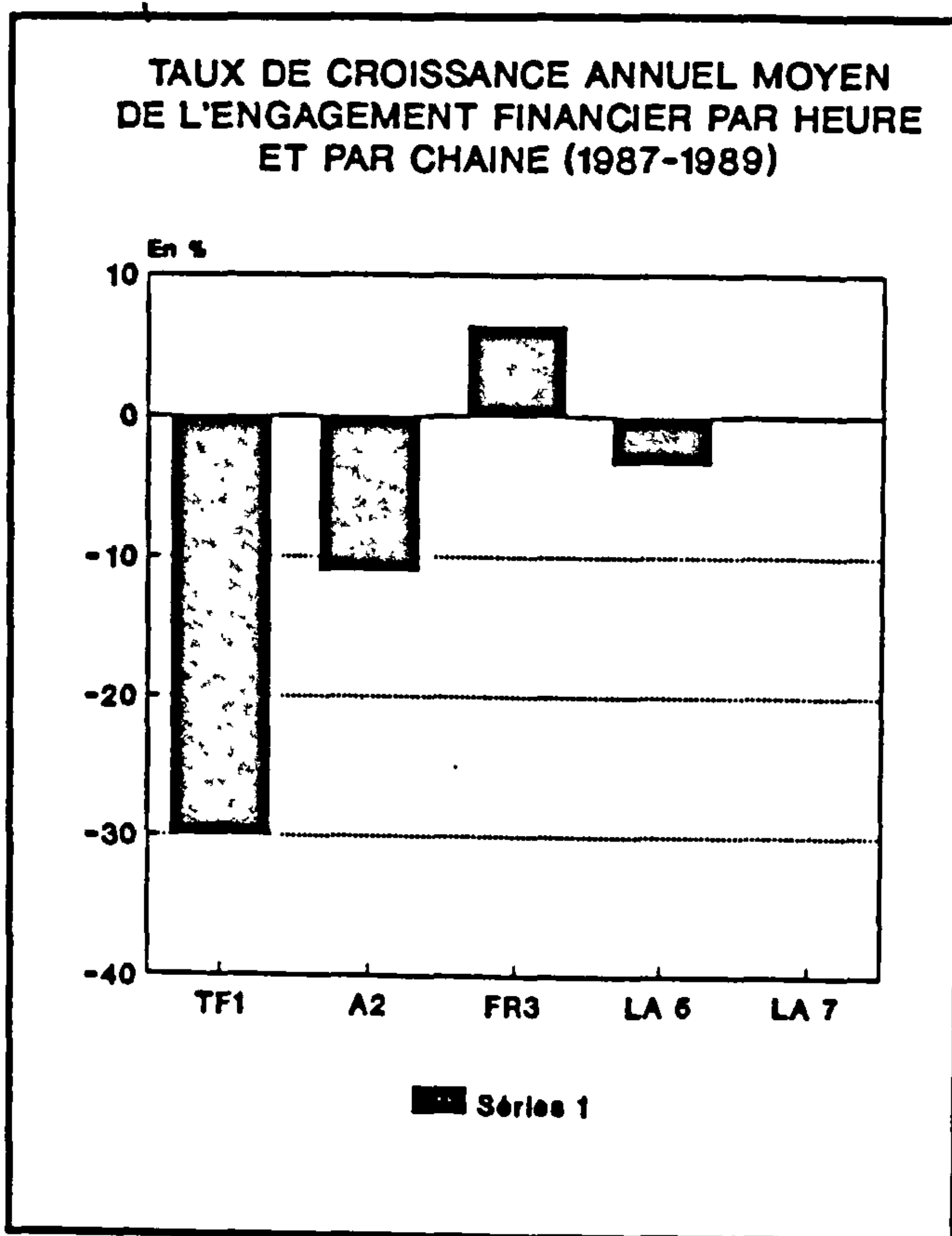
Engagement final par chaîne et par heure
(Source C.S.A.)



De plus, il faut souligner que le maintien des contributions au prorata du chiffre d'affaires s'accompagne d'une diminution assez sensible du financement des diffuseurs par heure de production au cours de la période 1987-1989. Ainsi, le financement du diffuseur par heure de production est passé de 1,83 MF en 1987 à 0,88 MF en 1989 pour TF 1, soit 30 % de moins par an. On retrouve une tendance analogue mais moins accentuée pour Antenne 2 (- 11 % par an). On peut alors avancer l'hypothèse que les diffuseurs ajustent leur contribution horaire sur leur versement effectif au COSIP. Cela serait un jeu à somme nulle pour les producteurs de fiction audiovisuelle, si l'intégralité des versements COSIP était reversée à la production d'oeuvres audiovisuelles, ce qui n'a pas été le cas sur les années récentes.

Cette réduction résulte au moins de deux facteurs :

- 1°) un effet structurel lié à la proportion croissante pour les diffuseurs d'oeuvres bas de gamme destinées à satisfaire les quotas horaires de production nationale ;
- 2°) un effet lié à un désengagement réel des diffuseurs dans la production de fiction qui, avec le développement toujours retardé du second marché français et international, tendent à limiter leurs apports en co-production et à limiter les risques en n'achetant qu'une ou deux diffusion (conséquence directe du fameux accord avec les ayants droit).



En conclusion de cette étude, votre Rapporteur a donc le devoir de souligner la fragilité du secteur de la production audiovisuelle dont les coûts croissent à un rythme plus élevé que ceux des ressources des chaînes.

Dans la mesure où la part du chiffre d'affaires consacrée à la fiction est relativement stable (le décret du 17 janvier 1990 fixe de ce point de vue un plancher que les chaînes -quand elles l'atteignent- ne semblent pas disposées à dépasser) on peut craindre un effet ciseau sur la production.

Ce qui revient à dire qu'en régime d'économie administrée ou, plus exactement, étroitement surveillée, fonctionnant à coups de frein et d'accélérateur en vertu du pouvoir discrétionnaire des cabinets ministériels, ce sont les téléspectateurs qui paient et les "malins" qui en bénéficient au grand dam de la qualité de la production originale française. Mais il n'y a guère qu'une quinzaine d'années que cela se passe ainsi... Dès l'instant que pleuvent réformes législatives, décrets et circulaires et que ceux qui détiennent le pouvoir ont la joie de le détenir, pourquoi en République, Cinquième du nom, écouterait-on le Parlement et singulièrement le Sénat ?

De fait, une concentration des entreprises est d'ores et déjà entamée et dénoncée par la profession le 22 avril 1991 au MIP-TV à Cannes. Enfin, devrait-on dire, puisque les Saint-Thomas de l'audiovisuel découvrent ce que le Sénat a prédit depuis longtemps.

La politique suivie par les chaînes n'est pas en elle-même critiquable. Elle met cependant au jour l'absence de financements complémentaires et notamment internationaux.

A fortiori, cette étude montre qu'en l'état actuel, la production française audiovisuelle ne peut survivre sans la bouée des financements publics.

Dans ce contexte, et dans l'attente d'une ouverture internationale et du relais d'un second marché que l'on ne finit pas d'attendre, les chaînes publiques ont un rôle spécifique à jouer dans le soutien de l'industrie de programme. Ce rôle est d'ailleurs inscrit comme l'une des caractéristiques du service public dans les contrats d'objectifs qui lient les chaînes publiques et l'Etat actionnaire.

C- LE SECOND MARCHÉ OU L'ARLÉSIENNE DE L'AUDIOVISUEL

En juin 1990, votre Rapporteur écrivait :

"la création et le développement d'un second marché dynamique des oeuvres audiovisuelles est une nécessité impérative 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."(1)

Le caractère impératif et urgent de l'avènement d'un second marché demeure le même.

Votre Rapporteur constate que l'absence des conditions permettant la naissance d'un second marché contribue aux difficultés des producteurs dont on ne cesse d'enregistrer les doléances, de constater les difficultés -rechercher les causes- sans que rien ne soit fait pour apporter de solution durable à cette situation. Sauf quelques larmes de crocodile!

A force de colloques et de tables rondes, nul ne saurait prétendre ignorer les causes de cet échec qui sont principalement de trois ordres :

- 1) la question des ayants droit
- 2) les rapports producteurs-diffuseurs
- 3) l'absence d'un secteur de distribution.

(1) Rapport d'information n° 340 (1989-1990) pages 123 à 134

1. Une définition approchée

Il est frappant de constater, dans les ouvrages les plus récents sur le droit de la Communication, l'absence totale de mention même du second marché.

Certes, les mécanismes économiques ou juridiques du second marché ne sont pas spécifiques et relèvent du droit usuel. Il n'en est pas moins frappant que ce marché, vital pour l'industrie des programmes, soit totalement ignoré.

Les professionnels de la production, réunis par l'Union Syndicale de la Production Audiovisuelle (U.S.P.A.), le 7 décembre 1990, ont donné une définition approchée du second marché intéressante à retenir :

"Il s'agit de l'utilisation des produits après leur utilisation par un premier diffuseur."

Cette première définition, qui fait référence à une notion de réutilisation des droits, a été affinée :

"Le second marché consiste en des recettes générées par des cessions de droits de diffusion intervenant après la première diffusion sur le marché national."

Ces recettes peuvent être générées sur deux marchés :

- *le marché national*
- *le marché européen et international."*

Cette définition moderne n'est pas très différente de celle que donnait votre Rapporteur en 1988 :

"Le second marché correspond à l'ensemble des transactions relatives aux oeuvres ayant déjà fait l'objet d'une première exploitation exclusive par voie hertzienne et qui ont vocation à être réutilisées intégralement ou partiellement en télédiffusion (câble compris) ou selon un autre mode d'exploitation (vidéogrammes du commerce)."

2. Un marché quantitativement inexistant en source et en volume

LE DEFICIT EN SOURCE

Le premier handicap majeur du second marché est la tragique absence de stocks suffisants pour le nourrir.

L'alimentation du second marché peut se faire, en effet, selon quatre voies :

- les stocks de l'I.N.A.
- les stocks des chaînes
- les préachats sur devis
- l'achat de droit sur oeuvre.

a) L'I.N.A.

En dépit de l'intérêt des archives de l'I.N.A., dont votre Rapporteur a constamment souligné la politique dans le rapport budgétaire sur les crédits pour 1991 (p. 267 à 282), force est de constater le caractère restreint du catalogue et son ancienneté puisque la plupart des produits disponibles ne le sont qu'après 15 ans durant lesquels le diffuseur a l'exclusivité.

De plus, l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris, en date du 9 juillet 1990, sur lequel votre Rapporteur reviendra, entraîne, sauf cassation, un renchérissement important de coûts de charges pour l'I.N.A.

Enfin, ces stocks d'archives aussi intéressants soient-ils, ne représentent pas, par définition même, de productions nouvelles.

b) Les stocks des chaînes

L'utilisation des stocks propres aux chaînes est également limitée.

Certes, le destockage génère automatiquement des ressources pour les producteurs. Mais le système trouve rapidement ses limites.

D'une part, les stocks sont par principe limités. Il n'est pas non plus évident que dans un contexte concurrentiel très tendu ce type d'échange ait des chances de se généraliser. L'exemple de "L'Ami Giono", cédé par TF 1 à Antenne 2, fera peut-être figure d'exception.

D'autre part, l'échec du destockage d'Antenne 2 en 1990 pose la question de la valeur de ces stocks. Ceux-ci appartiennent au patrimoine de la chaîne et sont donc comptabilisés en tant que tel. Cette valeur inscrite au bilan ne reflète pas nécessairement sa valeur commerciale en termes de part d'audience et donc de recettes publicitaires.

On pourrait imaginer une politique interne au secteur public, en partie réalisée avec la Sept sous forme de coproduction. C'est l'exemple du "Bouvard et Pécuchet". La situation sera sensiblement différente lorsque la chaîne culturelle franco-allemande aura un réseau de distribution hertzien autonome qui ne serait pas confidentiel et qui posera en des termes différents la question du second diffuseur.

Entre Antenne 2 et FR 3, cet échange de programme pourrait être organisé. Encore serait-il difficile à mettre au point sans donner l'impression d'une paupérisation de l'antenne. Il en va de même d'ailleurs des multidiffusions.

De plus, on imagine les difficultés concernant les séries pour éviter que les premiers et les derniers épisodes ne soient pas diffusés sur deux chaînes différentes.

c) Les préachats sur devis

Cette solution paraît plus intéressante soit que le second diffuseur soit coproducteur et dispose d'un droit de préemption, soit qu'il achète un droit de seconde diffusion.

La limitation des droits d'exclusivité à cinq ans par le décret du 17 janvier 1990 doit être considérée comme une bonne mesure.

Les producteurs réclament également un plus fort rééquilibrage entre part antenne et part coproducteur de manière à pouvoir se constituer des portefeuilles de droits sur leurs produits.

d) Les achats sur produits achevés

Cette hypothèse est considérée par les professionnels comme la mieux à même de permettre le développement du second marché.

Il s'agit de l'achat ou du rachat des droits de diffusion sur des produits achevés.

LE DEFICIT EN VOLUME

Selon les conclusions de l'une des tables rondes de l'U.S.P.A., il apparaît "qu'en ce qui concerne la case horaire 18 h-23 h, il n'existe actuellement que 800 heures de fiction française pouvant être programmées à cet horaire.

Actuellement, une centaine d'heures sont produites par an. Une chaîne qui pèse 5 % dans le Paysage Audiovisuel Français doit, selon les quotas imposés par les décrets, en diffuser 600 heures.

Chaque année, il faut donc 500 heures qui n'existent pas.

Il existe deux raisons à cette situation :

- les droits cédés aux chaînes avant les décrets pour les périodes de 15 ans ou plus,*
- la production indépendante encore relativement jeune."*

3. La question des ayants droit

Etant un marché de l'occasion, le second marché voit les prix évoluer en fonction de la dépréciation de la valeur d'usage du produit.

La reconnaissance de l'existence d'un second marché, du point de vue des ayants droit, entraîne pour ces derniers des suppléments de rémunération définies de façon à tenir compte de cette dépréciation. Les suppléments sont calculés soit sur le prix de vente effectif, soit sur la base de la rémunération initiale mais, dans ce cas, avec un taux dégressif calculé en fonction du nombre de diffusions déjà réalisées.

Ces dernières années, la France avait, en ce domaine, une position originale. Les conventions collectives des réalisateurs et des artistes-interprètes avaient reconnu de fait, respectivement en 1984 et 1986, l'existence d'un "second marché" interne aux côtés du marché international : ces textes étendaient au territoire national,

pour les cessions commerciales au profit des organismes de télévision nouvellement créés, les dispositions régissant les rémunérations secondaires afférentes aux ventes à l'étranger.

Les accords intervenus fin 1987 entre les syndicats d'artistes et TF 1, Antenne 2 et FR 3, intégrés dans la convention collective du 31 mai 1988, ont remis complètement en cause cette évolution.

Aux termes de ces accords, les artistes-interprètes perçoivent lors de la production un cachet de base rémunérant le travail accompli et couvrant les droits d'une première diffusion du cachet initial, soit d'un pourcentage du prix de cession.

Pour tout autre diffusion ou utilisation, les artistes-interprètes perçoivent une rémunération supplémentaire, constituée soit d'un pourcentage du cachet initial, soit d'un pourcentage du prix de cession.

En l'état actuel des choses, la France se distingue donc des autres pays par un système de rémunérations secondaires sur le marché T.V. intérieur, structuré de façon répétitive en blocs de six diffusions, la première diffusion du premier bloc étant couverte par le cachet initial.

Chaque bloc comporte des taux dégressifs de rémunération à appliquer au cachet initial, et fixés, en fonction de la plage de la programmation, de 35 % à 10 %. Le taux maximal est de règle lorsque l'émission passe aux heures de grande écoute ; il est systématiquement appliqué quelle que soit l'heure pour la première rediffusion de chaque bloc. Les première, sixième, douzième, etc... rediffusions sont donc toujours rémunérées au taux maximal.

Pour un premier cycle de cinq rediffusions, la rémunération des artistes-interprètes est calculée en fonction d'un pourcentage du salaire initial de chaque artiste qui est de 35 % pour la première rediffusion et de 25 % pour la seconde, quelle que soit la plage horaire.

De la troisième à la cinquième rediffusion, intervient un système modulaire qui tient compte des tranches horaires suivantes :

- tranche A de 19 h 00 à 22 h 00 : 35 %
- tranche B de 13 h 00 à 19 h 00 et
de 22 h 00 à 01 h 00 : 20 %
- tranche C de 01 h 00 à 13 h 00 : 10 %.

Ces dispositions sont applicables aux rediffusions en France de toutes les émissions réalisées sous l'empire de la convention

collective des artistes-interprètes du 31 mai 1988, que ces rediffusions soient effectuées par le producteur (cas de l'émission produite par une chaîne T.V.) ou par le cessionnaire de droits (cas de l'achat de droits-commande ou de la cession commerciale). (1)

Ce système est parfaitement incompatible avec l'existence d'un second marché en France parce que, rejetant la possibilité d'une prise en compte du revenu d'exploitation pour le calcul de la rémunération secondaire, il n'institue pas pour autant une dégressivité du taux applicable au cachet initial en relation avec le nombre de passages à l'écran.

Les diffuseurs se trouvent ainsi placés devant une situation paradoxale dans laquelle il leur revient plus cher, aux heures de grande écoute, de rediffuser leurs propres productions ou des productions françaises anciennes, que d'acheter des produits étrangers. Est-ce vraiment admissible ?

Lors du colloque du 7 décembre 1990 organisé par l'U.S.P.A., l'une des causes du blocage du second marché les plus fréquemment citées était la rémunération des artistes-interprètes :

"Une autre contrainte qui empêche actuellement le fonctionnement du second marché est le coût dissuasif pour les diffuseurs des programmes français, compte tenu de la concurrence des autres produits existant sur le marché, qu'ils soient européens ou américains.

