

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

Rattachée pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 février 1982.
Enregistrée à la Présidence du Sénat le 23 février 1982.

PROPOSITION DE LOI

portant réforme de l'audiovisuel,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le service public de la Radiodiffusion-Télévision française connaît une nouvelle crise : crise de défiance du pouvoir ; crise de confiance des auditeurs et, plus encore, des téléspectateurs.

Une réforme est annoncée depuis plus de neuf mois. Elle risque, pour notre radio et notre télévision nationales, d'être celle de la dernière chance.

Au moment où la réflexion gouvernementale sur cette importante question semble piétiner, il a paru indispensable à un sénateur, rapporteur spécial du budget de la R. T. F. depuis plus de huit ans, et rapporteur de la Commission sénatoriale d'enquête sur la télévision de juin 1979, de rappeler les observations formulées au fil des ans dans les rapports de la Haute Assemblée et de présenter des propositions cohérentes pour rénover un service public aujourd'hui malade.

En dépit des réformes réalisées, trois en dix-huit ans (la loi du 27 juin 1964 instituant l'Office de radiodiffusion-télévision française, la loi du 3^e juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion-télévision française, la loi du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision), le service public de la radiodiffusion-télévision française ne connaît toujours pas un fonctionnement satisfaisant.

L'expérience acquise par le Sénat dans ce domaine au cours de cette période (une commission de contrôle en 1967, une mission d'information en 1971 et une commission d'enquête en 1979) autorise un constat qui peut être dressé en trois points :

— l'indépendance du service public de la R. T. F. n'est pas reconnue et garantie ;

— la qualité des programmes ne cesse sur une longue période de se détériorer, surtout sur le plan culturel ;

— la gestion du système audiovisuel français manque de rigueur.

Chaque changement politique paraît entraîner une réforme de la R. T. F. ; c'est une conséquence du système né des institutions de la V^e République et qui, pour certains, peut paraître normale : si l'on change les hauts fonctionnaires (d'autorité, de représentation, etc.), pourquoi n'agirait-on pas de même avec les responsables, les animateurs, les journalistes, etc., en bref, tout ce et tous ceux qui comptent à la R. T. F. ? Doit-on pour autant s'approprier la R. T. F. pour en faire un appendice aux appareils des partis au pouvoir ? Assurément non. Mais si l'on pousse l'analyse, peut-on honnêtement mettre le seul pouvoir politique en cause ? C'est à cette question capitale qu'il faut répondre avant tout. Car, si le pouvoir politique est seul en cause, il faut faire un type de loi ;

en revanche, s'il n'est pas seul en cause, il faut faire un texte différent. C'est la seconde hypothèse qui est la bonne. A côté du pouvoir politique, il existe des pouvoirs parallèles qui sont nés de la prolifération cancéreuse des postes et des fonctions dont est victime la R. T. F. ! Aucun Ministre de tutelle d'aucun Gouvernement n'a su, à temps, prendre les mesures nécessaires pour que la radio-télévision française soit un outil de communication à la hauteur des possibilités nationales en hommes, en talents et en moyens. Les raisons en sont multiples :

- le copinage (y compris les intérêts croisés) ;
- l'utilisation laxiste des deniers publics ;
- les « strates » issues des changements de gouvernements ou, plus simplement, d'équipes au pouvoir ;
- le blocage résultant des situations acquises ;
- le corporatisme exacerbé que l'on nomme pudiquement : pesanteurs sociologiques ou pesanteurs professionnelles.

C'est donc à ces causes profondes des maux de l'audiovisuel, spécifiques à notre pays, qu'il faut s'attaquer au nom des droits du public et, par conséquent, au nom de la démocratie, car si l'on veut à la démocratie politique ajouter la dimension sociale et la dimension économique, pourquoi ne pas l'étendre à l'audiovisuel, reconnaissant ainsi tout à la fois les droits de ceux qui regardent la télévision et de ceux qui la font ?

Cette démarche suppose en premier lieu une nouvelle organisation du service public de la R. T. F. qui puisse assurer son indépendance à l'égard de tous les pouvoirs. Une Haute Autorité de l'audiovisuel, dont les mandats des membres seront exclusifs de tout autre, de laquelle dépendent tous les organismes de radio, de télévision, de création, de production, de diffusion et de conservation assume les fonctions de contrôle de gestion, de coordination, d'harmonisation, de planification des programmes et des investissements.

