

N° 79

—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 7

COMMUNICATION :
COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Rapporteur spécial : M. Jean CLUZEL

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
	-
PRINCIPALES OBSERVATIONS	11
INTRODUCTION	15
CHAPITRE PREMIER - PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 1995	19
CHAPITRE II - LES RESSOURCES DU SECTEUR PUBLIC DE L'AUDIOVISUEL	21
I - LES RESSOURCES PUBLIQUES	23
A) LA REDEVANCE	23
1. L'accroissement du nombre de comptes lié à l'efficacité de la lutte contre l'évasion et la fraude	24
2. Un régime d'exonération qui continue à peser lourdement sur les recettes	27
3. Un accroissement sensible du taux de la redevance	31
4. Un mode de recouvrement d'un coût raisonnable	32
5. Un recouvrement souvent supérieur aux prévisions	34
B) LES CONCOURS BUDGÉTAIRES	36
II - LES RESSOURCES PROPRES	38

	Pages
	-
A) LES RECETTES DE PUBLICITÉ ET DE PARRAINAGE	38
1. La publicité	38
2. Le parrainage	40
B) LES AUTRES RESSOURCES	42
CHAPITRE III - LA CONSTRUCTION DES BUDGETS DES ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC - EVOLUTION DES MISSIONS ET DES CHARGES - AFFECTATION DES RESSOURCES PUBLIQUES	45
I - DE NOUVEAUX CAHIERS DES MISSIONS ET DES CHARGES .	47
A) FRANCE 2 ET FRANCE 3	47
B) RADIO-FRANCE	48
C) R.F.O.	48
D) LA TÉLÉVISION DU SAVOIR, DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI	49
II - DES CHARGES STRUCTURELLES IMPORTANTES	50
A) LES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES RESTENT LES PROGRAMMES ET LES CHARGES DE PERSONNEL.	50
B) LE POSTE "SERVICES EXTÉRIEURS" PROGRESSE DE FAÇON IMPORTANTE EN 1995	53
C) DES ECONOMIES RECHERCHEES	55
III - DES MESURES NOUVELLES LIMITÉES	56
II - L'AFFECTATION DES RESSOURCES PUBLIQUES	58
CHAPITRE IV - LE FONDS D'AIDE À L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE	61
I - ÉVOLUTION DES RESSOURCES	61
II - MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE L'AIDE	63
III - LES AIDES ATTRIBUÉES PAR LES DIVERS DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS	64

	Pages
	-
CHAPITRE V - LES NOUVEAUX SUPPORTS ET LES NOUVEAUX SERVICES	65
I - CÂBLE ET RÉCEPTION DIRECTE PAR SATELLITE : UN MARCHÉ ENCORE FRAGILE	65
A) LE DÉVELOPPEMENT DU CÂBLE EST LENT MAIS CONTINU	66
B) LA RÉCEPTION DIRECTE PAR SATELLITE PROGRESSE RAPIDEMENT MAIS N'ATTEINT PAS UN SEUIL ÉLEVÉ	69
C) L'AMÉLIORATION DE LA POLITIQUE TARIFAIRE RESTE UN LEVIER IMPORTANT	70
D) SEULE L'OUVERTURE À DE NOUVEAUX SERVICES POURRA PERMETTRE UN VÉRITABLE DÉCOLLAGE	72
II - LES AUTOROUTES DE L'INFORMATION : ENTRE IMMOBILITÉ ET EXCÈS DE VITESSE	73
A) COMMENT DISTRIBUER CES SERVICES, À QUEL PRIX ? ..	73
B) QUELS SERVICES ET À QUEL PRIX ?	75
CHAPITRE VI - LE SOUTIEN AUX INDUSTRIES DE PROGRAMMES	79
I - UNE AMÉLIORATION SENSIBLE DES DISPOSITIFS RÉGLEMENTAIRES ET BUDGÉTAIRES	79
A) L'EXTENSION DES DISPOSITIFS D'OBLIGATION D'INVESTISSEMENT	79
1. La création d'un régime spécifique pour les chaînes hertziennes terrestres cryptées	81
2. Le projet de révision de la directive "Télévision sans frontière"	82
3. Le dispositif contractuel France-Télévision / USPA	82
B) LA RÉFORME DU COMPTE DE SOUTIEN AUX INDUSTRIES DE PROGRAMMES	83
1. L'accroissement de la part réservée au soutien de la production audiovisuelle	83
2. Les aménagements techniques	83

	Pages
	-
II - CETTE AMÉLIORATION NE DOIT PAS DISPENSER D'UNE ACTION EN PROFONDEUR SUR LES STRUCTURES ET LES COMPORTEMENTS	84
A) LES OBJECTIFS : FAVORISER L'ARRIVÉE DE NOUVEAUX FINANCEMENTS	85
1. Les exportations et l'entrée de nouveaux partenaires étrangers en coproduction	86
2. Encourager l'émergence de nouveaux produits et de nouveaux supports	92
B) LES MOYENS	93
1. Susciter des restructurations	93
2. Libérer le secteur de certaines contraintes lourdes	94
3. Satisfaire les besoins d'un public large	95
CHAPITRE VII - EXEMPLE DE DISPERSION DES EFFORTS : LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE DE LA FRANCE	97
I - LA CRISE DE CROISSANCE DE L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR	97
A) UNE POLITIQUE DE L'OFFRE	97
B) UNE POLITIQUE D'ACCUMULATION ET DE STRATIFICATION	98
C) UNE POLITIQUE COÛTEUSE POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT	99
D) DE FAIBLES RÉSULTATS D'AUDIENCE	102
E) UN TIMIDE ESSAI DE DÉFINITION ET DE RATIONALISATION DES STRUCTURES	103
F) POUR UNE NOUVELLE STRATÉGIE AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE	106

	Pages
	-
II - LES INSTRUMENTS DE L'ACTION AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE	108
A) RADIO FRANCE INTERNATIONALE	108
1. Des budgets en forte croissance mais une procédure "courtelinesque" d'affectation des crédits votés par le Parlement	108
2. Pour une redéfinition de la stratégie de R.F.I.	120
B) LA SCFIRAD ET SES FILIALES RADIOPHONIQUES ET TÉLÉVISUELLE	127
C) TV5	131
1. L'activité de TV5 en Europe	131
2. Le financement de TV5 en Europe	138
3. TV5 hors Europe	144
D) CANAL FRANCE INTERNATIONAL	151
1. Un développement rapide	151
2. Un exercice 1993 difficile	152
3. Un exercice 1994 plus serein	152
4. Une nouvelle étape de développement	153
5. Un budget qui correspond à ces nouvelles ambitions	155
E) LES AUTRES ACTEURS	156
1. France Télévision	156
2. La SEPT- ARTE	156
3. Radio France	156
F) R.F.O. (A.I.T.V.)	156

	Pages
	-
CHAPITRE VIII - LES ENTREPRISES PUBLIQUES DE L'AUDIOVISUEL	159
I - FRANCE TÉLÉVISION	160
A) UNE CONTINUITÉ DANS L'ORGANISATION ET LA STRATÉGIE	161
B) FRANCE 2 : UNE ENTREPRISE RÉCONFORTÉE	165
1. La situation en 1993	165
2. Le budget 1994 et son exécution	169
C) FRANCE 3 : UNE SOLIDITÉ MAINTENUE	174
1. La situation en 1993	174
2. L'exécution du budget 1994	180
D) LA MAÎTRISE DES CHARGES : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ	182
1. La maîtrise des charges de personnel	183
2. La maîtrise des coûts d'approvisionnement des grilles de programmes	187
E) LE DÉVELOPPEMENT ET LA DIVERSIFICATION : UNE ARDENTE OBLIGATION	190
F) LE BUDGET 1995 : UNE APPRÉCIATION EN DEMI-TEINTE	194
1. Le budget de France 2	194
2. Le budget de France 3	195
II - LA SEPT - ARTE	198
A) UNE ORGANISATION COMPLEXE	198
B) UN BUDGET IMPORTANT	199
1. Le financement de la part française	199
2. Le budget du GEIE ARTE	204
3. La nébuleuse ARTE	204
C) DES COÛTS DE DIFFUSION TROP ÉLEVÉS EN FRANCE ...	205
D) DES MODALITÉS D'INVESTISSEMENT ET D'AMORTISSEMENT DES PROGRAMMES NON OPTIMISÉES	207
E) UNE AUDIENCE CONFIDENTIELLE	208