En effet, à titre d'exemple, le prix de cession des droits d'un téléfilm américain de 90 minutes (de plus, déjà largement amorti) pour deux diffusions doublées est en moyenne de 200 000 F à 400 000 F. Pour une fiction française de même durée et dans les mêmes conditions, il faut compter environ un million de francs dont 20 à 35 % vont servir à rémunérer les artistes-interprètes et ce selon les termes de la convention collective.

Donc, et pour faire une véritable comparaison, alors qu'un programme étranger coûte 400 000 F, cette même somme servira à rémunérer les artistes-interprètes en cas d'achat d'un programme français.

Il apparaît donc, et pour cette raison, que le programme français se trouve en difficulté sur son propre marché.

(1) Un régime particulier concerne les rediffusions effectuées dans un court laps de temps : la rémunération non fractionnable est fixée au taux de 45 % pour deux rediffusions en 36 heures et de 55 % pour trois rediffusions en 48 heures.

Les taux peuvent faire l'objet, en application d'accords particuliers avec certains diffuseurs, d'abattements tenant soit à la couverture partielle du territoire national par l'organisme concerné (cas de La Cinq et de m 6) soit aux restrictions apportées à la réception des émissions de cet organisme par le public (cas de Canal Plus et de la Sept).

A l'évidence, une solution devra être trouvée en collaboration avec les artistes-interprètes pour répondre à ce problème."

De même, la commission n° 2 du même colloque notait :

"In fine, on se heurte toujours au problème des royalties à verser aux artistes en cas de seconde diffusion. Il faut renégocier la convention des artistes-interprètes mais se pose la question de savoir qui doit en prendre l'initiative. En dehors des producteurs, les chaînes ne semblent pas "très concernées" par la question."

La commission n° 3 constatait de son côté :

"Enfin, ce sont les rémunérations complémentaires dues aux artistes-interprètes en cas de rediffusion qui sont mises en cause. Les pourcentages actuellement appliqués en vertu de la convention collective sont à l'évidence trop élevés. A la charge des diffuseurs, ces rémunérations ne peuvent que bloquer l'achat des droits d'une deuxième ou nième rediffusion par des diffuseurs comme La Cinq ou M 6. Ces chaînes, qui ont certes ratifié la convention collective en 1988, se voient dans l'obligation d'appliquer les pourcentages des conventions ou accords précédents et ceci depuis un arrêté du 9 juillet 1990 de la Cour d'Appel pour des oeuvres dont les droits avaient été acquis par les deux chaînes auprès de l'I.N.A. Cette affaire a d'ailleurs été portée devant la Cour de Cassation. Ce problème est réel et constitue un véritable frein au second marché.

Le collège des employeurs se doit donc de démontrer l'incohérence de cette situation aux représentants des artistes-interprètes afin de leur prouver la nécessité de la renégociation de la convention collective sans laquelle les programmes français ne pourront jamais être en situation de concurrence "loyale" vis-à-vis des programmes étrangers, en particulier américains, mais aussi européens.

Dans ce domaine, une harmonisation paraît donc plus que souhaitable."

Il s'agit bien là d'une véritable mise en accusation de la convention de 1988.

Certes, une étude comparative des législations et réglementations à l'étranger incite à prendre en compte chaque situation nationale. Le système britannique et anglo-saxon en général paraît presque plus favorable aux artistes-interprètes même si l'on s'oriente vers une solution d'avenir qui est celle du partage du

risque avec le producteur. Mais l'importance du marché n'est pas la même et la comparaison avec la France est impossible.

Le fond de la question est de savoir si l'on peut établir un lien entre le poids de la rémunération des artistes-interprètes et l'existence d'un marché de la production primaire ou secondaire qui soit suffisant. L'exemple de l'Italie, où les ayants droit sont moins bien protégés qu'en France et où la production audiovisuelle n'est pas florissante, montre la complexité du problème.

Les producteurs français soulignent cependant qu'en raison des exigences des diffuseurs en matière de casting, on assiste à un fort renchérissement des coûts artistiques et des charges sociales dont les cotisations sont déplafonnées pour les salaires élevés. La masse salariale représenterait ainsi 80 % des coûts de production.

Il apparaît nécessaire à votre Rapporteur de rappeler qu'une des voies de négociation concerne également la limitation des hauts salaires. L'inflation des coûts due au vedettariat ne doit pas -à elle seule- peser à la baisse sur l'ensemble des rémunérations.

Il convient également de souligner que les tensions sont beaucoup moins fortes sur le marché anglophone au sein duquel un second marché international existe de longue date et où l'amortissement des productions connaît nettement moins de problèmes que sur les marchés francophone ou germanophone.

Une négociation est donc urgente et nécessaire. Votre Rapporteur notait dans le rapport sur le budget pour 1991 (p. 272) en analysant les perspectives de l'I.N.A. :

"Pour 1991, les perspectives sont à l'heure actuelle quasi inexistantes, dans l'attente du résultat du pourvoi en cassation intenté par La Cinq, M 6 et l'I.N.A. à l'encontre de l'arrêt du 9 juillet.

Le conflit prend son origine en 1987 lorsque l'I.N.A. a commencé à vendre des émissions aux nouvelles chaînes que sont La Cinq et M 6.

Pour ces nouveaux diffuseurs, la convention collective de 1985 prévoyait une rémunération des ayants droit, alignée sur le prix de vente des émissions (20 % du montant de la transaction, répartis au prorata des cachets initiaux).

Après une brève tentative de conciliation, les artistes-interprètes saisirent la justice afin que les règles applicables à TF 1, Antenne 2 et FR 3 soient étendues à M 6 et à La Cinq.

En première instance, le Tribunal de Grande Instance de Paris donne acte à l'I.N.A., le 23 mai 1989, que cette société appliquait correctement les dispositions en vigueur.

Ce jugement vient d'être infirmé partiellement pour la période postérieure au 1er juillet 1988, date à laquelle M 6 et La Cinq ont adhéré à la nouvelle convention collective, acceptant de ce fait, selon la Cour d'Appel, le système de rémunération des artistes-interprètes.

Ainsi, toutes les émissions vendues par l'I.N.A. à La Cinq et à M 6 du 1er juillet 1988 au 9 juillet 1990, vont se voir appliquer le barème plein de rémunération, soit un surcoût de plusieurs dizaines de millions de francs à partager entre l'I.N.A., La Cinq et M 6.

Votre Rapporteur voudrait souligner que l'application de ce jugement, attaqué en cassation, rend quasiment impossible l'émergence d'un second marché des oeuvres audiovisuelles. De plus il grève dangereusement le budget de l'I.N.A. pour 1990 et pour 1991.

Votre rapporteur constate, avec surprise, qu'au même moment le Conseil de la Concurrence condamnait TF 1, Antenne 2, FR 3, l'I.N.A., Pathé-Cinéma et plusieurs organisations syndicales d'artistes-interprètes pour entente et engagement de boycott contre La Cinq et M 6 en 1988.

Les faits reprochés à ces cinq sociétés, ainsi qu'à l'Union syndicale des producteurs de programmes audiovisuels et quatre syndicats d'artistes (S.I.A., SYNDAS-C.F.D.T., S.F.A.-C.G.T., S.N.L.A.-F.O.), sont intervenus au cours d'un conflit social portant sur les droits de rediffusion et la convention collective des acteurs. Les employeurs aujourd'hui condamnés, signataires de cette convention, s'étaient engagés auprès des syndicats "à ne pas coproduire avec La Cinq et M 6 et à ne pas leur céder leurs droits" tant que ces deux chaînes feraient l'objet d'une grève des artistes, destinée à les conduire à signer.

Le Conseil de la Concurrence avait été saisi de cette affaire par l'Union des Producteurs de Films, la Chambre syndicale des producteurs et exportateurs de films français et le Syndicat des producteurs de programmes audiovisuels. Selon eux, cet accord "contraignait La Cinq et M 6 à adhérer à une convention collective trop onéreuse pour elles" et tendait "à les éliminer en leur imposant, alors que leurs budgets ne leur permettaient guère de produire, des coûts de rediffusion qu'elles n'étaient pas en mesure d'assumer".

Dans sa décision, rendue le 26 juin, le Conseil de la Concurrence estime qu'il s'agissait là d'un "engagement de boycott qui avait pour objet d'éliminer l'accès de La Cinq et de M 6 aux émissions à rediffuser disponibles sur le marché". "A ce titre, poursuit le Conseil, il

avait le caractère d'une entente directement contraire à l'ordonnance de 1986 sur la concurrence".

TF 1 est donc condamnée à 2,5 millions de francs d'amende, Antenne 2 et FR 3 à 1,5 million de francs chacune, l'U.S.P.A. et les quatre syndicats à 150 000 francs chacun, l'I.N.A. et Pathé-Cinéma à 100 000 francs chacun.

On se doit de constater que, contraintes et forcées, M6 et La Cinq ont dû adhérer en juillet 1988 à la nouvelle convention collective, adhésion qui leur est opposée par la Cour d'Appel de Paris dans son jugement du 9 juillet 1990.

Il existe donc là une contradiction manifeste entre les deux instances et l'on pourrait alors prétendre que la signature de la convention de 1988 par La Cinq et M6 serait nulle et non avenue puisque réalisée sous la contrainte. Le décret applicable serait alors celui de la convention de 1985. Ce raisonnement n'a visiblement pas été celui de la Cour d'Appel de Paris. La Cour de Cassation devra trancher. Il faut toutefois noter que ce recours n'est pas suspensif et que le budget de l'I.N.A. va donc s'en ressentir gravement.

Il n'est pas dans la nature d'un rapport parlementaire de se substituer aux parties. Votre Rapporteur ne peut qu'appeler à l'accélération de la négociation entreprise en soulignant l'absurdité d'un système où tout le monde perd.

Le mode de rémunération des artistes-interprètes empêche en partie le développement d'un second marché. Or, celui-ci est la condition sine qua non pour permettre un amortissement des productions et la bonne marche des sociétés, lesquelles sont les employeurs des artistes-interprètes. C'est ce qu'en bon Français, et depuis La Fontaine, on appelle "tuer la poule aux oeufs d'or".

Le C.S.A., lui-même, déclarait dans son deuxième rapport annuel (page 81) :

"Or, le développement des rediffusions sur une même chaîne ou sur une autre -condition sine qua non du développement du second marché- est sérieusement entravé par les modalités de rémunération des artistes-interprètes résultant de la convention collective du 31 mai 1988.

Il faut donc espérer que les négociations en cours, en vue d'une révision de cette convention, permettront d'aboutir à de nouvelles modalités de calcul de cette rémunération, plus conformes aux réalités actuelles du marché et aux intérêts bien compris des artistes-interprètes eux-mêmes."

CHAPITRE VIII

-§-

LE MARCHÉ PUBLICITAIRE FRANÇAIS EN 1990

A - BILAN

1. Les chiffres SECODIP pour la télévision

Selon SECODIP, les investissements publicitaires (prix tarifs) des six chaînes nationales ont progressé de 11 % en 1990 tout comme ceux des principales radios.

TV 1990 : nombre de messages

	Total			TF 1			Antenne 2			FR 3 (national)		
	1990	1989	%	1990	1989	%	1990	1989	%	1990	1989	%
Total journée	245 810	235 570	9,9	73 332	60 458	21,2	42 665	40 995	4,0	16 515	12 562	31,4
19 h - 22 h 00	76 789	70 933	-15,5	16 716	14 025	19,8	15 584	11 452	36,0	7 152	9 183	-22,1
22 h 00 - 24 h 00	31 706	29 487	7,5	9 256	9 785	- 5,4	5 262	4 020	30,9	2 844	740	284,3

	Total			Canal Plus			La Cinq			M 6		
	1990	1989	%	1990	1989	%	1990	1989	%	1990	1989	%
Total journée	245 810	235 570	9,9	13 260	13 121	1,0	66 312	77 344	-14,2	33 726	19 090	76,6
19 h - 22 h 00	76 789	70 933	-15,5	9 197	9 476	- 2,9	14 021	16 717	-16,1	14 119	10 080	40,0
22 h 00 - 24 h 00	31 706	29 487	7,5	-	-	-	10 978	13 156	-16,5	3 366	1 786	88,4

Source : SECODIP

TV 1990 : investissements bruts (en milliers de francs)

	Total			TF 1			Antenne 2			FR 3 (national)		
	1990	1989	%	1990	1989	%	1990	1989	%	1990	1989	%
journée	13 493 722	12 155 109	11,0	7 153 423	6 192 852	15,5	2 023 431	2 132 882	- 5,1	630 510	546 427	15,4
22 h 00	7 831 596	7 348 690	6,5	4 022 711	3 657 925	9,9	1 232 259	1 152 306	- 0,01	462 699	495 446	- 6,6
00 - 24 h 00	1 631 137	1 385 662	19,1	858 240	716 639	19,7	205 813	182 203	66,5	91 479	15 425	493,0

	Total			Canal Plus			La Cinq			M 6		
	1990	1989	%	1990	1989	%	1990	1989	%	1990	1989	%
Total journée	13 493 722	12 155 109	11,0	336 592	327 389	2,8	2 301 607	2 326 009	- 1,0	629 548	1 048 155	66,4
19 h - 22 h 00	7 831 596	7 348 690	6,5	291 111	276 759	5,1	1 114 954	1 294 988	-13,9	471 264	707 859	50,2
22 h 00 - 24 h 00	1 631 137	1 385 662	19,1	-	-	-	432 196	432 254	- 0,01	39 139	63 407	62,0

Source : SECODIP.

Ces chiffres globaux pour l'ensemble de l'année 1990 confirment l'impression donnée en septembre au moment des grilles de rentrée et de la fixation des stratégies des annonceurs.

L'excellente analyse faite par Philippe LATIL dans CB News, n° 186 du 29 octobre 1990, décrit parfaitement l'évolution du marché en 1990 :

"Avec respectivement une chute de -16,03 % et -15,64 % des investissements bruts sur leur antenne, en septembre 1990 par rapport à septembre 1989, Antenne 2 et La Cinq sont les premières à encaisser aussi durement la dégradation du climat économique. Comparées à celles de septembre 1989, les recettes publicitaires de septembre 1990 des six chaînes n'ont en effet progressé, en valeur, que de + 0,30 %. Mais si l'on relativise cette variation avec le taux d'inflation, sur la même période (soit 3,5 %), il est clair qu'en franc constant, le marché a même baissé de 3 % ! Et si Antenne 2 et La Cinq sont les principales victimes de cette rentrée 1990, Canal Plus souffre également, avec un recul de -4,88 %, de ses rentrées publicitaires et FR 3 de -1,35 %. Enfin, chez TF 1 et surtout chez M 6, la crise ne semble avoir que peu ou pas d'incidences sur les résultats. TF 1 voit son taux de croissance des investissements ralentir. De + 18,4 % en août 1990 (par rapport à août 1989), il passe à + 6,3 % en septembre 1990 (par rapport à septembre 1989). Quant à M 6, elle justifie son gimmick de "petite chaîne qui monte, qui monte" avec un spectaculaire + 55,12 % (septembre 1989/septembre 1990).

On retrouve les mêmes tendances en volume, 380 spots de moins diffusés en septembre 1990 par rapport à septembre 1989, toutes chaînes confondues, soit une baisse de 1,83 %. Antenne 2 en abandonne -18,65 % et La Cinq -20,71 %. Canal Plus en laisse échapper 5,45 %, tandis que TF 1 bénéficie d'une hausse tranquille de 7,81 % et FR 3 de 12,67 %. Mais le grand vainqueur, c'est M 6 avec 72,11 % de spots supplémentaires.

La Cinq et Antenne 2 en récession, Canal Plus et FR 3 en tassement, TF 1 en progression ralentie et M 6 en plein boum : des tendances générales que Secodip affine en fournissant le détail des évolutions par tranche horaire. Ainsi, si les investissements télé dans leur ensemble progressent très légèrement (+ 0,30 %), la situation est contrastée à l'intérieur des tranches. En effet, toutes chaînes confondues, si le day-time gagne +11,39 %, le prime-time perd 0,93 % d'investissements et le night-time -2,9 %. L'access prime-time dégringole de 21,55 %.

Heureusement que l'explosion de la nuit (0 heure - 7 heures : + 98,88 %) compense ces mauvais résultats. Et chaque chaîne a son point noir : FR 3 recule de 21,22 % en prime-time, TF 1 enregistre - 30,87 % en access prime-time, tout comme Canal Plus (- 74,61 %). Même M 6 recule (- 40,60 %) ! Sur cette tranche horaire, donc, seule La Cinq (+ 21,98 %), grâce à ses programmes jeunesse, et FR 3 (+ 33,44 %) tirent leur épingle du jeu. Chez Antenne 2, c'est toute la grille qui attire moins les investisseurs : - 39,62 % de 7 heures à 17 heures et - 40,22 % de 17 heures à 19 heures. Sur La Cinq, c'est à partir de 19 heures que les investisseurs ne se sentent plus autant concernés qu'avant. Une lacune inquiétante laissant le champ libre à M 6 qui, avec des produits proches de ceux de La Cinq, réussit à progresser de 19 heures à 22 heures de 48,90 % en investissements. La chaîne de Jean DRUCKER voit ainsi son nombre de spots progresser de + 58,20 % en septembre 1990 par rapport à septembre 1989, loin devant TF 1 (+ 6,92 %), Antenne 2 (+ 2,20 %). Canal Plus, La Cinq et FR 3 ferment la marche avec respectivement - 4,41 %, - 16,36 % et - 35,95 %. En night-time, FR 3 progresse beaucoup et M 6 un peu (+ 465,69 % et + 21,57 % d'investissements) tandis que les efforts de TF 1 pour bâtir de véritables secondes parties de soirée ne sont pas vraiment récompensés (+ 1,46 %). Antenne 2 et La Cinq sont les dernières de la classe avec - 5,63 % et - 25,26 %.