Elle perçoit et répartit les moyens financiers nécessaires aux différents organismes du service public.

En plus de la responsabilité exercée sur l'ensemble du système audiovisuel public national, la Haute Autorité assure l'indépendance des organes de la R. T. F. Ainsi, désigne-t-elle, au lieu de l'Etat, deux des sept membres des conseils d'administration des sociétés filiales, dont le président directeur général.

Le conseil d'administration de la Haute Autorité exerce les prérogatives de l'assemblée générale des actionnaires.

Au fil des réformes de l'audiovisuel, trois questions ne semblent pas avoir trouvé de réponses adaptées : l'une ayant été mal réglée, les deux autres négligées.

La première est la place reconnue à la création audiovisuelle. Il est proposé d'instituer une société nationale de création audiovisuelle, dotée d'un fonds alimenté par une taxe parafiscale sur les nouveaux modes de reproduction de l'image et du son, dispositif qui vient compléter les mesures préconisées dans la proposition de loi (Sénat n° 151) tendant à favoriser la création audiovisuelle.

La seconde question est celle de la démocratisation du service public de la R. T. F. Certes, le Parlement exerce un contrôle vigilant, notamment par l'intermédiaire de la Délégation parlementaire pour la radiodiffusion-télévision française dont les pouvoirs seraient renforcés. Mais il convient d'associer les téléspectateurs à la gestion de ce service public. Ainsi, élisent-ils deux membres du conseil d'administration de la Haute Autorité et expriment-ils chaque année un jugement sur la qualité des programmes dont l'incidence financière ne sera pas négligeable.

La troisième et dernière question est celle de l'expression locale. Outre la radio décentralisée de service public, la télévision régionale et les radios locales privées, il convient d'envisager la création de télévisions locales privées. Un fonds, appelé fonds d'expression locale, alimenté par un prélèvement sur les recettes publicitaires de la télévision de service public, assurerait le financement de ce nouveau mode de communication.

Les usagers doivent trouver un droit de cité à la radio et à la télévision.

L'institution d'un médiateur, agissant en liaison avec la Haute Autorité, permettra de prendre en considération leurs observations sur le fonctionnement du service public. Le médiateur sera également habilité à recevoir les plaintes des associations, partis politiques, syndicats et organisations professionnelles, relatives aux manquements au code de l'audiovisuel, à les instruire et à les transmettre, le cas échéant, à la Haute Autorité.

La présente proposition n'aborde pas deux problèmes qui seront liés, de façon croissante, dans les prochaines années : le monopole et la diffusion au moyen de techniques nouvelles.

Indépendamment des choix politiques qui seront exercés, l'avenir dira que le maintien du premier ne résistera pas à l'extension des secondes. La notion de monopole est, par conséquent, appelée à céder la place à celle de service public.

C'est pourquoi, dans un premier temps, il nous est apparu indispensable de rénover l'outil que constitue le service public de l'audiovisuel.

Au moment où va s'engager cette réflexion sur le nouveau statut de l'audiovisuel français, trois considérations doivent être rappelées :

1° Le service public de l'audiovisuel n'est pas soumis aux impératifs de la rentabilité, mais il doit l'être aux règles de la rigueur car il est financé par les impôts qu'acquittent les citoyens et ceux-ci ne sauraient tolérer de dépenses somptuaires ou inutiles faites à leurs dépens ;

2° Pour mériter son titre de service public, la R. T. F. doit répondre aux vrais besoins du pays en le distrayant sans l'avilir, en l'informant sans le manipuler, en le cultivant sans le déformer. Pour s'assurer qu'elle le fait, elle doit tenir compte des avis des utilisateurs, mais aussi de ceux qui les représentent au Parlement tout en prenant à tout moment les mesures qui s'imposent pour garder le cap ;

3° Le service public de l'audiovisuel appartenant à la nation, toute tentative d'appropriation par des individus, des partis ou des clans doit être conjurée. Elle ne peut l'être que si la vigilance du Parlement trouve les échos nécessaires auprès des pouvoirs publics garants de la qualité et de l'honneur du service public.