	Pages
	-
F) UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE LIMITÉ	209
G) RÉINVENTER ARTE	209
1. ARTE, filiale de France Télévision	210
2. Elargir la diffusion d'ARTE en Europe et favoriser l'association d'autres partenaires	211
3. Revoir le concept des programmes : rendre la culture accessible à tous, rassembler non exclure	212
4. Diffusion sur le cinquième réseau ou autre solution ?	213
5. Inventer le contrôle parlementaire conjoint	213
III - LA TÉLÉVISION DU SAVOIR, DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI	214
A) UN PROCESSUS ACCÉLÉRÉ DE CRÉATION	214
1. Une réflexion parlementaire approfondie	215
2. L'influence pernicieuse de l'agenda politique	216
B) UN LANCEMENT DANS LA PRÉCIPITATION	217
1. Le rapport HARARI-ROUILLY	217
2. Un budget de lancement important, décidé sans contrôle parlementaire	227
3. Une préparation bâclée	230
C) UNE LIGNE ÉDITORIALE CONFUSE	233
1. La symbolique des mots	233
2. Une "télé" comme les autres ?	234
D) UN BUDGET RAISONNABLE MAIS D'EXÉCUTION DIFFICILE	235
1. Un budget qui reste dans l'épure	235
2. De premiers risques de dérapage	235

	Pages
	-
IV - R.F.O.	239
A) LA SITUATION BUDGÉTAIRE EN 1993 ET 1994	239
B) L'ACTIVITÉ TÉLÉVISUELLE	242
C) L'ACTIVITÉ RADIOPHONIQUE	244
D) LE BUDGET ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT EN 1995 ..	245
V - RADIO FRANCE	250
A) DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS	251
1 La poursuite du redressement financier	251
2. Un niveau élevé d'activité	254
3. Une audience globalement redressée cumulant des points forts et des points faibles persistants	257
B) UNE EXCESSIVE RIGIDITÉ ET UNE PERSISTANTE FRAGILITÉ FACE AUX ÉVOLUTIONS DU SECTEUR	259
1. Une excessive rigidité	259
2. Des marges de manoeuvre limitées	260
3. Une concurrence exacerbée	261
4. Une évolution technologique à mener	262
C) UN BUDGET DE RECONDUCTION	263
D) UNE RÉFLEXION STRATÉGIQUE S'IMPOSE	264
1. Le requalibrage des missions	265
2. La participation à l'action audiovisuelle extérieure	265
3. Le renforcement de la capacité d'innovation et d'expérimentation des technologies nouvelles	265
4. L'étude de la réorganisation de l'entreprise	265

	Pages
	-
VI - RADIO MONTE CARLO	267
A) CHRONIQUE D'UNE PRIVATISATION SUSPENDUE	267
B) CHRONIQUE D'UNE RÉORIENTATION STRATÉGIQUE	268
VII - L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL	275
A) L'EXERCICE 1993	275
B) PRÉVISION D'EXÉCUTION DU BUDGET 1994	276
C) LE BUDGET DE 1995	277
D) LE DÉPÔT LÉGAL	281
VIII - LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE PRODUCTION ET DE CRÉATION AUDIOVISUELLES (S.F.P.)	283
A) UN PLAN DE REDRESSEMENT COURAGEUX RATTRAPÉ PAR LA CONJONCTURE	284
B) UN NOUVEAU PLAN DE RESTRUCTURATION A DÛ ÊTRE MIS EN OEUVRE	286
C) PERSPECTIVES	289
IX - TÉLÉDIFFUSION DE FRANCE	292
A) L'EXÉCUTION DU BUDGET 1993	292
B) PRÉVISIONS POUR L'EXERCICE 1994	294
C) LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES POUR 1995	295
D) UNE STRATÉGIE CONFIRMÉE DE DIVERSIFICATION	295
1. Les radiocommunications	297
2. Le câble	299
3 La diffusion de données	300
4. L'activité extérieure	301
E) UN EFFORT SIGNIFICATIF DE RECHERCHE - DÉVELOPPEMENT	302

	Pages
	-
CHAPITRE IX - LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL .	305
I - UN TROP LENT CHEMINEMENT VERS UN VÉRITABLE POUVOIR DE RÉGULATION	305
II - LES CRÉDITS DU C.S.A.	310
A) EXÉCUTION DU BUDGET 1993	310
B) EXÉCUTION DU BUDGET 1994	312
C) PERSPECTIVES POUR 1995	313
CONCLUSION	317

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Un accroissement important des ressources publiques consacrées à ce secteur

- l'accroissement de la redevance: l'effort demandé au contribuable de cette taxe parafiscale est important, même si son taux demeure inférieur à celui en vigueur dans d'autres pays comparables.

- l'accroissement des concours budgétaires est important par rapport à la loi de finances initiale pour 1994. Cet appel exceptionnel au budget de l'Etat paraît très important au moment où le Gouvernement s'efforce de limiter les déficits publics.

2. Pour financer:

- la création d'une nouvelle chaîne publique: la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, dont le lancement et la mise en oeuvre paraissent s'effectuer dans des conditions inquiétantes (1) une montée en puissance progressive aurait sans doute été plus opportune.

- la stricte reconduction des budgets des autres organismes: si l'on tient compte des risques de certaines recettes surevaluées (parrainage, recettes commerciales et parfois publicité) et de l'effet report des mesures engagées en 1994, l'évolution du budget des autres organismes paraît limitée aux redéploiements. De ce fait, le développement de la télévision de proximité par France3 sera quasiment gelé en 1995 alors même qu'il contribue au développement et à l'aménagement du territoire, objectif prioritaire du gouvernement.

- un effort substantiel est conduit pour le développement de l'action audiovisuelle extérieure dans le cadre du plan quinquennal arrêté par le CAEF: celui-ci ne transparait

(1) Lors de son audition par la commission des finances, le 3 novembre, le Président Jean-Marie CAVADA reconnaissait lui-même qu'il fallait trois ans pour le lancement et un fonctionnement de cinq années au total pour évaluer cette chaîne

cependant pas à l'examen des budgets des organismes de l'audiovisuel public, à l'exception de RFI, mais emprunte d'autres canaux de financements. Les crédits du ministère des affaires étrangères atteindront, en 1995, 900 MF (+ 6%).

3. Ce qui crée des risques de dérapage en cours d'exercice:

- **dérapiage social:** la conciliation d'une politique de maîtrise des dépenses salariales durant plusieurs années, et de l'effet d'annonce que constitue l'effort budgétaire exceptionnel en faveur de l'audiovisuel avec la création d'une nouvelle chaîne publique de télévision, est un art difficile. Les conflits sociaux de France 3, Radio-France et RFI en constituent l'illustration concrète.

- **dérapiage financier:** la tension que vont connaître plusieurs budgets risque de conduire un certain nombre d'entreprises vers le déficit en 1995,

- **dérapiage dans l'exécution des missions:** en période de rigueur budgétaire, la tentation est forte de recourir davantage au marché publicitaire, ce qui peut avoir des conséquences redoutables sur le contenu des programmes.

4. Malgré un effort appréciable de rationalisation, il eût été souhaitable de rechercher des économies supplémentaires par une hiérarchisation des priorités

- **des efforts ont été faits pour limiter la croissance des ressources publiques affectées.** Ainsi en est-il des 220 MF de redéploiements, ajoutés aux 185 MF d'économies exigés de France Télévision en 1994 (au vu des conclusions des rapports de l'Inspection générale des Finances et, en parallèle, aux attributions de financements complémentaires par le décret d'avances du 30 mars 1994), qui assurent la couverture partielle de mesures nouvelles et de l'effet report en année pleine de mesures mises en oeuvre en 1994. Ainsi en est-il du rapprochement entre Arte et la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi par la constitution d'un GIE, qui permet de mettre en commun les moyens de production et d'achats de droit, de communication, de promotion et de diffusion, et d'éviter des dépenses à hauteur de 60 MF.

- **mais n'est-il pas temps de prolonger ces efforts?** Est-il raisonnable, dans la situation économique et sociale de notre pays, et dans la situation de déficit budgétaire et d'endettement public que nous connaissons, de consacrer des ressources aussi importantes à ce secteur? Une hiérarchisation des priorités est devenue indispensable. L'opportunité de renoncer à des missions devenues moins importantes doit être examinée avec bon sens. Est-il

raisonnable de consacrer plusieurs centaines de millions de F au financement des Orchestres (1) de Radio-France, de France-Musique et de France-Culture compte tenu de leur audience et de l'existence de radios FM thématiques beaucoup moins coûteuses ? Est-il raisonnable de multiplier les canaux de diffusion en ondes courtes et de multiplier les langues étrangères diffusées par RFI compte tenu du faible intérêt porté par les auditeurs étrangers à ces programmes? Est-il raisonnable de maintenir une société-spécifique d'éditions de programmes pour assurer le partenariat avec l'Allemagne dans Arte, alors que France Télévision pourrait y pourvoir, à l'image d'ARD et ZDF pour l'Allemagne (200 MF d'économies pourraient être réalisées à ce titre)? Est-il raisonnable de démultiplier à ce point les organismes qui interviennent dans la mise en oeuvre de la politique audiovisuelle extérieure ?