Conclusion : en septembre, quand un annonceur revoit à la baisse son budget pub TV, il réduit d'abord ses investissements en access prime-time (ou les reporte sur FR 3 et La Cinq) et en night-time (en maintenant TF 1 ou en passant sur M 6 et FR 3). En day-time, il privilégie FR 3 et M 6 mais joue moins Antenne 2 (seule chaîne à baisser sur cette tranche). Pour le prime-time, il délaisse La Cinq et FR 3 pour M 6. Même chose en night-time en évitant à nouveau La Cinq, et Antenne 2 dans une moindre mesure. Enfin, de 0 heure à 7 heures, il tend à préférer M 6, TF 1 ou FR 3 à La Cinq et Antenne 2.

Dans les tranches horaires davantage prisées par les annonceurs en septembre 1990, figurent les émissions suivantes :

TF 1

0 heure - 7 heures : + 795,29 % d'investissements.

Les programmes de nuit.

FR 3

17 heures - 19 heures : + 33,44 % d'investissements.

"Allo Bibizz", "Questions pour un champion".

22 heures - 24 heures : + 465,69 % d'investissements.

"Le cinéma de minuit", "Océaniques", "Ce soir ou jamais", "Mille Bravo".

La Cinq

17 heures - 19 heures : + 21,98 % d'investissements.

"Youpi, l'école est finie", "Happy Days", "TV 101", "La loi de Los Angeles".

M 6

19 heures - 22 heures : + 48,90 % d'investissements.

"Turbo", "Madame est servie", "Culture Pub", "Roseanne", les fictions de 20 heures 30.

Les fictions et particulièrement les films érotiques, "Vénus", "La 6ème dimension".

La comparaison des cumuls janvier-septembre 1990 et janvier-septembre 1989, toujours selon les chiffres Secodip, montre que la manne publicitaire se raréfiait dès avant cet été. Au cours des neuf premiers mois 1990, les investissements bruts totaux de la télé avaient progressé de + 8,1 % par rapport aux neuf premiers mois de l'année précédente. Ce qui, compte tenu d'une inflation de 3,5 à 4 %, réduit cette hausse à environ 4 %.

Ce qui est sûr, en revanche, c'est que ceux qui sont malades aujourd'hui l'étaient déjà hier. Antenne 2 et La Cinq sont les seules chaînes à enregistrer, en rythme annuel, sur le cumul des neuf premiers mois, une baisse de leurs recettes pub : - 8,15 % pour Antenne 2 et - 2,97 % pour La Cinq. Même chose pour les tranches horaires où déjà Antenne 2 est la seule chaîne à noter un affaïssement en day-time : - 33,17 %. Et La Cinq est la seule à voir les investissements sur son prime-time (avec FR 3, - 2,35 %) et sur son night-time baisser de - 19,29 % et - 1,25 % ! L'incertitude économique actuelle n'aura fait qu'aggraver ces déficiences.

A l'inverse, la vigueur de M 6 apparaît dans le cumul des neuf premiers mois de 1990. M 6 enregistre un + 73,21 % de spots en plus et + 66,65 % de rentrées publicitaires supplémentaires. FR 3 n'était pas trop mal partie avec, fin septembre, 32,07 % de spots supplémentaires et + 19 % de recettes publicitaires. TF 1 naviguant à + 11,3 % de recettes brutes.

Investissements bruts en 1 000 F - Cumuls janvier-septembre 1990 et 1989

	Total 1990	Total 1989	Variation %	TF 1 1990	TF 1 1989	Variation %	Antenne 2 1990	Antenne 2 1989	Variation %	FR 3 1990	FR 3 1989	Variation %
	9 272 912	8 577 650	+ 8,10	4 835 966	4 343 886	+ 11,33	1 420 540	1 546 566	- 8,15	462 048	388 286	+ 19,00
	2 101 240	1 798 139	+ 16,85	1 217 753	955 352	+ 27,47	329 330	492 824	- 33,17	23 970	10 686	+ 124,31
	555 181	453 175	+ 22,51	263 597	246 381	+ 6,99	91 801	84 655	+ 8,44	26 708	13 389	+ 99,47
	5 402 948	5 331 727	+ 1,33	2 735 399	2 653 874	+ 3,07	838 903	832 446	+ 0,77	344 620	352 907	- 2,35
	1 183 487	986 431	+ 19,97	600 431	486 360	+ 23,45	160 456	136 397	+ 17,64	63 723	11 079	+ 475,16
	30 053	8 176	+267,57	18 785	1 916	+880,43	48	243	- 80,24	3 026	223	+ 1 256,95

	Total 1990	Total 1989	Variation %	Canal + 1990	Canal + 1989	Variation %	La Cinq 1990	La Cinq 1989	Variation %	M 6 1990	M 6 1989	Variation %
	9 272 912	8 577 650	+ 8,10	242 638	222 233	+ 9,18	1 600 570	1 649 667	- 2,97	711 178	427 010	+ 66,55
	2 101 240	1 798 139	+ 16,85	15 386	9 451	+ 62,79	344 552	268 943	+ 28,11	170 247	60 881	+ 179,64
	555 181	453 175	+ 22,51	16 069	19 059	- 15,69	142 299	76 836	+ 85,19	14 705	12 852	+ 14,41
	5 402 948	5 331 727	+ 1,33	211 183	193 722	+ 9,01	787 400	975 682	- 19,29	485 471	323 093	+ 50,25
	1 183 487	986 431	+ 19,97	-	-	-	318 742	322 780	- 1,25	40 134	29 813	+ 34,62
	30 053	8 176	+267,57	-	-	-	7 574	5 424	+ 39,64	619	369	+ 67,75

ECODIP Page.

Investissements bruts en 1 000 F - septembre 1989 et septembre 1990

	Total 1990	Total sept. 1989	Variation %	TF 1 sept. 1990	TF 1 sept. 1989	Variation %	Antenne 2 sept. 1990	Antenne 2 sept. 1989	Variation %	FR 3 sept. 1990	FR 3 sept. 1989	Variation %
	1 220 893	1 271 162	+ 0,30	670 156	630 298	+ 6,32	176 476	210 167	- 16,03	50 049	51 102	- 1,35
	288 479	258 971	+ 11,39	176 247	139 409	+ 26,42	37 993	62 927	- 39,62	1 172	235	+ 654,04
	58 339	74 731	- 21,55	27 715	40 093	- 30,87	6 480	10 840	- 40,22	2 490	1 866	+ 33,44
	721 428	728 219	- 0,93	384 754	372 524	+ 3,28	112 828	116 071	- 2,79	37 384	47 454	- 21,22
	149 618	154 077	- 2,89	79 157	78 016	+ 1,46	19 168	20 313	- 5,63	8 740	1 545	+ 465,69
	3 027	1 152	+ 98,98	2 283	255	+795,29	6	15	- 60,00	20	-	-

	Total 1990	Total sept 1989	Variation %	Canal + sept. 1990	Canal + sept. 1989	Variation %	La Cinq sept. 1990	La Cinq sept. 1989	Variation %	M 6 sept. 1990	M 6 sept. 1989	Variation %
	1 220 893	1 271 162	+ 0,30	27 041	28 431	- 4,88	195 688	231 976	- 15,64	101 121	65 185	+ 55,12
	288 479	258 971	+ 11,39	1 801	1 584	+ 13,69	45 805	43 895	+ 4,35	24 860	10 919	+ 127,67
	58 339	74 731	- 21,55	582	2 293	- 74,61	19 167	15 712	+ 21,98	1 903	3 564	- 46,60
	721 428	728 219	- 0,93	24 658	24 553	+ 8,42	92 815	121 286	- 23,47	68 987	46 329	+ 48,90
	149 618	154 077	- 2,89	-	-	-	37 238	49 830	- 25,26	5 313	4 370	+ 21,57
	3 027	1 152	+ 98,98	-	-	-	661	1 252	- 47,20	56	-	+ -

SECODIP Page.

Nombre de spots - Cumuls janvier-septembre 1990 et 1989

	Total 1990	Total 1989	Variation %	TF 1 1990	TF 1 1989	Variation %	Antenne 2 1990	Antenne 2 1989	Variation %	FR 3 1990	FR 3 1989
Total	166 978	153 903	+ 8,49	49 156	41 161	+ 19,42	29 676	28 058	+ 5,76	11 581	8 769
7 h - 17 h	70 751	67 198	+ 5,28	25 241	19 757	+ 27,75	11 629	14 870	- 21,79	2 446	955
17 h - 19 h	17 378	12 969	+ 33,99	4 801	4 209	+ 19,16	3 112	2 889	+ 7,72	1 624	849
19 h - 22 h	53 363	50 557	+ 5,55	11 413	10 058	+ 13,47	10 931	7 578	+ 44,24	5 395	6 043
22 h - 24 h	23 154	21 987	+ 15,30	6 743	7 184	- 6,14	3 996	2 693	+ 48,46	1 950	509
0 h - 7 h	2 332	1 192	+ 94,79	958	133	+ 620,30	6	28	- 78,57	166	53

	Total 1990	Total 1989	Variation %	Canal + 1990	Canal + 1989	Variation %	La Cinq 1990	La Cinq 1989	Variation %	M 6 1990	M 6 1989
Total	166 978	153 903	+ 8,49	9 301	8 519	+ 9,18	44 796	54 426	- 17,69	22 466	12 970
7 h - 17 h	70 751	67 198	+ 5,28	1 629	1 005	+ 62,09	19 960	26 938	- 25,90	9 846	3 673
17 h - 19 h	17 378	12 969	+ 33,99	928	898	+ 3,34	6 172	3 632	+ 69,93	741	672
19 h - 22 h	53 363	50 557	+ 5,55	6 744	6 616	+ 1,93	9 303	12 672	- 26,58	9 577	7 230
22 h - 24 h	23 154	21 987	+ 15,30	-	-	-	8 287	10 264	- 19,26	2 176	1 337
0 h - 7 h	2 332	1 192	+ 94,79	-	-	-	1 076	920	+ 16,95	126	58

Source : SECODIP Pige.

Nombre de spots - septembre 1989 et septembre 1990

	Total 1990	Total sept. 1989	Variation %	TF 1 sept. 1990	TF 1 sept. 1989	Variation %	Antenne 2 sept. 1990	Antenne 2 sept. 1989	Variation %	FR 3 sept. 1990	FR 3 sept. 1989
Total	20 372	20 752	- 1,83	6 179	5 731	+ 7,81	3 349	4 117	- 18,65	1 289	1 144
7 h - 17 h	9 021	9 039	- 0,20	3 294	2 710	+ 21,54	1 383	1 940	- 28,71	281	47
17 h - 19 h	1 893	2 247	- 15,75	542	750	- 27,73	216	476	- 54,62	154	119
19 h - 22 h	6 655	6 635	+ 0,30	1 483	1 387	+ 6,92	1 296	1 268	+ 2,20	586	915
22 h - 24 h	2 593	2 628	- 1,33	749	867	+ 13,61	453	432	+ 4,86	264	63
0 h - 7 h	210	203	+ 3,44	111	17	+ 552,94	1	1	0	4	-

	Total 1990	Total sept. 1989	Variation %	Canal + sept. 1990	Canal + sept. 1989	Variation %	La Cinq sept. 1990	La Cinq sept. 1989	Variation %	M 6 sept. 1990	M 6 sept. 1989
Total	20 372	20 752	- 1,83	1 023	1 082	- 5,45	5 470	6 899	- 20,71	3 062	1 779
7 h - 17 h	9 021	9 039	- 0,20	206	175	+ 17,71	2 519	3 563	- 29,30	1 338	604
17 h - 19 h	1 893	2 247	- 15,75	58	113	- 48,67	821	640	+ 28,28	102	149
19 h - 22 h	6 655	6 635	+ 0,30	759	794	- 4,41	1 191	1 424	- 16,36	1 340	847
22 h - 24 h	2 593	2 628	- 1,33	-	-	-	856	1 087	- 21,25	271	179
0 h - 7 h	210	203	+ 3,44	-	-	-	83	185	- 55,13	11	-

Source : SECODIP Pige.

2. Le bilan annuel de l'I.R.E.P. (1)

L'I.R.E.P. a publié le 12 mars 1991 les indicateurs publicitaires du marché français pour 1990.

Globalement, la croissance du marché est de 8 % en 1990, ce qui, compte tenu d'une inflation de 3,4 %, ramène la progression globale à 4,6 %.

Le ralentissement de la croissance était attendu puisque depuis 1986 le taux de progression se ralentissait constamment.

Après quatre années d'une expansion soutenue -une progression de + 12 % en 1986, un score de + 16 % en 1987, de bonnes performances en 1988 (+ 12 %) et 1989 (+ 11,5 %)- le ralentissement de la croissance du marché publicitaire était attendu, mais il a été plus sensible que prévu.

Du côté des grands médias, les recettes publicitaires ont augmenté globalement de + 9 %. Ce résultat est inférieur de quatre points au taux enregistré en 1989. Mais la progression en rythme annuel masque des variations sensibles d'un média à l'autre.

Evolution annuelle des recettes publicitaires
des grands médias

	1988/1987	1989/1988	1990/1989 en pourcentage
Presse (1)	+ 13	+ 14	+ 8,5
- quotidiens nationaux	+ 19	+ 22	+ 8
- quotidiens régionaux	+ 9,5	+ 7	+ 2,3
- magazines	+ 9,5	+ 12	+ 7,5
- spécialisés	+ 17	+ 14,5	+ 11,5
- gratuits	+ 17	+ 22	+ 13,3
Télévision	+ 27	+ 13,5	+ 10
Publicité extérieure (2)	+ 11	+ 11	+ 10,5
Radio	+ 12	+ 6	+ 6
Cinéma	- 6	+ 1,5	+ 9
Total grands médias	+ 15,5	+ 13	+ 9

Copyright I.R.E.P. "Le marche publicitaire français 1990.

(1) y compris petites annonces et publicité locale.

(2) affichage sous toutes ses formes.

(1) Institut de recherches et d'études publicitaires.

L'évolution moyenne des recettes publicitaires de la presse s'établit à + 8,5 % contre + 14 % un an auparavant.

- La presse gratuite enregistre de très bons résultats, avec une progression des recettes publicitaires de 13,3 %.

- La presse spécialisée (presse d'information des entreprises et des professionnels, presse informatique, presse économique et financière, presse médicale, presse agricole) poursuit, globalement, une évolution favorable (+ 11,5 %).

- Les magazines grand public enregistrent une augmentation de 7,5 %.

- Mais, dans la presse quotidienne, les résultats traduisent un ralentissement à la fois des petites annonces, et, dans une moindre mesure, de la publicité commerciale : l'évolution des quotidiens nationaux s'établit à + 8 % ; en revanche, celle des quotidiens régionaux est limitée à + 2,3 %.

Pour sa part, la télévision s'inscrit à + 10 %.

On soulignera que parmi les grands médias, l'affichage bénéficie de la meilleure évolution de l'année, avec une hausse de 10,5 %.

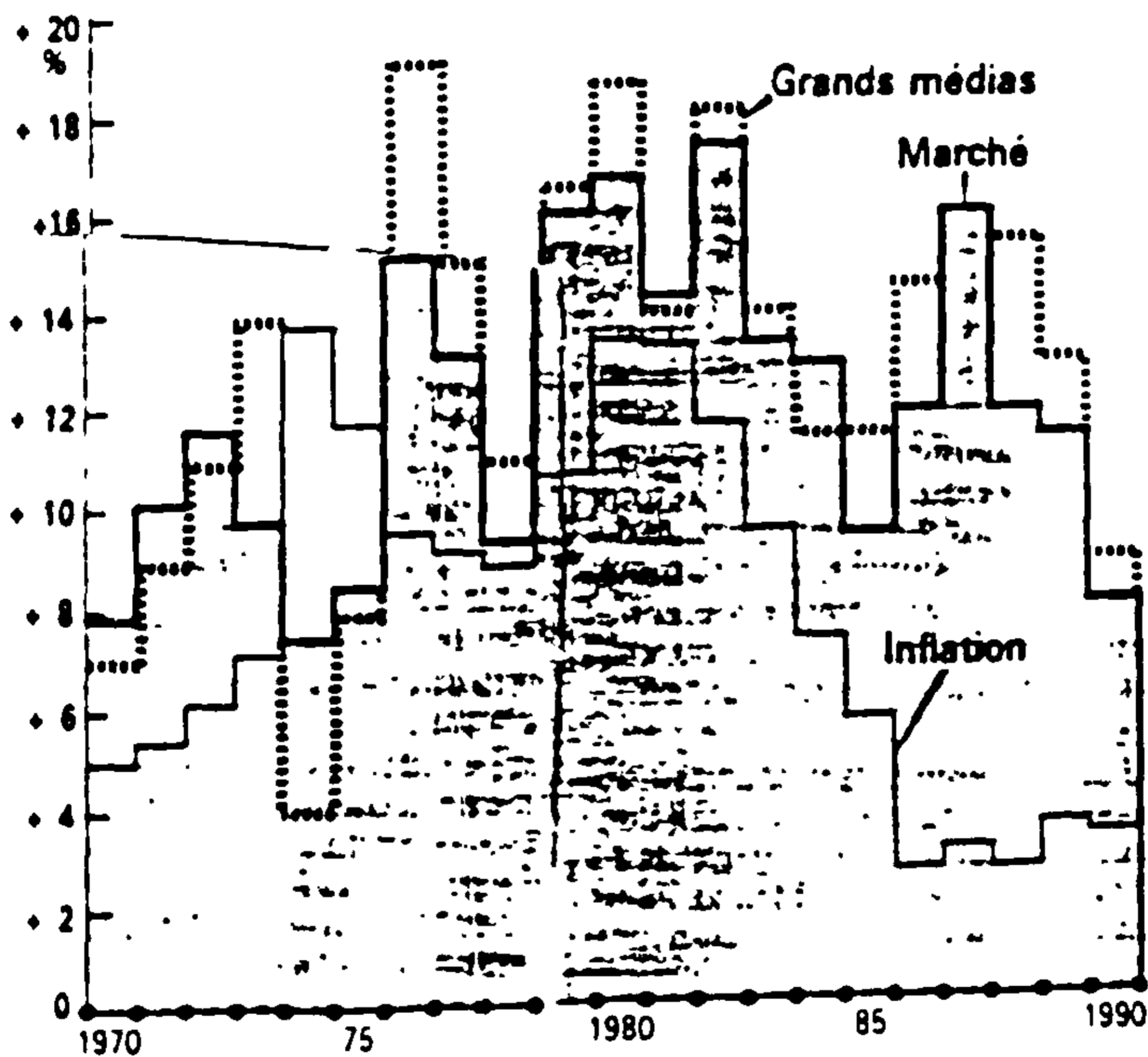
En ce qui concerne la radio, les résultats s'établissent à + 6 %, soit + 2 % pour les radios publiques et périphériques et + 16,5 % pour les réseaux et les radios locales.