C'est dans cet esprit que vous est soumise la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

TITRE PREMIER

ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'AUDIOVISUEL

SECTION 1. — *La Haute Autorité.*

Article premier.

Il est créé sous la dénomination de Haute Autorité un établissement public national de l'audiovisuel. La Haute Autorité oriente l'exécution du service public de l'audiovisuel. Elle est garante de son indépendance. Elle veille au développement de la création. Elle assure le respect des dispositions relatives à sa démocratisation.

Art. 2.

La Haute Autorité regroupe les participations de l'Etat dans les sociétés chargées de l'exécution du service public de l'audiovisuel.

Elle exerce dans les domaines de la gestion économique et financière des sociétés filiales le contrôle général effectué par l'actionnaire principal d'un groupe de sociétés.

Elle s'assure qu'une planification des investissements et de la production garantisse le meilleur emploi des moyens disponibles dans les sociétés filiales.

Elle reçoit et répartit, sous réserve des dispositions de l'article 26, le produit de la redevance et de la publicité.

Le Service de la redevance, les Services chargés des sondages et de l'observation des programmes, la Régie française de publicité lui sont directement rattachés.

Elle met en œuvre la coordination des programmes.

Elle définit dans des cahiers des charges les obligations respectives de chaque organisme.

Elle exerce une mission d'orientation dans le domaine des techniques nouvelles.

Elle attribue les fréquences nécessaires aux stations de radio et de télévision locales privées prévues aux articles 18 et 19.

**SECTION 2. — Les organismes
de la radiodiffusion-télévision française.**

Art. 3.

Une société nationale est chargée de la conception et de la programmation des émissions nationales, régionales et locales de radiodiffusion.

Art. 4.

Deux sociétés nationales sont chargées de la conception et de la diffusion de programmes nationaux de télévision.

Une troisième société nationale regroupe et coordonne, en liaison avec les collectivités territoriales concernées, les sociétés régionales de télévision créées par la présente loi selon des modalités définies par décret.

Art. 5.

Une société nationale réalise des productions en vidéo et en film. Elle a pour mission première, sous l'égide de la Haute Autorité, et en concertation avec les autres sociétés filiales de celle-ci, de répondre aux besoins des sociétés nationales de télévision.

Art. 6.

L'Institut national de l'audiovisuel est chargé de la recherche dans le domaine audiovisuel, de la formation professionnelle et de la conservation, ainsi que de la valorisation des archives sonores et télévisuelles.

Art. 7.

Le conseil d'administration de chaque société et des deux établissements publics comprend sept membres nommés pour six ans : deux représentants de l'établissement public de l'audiovisuel national, deux parlementaires, une personnalité de la presse écrite, un représentant du personnel et une personnalité du monde culturel, désignée par l'Institut de France.

Les fonctions de l'assemblée générale des actionnaires sont exercées pour chaque organisme par le conseil d'administration de la Haute Autorité.

Art. 8.

Un établissement public de diffusion est mis à la disposition de la Haute Autorité par le Ministre chargé des P. T. T. Il assure la diffusion des programmes de radio et de télévision en France et vers l'étranger.

Art. 9.

Chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, le Parlement, sur le rapport d'un membre de chacune des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat ayant les pouvoirs de rapporteur spécial, autorise la perception de la redevance pour droit d'usage des postes de télévision, la répartition du produit de la redevance entre les différents organismes, le montant des recettes publicitaires pour l'année à venir et les modifications proposées aux dispositions annuelles des cahiers des charges.

TITRE II

L'INDEPENDANCE DE L'AUDIOVISUEL

Art. 10.

La Haute Autorité élabore un Code de l'audiovisuel en vue d'établir les conditions de mise en œuvre des missions du service public de l'audiovisuel prévues à l'article premier, et l'adapte en tant que de besoin.

Ce code précise les règles déontologiques nécessaires au respect de l'indépendance du service public de l'audiovisuel.

Art. 11.

La Haute Autorité exerce, sous le contrôle des juridictions administratives, un pouvoir disciplinaire à l'occasion des manquements au Code de l'audiovisuel.

Art. 12.

La Haute Autorité dépose chaque année devant le Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances relatif au respect de l'indépendance de l'audiovisuel.