5. Un processus de privatisation très ralenti:

- la privatisation de la SFP est subordonnée au redressement financier de l'entreprise et de ses filiales. La cession de l'immeuble des Buttes-Chaumont permettra d'alléger les charges financières du groupe, mais la mise en oeuvre du nouveau plan de restructuration est indispensable pour assurer la rentabilité et la viabilité du groupe. La restructuration progressive du capital des filiales est en cours. La privatisation de la société-mère n'interviendra qu'au terme de ce processus,

- le processus de privatisation de RMC a été interrompu. Aucune offre n'avait atteint le prix plancher fixé par les experts. Un plan de redressement a été mis en oeuvre, qui repose essentiellement, pour son financement, sur la cession du siège monégasque. La décision est critiquable car l'Etat (via la Sofirad) risque de faire les frais du succès encore incertain, de ce plan, alors que le processus de privatisation aurait pu être repris.

6. Un pilotage de la politique audiovisuelle défailant

La répartition du pouvoir réglementaire entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel et le Gouvernement constitue une source de friction et d'inertie inutile. Une clarification des missions de chaque institution s'avère nécessaire. La réflexion, qui devra nécessairement s'engager sur le pouvoir de régulation des services distribués par les autoroutes de l'information, le permettra sans doute dans un proche avenir. La préservation du pouvoir réglementaire du Premier ministre, et l'attribution d'un pouvoir de régulation étendu à une autorité indépendante unique constituerait la meilleure solution.

(1) L'interrogation concerne le nombre

La multiplication des administrations qui assurent, à un titre ou à un autre, la tutelle des organismes concourant à la politique audiovisuelle est une source d'inertie et de multiplication des erreurs. L'indécision administrative, qui a conduit la SFP à renoncer au premier projet de cession de l'immeuble des Buttes-Chaumont en janvier 1992 pour un prix de 400 MF, alors que le prix de cession au prix du marché actuel est de 253 MF et conduit à alourdir les charges financières de la société de plus de 50 MF, en constitue une illustration judicieusement relevée par la Cour des Comptes.

De même, la multiplication des organismes exécutifs est source de l'inflation des coûts de structures et de saupoudrage des crédits, sans unité ni continuité dans la mise en oeuvre des grandes orientations stratégiques. Ceci est particulièrement flagrant en matière de politique audiovisuelle extérieure.

Enfin, la gestion tatillonne des tutelles est préjudiciable au développement harmonieux des entreprises. Une garantie de financement pluriannuel, comme cela existe en Allemagne, mériterait d'être étudiée et mise en oeuvre.

La France disposerait alors d'un pilotage gouvernemental unifié en vue de la réalisation de grands objectifs explicites alors qu'aujourd'hui, l'absence de choix aboutit au lancement en fanfare de projets nouveaux financés par le recours aux contribuables ou au déficit public d'une part, et par le renoncement implicite et silencieux à la poursuite d'objectifs importants, sans que le parlement soit mis en mesure de se prononcer en toute clarté.

Sous réserve des observations présentées dans ce rapport, la commission des finances, réunie le 5 novembre 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la communication audiovisuelle pour 1994, de l'article 41 et les lignes 46 et 47 de l'Etat E annexé à l'article 37 de la loi de finances pour 1995.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'imbrication plus grande des technologies de l'image, de l'informatique et des télécommunications, est déjà une réalité, et elle va se renforcer. Elle est rendue possible par la technologie numérique.

Cette imbrication aura trois conséquences pratiques:

- **démultiplication des supports** : des services audiovisuels pourront être diffusés par de multiples réseaux (câble, téléphone, hertziens...), ou distribués sur des supports de qualité (CD). Ils pourront être regardés et enregistrés par des récepteurs aussi différents qu'un téléviseur et qu'un micro-ordinateur;

- **démultiplication des services**: les services audiovisuels seront plus nombreux, mais ne seront pas les seuls à être distribués ou diffusés. De nouveaux services vont apparaître utilisant l'image, le son et l'écrit, nombre de ces services seront interactifs. Il est donc probable qu'un effet de substitution se produira: favorable aux producteurs audiovisuels qui trouveront de nouveaux débouchés dans de nouveaux secteurs (professionnels, éducatifs...); défavorable à ceux qui se cantonneront dans les produits classiques de divertissement. En effet, la limite sera désormais le temps que chaque individu pourra consacrer à l'utilisation personnelle des produits de divertissement.

- **redistribution des cartes, sur le plan économique**, avec l'arrivée d'investisseurs nouveaux, disposant de réserves financières beaucoup plus importantes que celles des opérateurs actuels sur le marché audiovisuel (issus pour une grande part du monde des télécommunications, et de l'informatique), et constitution de véritables groupes multimédia. Ceci n'exclut pas le maintien d'unités plus petites, qui occuperont des "niches" avec des produits plus spécialisés, mieux adaptés à des publics spécifiques et plus innovants.

Cette évolution sera lente. Les nouveaux marchés ne se constitueront pas en un instant. L'effet de substitution sera progressif. Il n'en demeure pas moins que les retards sont toujours plus difficiles à combler, surtout pour un pays, comme la France, dont les entreprises n'ont pas la capacité financière des grands groupes américains ou japonais. Les entreprises du secteur audiovisuel français doivent donc se tenir en situation de veille technologique, élaborer une stratégie de diversification, profiter de toutes les opportunités, et susciter toutes les alliances possibles pour la mettre en oeuvre. Elles doivent également se doter d'outils de marketing performants

En procédant à l'examen des crédits de la communication audiovisuelle et des budgets des entreprises du secteur public, la commission des finances a voulu, en priorité, essayer de répondre à la question fondamentale: ce budget, en forte croissance, est-il susceptible de préparer les entreprises du secteur public à ces évolutions?

A l'évidence, la réponse est négative, même si des évolutions, dans l'approche du problème, et dans l'ébauche de solutions, sont heureusement perceptibles.

La préparation à ces évolutions suppose un changement profond des attitudes et des comportements: une nouvelle stratégie, que votre rapporteur souhaiterait plus explicite et moins chaotique que la politique suivie par tous les gouvernements, sans exception, depuis 10 ans.

Le succès passe, en effet, par la guérison possible des 7 plaies de l'audiovisuel français, que l'on peut décrire de la façon suivante :

- 1. tenir insuffisamment compte du public,**
- 2. privilégier l'approche technologique, sans analyser les attentes du marché,**
- 3. céder à la dérision des annonces, au lieu d'achever la réalisation des priorités d'hier,**
- 4. ajouter toujours, ne retrancher jamais,**
- 5. préférer la création de structures nouvelles pour porter les nouveaux projets, au lieu d'utiliser les structures existantes,**
- 6. surveiller la machinerie sans se préoccuper de maintenir le cap,**

7. faire appel, sans souci excessif, au budget de l'Etat, au risque d'accroître le déficit budgétaire.

Les remèdes sont simples et de bon sens:

1. hiérarchiser les priorités (et savoir renoncer à certaines missions),

2. ajuster les financements aux priorités,

3. mettre en place les conditions d'une véritable concurrence,

4. réduire et simplifier les structures,

5. se doter d'une stratégie nationale et internationale de la communication audiovisuelle,

6. préférer l'annonce des résultats à celle des projets,

7. respecter les règles de la démocratie représentative.

Il suffirait d'en avoir la volonté . Ce n'est pas, en France, la capacité technique et créative qui nous fait défaut, mais bien la capacité d'adaptation.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION DES CREDITS POUR 1995

Pour l'année 1995, le budget du secteur public audiovisuel (1) s'élève à 16.334,5 MF, contre 14.887,5 MF en loi de finances initiale pour 1994, soit une augmentation globale de 9,7%.

Cependant, lors du vote des budgets par les conseils d'administration des sociétés, la prise en compte des évolutions survenues a conduit à relever globalement les charges de 169,5 MF pour un montant de 15.057 MF. Ces charges supplémentaires devraient être couvertes assez largement par l'attribution de ressources publiques supplémentaires en loi de finances rectificative.

La croissance réelle du budget peut donc être estimée à 8,5%.

Plus significative est l'évolution des seules ressources publiques, qui augmentent de 1.204 MF (+10,8%), et atteignent, en 1995, 12.333,2 MF. Cette évolution traduit une véritable priorité du budget de l'État, en comparaison de l'évolution moyenne des dotations des autres départements ministériels.