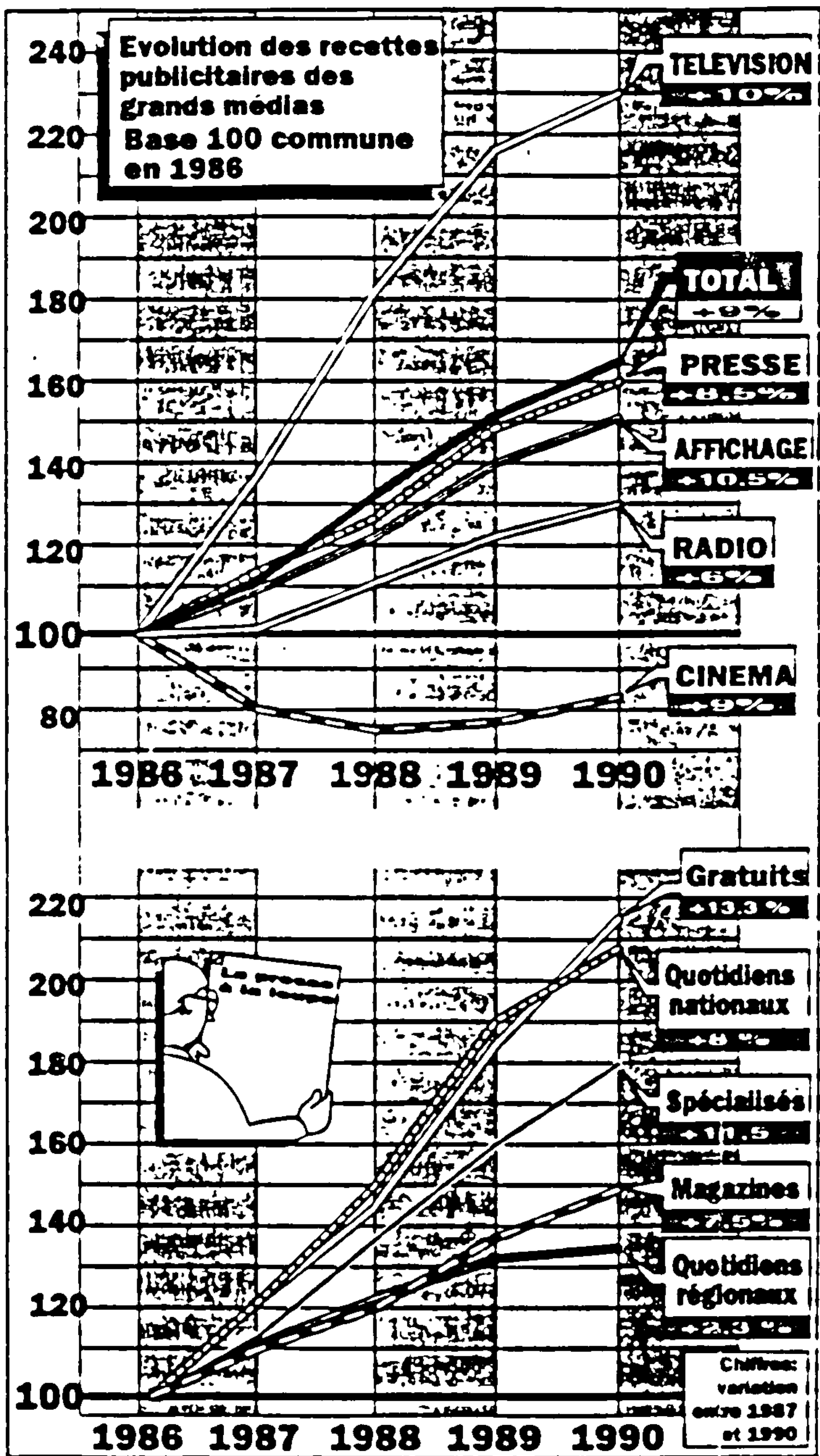
Le taux de croissance globale de 8 % pour environ 72 milliards de francs (en francs courants) d'investissements publicitaires marque néanmoins une décélération plus importante que celle à laquelle les professionnels s'attendaient. Une enquête réalisée en début d'année 1990 avait estimé cette croissance à 10 ou 11 %.

Vingt ans d'évolution du marché

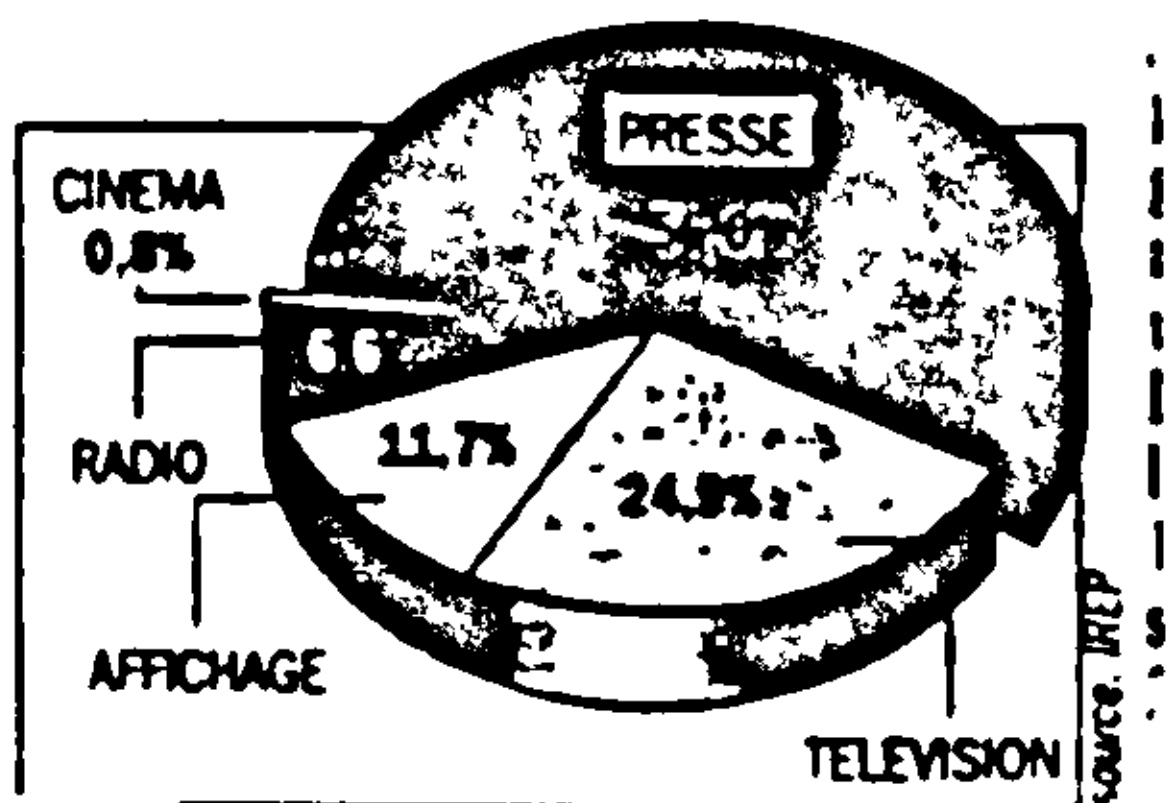
Les "grands médias" regroupent les recettes de la presse écrite, de la télévision, de l'affichage, de la radio et du cinéma. Le "marché" intègre également les dépenses de publicité sur le lieu de vente et recense les budgets de publicité des annonceurs pour les produits et services grand public. On observe que, pour les professionnels, 1974 et 1975 ont été des années particulièrement noires (premier choc pétrolier et crise économique, inflation galopante), 1978 et 1981 sont des années grises (conflits sociaux, chômage, inflation forte), de 1986 à 1989, les années sont roses (malgré les grèves et le krach boursier de 1987), mais avec une croissance soutenue, une inflation maîtrisée et l'offre d'espace à la télévision. Le marché publicitaire apparaît comme un bon reflet de la conjoncture économique.

Croissance annuelle par rapport à l'année précédente





Répartition des recettes publicitaires dans les grands médias
(En pourcentage pour 1990)



**Répartition des recettes publicitaires
dans les grands médias**

(en pourcentage)

	1988	1989	1990
Presse (1)	55,6	56,2	56
Télévision	24,6	24,7	24,9
Publicité extérieure (2)	11,7	11,5	11,7
Radio	7,2	6,8	6,6
Cinéma	0,9	0,8	0,8
Total	100	100	100

copyright I.R.E.P. "Le marché publicitaire français 1990"

(1) y compris petites annonces et publicité locale.

(2) affichage sous toutes ses formes.

D'après Mme Evelyne SAUTIER (directeur administrateur délégué de l'I.R.E.P.), la croissance des investissements en 1991 devrait se situer dans une fourchette évoluant entre 3 et 6 %, ce qui, compte tenu de l'inflation prévisible en 1991 (2,8 %), devrait se traduire par une très faible progression ou une stagnation pure et simple du marché.

L'effet de la guerre du Golfe sur cette tendance est encore difficile à analyser puisqu'il s'est traduit par des reports et non -en majeure partie- des annulations.

**Evolution des dépenses publicitaires en France
-Produits et services destinés au grand public-**

Années	Dépenses publicitaires (milliards de francs courants)	Evolution des dépenses publicitaires (pourcentage)	Evolution des prix de détail (moyenne annuelle) (pourcentage)	Dépenses publicitaires par tête (francs courants)
1986	44,8	+ 12	+ 2,7	810
1987	52	+ 16	+ 3,1	937
1988	58,3	+ 12	+ 2,7	1 046
1989	65	+ 11,5	+ 3,6	1 161
1990	70,2	+ 8	+ 3,4	1 241

Copyright I.R.E.P. "Le marché publicitaire français 1990".

3. L'analyse du marché par le C.M.I. (1)

Rappelant avec prudence que la note de conjoncture de novembre 1990 de l'I.P. est *"proposée comme un élément d'information internationale et donc comme une aide aux décisions d'investissements publicitaires plurimédia, il n'y a pas ici de certitude hormis celle d'un essai de discernement"*.

L'étude du C.M.I. porte sur douze pays occidentaux (Japon, U.S.A., Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, R.F.A., Suisse) et sur les pays de l'Est en tant qu'entités.

Les prévisions doivent être révisées en baisse. La crise du Golfe, bien sûr. Mais aussi l'augmentation des coûts du travail, les taux d'intérêts élevés, qui érodent les possibilités d'investissements des entreprises. L'estimation de la croissance du marché des investissements publicitaires de 1990 est en retrait de quatre points par rapport au taux de croissance de 1989. C'est une rupture importante. La stabilité des parts de marché indique que l'ensemble des médias est affecté par cette baisse de croissance, mis à part la Presse Quotidienne Régionale, dont l'évolution est négative, si l'on tient compte de l'inflation (+ 4 %).

(en millions de francs)

	1989	PDM	1989/1988	1990/1989	1990	PDM
Presse	26.265	56.2	+ 14,4	+ 8,5	28.490	56.2
- P.Q.N.	3.460	7.4	+ 22,0	+ 8,0	3.740	7.4
- P.Q.R.	5.515	11.8	+ 7,1	+ 2,0	5.625	11.1
- magazines	8.190	17.5	+ 12,2	+ 8,0	8.845	17.4
- spécialisés	4.560	9.8	+ 14,4	+ 10/13	5.150	10.2
- gratuits	4.540	9.7	+ 22,0	+ 10/13	5.130	10.1
TV	11.525	24.7	+ 13,4	+ 10,0	12.680	25.0
Affichage	5.395	11.5	+ 11,0	+ 8,0	5.830	11.5
Radio	3.155	6.8	+ 5,9	+ 6,0	3.340	6.6
Cinéma	375	0.8	+ 1,4	+ 1,0	380	0.7
Total	46.715		+ 12,9	+ 8,6	50.720	

Source : I.R.E.P. - (estimation I.P.)

"En raisonnant en valeur, l'analyse est moins morose puisque le marché gagnera en 1990 quatre milliards de francs supplémentaires, dont pratiquement deux iront aux supports de presse et à la télévision.

(1) Comité Marketing International du groupe Information de Publicité IP.

Hors petites annonces, ce qui représente le véritable marché des investissements publicitaires, l'ensemble de la presse connaîtra en 1990 une baisse de son taux de croissance encore plus sévère puisqu'il s'établira à 5,3 % au lieu de + 11,3 % en 1989, perdant ainsi près d'un point de part de marché".

Hors P.A.

(en millions de francs)

	1989	PDM	1989/1988	1990/1989	1990	PDM
Presse	20.640	50.2	+ 11,3	+ 5,3	21.740	49.4
- P.Q.N.	1.645	4.0	+ 12,3	+ -	-	-
- P.Q.R.	3.915	9,5	+ 2,6	+ -	-	-
- magazines	7,665	18.7	+ 12,1	+ -	-	-
- spécialisés	3.555	8.7	+ 11,3	+ -	-	-
- gratuits	3.840	9.4	+ 19,5	+ -	-	-
Radio	11.525	28.0	+ 13,4	+ 10,0	12.680	28.8
Télévision	5.395	13.1	+ 11,0	+ 8,0	5.830	13.3
Audio	3.155	7.7	+ 5,9	+ 6,0	3.340	7.6
Cinéma	375	0.9	+ 1,4	+ 1,0	380	0.9
Total	41.090		+ 11,3	+ 7,0	43.970	

Source : I.R.E.P. - (estimation I.P.)

Les prévisions pour 1991

"Et 1991 ? La conjoncture actuelle ne saurait entretenir des espoirs de redressement. La tendance générale du taux de croissance du marché se situera à + 7 %, c'est-à-dire inférieure de trois points à ce qu'aurait été le taux de croissance normal du marché français, tel qu'on pouvait le prévoir à la fin du premier semestre 1990. Il convient de souligner toutefois que ce taux de croissance, bien qu'inférieur aux attentes, sera en 1991 parmi les taux de croissance les plus élevés de l'économie française et fera de la publicité un secteur privilégié qui engrangera encore 3,5 milliards de chiffres d'affaires supplémentaires".

(en millions de francs)

	1990	PDM	1990/1989	1991/1990	1991	PDM
Presse	28.490	56.2	+ 8,5	+ 6,8	30.340	56.0
- P.Q.N.	3.740	7.4	+ 8,0	+ 6,0	3.970	7.3
- P.Q.R.	5.625	11.1	+ 2,0	+ 2,0	5.750	10,6
- magazines	8.845	17.4	+ 8,0	+ 6,0	9.380	17.3
- spécialisés	5.150	10.2	+ 10/13	+ 10,0	5.670	10,4
- gratuits	5.130	10.1	+ 10/13	+ 10,0	5.660	10.4
TV	12.680	25.0	+ 10,0	+ 8,0	13.700	25.2
Affichage	5.830	11.5	+ 8,0	+ 6,0	6.200	11.4
Radio	3.340	6.6	+ 6,0	+ 5,0	3.500	6.4
Cinéma	380	0.7	+ 1,0	+ 1,0	380	0.7
Total	50.720		+ 8,6	+ 7,0	54.300	

Source : I.R.E.P. - (estimation I.P.)

Hors P.A., la croissance du marché sera de 6,6 %. En effet, l'évolution de la croissance des P.A. va connaître une décélération importante en 1990 et 1991, qui viendra s'ajouter à la baisse des investissements purement publicitaires de la presse.

Hors P.A.

(en millions de francs)

	1990	PDM	1990/1989	1991/1990	1991	PDM
Presse	21.740	49.4	+ 5,3	+ 4,3	22.670	48.8
TV	12.680	28.8	+ 10,0	+ 8,0	13.700	29.5
Affichage	5.830	13.3	+ 8,0	+ 6,0	6.200	13.3
Radio	3.340	7.6	+ 6,0	+ 5,0	3.500	7.5
Cinéma	380	0.9	+ 1,0	+ 1,0	380	0.8
Total	43.970		+ 7,0	+ 5,6	46.450	

Source : I.R.E.P. - (estimation I.P.)