Elle émet, sur saisine du médiateur de l'audiovisuel ou de sa propre initiative, des avis sur le respect de l'indépendance du service public de l'audiovisuel par les sociétés de programme de télévision ou de radiodiffusion.

Ces avis sont publiés au *Journal officiel* ; ils font également l'objet de communications télévisées et radiodiffusées.

Art. 13.

Le conseil de la Haute Autorité est composé de douze membres nommés pour six ans :

- trois membres par le Président de la République ;
- un membre par le président du Sénat ;
- un membre par le président de l'Assemblée Nationale ;
- un membre par le Conseil d'Etat ;
- un membre par la Cour des Comptes ;
- deux membres représentant le monde culturel par l'Institut de France ;
- deux membres sont élus par les usagers suivant les dispositions de l'article 25 ;
- un membre représente la presse écrite.

TITRE III

LA CREATION AUDIOVISUELLE

Art. 14.

Il est institué une Société nationale de création audiovisuelle et un Fonds d'incitation à la création audiovisuelle.

Art. 15.

La Société nationale de création audiovisuelle est chargée, sous le contrôle de la Haute Autorité et en liaison avec les sociétés de programme, la Société de production et l'industrie cinématographique, d'encourager la création au sein du service public de l'audiovisuel.

Art. 16.

La Société nationale de création audiovisuelle gère les fonds d'incitation à la création audiovisuelle.

Le fonds est alimenté par un droit proportionnel de 2 % perçu sur le prix de vente des appareils et des supports matériels de reproduction de l'image et du son.

Art. 17.

L'Institut national de l'audiovisuel reçoit une dotation préci-putaire prélevée sur le produit de la redevance. Il peut recevoir une subvention du Ministère de la Culture.

TITRE IV

L'EXPRESSION LOCALE PRIVEE

Art. 18.

L'expression locale privée est assurée par des stations privées de radio conformément à la loi du 9 novembre 1981.

Art. 19.

Des stations de télévision locales privées sont créées en déro-gation au monopole de télédiffusion et selon des modalités précisées par décret.

Art. 20.

Le financement de ces stations de radio et de télévision locales privées est assuré par un fonds, appelé Fonds d'expression locale, alimenté par un prélèvement sur les recettes publicitaires de la télévision de service public. Le taux de ce prélèvement et le fon-ctionnement de ce fonds seront déterminés selon des modalités définies par décret.

TITRE V

LA DEMOCRATISATION DE L'AUDIOVISUEL

SECTION 1. — *La Délégation parlementaire.*

Art. 21.

La Délégation parlementaire instituée à l'article 4 de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 exerce au nom du Parlement une mission permanente d'information et d'investigation sur les organismes et les domaines concernés par la présente loi.

Sur sa demande, ses avis font l'objet de communications télévisées et radiodiffusées.

SECTION 2. — *Le médiateur de l'audiovisuel.*

Art. 22.

Un médiateur de l'audiovisuel est nommé par le Président de la République en Conseil des Ministres.

Art. 23.

Le médiateur est chargé de recevoir les plaintes et observations des usagers relatives au fonctionnement du service public de l'audiovisuel.

Il adresse chaque année à la Haute Autorité et à la Délégation parlementaire un rapport sur les saisines dont il a été l'objet.

Art. 24.

Le médiateur de l'audiovisuel est chargé de recevoir les plaintes d'associations, de syndicats, d'organismes professionnels et de partis politiques, relatives à des manquements au Code de l'audiovisuel.

Il transmet, après instruction et, le cas échéant, à la Haute Autorité, les saisines dont il a été l'objet.

SECTION 3. — *Les droits des usagers.*

Art. 25.

A l'occasion de la nomination ou du renouvellement du conseil de la Haute Autorité, chaque redevable ayant acquitté la redevance participe à l'élection au scrutin proportionnel de deux membres titulaires et de deux membres suppléants du conseil de la Haute Autorité.

Art. 26.

A l'occasion du paiement de la redevance, les usagers expriment un jugement chiffré sur chacune des sociétés de programme.

Cinq pour cent du produit net de la redevance sont distribués en proportion d'un indice de satisfaction directement calculé sur la base des jugements émis par les usagers.