(1) *Le budget du secteur public audiovisuel comprend les sociétés suivantes : I.N.A., France 2 et France 3, R.F.O., La Sept Arte, Radio France et R.F.I. En revanche, la S.F.P. et TDF n'entrent plus dans le budget du secteur public audiovisuel. Elles ne sont pas attributaires de la redevance.*

**Evolution du budget des sept sociétés et organismes
du secteur audiovisuel public**

(en millions en francs)

Projet de loi de finances pour 1995		Evolution par rapport au budget voté pour 1994		part dans le budget (en %)
	en millions de francs	en millions de francs	en %	
Ressources publiques				
- redevance	10.239,5	+ 807,6	+ 8,5	62,7
- concours budgétaires	2.094,2	+ 396,4	+ 23,3	12,8
Ressources propres des organismes				
- publicité	2.932,6	+ 85,2	+ 3	18
- parrainage	212,4	+ 39,6	+ 22,9	1,3
- autres ressources propres	855,8	+ 118,2	+ 16	5,2
Total	16.334,5	+ 1.447	+ 9,7	100

Pour avoir une vision plus complète de l'action de l'Etat dans ce domaine, il conviendrait d'y ajouter:

- les crédits que les Ministères des Affaires étrangères et de la Coopération consacrent à la politique audiovisuelle extérieure, en les affectant, notamment, à des sociétés filiales de la SOFIRAD (TV5, CFI, Somera...). En excluant RFI, France 2, La Sept-Arte (déjà comptées), ces crédits représentent environ 320 MF.

- les crédits du Ministère de la Culture et de la Francophonie, hors compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels (de l'ordre de 40 MF),

- les crédits du Ministère de la Communication (Services généraux du Premier ministre), affectés au fonds pour l'expression radiophonique locale (de l'ordre de 87,5 MF),

- les avances d'actionnaires et les dotations en capital à des organismes extérieurs au périmètre du secteur public de l'audiovisuel comme la SFP

CHAPITRE II

LES RESSOURCES DU SECTEUR PUBLIC DE L'AUDIOVISUEL

Les crédits inscrits au titre du secteur public audiovisuel dans le projet de loi de finances pour 1995, proviennent de quatre sources différentes.

Structure de financement *(en pourcentage)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ressources publiques	70,9	75,7	76,9	75,2	74,7	75,5
Publicité et parrainage	22,2	18,6	18,6	20,1	19,9	19,3
Autres ressources propres	6,9	6,1	4,8	4,7	5,4	5,2

La structure de financement de l'audiovisuel public est marquée par une légère régression de la part de la publicité et du parrainage. Les ressources publiques représenteront donc, en 1995, plus de 75% du financement de l'audiovisuel public (56,1% pour France2 et 75,6% pour France 3).

**Évolution des ressources
du secteur public de l'audiovisuel depuis 1992
(en francs courants et en francs constants)**

	1992	1993	1994	1995	Evolution 1995 / 1992	
	Budget net	Budget net	Budget net	Budget net	francs courants	francs constants
Indice des prix (série France entière - hors tabac) base 100 : 1992 % d'évolution N / N -1	100,0 1,8%	101,8 1,8%	(1) 103,2 1,4%	(1) 105,0 1,7%		
Budget Global (francs courants)	12 947,1	14 301,3	14 887,5	16 334,5	26,2%	
- écart francs courants en MF (n/n-1)	1 430,9	1 354,2	586,2	1 447,0		
- écart francs courants en % (n/n-1)	12,4%	10,5%	4,1%	9,7%		
- budget global francs constants 1992	12 647,4	14 048,5	14 422,5	15 559,7		23,0%
- écart francs constants en MF (n/n-1)		1 401,1	373,9	1 137,3		
- écart francs constants en % (n/n-1)		11,1%	2,7%	7,9%		
. Redevance (francs courants)	8 577,0	8 718,5	9 431,9	10 239,5	19,4%	
- écart francs courants en MF (n/n-1)	910,3	141,5	713,4	807,6		
- écart francs courants en % (n/n-1)	11,9%	1,6%	8,2%	8,6%		
- redevance francs constants 1992	8 378,5	8 564,4	9 137,3	9 753,8		16,4%
- écart francs constants en MF (n/n-1)		185,9	572,9	616,6		
- écart francs constants en % (n/n-1)		2,2%	6,7%	6,7%		
. Concours de l'Etat (francs courants)	1 373,6	2 046,3	1 697,3	2 094,2	52,5%	
- écart francs courants en MF (n/n-1)	594,8	671,7	-347,5	396,4		
- écart francs courants en % (n/n-1)	76,4%	48,9%	-17,9%	23,3%		
- concours de l'Etat francs constants 1992	1 341,8	2 009,2	1 644,8	1 994,9		48,7%
- écart francs constants en MF (n/n-1)		667,3	-364,4	350,1		
- écart francs constants en % (n/n-1)		49,7%	-18,1%	21,3%		
. Publicité et parrainage (francs courants) (2)	2 363,8	2 870,7	2 958,2	3 148,0	33,0%	
- écart francs courants en MF (n/n-1)	218,7	506,9	87,5	186,8		
- écart francs courants en % (n/n-1)	10,2%	21,4%	3,0%	6,3%		
- publicité parrainage francs constants 1992	2 309,1	2 820,0	2 865,8	2 995,8		29,7%
- écart francs constants en MF (n/n-1)		510,9	46,8	130,0		
- écart francs constants en % (n/n-1)		22,1%	1,6%	4,5%		
. Autres ressources (francs courants)	632,7	666,8	799,6	866,8	35,3%	
- écart francs courants en MF (n/n-1)	-392,9	34,1	132,3	66,2		
- écart francs courants en % (n/n-1)	-31,6%	6,4%	19,9%	7,0%		
- autres ressources francs constants 1992	618,1	656,0	774,6	815,2		31,9%
- écart francs constants en MF (n/n-1)		37,9	119,6	40,6		
- écart francs constants en % (n/n-1)		6,0%	18,3%	5,2%		

(1) Prévission loi de finances pour 1994 et 1995.

(2) dont 62,1 MF (francs courants) en 1994 de ressources exceptionnelles issues des campagnes publiques en faveur des privatisations.

I- LES RESSOURCES PUBLIQUES

A. LA REDEVANCE

Le montant prévisonnel du produit de la redevance est établi à 10,915 milliards de F', soit un accroissement de 8,38% par rapport à 1994.

Cet accroissement résulte:

. d'une évolution assez lente de l'assiette de la redevance:

- le nombre de comptes s'accroît désormais lentement (20,080 millions en 1995, contre 19,920 en 1994) en raison du fort taux de premier équipement des foyers. Le nombre d'ouvertures de comptes dépendra, de plus en plus, des actions menées en matière de lutte contre la fraude,

- l'effet du décret du 20 décembre 1993, modifiant les conditions d'âge en matière d'exonération de redevance, est largement compensé par l'effet du vieillissement de la population. Le nombre de comptes exonérés est pratiquement constant (3,650 millions en 1995 contre 3,810 millions en 1994). Le manque à gagner s'élève à 2,3 milliards de F' en 1995.

. d'un accroissement sensible du taux de la redevance qui passe de 631F' à 670F' pour les récepteurs couleur (+6,2%), et de 405F' à 430F' pour les postes en noir et blanc. Il s'agit de la plus forte augmentation depuis 10 années.

Le montant attribué aux organismes du secteur public est établi à 10,239 milliards de F', soit un accroissement de 8,6% par rapport à 1994.

. après prélèvement de la TVA au taux de 2,1%.

. après déduction des charges de fonctionnement du service de la redevance. Ce prélèvement passe de 440 MF en 1994 à 460 MF en 1995 (+4,5%). Evaluée par rapport au montant de la collecte, l'amélioration de la productivité du service se poursuit en 1995 (4,21% contre 4,37% en 1994).

La redevance distribuée représente 62,7% de l'ensemble de leur financement, contre 63,4% en loi de finances pour 1994.

1. L'accroissement du nombre de comptes lié à l'efficacité de la lutte contre l'évasion et la fraude

a) Les prévisions d'accroissement du parc et leurs conséquences financières

Le rythme d'accroissement des comptes payant se ralentira, inévitablement, en raison d'une certaine saturation du parc en premier équipement. Le nombre d'ouvertures de comptes dépendra, de plus en plus, des actions menées en matière de lutte contre la fraude.

Dans ce domaine, le bilan, à la fin de premier semestre 1994, est positif. Il laisse augurer que l'objectif retenu par le service de la redevance pour 1994 (240.000 à 250.000 ouvertures de comptes à la suite d'actions de recherches de postes non déclarés), devrait être atteint, voire dépassé.

Prévisions d'accroissement du parc de récepteurs

Catégorie	31.12.1993			Prévisions au 31.12.1994*			Prévisions au 31.12.1995		
	Payants	Exos	Total	Payants	Exos	Total	Payants	Exos	Total
TV NB	544	530	1.074	420	410	830	350	330	680
TV C	15.369	3.641	18.830	15.680	3.400	19.080	16.080	3.320	19.400
TOTAL	15.913	3.991	19.904	16.100	3.810	19.920	16.430	3.650	20.080

(en milliers)

*Actualisées en juillet 1994

Il convient de remarquer que les effets de la réforme des conditions d'âge, en matière d'exonération (décret n°93-1314 du 20 décembre 1993), ne se sont pas encore manifestés à la mi-1994, et qu'il est délicat d'évaluer, avec précision, les effets de sens opposé du vieillissement de la population (nombre de comptes exonérés au 30.06.1994 = 4.029.767, soit + 39.420 comptes par rapport au 01.01.1994). La tendance annuelle à la baisse du nombre de comptes exonérés, générée depuis 1990, par les actions du service de la redevance en matière d'exonérations (rapprochement avec le fichier de la taxe d'habitation - exonérations), devrait cependant être confirmée par cette réforme au cours du deuxième trimestre 1994 et les années suivantes.