B- LES PRATIQUES DU MARCHÉ PUBLICITAIRE ET LA CONCENTRATION DES CENTRALES D'ACHAT PUBLICITAIRES

1. Un problème qui n'est pas nouveau ; le rapport du Conseil de la Concurrence de 1987

Saisi par l'Association des Agences Conseil en Publicité (A.A.C.P.), le Conseil de la Concurrence a rendu le 26 décembre 1987 un avis n° 87-A-12 relatif au secteur de la publicité.

Les questions suivantes avaient été étudiées par le Conseil :

1. La législation de droit commun est-elle adaptée et peut-elle s'appliquer au secteur de la publicité comme à son rôle dans la communication ?

2. L'ensemble des dispositions législatives (droit commun de la concurrence, loi sur l'audiovisuel, loi sur la presse) est-il suffisant pour promouvoir une structure et un fonctionnement concurrentiel des marchés ?

3. Au cas où la législation française sur la concurrence serait insuffisante pour assurer le fonctionnement normal des marchés, une limitation de la concentration des entreprises de communication est-elle de nature à améliorer la situation ?

4. Si le Conseil de la Concurrence estime que la concentration peut permettre une amélioration de la compétitivité de la publicité française à l'étranger, peut-il fournir les éléments objectifs d'appréciation qu'il faudrait prendre en compte ?

5. Quels sont, au total, les objectifs qu'il convient de respecter ?

Les réponses à ces questions se trouvent dans l'affirmation renouvelée des principes de l'ordonnance du 1er décembre 1986, relative à la liberté des prix et de la concurrence.

Le Conseil a donc tenu et fort opportunément à rappeler la portée des textes, les conditions nécessaires à leur application et les possibilités de sanction dont il dispose.

En conclusion, le Conseil notait que *"les appréciations et les interprétations de textes qui précèdent sont émises à titre d'avis, et par suite, sous réserve des dispositions qu'il pourrait prendre en cas de*

saisine fondée sur le titre III de l'ordonnance de 1986, ainsi que sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes".

Cette remarque revenait, de la part du Conseil, à faire un appel très net aux pouvoirs publics afin d'aller plus avant.

Votre Rapporteur constate que cet appel n'a pas été entendu et, qu'en conséquence, les choses sont restées en l'état.

Le très grand intérêt de l'avis du Conseil tient donc à la description des pratiques du marché publicitaire telles qu'il a pu les constater.

Le conseil a tout d'abord analysé l'évolution de la chaîne des opérations publicitaires de la fin du 19ème siècle à nos jours en décrivant la succession des équilibres et de leurs ruptures.

C'est évidemment avec la multiplication du type de support, la croissance économique que l'équilibre se disloque au moment du premier choc pétrolier.

L'équilibre précédent était né d'un triple accord entre l'annonceur, l'agence et le support. La rémunération de l'agence, en dépit d'abus dénoncés par le rapport DUFOUR de 1958, prévoyait une commission égale à 15 % du prix de l'espace facturé. Le support se rémunérait sur la base des tarifs publicitaires qu'il publiait.

Un code des usages de la publicité, datant de 1950, édictait un certain nombre de règles qui avaient été en généra! respectées :

"L'essor des supports audiovisuels modifiait les habitudes de vie des consommateurs et en conséquence la stratégie des publicitaires. A la radio, des réductions considérables furent consenties aux annonceurs qui achetaient les plages de faible audience. Dans le même temps, les supports traditionnels, en particulier la presse, étaient incités à se livrer eux aussi à des concessions sur les prix pour éviter la fuite des annonceurs vers les nouveaux médias.

Cette évolution aurait pu prendre la forme d'une modification des grilles tarifaires. Mais une alliance objective se noua, notamment sous l'impulsion des plus grandes agences, entre les opérateurs du marché, pour qu'il en aille autrement et que s'instaure une fiction tarifaire, modulée par deux instruments : la surcommission et la négociation.

En contrepartie d'un prix fictif figurant au tarif, l'agence négociait avec la régie ou le support, et pour le compte de l'annonceur, une première remise baptisée "négociation" (ou "négo") dont ledit annonceur ignorait en général

l'ampleur. En fin d'année, en fonction du volume d'affaires que chaque agence leur avait apporté, les supports versaient à celles-ci une "surcommission" destinée à les "récompenser" de les avoir préconisées. Variant de 2 à 5 % du total des achats d'espaces, parfois plus, cette surcommission était versée globalement aux agences, sans qu'il soit aisé d'individualiser cette manne en fonction de chaque budget. Les agences conservaient donc en général cette somme à l'insu de leurs clients annonceurs".

Quasiment jusqu'en 1986 et malgré l'ouverture progressive de la publicité à la télévision, ce média échappait à ce phénomène. Du fait du contrôle réglementaire, la demande excédait largement l'offre.

Comme le constate le Conseil, la modification des règles du jeu profite essentiellement aux agences et notamment aux plus grosses d'entre elles faisant payer le client sur la base d'un tarif supérieur à la réalité.

L'intégration des groupes les plus importants a abouti à une situation de "cumul" où, malgré une filialisation des activités, on pouvait supposer qu'ils étaient juge et partie. Du reste, cette situation était combattue, avec une intensité variable, par la profession.

"Ces conditions particulièrement avantageuses obtenues des supports favorisèrent le développement de la concurrence entre agences sur leur mode de rémunération traditionnel, la commission. Pour fidéliser de gros clients ou en gagner de nouveaux, elles n'hésitèrent pas, à l'exemple des plus importantes d'entre elles, à procéder à une surenchère agressive de concessions. De 15 % on descendit en-dessous de 10 %, parfois très nettement, dans des conditions théoriquement incompatibles avec les seuils de rentabilité de l'agence. En outre, une partie des négociations était peu à peu rétrocédée aux annonceurs. Seule la partie conservée de la négociation et le surcommissionnement permettaient alors à l'agence de couvrir ses frais.

De la conjugaison de la volonté des annonceurs de mettre fin à un système dans lequel ils s'estimaient -pas toujours sans raison- lésés, et de la capacité d'initiative d'un homme, est né un nouvel intervenant dans la chaîne publicitaire : la centrale d'achat d'espace.

La centrale d'achat, comme son nom l'indique, centralise les achats d'un certain nombre d'annonceurs pour les faire bénéficier individuellement de leur effet de taille collectif".

.....

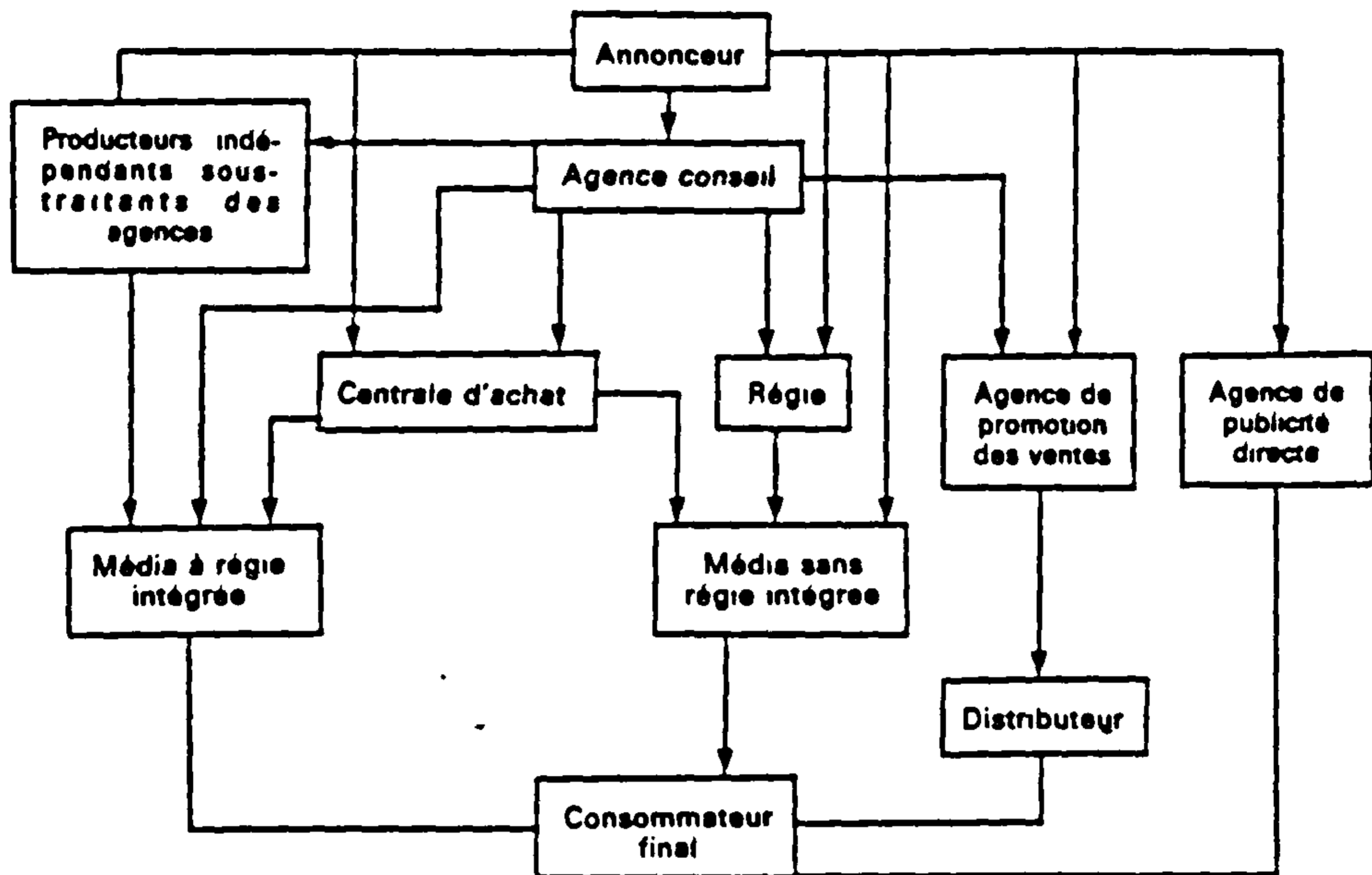
"La puissance d'achat de la centrale lui permettait de proposer aux annonceurs de meilleures conditions globales que celles qu'ils auraient obtenues directement ou par le truchement de leur agence. Cet avantage comparatif de la centrale, appelé "différentiel", était d'autant plus net que le plan média qui lui était soumis -c'est-à-dire la répartition des espaces publicitaires entre les différents supports- préconisait les supports pour lesquels la centrale disposait de conditions préférentielles".

Le développement des centrales d'achat, favorisé en partie par les supports et les annonceurs qui y voyaient l'intérêt de substantielles réductions, aboutit à un nouvel équilibre au détriment des agences qui ont vu leur échapper la partie la plus intéressante de leurs profits et des supports qui se sont vu contraints à des concessions supplémentaires face à des interlocuteurs puissants. Après avoir un temps tenté de freiner l'essor des centrales, c'est sur la pression des annonceurs que les agences durent se résoudre à la dernière solution.

Le secteur de la publicité s'est ainsi trouvé coupé en deux sous-systèmes obéissant à des logiques différentes :

- un "sous-système conseil", regroupant les deux fonctions appartenant encore à l'agence : la création et le média-planning ;
- un "sous-système achat", prenant en charge l'achat d'espace et commençant à développer un rôle de prescripteur dans ce domaine.

La chaîne des opérations publicitaires



Un phénomène nouveau d'aggravation de la concurrence est alors apparu. La fonction de média-planning, point d'intersection des deux sous-systèmes, est devenue l'enjeu de luttes sans merci.

Les centrales d'achat passant du quantitatif au qualitatif ont créé des départements d'études en débauchant largement le personnel des agences et en profitant de leur poids financier pour mettre au point des outils informatiques d'analyse et de prévision dont le coût augmente constamment.

Cette évolution s'est vu accélérée de manière exponentielle avec les modifications qu'a connues le paysage audiovisuel français depuis 1986.

De fait, depuis l'avènement des télévisions commerciales, le nombre d'informations traitées est passé de 4 000 par an à 4 000 par jour et le coût d'études a quadruplé.

Procédant à une analyse de l'état du marché en passant en revue les différents intervenants, le Conseil relevait un certain nombre de pratiques critiquables.

Concernant les annonceurs, le recours à une centrale ne présente pas que des avantages :

'Pour l'annonceur, le recours à une centrale d'achat peut présenter deux types d'inconvénients. D'abord, la centrale peut être incitée à modifier le plan-média qui lui est soumis

en fonction de ses intérêts propres, ce que l'annonceur n'est pas toujours en mesure de constater, encore moins de contester. Ensuite, la centrale, qui garantit à l'annonceur un taux de remise par rapport aux prix tarif du plan média considéré, peut exercer sur celui-ci l'illusion de "l'effet discount". L'annonceur est en effet amené à se déterminer en fonction des remises qui lui sont faites par rapport au prix-tarif, alors que celui-ci n'a pas grande signification.

Valorisant la remise faite par rapport au tarif au lieu de mettre en évidence le coût réel de l'investissement publicitaire, "l'effet discount" incite par ailleurs les supports à pratiquer des augmentations artificielles de leur grille tarifaire, afin de pouvoir offrir de plus grosses remises aux annonceurs et de réintégrer la rémunération de la centrale.

D'une façon générale, les annonceurs ont d'abord été bénéficiaires de l'apparition des centrales ; les plus gros ont pu faire jouer à plein l'effet de volume alors que les plus petits ont pu profiter de l'effet d'aspiration pour récupérer une partie des remises obtenues par la centrale. Mais sur le long terme, ce bénéfice réalisé par les annonceurs a pu être compensé, et au-delà, par des augmentations de tarifs auxquelles les supports ont procédé".

L'opacité du système (tant indirecte au niveau de l'évaluation de la performance des différents acteurs, que directe au niveau des tarifs d'achat d'espace) facilite des pratiques qui, si elles existent dans d'autres secteurs économiques, apparaissent plus caractéristiques et systématiques dans celui-ci tout en provoquant un profond malaise au sein de la profession.

Le Conseil, en décrivant la stratégie des agences, démonte les différentes composantes de leur rémunération :

"Les ressources des agences proviennent en pratique, et dans des proportions variables, des postes suivants :

1. le "ticket d'entrée" : c'est le prix que font payer certaines agences à tout client désireux de leur confier son budget. Il va de soi que seule une minorité d'agences est en mesure d'imposer cette exigence ;

2. les honoraires ;

3. les commissions sur l'achat d'espace (les 15 % de référence sont de moins en moins souvent appliqués ; la moyenne se situe aux environs de 12-13 %, mais certains annonceurs imposent des conditions plus drastiques) ;

4. les "négos" non ristournées (elles évoluent en fonction de la remise accordée par le support et du degré d'exigence et d'information de l'annonceur) ;

5. les "commissions de préconisation" : accordées par le support ou la régie, elles récompensent les agences au prorata des recommandations qu'elles ont faites du support considéré dans leurs plans médias. Ces commissions sont de l'ordre de 1 à 5 % ;

6. les "surcommissions" : elles sont versées en fin d'année par les supports et les régies aux acheteurs d'espace, en proportion de leur chiffre d'affaires avec le support considéré. Suivant les types d'accords conclus, elles peuvent être versées en fonction d'un taux fixe ou selon un taux progressif. Elles varient en moyenne de 2 à 5 %, atteignant exceptionnellement jusqu'à 12 % ;

7. les produits financiers : ils sont réalisés grâce à une trésorerie structurellement positive. Pour certaines agences, ces produits représentent la part principale de leur résultat net ;

8. les "bénéfices sur frais techniques" : ils proviennent de la facturation de "frais techniques" pour un montant parfois surévalué par rapport aux frais réellement engagés. Ils permettent ainsi d'imputer aux annonceurs certains coûts de fonctionnement des agences ;

9. le produit des "échanges marchandises" : ils proviennent essentiellement des opérations de troc réalisées soit avec les supports (contre de l'espace), soit avec les annonceurs (contre leurs produits).

Pour figurer dans les plans médias, les supports et leurs régies exercent une pression constante sur les responsables du média-planning en leur sein. La "course à la séduction" trouve là maintes occasions de s'exercer. Très officiellement, les "commissions de préconisation" consacrent ce système, incitant l'agence à préconiser les supports les plus "reconnaissants" à défaut d'être nécessairement les plus "performants".

Ce procédé est généralisé, certains de ses défenseurs assurant même qu'il ne s'agit là que de "récompenser la créativité des agences qui valorisent ainsi la qualité du support". Beaucoup de professionnels contestent quant à eux sur le plan déontologique cette pratique qui, conjuguée au phénomène des surcommissions, aurait conduit, selon les mots d'un important éditeur, à la "disparition du média-planning honnête".

Mais les supports sont également en position de faiblesse dans la mesure où les agences leur font supporter une large part de leur baisse de rentabilité. Le principe n'a pas beaucoup changé depuis l'époque où les opérateurs les plus importants ont commencé à imposer la pratique des surcommissions. Les centrales d'achat et les

autres agences ont seulement généralisé le système depuis lors, et c'est vers les supports que les agences se tournent pour rattraper les concessions qu'elles doivent désormais faire aux annonceurs.

Les dysfonctionnements du marché sont donc graves. Ils portent principalement sur l'absence de transparence tarifaire, la constitution d'ententes, les abus de position dominante, la pratique du cumul des fonctions par certains opérateurs, le non-commissionnement des agences de province et les privilèges dont bénéficient les grands groupes.

Concernant les centrales, le Conseil rappelle leur stratégie et le fait qu'après avoir été unanimement rejeté par la profession, celle-ci a constitué ses propres centrales d'achat d'espace pour limiter la séparation du marché et la disparition d'une source importante de leurs revenus.