Les derniers résultats, actuellement connus au 31 juillet 1994, vont d'ailleurs dans ce sens, puisque le nombre de comptes

payants a été porté à près de 16.050.000 (+ 133.000 depuis le 1er janvier 1994), et que le nombre de comptes exonérés enregistre une diminution de 67.000 unités sur les deux derniers mois, qui le ramène au-dessous des 4 millions (3.995.420).

Selon les indications fournies à votre rapporteur, le nombre de ménages équipés d'un téléviseur, et ne figurant pas dans les fichiers de services, est estimé à 1,57 million. Rapportés aux 19,63 millions de comptes gérés par le service, le taux d'évasion est de l'ordre de 7 à 8%.

* En théorie, l'application d'une taxe au taux "couleur" à 1,6 million de comptes, représenterait 1 milliard de droits constatés.

* En pratique, il est indispensable de tenir compte d'un taux d'évasion résiduelle incompressible que le service de la redevance estime être situé entre 3 et 4% du nombre de ménages équipés (sur la base des résultats des opérations de contrôle assurées par ce service).

* Une appréciation réaliste des recettes potentielles, que représenterait l'abaissement du taux d'évasion à 4%, avec également la prise en compte des cas - certes limités - de détention de téléviseurs "noir et blanc", ou de possibilités d'exonérations, conduit à une estimation des droits à émettre d'environ 500 MF, et des encaissements supplémentaires afférents de l'ordre de 450 MF, en année pleine (le taux de recouvrement appliqué étant quelque peu inférieur au taux habituel, en raison de délais et de difficultés de recouvrement vraisemblablement plus importants, eu égard à l'origine de l'ouverture des comptes).

b) L'activité des services de contrôle dans le domaine de la recherche de postes non déclarés

* Les services de contrôle, composés de 449 personnes et représentés, dans l'ensemble des départements, ont très largement développé, à partir de 1989, des opérations de contrôle sur l'ensemble du territoire, et particulièrement en milieu urbain.

Résultats des contrôles

Années	Nombre de régularisations de situation
1989	131.000
1990	167.000
1991	178.600
1992	256.000
1993	269.000

Les secteurs géographiques concernés représentent, pour 1993, une population de 12,1 millions de personnes.

Les résultats attendus pour 1994 pourraient dépasser ceux de 1993, témoignant ainsi de l'importance attachée à ces actions.

Les régularisations obtenues, suite à recherche de postes non déclarés, correspondent, en quasi-totalité, à des ouvertures de comptes payants (257.500 en 1993), le reste est composé de transformations de comptes "noir et blanc", en comptes "couleur".

Les études faites sur le fonctionnement de ces comptes, ont montré, qu'un an après leur ouverture, environ 80% d'entre eux, avaient un mode de fonctionnement normal, et pouvaient être considérés comme "stables".

Au vu de ces éléments, l'impact financier des opérations de recherche de postes non déclarés, peut être évalué ainsi (en tenant compte des délais de traitement administratif et de recouvrement):

- droits constatés, correspondant aux régularisations 1993: 130 millions, en année pleine,

- encaissements afférents: près de 90 millions pour 1994, plus de 100 millions pour 1995.

* A ces résultats, s'ajoutent ceux des contrôles effectués chez les commerçants vendeurs, des enquêtes pour recherche d'adresses (263.000 nouvelles adresses retrouvées en 1993), et, bien entendu, des contrôles sur maintien des conditions d'exonérations assurés par les Centres régionaux (233.000 remises en catégorie payante, en 1993).

*** Cet ensemble de contrôles a très largement contribué à l'évolution positive du fichier des comptes "redevance":**

- en 1993, les comptes payants ont progressé de 260.000 unités, et l'ensemble des comptes de 69.000 unités.

L'effet conjugué des contrôles et des nouvelles dispositions relatives à l'appréciation de la non-imposition, a abouti parallèlement, à une réduction des comptes exonérés de - 191.000 unités.

- en 4 ans (période correspondant au fort développement des contrôles), le nombre de comptes gérés par le service s'est accru de plus de 800.000 (1989: 19.072.000 comptes; 1993: 19.903.500), en dépit d'un plafonnement du taux du 1er équipement.

Finally, ces contrôles ont donc permis de faire croître les comptes payants de 730.000 unités, malgré l'impact des exonérations.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés a autorisé l'expérimentation, dans trois départements, d'un rapprochement entre le fichier de la taxe d'habitation et les comptes de redevance, destinée à aider la recherche d'appareils non déclarés. Une autorisation permanente, ou une extension de l'expérience au tiers des départements, sont envisagées. Dans la mesure où la CNIL, à la lumière de l'expérimentation locale, donnerait son accord pour une telle extension, celle-ci devrait être encouragée. La fraude à la redevance, qui a longtemps été une faiblesse de cette taxe, est une forme de l'inégalité devant l'impôt.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter des efforts engagés, et de leurs succès, et encourager les actions en ce domaine.

2. Un régime d'exonérations qui continue de peser lourdement sur les recettes

Votre rapporteur a eu mainte fois l'occasion de dénoncer les effets du décret "téléicide" de 1982, qui a instauré un régime d'exonération, extrêmement dynamique, en raison de l'effet démographique de vieillissement de la population. Favoriser l'accroissement de la part des comptes exonérés, par rapport aux comptes payants, ce système démagogique a pour effet, de reporter sur la population active, qui consomme moins de télévision, et qui peut se trouver dans des situations de pauvreté, aussi importantes, et parfois plus, que celles des retraités concernés, la contribution des usagers au fonctionnement des services audiovisuels publics.

Actuellement le régime des exonérations est le suivant

*** Personnes physiques:**

Pour être exonéré de la redevance, il est nécessaire de remplir, simultanément, plusieurs conditions:

- avoir 61 ans révolus au 1er janvier 1994, et âge étant repoussé d'un an, chaque année, jusqu'au 1er janvier 1997,

ou bien

- être infirme ou invalide au taux minimum de 80%,

- ne pas être passible de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire, avoir une cotisation d'impôt sur le revenu inférieure au minimum de recouvrement, soit 460 F, en 1993, pour les revenus de 1992. Cette limite est appréciée, après réintégration des avoirs fiscaux ou crédits d'impôts, des réductions d'impôts et de certains revenus exonérés en France,

- ne pas être passible de l'impôt de solidarité sur la fortune,

- vivre seul, ou avec son conjoint, et, éventuellement, avec des personnes à charge ou avec d'autres personnes non passibles de l'impôt sur le revenu, avec une tierce personne chargée d'une assistance permanente, ou avec ses parents en ligne directe, si ceux-ci ne sont pas eux-mêmes passibles de l'impôt sur le revenu

*** Etablissements hospitaliers:**

Sont exonérés, sous réserve de ne pas être assujettis à la TVA, les établissements habilités à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale, et les établissements hospitaliers ou de soins, à l'exception des appareils destinés à l'usage privatif des personnels de ces établissements.

Exonérations de la redevance

Catégories de bénéficiaires	Nombre au 30.06.92 (1)	Montant (3)	Nombre au 30.06.93 (1)	Montant (3)	Nombre au 30.06.94 (2)	Montant (3)
Personnes âgées + 60 ans non soumises à l'IR	3.721.672	2.015,1	3 607.550	2.064,0	3 488 456	2.100,0
Invalides	529.705	292,9	519.569	303,0	518.859	317,6
Etablissements hospitaliers	21.958	12,7	22.148	13,4	22.452	14,2
Total	4.273.335	2.320,7	4.149.267	2.380,4	4.029.767	2.431,8

(1) Personnes âgées de plus de 60 ans, non soumises à l'impôt sur le revenu

(2) En millions de francs

(3) Personnes âgées de plus de 61 ans, non soumises à l'impôt sur le revenu

Au 30 juin 1994, le montant des droits non émis, en raison du régime des exonérations, peut être évalué à 2,43 MdF pour l'année 1994. Le "manque à gagner", en termes d'encaissements (prise en compte des cas de non-valeurs pour insolvabilité et autres motifs), est de l'ordre de 2,3 MdF.

Comptes exonérés de la redevance

Années	Nombre	Evolution en %	En % du total des comptes
1987 (31.12)	3.336.218	+ 13,0	18,1
1988 (31.12)	3.756.990	+ 12,6	19,9
1989 (31.12)	3.885.949	+ 3,4	20,4
1990 (31.12)	4.195.670	+ 7,9	21,5
1991 (31.06)	4.348.361	+ 3,6	22,0
1992 (31.06)	4.273.335	- 1,7	21,5
1993 (30.06)	4.149.267	- 2,9	20,8
1994 (30.06)	4.029.787	- 2,9	20,1

Les nouvelles dispositions, qui font passer progressivement la condition d'âge de 60 à 65 ans, concernent une

tranche d'âge qui représente environ 1,8 million de ménages (sources INSEE) correspondant à 22% de l'ensemble des ménages de plus de 60 ans.

Elles conduisent à retarder de 5 ans, le bénéfice de l'exonération pour les personnes arrivant à plus de 60 ans, et ne payant pas d'impôt sur le revenu, entre 1994 et 1998.

L'évaluation des conséquences financières, qui en a été fait fin 1993 (en millions de francs), sur la base des nouveaux taux de la redevance 1994, est synthétisée dans le tableau ci-dessous:

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998
Droits constatés	93	186	279	372	465
Encaissements (ex: courant)	65	130	195	260	325
Encaissements (ex. précédents et antérieurs)		25	52	80	108
Total des encaissements dans l'année	65	155	247	340	433
Cumul des encaissements annuels cumulés depuis 1994		220	467	807	1.240

Les ressources supplémentaires attendues pour l'année 1994, seraient de 65 MF, et augmenteraient jusqu'en 1998, pour dépasser 400 MF (à taux constant).

Cependant, selon le service de la redevance, à la fin du premier semestre 1994, l'augmentation des comptes payants attendue de la réforme (sur un total potentiel annuel de 150.000 environ), n'était pas encore manifeste, le nombre de comptes exonérés restant encore au-dessus de 4 millions d'unités, sans que l'on puisse en déterminer actuellement les motifs et les suites à attendre à court terme.

Votre rapporteur souhaite que la redevance ne soit pas utilisée comme un instrument de politique sociale ou économique. Les récents projets du Ministère du tourisme, concernant l'aide à l'hôtellerie, et du Ministère de la communication concernant l'exonération des chaînes thématiques (les chaînes hertziennes

bénéficient d'une exonération), même si elles s'avèrent peu coûteuses (respectivement 5 et 2 MF), doivent être examinés avec une grande circonspection.

Votre rapporteur souhaite que le régime du décret n°93-1314 du 2 décembre 1993, repoussant d'année en année, jusqu'à 65 ans, le bénéfice de l'exonération, soit prolongé au-delà de 65 ans, à compter de 1998, pour aboutir à une suppression par extinction de ce régime (sau fà le maintenir pour les plus défavorisés).

3. Un accroissement sensible du taux de la redevance

Seule, une action sur les taux permet, aujourd'hui, d'obtenir les ressources nécessaires à la couverture du besoin de financement du secteur public.

Évolution des taux de la redevance de 1981 à 1994

Années	T.V Noir et blanc		T.V. Couleur	
	Montant en francs	Evolution en %	Montant en francs	Evolution en %
1981	238	+ 7,69	358	+ 8,16
1982	280	+ 17,65	24	+ 18,43
1983	311	+ 11,07	471	+ 11,08
1984	331	+ 6,43	502	+ 6,58
1985	346	+ 4,53	526	+ 4,70
1986	356	+ 2,90	541	+ 2,90
1987	333	+ - 6,50	506	- 6,50
1988	333	-	506	-
1989	343	+ 3	533	+ 5,3
1990	355	+ 3,49	552	+ 3,56
1991	364	+ 2,5	566	+ 2,5
1992	373	+ 2,5	580	+ 2,5
1993	390	+ 4,5	606	+ 4,5
1994	405	+ 4	631	+ 4
1995	430	+ 6,2	670	+ 6,2

Votre rapporteur estime que le financement par la redevance constitue la base la plus saine et la plus solide du financement de l'audiovisuel public.

Il ne serait pas illogique, dès lors, de faire progresser, le taux de la redevance, plutôt que toute autre ressource, pour couvrir les besoins du secteur, à condition bien sûr qu'un effort préalable d'économies et de hiérarchisation des priorités soit accompli.

La marge d'action des pouvoirs publics est encore importante si l'on compare les taux de la redevance, en France, par rapport à ceux pratiqués dans les pays comparables:

(en F')

	France 1995	G.B 1992	Allemagne 1994	Italie 1994	Belgique 1994 (1)	Pays Bas 1994
TV NB	430	235,5	979,6	541,3	805,6	561,2
TV Couleur	670	710,6	979,6	541,3	1.162,3	561,2
Radio	0	0	339,6	12,3	164,3	164,7

(autoradio)

L'alignement progressif du taux de la taxe sur les téléviseurs en noir et blanc, comme le recommande M. Robert-André Vivien, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée Nationale (1), constituerait une mesure socialement neutre de simplification susceptible d'apporter 70 MF supplémentaires chaque année.

4. Un mode de recouvrement d'un coût raisonnable

Le service de la redevance assume l'ensemble des tâches liées à l'assiette, au contrôle, et au recouvrement de la redevance de l'audiovisuel. Il emploie 1.531 agents.

(1) voir Assemblée Nationale, Dixième législature, n°1560, annexe n°10, p. 16

En 1995, les effectifs globaux du service resteront stables. Il est en effet, apparu indispensable de maintenir les effectifs au niveau de 1994, en raison de la mise en oeuvre de l'encaissement des recettes par Titre interbancaire de paiement (TIP). Cette adaptation induit, en effet, dans sa phase d'utilisation, des surcharges de saisie non négligeables. Il importe, à cet égard, de rappeler que cette stabilisation ponctuelle intervient au terme d'un processus qui a permis au service, grâce à une informatisation très poussée de ses procédures, de réduire ses effectifs de 16,4% (soit 300 emplois), sur la période 1988-1994, à missions constantes.

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

Ce coût de gestion fait l'objet d'un rattachement par voie de fonds de concours au chapitre 37-98 "frais de fonctionnement du service de la redevance" du budget du ministère du budget (services financiers).

Le montant de ce prélèvement annuel, rapporté au produit de la taxe, est passé de 6,91% en 1975, à 4,37% en 1994, témoignant, en moyenne période, d'une réelle maîtrise des dépenses de fonctionnement, particulièrement sensible sur la période récente (1987-1994). Ce taux est désormais comparable aux frais d'assiette et de recouvrement, perçus par l'Etat, sur les produits des impôts locaux, perçus pour le compte des collectivités territoriales (4.4%), ce qui montre que l'accroissement de la productivité est possible dans le sens de l'Etat. Puisse l'exemple du taux de la redevance être médité par les autres entités de la direction de la comptabilité publique.

Ainsi, le niveau du prélèvement de fonds de concours, opéré en 1994 (440 MF), est assez largement inférieur, en francs constant, à celui de 1986 (410 MF).

Le service a, au cours de cette période, tiré le bénéfice financier de son plan de réduction d'effectifs, tout en procédant parallèlement à une rationalisation de ses dépenses d'affranchissements ou d'imprimés.

Le coût annuel de gestion d'un compte ressort, en 1993, à 21,14 F (14 F pour un compte exonéré, et 23 F pour un compte payant), ce qui le situe à un niveau très peu élevé, compte tenu de l'ensemble des opérations d'assiette et de recouvrement qu'il représente (le simple affranchissement de l'avis à payer la redevance représente un coût de 2,50 F, soit plus de 10% du coût de gestion annuel moyen d'un compte). Il ressortait à 21,10 F, en 1988, et n'a donc que très peu augmenté en francs courants.

Pour 1995, le prélèvement nécessaire au fonctionnement du service de la redevance s'élèvera à 460 MF, soit 4,5% de plus qu'en 1994 (440 MF), et représentera 4,21% du produit prévu pour 1995 (10.914,6 MF TTC).

La progression des dépenses du service s'avèrera donc inférieure à la progression des recettes qu'il a en charge de recouvrer.

Cette progression de 4,5% n'a, au demeurant, rien de surprenant au regard de la structure du budget du service qui comprend près de 60% de dépenses de personnel, et plus de 20% de dépenses d'affranchissements. Les rigidités liées à l'augmentation de la masse salariale sont, en effet, loin d'être négligeables, notamment en termes d'"effet GVT" (1). Le cumul des coûts relatifs à l'accord salarial de la fonction publique, au GVT ou à la mise en oeuvre du protocole Durafour, a pour conséquence un accroissement de 12,3 MF des seules dépenses de personnel. De même, le budget du service de la redevance est particulièrement sensible à l'évolution des tarifs postaux. L'évolution spontanée de ces deux postes de dépenses explique, ainsi, l'essentiel de la progression du budget du service de la redevance pour 1995, à laquelle s'ajoutent les investissements et frais financiers liés à la mise en oeuvre du TIP, évalués à 5 MF environ.

5. Un recouvrement souvent supérieur aux prévisions

L'efficacité du service de la redevance a permis une amélioration du taux de recouvrement de la redevance, qui dépasse désormais les 78%.