Le bilan des dysfonctionnements établi par le Conseil de la Concurrence en décembre 1987 est particulièrement intéressant. Il y analyse successivement :

- la position dominante de certains intervenants et les risques d'abus qu'elle comporte ;
- le cumul des fonctions qui conduit à des "recommandations" et favorise les pratiques contestables ;
- l'opacité des transactions qui apparaît au Conseil comme étant au coeur des dysfonctionnements du marché.

Il a paru particulièrement intéressant à votre Rapporteur de citer l'ensemble de cette analyse :

"Le problème de la rémunération des intervenants est au coeur des dysfonctionnements du marché. D'une part, une commission globale rémunère souvent deux prestations différentes, la création et l'achat d'espace. D'autre part, dans un contexte d'opacité tarifaire, le principe du commissionnement sur l'achat d'espace a très vite montré ses limites. La pratique systématique des surcommissions et, sous le couvert de tarifs fictifs, de "négos" importantes a conduit les agences à se livrer une concurrence "ouverte" de plus en plus forte sur la partie visible de leur rémunération (le taux de commission demandé a alors pu passer de 15 % à moins de 10 %) et à compenser le manque à gagner par une prolifération de rémunérations "officieuses" obtenues des supports sous des formes diverses : "négos", commissions, surcommissions, etc. Si, pour les agences, la fonction de création et de conseil constituait encore la partie

la plus noble de la prestation, la fonction de l'achat d'espace tendait à devenir la plus rémunératrice.

L'apparition des centrales d'achat a sanctionné ces pratiques en même temps qu'elle déstabilisait les agences en les concurrençant sur la partie la plus rentable de leur activité. Jouant de leur effet de volume, les centrales ont obligé les supports à leur faire des conditions avantageuses dont les annonceurs ont indiscutablement profité, quoique de façon très inégale.

Fragilisées par leurs coûts de fonctionnement supérieur, les agences, après avoir vainement tenté de s'opposer aux centrales, ont décidé de participer à ce système dont on mesure aujourd'hui certains des effets.

Les tarifs ont perdu toute signification. Cette constatation mérite certes d'être nuancée selon les types de supports. Encore largement inexacte pour la télévision, elle se vérifie dans une large mesure pour la presse écrite, l'affichage et surtout pour la radio où les écarts entre prix tarifs et prix effectifs peuvent dépasser couramment 50 %.

L'absence de clarté quant aux dégressifs pratiqués est quasiment générale. A la différence des pratiques usuelles dans les pays anglo-saxons, les supports ne tiennent que rarement compte dans leurs tarifs des quantités vendues et n'affichent pas les dégressifs qu'ils pratiquent en fonction de celles-ci.

La sincérité des plans médias est mise en doute. La séparation déontologique entre la fonction d'achat d'espace et celle de recommandation des supports est devenue problématique puisque les écarts entre prix réels -connus seulement des acheteurs d'espace- et prix affichés sont tels qu'une optimisation de l'investissement publicitaire, calculée sur la base des tarifs, perd toute signification.

Dès lors, les plans médias pourraient être biaisés et le seraient assez fréquemment, en pratique, de l'avis des professionnels eux-mêmes. Réalisés par l'agence, modifiés dans une proportion variable au stade de l'achat d'espace, les plans seraient conçus en fonction des "négos" et des surcommissions versées par les régies et les supports. Ceux-ci ont même adopté une méthode d'incitation pour les agences qui n'effectuent pas l'achat d'espace : la "commission de préconisation" qui les récompense au prorata du volume d'affaires qu'ils ont orienté vers le support considéré.

"L'effet discount" fausserait le choix des annonceurs et aggraverait la fiction tarifaire. L'acheteur d'espace propose à l'annonceur, par type de médias, un taux de remise global

sur ses achats d'espace. Mais cette remise, calculée en pourcentage par rapport au prix du tarif brut, peut être estimée de façon très différente du fait de l'opacité tarifaire. Ainsi, la hiérarchie entre les propositions qui sont faites aux annonceurs par rapport au taux de remise peut ne pas correspondre à la hiérarchie établie sur la base du coût effectif des mêmes propositions.

En outre, "l'effet discount" inciterait l'intermédiaire à infléchir le plan média en faveur de supports qui lui assurent le "différentiel" le plus avantageux. Certes, l'annonceur peut ainsi obtenir un prix favorable, mais au détriment de l'efficacité de son investissement ; à terme, de surcroît, ce gain relatif sur l'achat d'espace tend à s'effacer compte tenu des augmentations tarifaires permanentes auxquelles le système conduit les supports.

L'ensemble des phénomènes évoqués est nourri par l'extrême difficulté de la mesure de prévision et d'évaluation de l'audience dont bénéficie chaque support.

L'existence de systèmes de mesures concurrents conduit chaque opérateur à retenir le chiffre ou la mesure qui l'arrange, comme l'a prouvé l'exemple italien. Mais la définition de ce qui est mesuré fait elle-même problème ; beaucoup de journaux et de radios s'estiment insatisfaits des méthodes du C.E.S.P., bien qu'ils y adhèrent eux-mêmes. Quant à la mesure de l'audience télévisée, on a constaté à quelles polémiques elle a conduit.

A ce débat technique, qui n'est sans doute pas prêt d'être tranché, s'ajoute la difficulté d'une évaluation par l'annonceur de l'efficacité de ses campagnes publicitaires. Seule une minorité d'annonceurs peut faire l'investissement de tests d'après campagne. En outre, il reste malaisé, même en disposant de cet instrument, d'évaluer, à travers les ventes d'un produit, les parts respectives de la création publicitaire, du média planning, du rôle de la force commerciale, de la promotion sur les lieux de vente, de la qualité intrinsèque du produit, de son "design", de son conditionnement ou de son prix".

Le Conseil analyse également les méthodes de "fuite" des capitaux vers d'autres usagers :

"Si l'opacité du marché pèse sur les choix des annonceurs et les comportements des intermédiaires, elle est aussi propice aux pratiques de certains opérateurs qui entendent distraire des sommes importantes vers des usages étrangers à l'activité publicitaire. Les suites judiciaires de

quelques affaires ont d'ailleurs publiquement levé le voile sur certaines méthodes.

Le recours à des sociétés écrans en est une. Mais il existe d'autres procédés qui exploitent sur une grande échelle les "soupleses" qu'engendrent inéluctablement la fiction tarifaire, le flou des règles de passation des marchés, et le manque de contrôle de ces opérations.

On peut citer en premier lieu l'utilisation intensive des "repasses gratuites". La repasse correspond à un cas banal : celui où le support, pour des raisons quelconques, commet une erreur qui nuit à la qualité du message : page mal imprimée, son inaudible à la radio, erreur d'horaire de diffusion, etc. Il est normal que ces imperfections soient réparées par l'octroi à titre gratuit d'un espace équivalent. Mais certains opérateurs abusent du système en réclamant systématiquement de telles repasses pour des erreurs plus ou moins évidentes et parfois imaginaires. Le support peut refuser de s'exécuter, mais il risque alors de voir le passage contesté ne jamais être payé.

Il n'est donc pas rare que le support s'incline soit parce qu'il a déjà tenu compte de cette variable dans la fixation des tarifs, soit parce qu'il n'a pas les moyens de refuser, soit encore qu'un accord ait été passé avec le demandeur de la repasse. C'est dans ce cas que ce dernier peut faire payer l'annonceur pour le second passage du message alors qu'il ne l'aura réglé qu'une fois au support. La différence est partagée entre les opérateurs, selon le type d'accord conclu entre eux, ou conservé par le demandeur de la repasse. Pour mémoire, il convient de signaler que le taux de repasse dépasse fréquemment 20 % sur certains supports.

La seconde méthode observable consiste dans la pratique des avoirs. La régie ou le support acceptent de constituer des avoirs en espace pour le compte d'une agence ou d'une centrale. Ainsi, au lieu de faire profiter son client de sa force de négociation, l'acheteur d'espace conserve sous forme de ces avoirs, les remises qu'il a pu obtenir des supports grâce aux achats des annonceurs. Il peut même présenter à ceux-ci les factures émises par les supports dans la mesure où elles ne font jamais figurer d'éventuelles contreparties en avoirs. Au bout d'un certain temps, l'acheteur d'espace dispose d'un tel crédit en avoirs dans les comptes des supports qu'il peut puiser dedans pour satisfaire la demande d'achat d'espace des annonceurs. Ceux-ci payent à l'acheteur le prix de l'espace mais ce dernier en conserve le règlement par devers lui en demandant simplement au support de débiter son compte.

La troisième pratique évoquée par les professionnels prend la forme des "échanges-marchandises", qui est de plus en plus répandue. L'opération consiste pour un annonceur à payer une agence ou un support en nature pour tout ou partie du service ou de l'espace qui lui est accordé. L'échange marchandises se pratique également couramment entre différents supports qui s'échangent entre eux de l'espace. Ce type d'échange entre médias de leur propre espace est d'ailleurs l'un des rares cas où s'appliquent les prix tarifs.

Un quatrième procédé est fourni par l'absence d'un contrôle fiable des espaces achetés. Certes, l'existence d'opérateurs privés qui comptabilisent les passages sur différents supports offre une possibilité de contrôle non négligeable. Mais il est difficile d'avoir la certitude que toutes les relations payées, y compris sur le plan qualitatif (emplacements préférentiels par exemple) sont effectuées et, dès lors, certains abus sont possibles, tels que des annonces payées pour une diffusion sur le plan national qui ne passent que dans des éditions parisiennes, des spots radio non diffusés, etc.

Il faudrait ajouter à cette liste le recours à l'opacité des conditions de négociations tarifaires pour conserver des remises obtenues pour le compte d'un tiers, ou pour pratiquer des ristournes qui sont autant d'avantages personnels offerts aux dirigeants des entreprises.

Si ces pratiques sont rendues possibles par l'opacité qui règne sur le marché, il faut noter qu'elles peuvent contribuer à accroître cette opacité et à rendre plus difficile le fonctionnement satisfaisant de la concurrence, qui suppose que les clients finaux -ici les annonceurs- aient une connaissance des options qui leur sont offertes.

Les différentes pratiques qui viennent d'être décrites et dont la liste ne prétend pas être exhaustive peuvent être combinées entre elles et fractionnées dans le temps, de telle sorte qu'il est pratiquement impossible d'en suivre la trace. Il va de soi, dès lors, que les utilisations des sommes plus ou moins occultes transférées par le biais de ces pratiques peuvent être variées.

En outre, un certain nombre de professionnels ont évoqué l'emploi occasionnel de ces flux financiers par les partis politiques, en soulignant que la connexité entre politique et publicité n'est pas de nature à faciliter la transparence ou le libre jeu de la concurrence.

Comme les entreprises, les partis politiques et l'administration sont devenus d'importants

consommateurs de publicité. Sur le plan national, l'administration dépense depuis quelques années, pour ses campagnes publiques, un budget qui en fait l'un des grands annonceurs nationaux.

C'est dire que, si la vie politique fait partie de l'environnement des entreprises, elle pèse d'un poids notable dans le secteur de la publicité. Ce lien est à l'origine de certaines pratiques évoquées par les professionnels comme le fait que les partis ou leurs candidats ne payeraient pas toujours les prestations qui leur sont fournies par des agences. Les campagnes d'affichage offrent un cas particulier, notamment du fait que la profession est dépendante des concessions que lui accordent les municipalités pour l'installation des panneaux. Par le biais d'agences, de centrales, de régies et de supports, un certain nombre d'entreprises auraient financé de manière occulte différentes campagnes qui, pour être publicitaires, n'en étaient pas moins politiques. C'est dans ce contexte qu'auraient échoué les efforts de ceux qui avaient tenté de favoriser une plus grande transparence des pratiques de la profession".

Ces analyses du Conseil de la Concurrence, parce qu'elles datent de 1987, demanderaient sans doute quelque actualisation. C'est dans cet esprit qu'en application de l'article 11 de l'ordonnance de 1986 il s'est autosaisi de pratiques dont la presse professionnelle rend largement compte.

Votre Rapporteur s'étonne néanmoins que, depuis quatre ans, rien n'ait été fait pour rectifier ces pratiques dénoncées pourtant clairement et qui faussent gravement le jeu à un moment où la publicité est une part majeure du financement des sociétés de l'audiovisuel français.

2. L'autosaisine du Conseil de la Concurrence

a) L'autosaisine

Dans la ligne de ce rapport de 1987, le Conseil de la Concurrence, comme l'y autorise l'article 11 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, relative à la liberté des prix et de la concurrence, s'est saisi d'office sur l'existence de pratiques anticoncurrentielles en matière de publicité.

C'est donc toute la chaîne de la production publicitaire qui est visée, des agences conseil aux médias en passant par les centrales d'achats.

Comme le déclarait M. Frédéric JENNY, rapporteur général du Conseil de la Concurrence, dans "Libération" du 21 mars 1990 :

"Nous n'agissons pas à la demande de telle ou telle entreprise. Le Conseil s'est autosaisi, simplement, après avoir constaté notamment à la lecture de la presse professionnelle, depuis plusieurs mois, qu'un certain nombre d'évolutions s'étaient produites sur le marché publicitaire et qu'il pouvait y avoir lieu à investigation. C'est tout".

b) La procédure contradictoire

Compte tenu des délais de l'instruction et de la procédure pleinement contradictoire (article 18 de l'ordonnance), ce n'est qu'au début de l'année 1992, voire au printemps de cette même année, que le rapport définitif du Conseil sera rendu et que d'éventuelles injonctions ou condamnations seront prises.

Ce sont en effet des fonctionnaires du ministère de l'Economie, habilités par le Ministre (article 45) qui peuvent procéder aux enquêtes diligentées par le Conseil.

Une fois ces enquêtes réalisées, une procédure contradictoire est organisée après élaboration par le rapporteur du Conseil d'un dossier. L'article 21 prévoit une procédure qui s'étale au moins sur quatre mois dans l'hypothèse où notifications et réponses des intéressés se succéderaient sans intervalle.

Cette situation "idéale" ne saurait être ... Or, le Conseil de la Concurrence ne recevra les résultats des enquêtes que fin mai ou début juin 1991, ce qui reporte au début 1992 au plus tôt l'aboutissement de la procédure.

Si toutefois, la mésaventure du rapport 1987 ne se reproduit pas.

Votre Rapporteur rappelle, en effet, que le Conseil avait alors constaté "des pratiques de tarification génératrices d'opacité", un "cumul des fonctions" chez certaines entreprises appelant de "sérieuses réserves" et qu'il avait conclu en déclarant: "il apparaît qu'une limitation de la concentration des entreprises du marché

publicitaire.... serait de nature à améliorer la concurrence sur ledit marché".

Les effets dénoncés en 1987 semblent donc s'être aggravés depuis et font l'objet aujourd'hui d'une crise ouverte.

c) *Les réactions de la profession*

Posant, avec la liberté du journaliste, le problème en termes crus, M. Philippe KIEFFER notait :

"Au seuil de ces procédures, une chose est en tout cas parfaitement claire pour qui écoute attentivement les discours tenus en privé par la plupart des dirigeants d'entreprise concernée. C'est qu'au-delà de la "transparence" et de la "moralisation" officiellement souhaitées par certains, se profile en fait un formidable espoir que les démarches du Conseil de la Concurrence provoqueront un éclatement du marché. Eclatement suivi d'une redistribution de budgets. En clair, à tort ou à raison, au nom de la "liberté des médias", beaucoup aimeraient voir échouer le deal Carat/WCRS/Eurocom. Mais le jeu est dangereux. Parce que tous savent (agences, médias, centrales) qu'ils n'ont pas de réels intérêts à voir le Conseil de la Concurrence se pencher de manière trop attentive sur leurs comptes. Le Conseil risquerait d'avoir le mauvais esprit de se demander, en effet, pourquoi et comment telle centrale ou agence obtient jusqu'à 75 % de rabais sur le prix-tarif d'une station de radio, pourquoi et comment telle chaîne offre de brader ses écrans, tel titre majore ses tarifs pour mieux les "négocier", pourquoi et comment il est courant de facturer jusqu'à deux ou trois millions de francs un simple spot publicitaire pour une voiture..."

"Libération" - 21 mars 1990

Cette analyse qui n'engage que son auteur a effectivement trouvé un certain écho.

C'est ainsi que M. Maurice LEVY, président du directoire de "Publicis", déclarait :

"Cela étant, si notre profession disposait d'un corpus de réglementation un peu plus clair, j'y serais personnellement très favorable. De même que je suis favorable à une plus grande transparence, mais pour tous !"

"Libération" - 6 septembre 1990"

De même M. Albert KNOBLER, président de "The Media Partnership", à la question : puisque le Conseil de la Concurrence a lancé depuis quelques mois une investigation sur les pratiques du marché de l'achat d'espace, craignez-vous une remise en question des regroupements d'agences ? répondait :

"Dans tous les pays où nous sommes présents, notre part de marché est délibérément inférieure à 20 %. En France, les agences se sont regroupées parce qu'au fil des ans, elles ont perdu une partie de leur métier originel : l'achat d'espace. Elles n'ont pas prêté suffisamment attention aux phénomènes de concentration de certains concurrents, spécialisés dans l'achat d'espace, qui ont très vite obtenu des supports de meilleurs tarifs qu'elles... Si, sous l'impulsion du Conseil de la Concurrence, la tendance revient à la transparence des tarifs, tant mieux ! Il n'y a plus de problème. Les agences retrouvent leur achat d'espace. Entre-temps, il fallait bien résister et survivre. Et ne pas perdre des clients au profit des sociétés spécialisées. L'organisation des agences -dont "The Media Partnership" est un exemple- est récente. Elle répond à trois impératifs : retrouver son métier originel -dont l'achat d'espace- ; protéger l'intérêt des annonceurs par rapport aux grands groupes médias (Bertelsmann, Maxwell, Hachette, Berlusconi...); obtenir les conditions les meilleures pour nos clients".