Cette progression a conduit à dégager, chaque année, des ressources supplémentaires, dont le Parlement a autorisé la répartition entre les organismes du secteur public par le vote de la loi de finances rectificative.

Il est probable (au vu notamment des résultats d'encaissements à la fin du premier semestre très voisins des prévisions), que le produit global de la taxe pour 1994, sera très voisin du montant attendu, inscrit en loi de finances. S'il y a dépassement de ce montant, il devrait être très limité. Il s'avère, en effet, que les 10.070 MF de recettes prévues constituent un objectif élevé: il ne pourra être atteint que par une nouvelle progression très forte des comptes payants, et du taux de recouvrement.

(1) *Sur le plan budgétaire, l'effet "vieillessement" est d'autant plus important dans une administration qui recrute peu.*

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Redevance prévue initiale	7.933,5	8.232,7	9.177,0	9.326,6	10.070,0
Redevance rectifiée (I.F.R)			9.348,6	9.431,4	
Redevance encaissée	8.012,7	8.352,7	9.447,8	9.617,6	
Taux de réalisation des prévisions d'encaissement initiales	101,0	101,4	102,9	103,1	100 (1)
Excédents	79,2	120,0	99,0	136,4	

(1) Estimations faites en août 1994

Les premières prévisions de recettes, pour 1995, effectuées en janvier 1994, portaient sur 10.347,5 MF, à taux constant pour un total de comptes payants de 16,28 millions.

Les perspectives d'encaissements établies pour le projet de loi de finances pour 1995, sont évaluées à 10.914,6 MF, sur la base d'une augmentation des taux de 6.2%. Mais ce chiffre de 10.914,6 MF constitue assurément un objectif d'encaissement ambitieux, dont la réalisation repose sur une augmentation forte des comptes payants (+ 300.000), et une nouvelle hausse du taux de recouvrement sur exercice courant, en référence aux bons résultats de l'action en recouvrement diligentée par les services de contrôle.

S'agissant de l'exercice 1995, votre rapporteur estime que les prévisions sont ajustées au plus près, et anticipent largement la tendance au renforcement de l'efficacité du service de la redevance. Il est donc peu probable que des excédents puissent être dégagés au terme de l'exercice. Votre rapporteur considère que de telles anticipations ne pourront être reproduites, pour l'établissement des prévisions de recettes pour 1996, sans faire courir un risque de moins-values de recettes, très pénalisant pour les entreprises du secteur et source de dérive dans la programmation, les pouvoirs publics encourageant la recherche de recettes publicitaires supplémentaires. Les précédents fâcheux des années 1983 à 1985 devraient appeler à la prudence.

Les modalités selon lesquelles est affecté le reliquat du produit de la redevance pour 1993 (133,5 MF), suscitent interrogations et réserves de votre rapporteur.

Selon l'exposé des motifs de l'article 12 du projet de loi de finances rectificative pour 1994:

"Conformément aux engagements du gouvernement, il est proposé d'affecter, à titre principal, cet excédent de redevance, au renforcement de l'offre de programmes de France-Télévision, à hauteur de 100 MF, répartis, pour moitié, entre les deux chaînes France 2 et France 3.

En outre, 14 MF sont alloués, dont 9,8 MF à France 2, et 4,2 MF à TDF pour rembourser l'avance que ces sociétés ont dû effectuer, au titre des dépenses engagées, dans le cadre de la télévision de l'emploi.

Enfin, le solde de ces excédents, 19,5 MF, est destiné à la couverture de diverses dépenses exceptionnelles".

Il ne s'agit, en fait, que de clauses de style, puisque France 2 et France 3 ont été autorisées à inscrire ces ressources (à hauteur de 50 MF, chacune), dans leur budget pour 1994 dès le mois d'avril, et que "l'ardoise" de Téléemploi est actuellement assumée, en trésorerie, par TDF et France 2.

Le Gouvernement a donc largement anticipé l'autorisation du Parlement. Celui-ci n'a désormais le choix qu'entre ratifier des décisions prises, sans son accord et sans consultation aucune, et mettre dans le rouge des sociétés, autorisées par leur tutelle, à dépenser les sommes en cause.

Votre commission des finances aura à délibérer sur cette question lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1994. A ce stade, votre rapporteur considère que le Parlement est pris en otage, et réserve donc sa position. Il souhaite que le gouvernement reconnaisse son excès de précipitation, frénésie d'annonces oblige, et s'engage à ne plus autoriser l'inscription de ressources de cette nature au budget des organismes, sans consultation du Parlement. En cas d'urgence, une procédure de consultation des commissions parlementaires concernées pourrait judicieusement être mise en place.

B. LES CONCOURS BUDGETAIRES

Ils s'élèvent à 2.094,2 MF, ce qui représente une augmentation de 23,3% par rapport au projet de loi de finances initiale pour 1994. Ils représentent 12,8% de l'ensemble du budget de l'audiovisuel public.

L'origine de ces concours et son évolution est détaillée dans le tableau ci-dessous:

**Mesures budgétaires depuis 1989
en faveur du secteur public de l'audiovisuel**

(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Subvention du ministère des affaires étrangères (art. 42-10)							
RFI	30,0	236,5	428,5	471,0	513,0	465,0	449,3
SEPT-ARTE							7,0
Subvention du ministère de la coopération							
RFI							0,8
Compensation des exonérations de redevance Chap. 46-01 des services généraux du Premier ministre	0,0	70,0	117,0	362,6	370,8	1.216,7	1.466,0
Subventions d'investissement	236,0	180,0	458,3	540,0	1.087,5	0,0	171,1
Dépôt légal: subvention du ministère de la culture et de la francophonie					74,0	16,0	(1)

N.B. Les montants inscrits dans ce tableau sont ceux approuvés en loi de finances initiale et ne concernant que les organismes affectataires de redevance. Il s'agit de montants hors taxe.

(1) Le dépôt légal audiovisuel est financé en 1995 sur le chapitre 46-01 du budget des Services généraux du Premier ministre (compensation des exonérations de redevance)

La part la plus importante revient à la compensation, par le budget général, des exonérations de redevance qui atteint un montant net de 1,466 milliard de F en 1995 (+ 20,5 % par rapport à la loi de finances initiale, + 0,3% après l'accroissement de la dotation par le décret d'avance du 30 mars 1994), soit près de 60% du montant des exonérations consenties.

En outre, des ressources supplémentaires, d'un montant difficilement identifiable (de l'ordre de 20 à 30 MF), sont inscrites au budget des organismes à travers la rubrique "services rendus aux administrations". Votre rapporteur souhaiterait, qu'à l'avenir, une plus grande rigueur s'attache à la distinction entre les subventions et la contrepartie financière des services rendus, nombre de ces contreparties semblent, en effet, de véritables subventions, le service ne profitant pas directement aux administrations concernées même s'ils constituent un élément de leur action.

II- LES RESSOURCES PROPRES

A. LES RECETTES DE PUBLICITE ET DE PARRAINAGE

Le montant des recettes publicitaires et de parrainage s'établit à 3,145 milliards de F, soit une progression de 6,3%. Cette prévision recouvre des situations contrastées.

1. La publicité

Les prévisions de recettes de publicité des sociétés nationales de l'audiovisuel sont fixées à l'article 41 de la deuxième partie de la loi de finances, pour 1995, à 2.933 MF, contre 2.847 MF en 1994, ce qui correspond à une actualisation de 2% en moyenne.

Évolution des ressources publicitaires prévues par les lois de finances initiales

(en millions de francs)

	1994	1995	#94/95	%
France 2	1.810,4	1.865,4	+ 55	+ 3
France 3	880	880	0	0
R.F.O.	88,9	87	- 1,9	- 0,9
Radio-France	63	70,7	7,7	+ 12,2
R.F.I.	5,5	4,5	- 1	- 18,2
Total périmètre constant	2.847,4	2.907,6	+ 60,2	+ 2,1
Télévision du savoir		25	25	-
TOTAL.	2.847,4	2.932,6	+ 85,2	+ 3

La part des ressources publicitaires, dans le montant total des budgets de France 2 et France 3, s'établit respectivement à 39% et 18,2%, soit un niveau légèrement inférieur à celui de 1994. Votre rapporteur estime que ces prévisions sont réalistes et s'inscrivent mieux dans la logique du services public. En revanche, il émet quelques doutes sur la capacité de Radio-France à réaliser l'objectif qui lui est assigné en hausse de 7,7MF (+ 12,2%) MF par rapport à 1994, sur celle de la Télévision du savoir, qui devra recueillir 25 MF, sur celle de RFO (en raison de l'évolution de la réglementation) et de RFI, malgré la diminution des prévisions de recettes.

Globalement, le marché publicitaire est porteur depuis cette année, et les prévisions des organismes qui observent son évolution, ont été révisées à la hausse.