Libération - 11 septembre 1990

M. Francis GROSS du groupe "Carat" interprète l'autosaisine du Conseil comme une machine de guerre provoquée par la profession contre son groupe.

Dans un entretien donné à "Stratégies" du 5 mars 1990, il déclarait que l'un des moyens de combattre Carat outre "un combat strictement professionnel, et là, Carat n'a pas de concurrents... c'est d'aller tirer sur la manche du gendarme".

Il ajoutait :

"J'ose croire que je vis dans un pays complètement démocratique et qu'il s'agit de quelque chose de trop important pour que cette administration n'ait pas la sagesse de s'autosaisir dans avoir reçu des plaintes. Mais, de toute façon, on donne l'impression que le Conseil de la Concurrence s'autosaisit uniquement pour régler le problème -Carat-Eurocom- et ça c'est un faux problème. Moi, je pense que c'est l'ensemble de la profession qui est visée. D'ailleurs, c'est sans doute positif qu'une instance

objective s'intéresse à la profession et fixe de nouvelles règles du jeu...

Vous voulez dire que des pratiques de la profession se trouvent directement visées ?

Sans doute.

Mais lesquelles ?

Je ne sais pas. Il y a les problèmes des régies même si, une fois que des pratiques sont entrées dans les usages d'une profession, il y a apparemment prescription.

La position dominante de certains médias ou leurs participations croisées ? Ou bien encore les pratiques au niveau des productions cinématographiques par exemple ?

Peut-être. Vous savez Gilbert et moi préférons mener notre combat tout seuls comme des grands plutôt que de déplacer le tir sur d'autres.

Et que pensez-vous des médias qui se plaindraient d'être pressurés par les centrales ?

Ecoutez, si vous prenez les bilans des sociétés médias, TF 1 est bénéficiaire, La Cinq et M 6 sont en train ou vont s'équilibrer... Et si on prend les bilans d'autres médias comme l'affichage -avec, en particulier, Avenir, Giraudy et Decaux- ou la presse magazine, je vois des chiffres très sympathiques. Alors qu'on arrête de dire n'importe quoi !

Vous seriez donc le bouc émissaire dans cette histoire ?

Ah oui ! Tout à fait. Mais attention, bouc émissaire, je le vis bien. C'est un peu la rançon du succès."

"Stratégies - 5 mars 1990

Mais il semble à votre Rapporteur que les accusations les plus dures émanent de MM. Jean-Claude BOULET et Jean-Marie DRU, fondateurs de l'agence B.D.D.P., qui dénoncent les ententes du secteur :

"L'arrêté du Ministre, ou du moins l'interprétation qui en est faite, rend officielles les pratiques concertées qui existent depuis des années. Avant cette décision, un accord de Yalta existait entre Eurocom, Carat et Publicis. Ils ne s'attaquaient jamais entre eux, mais s'entendaient pour essayer de prendre l'achat d'espace des agences américaines et des petites et moyennes agences françaises. Le Conseil de la Concurrence avait du reste constaté que, dans le marché du conseil où les relations de confiance sont durables, il existait de nombreuses compétitions, alors que dans l'achat d'espace, il n'y avait pratiquement eu aucun

transfert important entre Havas, Publicis et Carat au cours des dix dernières années.

Jean-Marie DRU et moi-même avons été approchés à plusieurs reprises pour faire partie de cette entente. Et après notre refus, nous avons fait l'objet de pressions graves et inadmissibles.

Comment fonctionnait ce Yalta publicitaire ?

Publicis, Eurocom et Carat ne s'attaquaient jamais sur l'achat d'espace de leurs clients. Lors d'un appel d'offres, ils se communiquaient leurs prix. Et lorsque l'un était contacté par un client de l'autre, il participait à l'appel d'offres, mais proposait de tels tarifs que l'annonceur préférait rester où il était. Cela explique les réactions de Maurice LEVY, président du directoire de Publicis, qui aujourd'hui crie au loup face à la position dominante du nouveau pôle Carat-Eurocom et appelle à plus de transparence".

Jean-Claude BOULET

"La Tribune de l'Expansion" - 16 septembre 1990

Selon MM. BOULET et DRU, il s'agit d'éviter une contagion à l'Europe du "mal français" dénoncé par les anglo-saxons et notamment M. MAXWELL à propos de l'organisation du marché publicitaire français :

"Si certains groupes américains créent actuellement des supercentrales en Europe, c'est pour empêcher que le mal français - "the french disease", comme disent les anglo-saxons- ne se propage sur le Vieux Continent. Il ne faut pas confondre : ce n'est pas Carat et Eurocom qui ont besoin de se rapprocher pour lutter contre les méchants Américains, ce sont des Français comme nous et des groupes anglo-saxons qui se rapprochent pour éviter la propagation du manque de transparence dans l'achat d'espace.

Le mal français ? C'est-à-dire ?

C'est-à-dire une pratique opaque de l'achat d'espace, contraire à la clarté des tarifs et à l'éthique des groupes internationaux de publicité. L'absence de transparence signifie concrètement pour un annonceur ne pas connaître le détail des tarifs médias que la centrale a achetés pour lui, ni la marge de la centrale. L'annonceur espère seulement qu'il a eu un bon prix pour l'ensemble de son budget publicitaire.

Les dirigeants d'Havas et d'Eurocom n'ont jamais été pour une transparence des tarifs -même Yves CANNAC, le plus désintéressé de tous-. Car si on l'imposait, Eurocom perdrait brutalement plusieurs dizaines de millions de

francs, et sa rentabilité chuterait dangereusement. Or il ne faut pas oublier que ces deux groupes sont cotés en Bourse.

Position dominante, ententes, pratiques obscures, enveloppes... Tous les coups sont permis ?

Toutes les règles sont effectivement faussées. C'est la porte ouverte à l'abus de position dominante et au dumping. Pour gagner des contrats d'achat d'espace, les plus grosses centrales peuvent même vendre un plan média à perte pendant un an. Qu'est-ce que cela représente pour une centrale comme Carat dont le bénéfice atteint 600 millions de francs ?"

Jean-Claude BOULET

"La Tribune de l'Expansion - 16 septembre 1990

L'expression des réactions des professionnels est confirmée par certains annonceurs, tel M. Dominique VASTEL, directeur de la communication du GAN, qui constatait dans "Le Monde" du 6 mars 1990 /

"Il y a deux ans, le Conseil de la Concurrence avait dans un premier avis analysé un certain nombre de dysfonctionnements graves du marché publicitaire français. Ce signal d'alarme n'a pas, hélas, été suivi d'effets. L'opacité tarifaire, les entraves au libre jeu de la concurrence persistent et se sont, dans certains cas, accentuées. J'espère que l'action en contentieux du Conseil remettra de l'ordre dans un marché qui fonctionne au mépris des lois économiques les plus fondamentales en oubliant que les annonceurs sont aussi des clients.

La mise en concurrence des prestataires est le seul moyen, pour une entreprise, de maîtriser un peu ses coûts. Ensuite, l'argent disparaît dans ce Triangle des Bermudes formé par les agences, les centrales et les supports qui s'entendent entre eux au mépris de toute transparence. L'annonceur ne sait plus rien de la destination finale de ses budgets.

Les agences -qui se rémunèrent à la commission- privilégient les campagnes massives pour gonfler la facture d'achat d'espace et les "médiads-flanнерies" se comportent souvent plus en comptables qu'en stratèges. Ils se justifient auprès des entreprises en brandissant des GRP (1). Mais la mesure est si imprécise qu'elle diffère d'une agence à l'autre et qu'on ne sait jamais si le message a touché dix personnes ou dix fois la même personne. Quant aux abattements

(1) *Gross Rating Print : nombre de contacts d'un message publicitaire pour cent personnes de la cible. C'est l'indicateur de performance d'un plan média.*

consentis par les supports, aucun annonceur ne connaît la vérité sur les négociations et les ristournes réellement accordées.

Pourquoi ne pas traiter directement avec les journaux, les radios et les télévisions ?

Parce que, même dans ce cas, les médias continuent à verser une commission à l'agence ou à la centrale qui s'occupe habituellement du budget. Leur position de dépendance est telle qu'ils ne peuvent pas risquer de porter ombrage aux puissants de la publicité. Cela prend la forme d'une surcommission de fin d'année, de quelques spots ou quelques pages gratuites, une "repassé" officiellement justifiée par un quelconque défaut dans la première diffusion. L'opération ne laisse aucune trace comptable.

Les annonceurs n'ont-ils pas leur part de responsabilité dans ces dérives du marché publicitaire ?

Certains d'entre eux ne prêtent pas une attention suffisante à leur politique de communication. De façon plus générale, la responsabilité des budgets publicitaires -au lieu d'être concentrée dans les mains d'un seul homme comme au GAN- est souvent diluée entre plusieurs chefs de produits de l'entreprise qui ne sont pas toujours insensibles aux pressions.

Sur les factures du marché publicitaire, il y a deux ou trois zéros de trop. Cet argent qui circule facilement et laisse peu de traces peut arranger bien des choses. Cela explique, sans doute, pourquoi il est si difficile de mettre un terme aux dérives de cette profession. Mais peut-on continuer longtemps à traiter les entreprises comme des vaches à lait et à asphyxier lentement les médias pour assurer aux agences et aux centrales des progressions de marge brute de 30 % par an ?"

Votre Rapporteur ne peut que constater que -comme le soulignait le rapporteur général du Conseil de la Concurrence- la presse professionnelle offre un certain nombre de pistes à l'autosaisine du Conseil.

M. Jacques PILHAN relevait dans "Libération" du 24 septembre 1990 que *"les pouvoirs publics ne paraissent pas bien informés des conditions dans lesquelles se déroule l'achat d'espace. Je crains qu'ils ne comprennent pas combien cette activité a évolué, s'est dégagée de l'univers pas très clean auquel ils se réfèrent depuis des années"*.

Votre Rapporteur souhaite vivement qu'à l'issue de l'enquête du Conseil de la Concurrence, l'information des pouvoirs publics et donc du Parlement soit parfaitement réalisée.

3. La concentration du marché

Dès 1987, le Conseil de la Concurrence avait mis l'accent dans son avis sur l'internationalisation du marché et la concentration qui s'ensuivait logiquement pour atteindre la taille critique internationale.

Cette question est désormais au coeur du débat actuel avec le rapprochement de deux des groupes les plus importants du marché : le groupe Carat et le groupe Eurocom.

Le caractère passionné du débat pourrait provenir d'un certain paradoxe, révélateur de ce qui, aux yeux de certains, serait une sorte de "gentleman agreement".

Il est en effet paradoxal que, jusqu'à une date récente, la concurrence la plus vive se soit située au niveau des agences et non à celui des centrales d'achat.

En 1987, le Conseil de la Concurrence notait que :

"La relative inertie du marché de l'achat d'espace, en comparaison avec l'intense concurrence qui règne sur le marché de la création publicitaire, pourrait être imputable à l'établissement d'accords de non-belligérance, établis entre les plus gros opérateurs du marché, puis étendus sous l'effet conjugué des pressions, de l'intérêt ou des alliances objective".

C'est vraisemblablement cet équilibre précaire qui a été rompu par le rapprochement, à l'automne 1989, d'Eurocom (Havas) et de la société W.C.R.S. Plc qui détient 100 % de Carat, premier réseau français d'achat d'espace publicitaire.

a) La demande d'Eurocom au ministère de la Concurrence

Usant de l'article 40 de l'ordonnance de 1986 qui prévoit que "tout projet de concentration ou toute concentration ne remontant pas à plus de trois mois peut être soumis au Ministre chargé de l'Economie par une entreprise concernée", le groupe Eurocom a saisi le 6 mars 1990 le Ministre d'une procédure complexe de concentration qu'il convient de rappeler :

Les relations entre Eurocom et W.C.R.S. datent de décembre 1987, lorsque le premier prend une participation de 20 % dans W.C.R.S. advertising, lequel acquiert 49 % de Béliet dont Eurocom détenait 100 % depuis 1986.

Cette fédération d'agences est chapeautée par deux holdings, l'une qui couvre l'Europe est contrôlée par Eurocom à 51 % via sa filiale Béliet, l'autre qui couvre le reste du monde est contrôlée par W.C.R.S. à 80 %.

Par la suite, le 19 mai 1988, WCRS est entrée dans le capital de Carat SA à hauteur de 50 % au travers de Carat holding SA, le reste étant toujours contrôlé par la société de MM. Francis et Gilbert GROSS, la S.F.E.C. (Société financière européenne de Communication).

Enfin, le 15 décembre 1989, trois accords étaient signés :

- 1) accord Eurocom/W.C.R.S. Advertising, par lequel la participation d'Eurocom passe de 20 à 60 % avec fusion des réseaux désormais dénommés E.W.D.B. L'accord H.D.M.-Young et Rubicanf-Dentru est exclu du rapprochement avec W.C.R.S.
- 2) W.C.R.S. Plc fait passer sa participation de 50 à 100 % dans Carat holding SA pour un prix de 833 millions de francs dont 333 millions de francs par échange d'action et 500 millions de francs sous forme d'obligations payables entre 1990 et 1993 dont une partie est convertible en actions.
- 3) La S.F.E.C. rétrocède à Eurocom 10 % du capital de W.C.R.S. acquis en phase deux et regroupe le restant de ses actions dans une société de portefeuille S.F.E.C. 2.

En 1990, Eurocom a racheté à S.F.E.C. 2 une partie supplémentaire pour aboutir à 14,9 % de W.C.R.S. Plc. Carat holding SA et S.F.E.C. 2 fusionneront pour simplifier les structures en une nouvelle entité Carat SA holding.

Eurocom et S.F.E.C. 2 possèdent à la suite de ces opérations 29,8 % de W.C.R.S. Or, Eurocom a pris le contrôle total de W.C.R.S. advertising.

Enfin, le réseau Carat a vocation à traiter l'ensemble de l'achat d'espace du groupe.

C'est sur ce mécanisme complexe et ses conséquences qu'en application de l'article 38 de l'ordonnance de 1986 le Ministre de

l'Economie a demandé l'avis du Conseil de la Concurrence sur ce point.

b) *L'avis du Conseil*

L'avis 90-A-10 du Conseil de la Concurrence, relatif au projet de concentration entre les groupes Eurocom, W.C.R.S. Plc, Carat Espace dans le secteur de la communication publicitaire, a été publié au bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du 4 septembre 1990.

Après avoir consulté le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, qui s'est prononcé contre la concentration projetée (La lettre du C.S.A. n° 12 - septembre 1990), le Conseil de la Concurrence reconnaît que l'opération prévue est bien une concentration aux termes de l'article 39 de l'ordonnance du 1er décembre 1986.

Il distingue ensuite l'incidence de la constitution du réseau international sur le marché français et reconnaît qu'il ne porte pas atteinte à la structure concurrentielle en France.

Cette constatation ne s'applique pas à l'achat d'espace pour lequel le Conseil souligne que :

"La demande d'espace publicitaire en France est caractérisée par l'importance du rôle des centrales d'achat d'espace et par une forte concentration de la demande émanant de ces centrales. En 1989, les centrales achetaient environ 80 % des espaces, le surplus des achats étant le fait des annonceurs et des agences de publicité pour le compte de leurs clients. Les trois principales centrales, Carat, Publi Média Service et Eurocom, représentaient respectivement 17,2 %, 16,8 % et 14,7 % du volume de l'achat d'espace, soit au total 48,7 % de l'achat d'espace publicitaire. Si les parties à l'opération soutiennent, en se fondant non sur le volume de leurs achats mais sur la facturation de ces volumes, que leur part en valeur du marché n'était que de 13,1 % pour Carat et 8,7 % pour Eurocom, cette évaluation sous-estime leur poids réel sur le marché et rend simplement compte du fait qu'en raison du volume très important de leurs achats d'espace, elles étaient à même d'obtenir des ristournes plus élevées de la part des supports que nombre d'autres acheteurs d'espaces.

L'offre d'espace publicitaire est nettement moins concentrée que la demande. La régie la plus importante, TF 1 Publicité, offrait en 1989 un volume d'espace égal à 12,5 % de l'ensemble de l'offre ; une seule autre régie, I.P. RADIO, qui assure la vente de l'espace publicitaire de R.T.L., offrait

un volume supérieur à 5 % de cet ensemble ; Havas Régie, troisième régie publicitaire, détenait une part égale à 4,6 % du marché ; au total, les trois régies les plus importantes représentaient environ 23 % de l'offre. cependant que 800 régies extérieures aux supports n'occupaient ensemble que 20 % du marché.

La concentration de l'activité d'achat d'espace de Carat et d'Eurocom sur le marché français se traduirait par l'émergence d'une centrale dont la puissance serait, en volume, de l'ordre du double de celle de sa plus grande concurrente. La part représentée par les achats de Carat en France, tous médias confondus, passerait à 32 % alors que la part détenue par les plus gros acheteurs d'espaces en République fédérale d'Allemagne et au Royaume-Uni, les deux plus importants marchés européens, ne sont, respectivement, que de 7,4 % et 13,5 %. En outre, la part des achats d'espace de Carat en France serait, pour certains médias, largement supérieure à la proportion de 32 % susmentionnée ; ainsi, la somme des parts des achats d'espace publicitaire d'Eurocom et de Carat serait comprise entre 33,6 et 46,5 % pour la radio, entre 35,9 et 54,2 % pour le cinéma, entre 35,7 et 43 % pour la télévision, entre 22,9 et 27,4 % pour l'affichage, entre 22 et 32,7 % pour la presse. Enfin, la part des trois principales centrales, qui seraient alors par ordre de taille décroissante Carat, Publi Média Service et The Media Partnership, s'établirait à près de 64 % du volume total d'espace.

Il résulte de l'ensemble de ces facteurs que la concentration envisagée serait de nature à provoquer un grave déséquilibre du marché national de l'achat d'espace, à tout le moins dans d'importants segments de ce marché.

En particulier, la puissance nouvelle qu'elle conférerait à Carat lui permettrait de peser, plus fortement qu'à l'heure actuelle, sur la liberté des choix économiques des supports et des annonceurs, et d'accroître, comme l'a relevé dans son avis le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, la dépendance des chaînes de diffusion en matière financière, voire de programmation".

Le Conseil précise que "Carat et Eurocom émettent des doutes sur le lien qui existerait entre l'augmentation de la puissance des centrales d'achat et le risque d'accroissement artificiel des tarifs des supports sur le marché français de l'espace publicitaire" en faisant valoir qu'à supposer qu'un tel lien existe "ce phénomène d'inflation tarifaire se serait déjà produit dans le passé notamment du fait de l'action de Carat".

Mais il estime "qu'il ressort des éléments chiffrés fournis par Carat qu'en valeur constante les tarifs des principaux supports, notamment la presse écrite et la télévision, ont augmenté plus rapidement en France que dans les pays, tels que la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni, dans lesquels le rôle des centrales d'achat d'espace est moins développé qu'en France ; que ces mêmes données révèlent qu'en Italie, où les centrales ont une position comparable à ce qu'elles occupent en France, les augmentations de tarifs ont été du même ordre de grandeur ; qu'à tout le moins ces constatations n'infirmement pas l'éventualité d'une limitation de la concurrence par les prix du fait de la concentration projetée".

Le Conseil fait enfin remarquer que "s'il apparaît que la société Carat a, dans les années récentes, développé des outils méthodologiques lui permettant d'offrir à ses clients, annonceurs ou agences de publicité, des services d'optimisation du choix des supports, cette circonstance n'est pas de nature à éliminer les effets anticoncurrentiels de la concentration envisagée ; qu'en effet si, grâce à ces outils, les annonceurs ou les agences qu'ils ont choisis peuvent connaître avec précision l'efficacité relative des différents supports dans lesquels ils envisagent de faire de la publicité, il n'en reste pas moins que les annonceurs doivent également tenir compte du coût des espaces, lequel dépend des conditions négociées par la centrale d'achat d'espace et de la mesure dans laquelle celle-ci répercute ou non aux annonceurs les ristournes qu'elle a obtenues des supports ; qu'ainsi compte tenu du fait que la centrale contrôle, sans que les annonceurs puissent en juger, l'un des éléments fondamentaux de la décision de ces derniers, elle conserve la possibilité d'orienter leurs choix, puissance que la concentration projetée risque d'accroître".

Au regard de l'article 41 de l'ordonnance de 1986 qui permet au Conseil d'apprécier si les effets de la concentration sur la compétitivité économique ne sont pas de nature à atténuer les atteintes portées à la concurrence, le Conseil relève que tant la fusion des réseaux que celle de l'achat d'espace à l'étranger sont de nature à rendre le groupe Eurocom plus agressif sur le marché international. En revanche, pour le marché national, la fusion de l'achat d'espace ne se justifie pas et ne constitue pas une condition nécessaire au développement des entreprises intéressées.

En conclusion, le Conseil indique : "qu'il y a lieu de subordonner l'approbation de l'opération notifiée à la condition qu'Eurocom et Carat ne fusionnent pas leurs réseaux d'achat d'espace en France, cette condition pouvant faire l'objet à l'avenir d'un nouvel examen en cas de modification substantielle des conditions d'exercice des activités d'achat d'espace sur le marché national".

Cet avis a permis au Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget de prendre un arrêté du 3 septembre 1990 (BO de la

concurrence page 349) relatif à une concentration dans le secteur de la communication audiovisuelle.

c) L'arrêté du 3 septembre 1990

Le Ministre de l'Economie n'est pas tenu de suivre les avis du Conseil de la Concurrence. Toutefois, la publication simultanée des avis et arrêtés a pour but de permettre de juger l'adéquation entre les deux.

De fait, l'arrêté du Ministre, s'il reprend l'essentiel de l'argumentation du Conseil, introduit une exception génératrice d'ambiguïté et qui demande interprétation.

Le Ministre interdit bien le regroupement de l'achat d'espace en France mais ajoute :

"Considérant que, sous peine de compromettre les objectifs de l'opération projetée, cette condition ne doit pas s'appliquer dans le cas où sont proposés à l'achat des espaces publicitaires demandés par des annonceurs internationaux et couvrant à la fois la France et plusieurs autres pays".

Cette exception à la règle simple posée par le Conseil de la Concurrence a justifié le 13 septembre 1990 une question écrite de notre collègue, Xavier de VILLEPIN.

Dans sa réponse du 21 février 1991, le Ministre de l'Economie a indiqué :

"Cette disposition, exempte d'ambiguïté, est de nature à prévenir la constitution, sur le marché français, d'une puissance d'achat incompatible avec la protection de l'indépendance des supports. L'arrêt susvisé précise que cette interdiction ne s'applique pas dans les cas où sont proposés à l'achat des espaces publicitaires demandés par les annonceurs internationaux et couvrant à la fois la France et plusieurs autres pays. Cette dérogation à la règle de séparation des achats est donc subordonnée à la réalisation d'une double condition : que la demande d'achat d'espaces émane d'annonceurs internationaux, c'est-à-dire de sociétés réalisant à l'étranger un investissement publicitaire significatif, en volume ou en proportion de l'ensemble de leur effort de communication que l'offre d'espaces émane de supports dont les zones de diffusion couvrent réellement et intégralement la France et plusieurs autres pays, telles que les chaînes de télédiffusion par satellites ou les titres de presse à vocation

internationale, à l'exclusion naturellement des supports dont la diffusion à l'extérieur du territoire national présente un caractère accessoire ou marginalement transfrontalier. Tout échange d'informations ou d'harmonisation des stratégies de négociation entre les deux sociétés qui irait au-delà de la limite ainsi tracée est susceptible d'être sanctionné sur le double fondement de l'article 7 et de l'article 44 de l'ordonnance du 1er décembre 1986.

L'administration veillera à la stricte application de l'arrêté par les sociétés concernées. L'ordonnance du 1er décembre 1986 ouvre des voies d'action aux entreprises qui s'estimeraient victimes d'ententes illicites, d'abus de position dominante ou d'abus de dépendance économique de la part des sociétés se livrant à l'achat d'espace publicitaire".

d) Les réactions des professionnels

La décision du Ministre de l'Economie est approuvée par Eurocom et Havas. Dans un communiqué du 5 septembre 1990, Eurocom qualifiait la décision de "sage", malgré la "limitation" de l'arrêté. *"Eurocom et Carat ne peuvent pas regrouper leurs activités en France pour les budgets traités uniquement dans le cadre national",* explique Eurocom. En revanche, en pouvant négocier ensemble l'achat d'espace d'une campagne internationale sur plusieurs pays d'Europe et aussi sur la France, cela *"évite que certains clients internationaux",* soucieux d'avoir un seul interlocuteur pour leurs achats d'espaces, *"ne s'adressent à des groupes concurrents étrangers faute de pouvoir inclure la France dans leur schéma international",* ajoute Eurocom. *"Cette opération dans son ensemble permet de constituer le seul pôle européen d'origine française capable de pouvoir lutter à armes égales dans l'achat d'espace face à la domination des grands groupes américains en Europe",* conclut Eurocom.

M. Alain du POUZILHAC, Président d'Eurocom, indiquait dans "La Tribune de l'Expansion" du 6 septembre 1990 :

"La définition d'un budget international est donc claire. Dès qu'il y a une campagne internationale de la part d'un annonceur français ou étranger, dont l'achat d'espace est effectué dans plusieurs pays, Carat et Eurocom peuvent la traiter conjointement. C'est le sens de l'arrêté pris par Pierre BEREGOVY, et le fait qu'il y ait des interprétations divergentes au sein même du ministère des Finances et de l'Economie n'y change rien.

Mais l'espace acheté doit être également international et au ministère des Finances, comme chez certains de vos concurrents, on semble considérer que très peu de médias répondent à ce critère...

Quand je relis l'arrêté, je ne vois trace nulle part d'une quelconque référence aux médias. Du moins, ce n'est pas notre interprétation. On s'est battu pour que, face aux conglomérats américains, on dispose des mêmes chances pour traiter nos clients internationaux. Dans ce sens, la décision du Ministre nous donne pleine satisfaction".

De son côté, M. Pierre DAUZIER, Président directeur général du Groupe Havas, indiquait au "Figaro" du 12 septembre 1990 :

"Je considère que l'arrêté qui a été pris est totalement clair. Il enjoint à Carat et à Eurocom de ne pas regrouper leurs activités d'achat d'espace en France. Je suis d'autant plus satisfait qu'il aurait été absurde de notre part de demander au Ministre des Finances de nous accorder une concentration avec Carat, compte tenu de nos importantes parts de marché respectives dans le domaine de l'achat d'espace.

Reste qu'un autre communiqué du ministère des Finances précise que l'arrêté concerne les "media transnationaux" et les annonceurs "désirant mener des campagnes publicitaires internationales". Voici la définition de "transnational" donnée par le "Larousse": "Se dit d'un organisme, d'une entreprise qui déborde par son activité ou son influence le cadre national". Je pense que la plupart des supports sont transnationaux. Je peux lire "Le Monde" ou "Le Figaro" à l'étranger. TF 1 peut être regardée en Belgique ou en Suisse. Europe 1, R.T.L., R.M.C. ou Sud-Radio sont toutes captées dans plusieurs pays. Même chose pour certains afficheurs qui sont présents dans plusieurs pays d'Europe. Conclusion : pour moi, ce texte ministériel, qui a été mûrement réfléchi, ne pose pas de problèmes d'interprétation. Il suffit de l'appliquer".

Cette interprétation, qui ne fait l'objet d'aucun commentaire officiel de la part des pouvoirs publics, est vivement contesté par M. Maurice LEVY, Président du directoire de Publicis :

"On peut le comprendre, car il y a une ambiguïté dans la rédaction du texte communiqué par le ministère de l'Economie et des Finances. Il y a surtout une interprétation, d'ores et déjà faite par les responsables d'Eurocom, qui est extraordinairement extensive. A partir de là, on sent bien que la bonne décision eût été de suivre purement et simplement l'avis du Conseil de la

Concurrence. Qu'entend-on exactement par "budget international"? Comment définit-on les "espaces", les médias "couvrant à la fois la France et plusieurs autres pays"? Si j'étais trivial, je dirais que c'est de la "bouillie pour les chats"! Quand on demande une interprétation au ministère des Finances, on nous répond qu'il s'agit de supports qui, comme "Elle", "Vogue"... , sont édités dans plusieurs pays. De ce fait, des médias comme "L'Express", TF 1..., sont hors du champ concerné. Mais, quand on entend les dirigeants d'Eurocom, ils s'engouffrent dans la brèche en affirmant qu'Europe 1, TF 1, "Le Monde", et pourquoi pas "Le Petit Bleu d'Agen", font partie des médias internationaux..."

"Libération" du 6 septembre 1990

La position des uns et des autres est donc figée en 1991 dans l'attente de l'interprétation qui sera retenue dans les faits par Eurocom et Carat.

Votre Rapporteur souligne avec gravité qu'une grande vigilance est nécessaire. Le risque existe en effet que la position dominante du nouvel ensemble n'ait une incidence sur la liberté de la presse dans notre pays.

Comme le soulignait excellemment M. de VILLEPIN :

"A l'heure de l'internationalisation des marchés, on peut légitimement s'interroger sur les risques d'abus de position dominante que porte en germe cette décision, notamment en ce qui concerne la liberté et l'indépendance rédactionnelle de la presse"

"Il lui demande en conséquence de bien vouloir lui indiquer les dispositions qu'il a prises pour que soit entreprise au plus vite une réflexion à la lumière de cette affaire, avec l'ensemble des partenaires intéressés, afin que soit garantie, par voie législative ou réglementaire, l'indispensable indépendance des organes de presse faisant de plus en plus appel à la publicité pour assurer l'équilibre financier de leurs entreprises".

Dans sa réponse, M. BEREGOVY indiquait succinctement que *"le Gouvernement estime que l'ensemble de ces dispositions est de nature à préserver l'indépendance financière et rédactionnelle de la presse et des organes de communication audiovisuelle"*.

Cet avis n'est toutefois partagé ni par le C.S.A. ni par le Conseil de la Concurrence.

L'ensemble de ce débat risque de n'avoir qu'un intérêt théorique puisque très récemment la presse s'est fait l'écho de la possibilité d'un divorce entre Eurocom et Carat ("La Tribune de l'Expansion" du 29 mai 1991, "CB News" du 3 juin 1991). Les déclarations de M. Pierre DAUZIER à "L'Express" du 6 juin 1991 éclairent le débat sous un jour intéressant. Après avoir pris la défense des centrales d'achat sur leur principe, il indique : *"s'il s'avérait en revanche que les centrales d'achat d'espace n'étaient faites que pour étrangler les médias, je serais le premier à m'y opposer. Et de la manière la plus catégorique. De la même façon si demain Carat Espace changeait de cap, je demanderais à Alain de POUZILHAC de réexaminer attentivement ses rapports avec cette centrale"*.

4. Quelles améliorations pour le marché publicitaire ?

L'ensemble du débat qui vient d'être rappelé permet de constater l'existence d'une situation indéniablement grave et préoccupante qualifiée hors de nos frontières de *"maladie française"*.

Compte tenu du poids des différents intervenants (agences, supports, annonceurs, centrales) et de l'opacité des procédures, il existe bien une espèce de loi du silence.

Cette loi est à dire vrai de plus en plus violée mais par des dénonciations unilatérales sans qu'aucune proposition constructive ne soit avancée.

Le Conseil de la Concurrence, dans son avis de 1987, a rappelé que la législation générale était largement applicable et qu'il convenait de s'y conformer.

Une réglementation est difficile. Pour ne prendre qu'un exemple, lever l'ambiguïté introduite par l'arrêté du 3 septembre 1990 sur la concentration Carat-W.C.R.S.-Eurocom, avec la notion de support transnational avancée par M. DAUZIER en interprétation de l'arrêté, consisterait à énumérer ces supports... ce qui est matériellement possible mais extrêmement fluctuant et contestable.

Il manque donc une sorte de code de déontologie. Dans cet esprit, il est intéressant de rendre compte des propositions de M. Bernard ROUX, Président du groupe R.S.C.G.

$$EI - 3H + N2C + D = 0 + C = RO + EI$$

M. Bernard ROUX a résumé, avec cette formule, la situation de blocage du marché :

- les 3 H sont Havas, Hersant et Hachette,
- N2C est la négociation à deux chiffres,
- D le différentiel,
- O l'opacité,
- C la concentration,
- RO la rémunération occulte
- EI l'enrichissement des intermédiaires.

Fort de cette constatation, M. ROUX préconise un ensemble de mesures destinées à rétablir la confiance en rendant transparent le marché :

1. diminuer les tarifs de :

- 37 % pour la radio
- 25 % pour l'affichage
- 25 % pour les magazines
- 25 % pour la presse quotidienne nationale
- 15 % pour La Cinq et M 6
- 10 % pour les autres télévisions.

2. ramener la commission d'agence de 15 à 5 %, ce qui servirait à rémunérer le média-planning, l'optimisation média et l'achat média.

3. plafonner le dégressif de quantité (différentiel, surcommissions, etc...) à 5 % pour un volume plafonné à 5 % du total des recettes publicitaires du support.

Selon M. ROUX, qui expliquait ces mesures dans CB News du 24 septembre 1990, en *"évacuant le quantitatif qui nous pourrit la vie et rend les annonceurs méfiants, on pourra consacrer avec les médias nos forces, notre talent et nos idées en qualitatif"*.

CONCLUSION

L'autruche, animal tutélaire de l'audiovisuel public

A l'époque où les totems et les animaux tutélaire réapparaissent sous la forme de pin's ou de logos, nous devrions attribuer chaque année un pin's représentatif de l'audiovisuel public.

En 1986, cela aurait pu être le hemmings avec son goût prononcé du suicide. On pourrait également -comme M. CHARASSE semble le penser- songer au glouton.

Indiscutablement, c'est maintenant l'autruche qui s'impose.

Une autruche, cela va sans dire, la tête profondément enfouie dans le sol si le danger pointe ; rassurée par cette quiétude obscure, sûre de sa tranquillité dès lors qu'elle s'est construite un monde artificiel qui lui paraît sans limite...

Plus sérieusement, en terminant ces analyses, votre Rapporteur se doit de constater que, jusqu'à présent, les gouvernements successifs n'ont que fort peu tenu compte des avis du Sénat. Ce serait une intéressante nouveauté s'il en allait autrement ! (1)

(1) Le Rapport de printemps présenté le jeudi 13 juin 1991 à la Commission des Finances du Sénat réunie sous la Présidence de M. Christian PONCELET, M. Roger CHINAUD étant Rapporteur Général, est exceptionnellement volumineux. Cela s'explique par la précipitation des événements et le changement des responsables. Il a paru en effet et pour cette raison indispensable de dresser un état des lieux, aussi complet que possible, comportant l'essentiel des références disponibles.