Selon les prévisions arrêtées en novembre par Ipsos Médias, "l'année qui vient de s'écouler fait bien plus que de tenir ses promesses initiales. A 27,5 MdF, le volume global des investissements publicitaires dans les médias (montants nets, hors petites annonces et avis financiers), enregistre, en effet, une croissance globale de 4,6% par rapport à l'année 1993.

Sur l'ensemble de l'année 1994, le moteur de cette croissance reste l'audiovisuel, avec, bien entendu, la télévision qui, à 11,9 MdF, progresse de 7%, contre 6% en 1993. La radio affiche, pour la deuxième année consécutive, une hausse de 8%, à 3,3 MdF".

Évolution du volume des investissements publicitaires dans les médias

	1993 (en MF)	Prévisions 1994 (en MF)		Evol. 1994/1993 en% (2)		Prévisions 1994 (en MF)	Evol. 1995/1994 en% (2) Prévisions 11/1994
		02/1994	11/1994	Prévisions 02/1994	Prévisions 11/1994		
Ensemble (1)	26 335	27.200	27.565	+ 3,3	+ 4,6	29.430	+ 7
Télévision	11.150	11710	11.980	+ 5	+ 7	12.975	+ 8
Radio	3.120	3.245	3.385	+ 4	+ 8	3.570	+ 5
PQN	1.400	1.440	1.410	+ 3	+ 1	1.465	+ 4
PQR	635	655	632	+ 3	- 0,5	645	+ 2
Presse magazine	7.700	7.780	7.860	+ 1	+ 2	8.440	+ 7
AFFICHAGE	2.150	2.190	2.125	+ 2	- 1	2.155	+ 1
Cinéma	180	180	175	+ 0	- 3	180	+ 3

Source Ipsos

(1) En montants nets hors PA et avis financiers, hors budget au niveau local et régional

(2) Évolution en francs

De 1992 à 1994 inclus, la télévision a vu sa part de marché, par rapport aux autres grands médias (radio, presse quotidienne régionale, presse quotidienne nationale, presse magazine, affichage et cinéma), augmenter de près de 5 points.

En novembre 1994, les prévisions d'Ipsos Médias créditent la télévision de 43,6% de part de marché, en volume d'investissements

publicitaire (en montants nets, hors petites annonces et avis financiers), soit plus d'un point par rapport à l'année précédente, où sa part de marché s'établissait à 42,3%. Ceci représente un montant de près de 12 MdF (11,980 MdF). A titre de comparaison, la télévision drainait 10,5 MdF, en 1992.

La radio réitère ses belles performances passées, avec une part de marché dépassant les 12% en 1994. Elle devrait ainsi récolter cette année, 3,385 MdF.

Pour l'ensemble des grands médias, Ipsos prévoit, en effet, en 1995, une progression de 7% en volume des investissements publicitaires, contre 4,6% prévus pour l'année 1994, soit un total atteignant près de 30 MdF.

La télévision devrait continuer sur sa lancée 1994, avec une progression de 8% pour 1995, ce qui porterait son montant total d'investissements à près de 13 MdF, contre 16,45 MdF pour les autres grands médias. A ce rythme, d'ici à deux ans, la télévision pourrait bien capter, à elle seule, la moitié des investissements publicitaires.

La radio devrait connaître une année moins bonne que celle qui s'écoule avec, toutefois, une évolution positive de 5%

Compte tenu de la stabilisation de l'audience des chaînes de France-Télévision, qui lui permet d'obtenir une part de marché de 26% des investissements publicitaires à la télévision, l'objectif assigné paraît réalisable, sans compromettre la ligne éditoriale des chaînes, et sans qu'il soit besoin de la faire évoluer au-delà de la programmation actuelle.

2. Le parrainage

Les prévisions de recettes de parrainage s'établissent à 212,4 MF, soit une progression de 22,9% par rapport au projet de loi de finances initiale pour 1994. La répartition des ressources en provenance du parrainage a été fixée par référence aux prévisions de recettes de 1994.

**Évolution des ressources de parrainage
prévues par les lois de finances initiales**

(en millions de francs)

	1994	1995	#94/95	%
France 2	91,8	111,7	19,9	+ 21,7
France 3	51	60,2	9,2	+ 18
Radio-France	30	30,5	0,5	+ 1,7
Total périmètre constant	172,8	202,4	29,6	+ 17,1
Télévision du savoir		10	10	-
TOTAL.	172,8	212,4	39,6	+ 22,9

Votre rapporteur estime que ces prévisions sont ambitieuses, car la base de reconduction est un exercice exceptionnel, marqué par de grands événements sportifs (Jeux olympiques d'Hiver, coupe du monde de football), qui ne trouvent pas leur équivalent en 1995, année caractérisée, au contraire, par de multiples consultations électorales qui renforceront la présence d'émissions d'information et de service public, non parrainables, dans les grilles de programmes.

L'évolution comparée des prévisions de recettes et des réalisations, au cours des 5 derniers exercices, montre d'ailleurs que les objectifs n'ont été réalisés largement, que lorsque les prévisions se situaient au-dessous des réalisations de l'exercice précédent.

Votre rapporteur s'inquiète donc du choix retenu pour 1995, d'autant que ces recettes constituent souvent un moyen d'ajustement en cours d'exercice.

Recettes de parrainage des sociétés nationales de programme depuis 1990

en MF	1990		1991		1992		1993		1994		1995	OBJECTIFS LFI 1995
	Objectif Loi de finances	Réalisation budgétaire	Objectif Loi de finances	Réalisation budgétaire	Objectif Loi de finances	Réalisation budgétaire	Objectif Loi de finances	Réalisation budgétaire	Objectif Loi de finances	Prévisions révisées en conseil d'administration	Objectif Loi de finances	prévisions CA 1994 en %
France 2	40,0	86,4	40,0	72,7	70,0	103,7	80,0	104,0	91,8	110,0	111,7	1,5%
France 3	10,0	24,3	10,0	37,1	10,4	62,4	60,0	64,4	51,0	59,3	60,2	1,5%
La SEPT-ARTE	-	-	-	-	-	-	20,0	-	-	-	-	-
Radio France	10,0	24,4	10,0	28,0	26,1	19,6	30,0	22,5	30,0	30,0	30,5	1,7%
Total	60,0	135,1	60,0	137,8	106,5	185,7	190,0	190,9	172,8	199,3	202,4	1,6%
% d'évolution LFI N / Réalisation N-1			-55,8%		-22,7%		2,3%		-9,5%			

PAR 40/19000000 4-94

(1) L'objectif de parrainage fixé à la SEPT-ARTE lors de la loi de finances pour 1992 a été transféré ensuite au GEIE ARTE à Strasbourg.

B. LES AUTRES RESSOURCES PROPRES

Leur montant s'élève à 856 MF, soit une progression de 7% par rapport à 1994.

Ce poste intègre les services rendus aux administrations. Leur niveau pour 1995 a été fixé en fonction des réalisations probables par les sociétés en 1994, et des évolutions prévisibles pour le prochain exercice.

Il comprend:

- les recettes commerciales pour 584,3 MF, soit un accroissement de 12,1% par rapport à 1994. Votre rapporteur considère que cet objectif est très ambitieux et sera difficilement atteint.

- les produits financiers pour 61,2MF soit une progression de 10,7% par rapport à 1994. Cette progression

traduit le rétablissement de la situation de trésorerie de la plupart des sociétés et organismes.

Compte tenu de leur variété selon les différentes sociétés concernées, votre rapporteur renvoie à l'analyse de la situation de chacune d'elle.

Globalement, il semble, néanmoins, que le montant de ces ressources ait été calculé, une fois encore, au plus près, ce qui suppose une exécution sans défaut du budget de chaque organisme, et ne permet pas de faire face à des aléas toujours possibles.

Dans l'ensemble, votre rapporteur considère que l'ensemble des prévisions de recettes a été calculé " au cordeau", ce qui ne laisse que peu de marge de manoeuvre à chaque société, et obligera certaines d'entre elles à présenter à leur conseil d'administration, un budget assorti de provisions pour aléas de ressources, à limiter leurs projets (ce qui est parfois regrettable), et à mieux contrôler l'évolution de leurs charges. Compte tenu de l'effort demandé au contribuable en 1995, seule la publicité pourrait être en mesure d'apporter à certaines sociétés (France 2 et France 3) des ressources supplémentaires en cours d'exercice, ce qui ne serait pas sans incidence sur les programmes et sur l'équilibre entre secteur public et secteur privé.

Votre rapporteur appelle, en conséquence, les dirigeants des entreprises du secteur public, mais aussi les organismes chargés du contrôle des programmes, à la plus grande vigilance.

CHAPITRE III

LA CONSTRUCTION DES BUDGETS DES ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC

EVOLUTION DES MISSIONS ET DES CHARGES AFFECTATION DES RESSOURCES PUBLIQUES

Les budgets prévisionnels sont présentés comme
suit:

Budgets prévisionnels (en millions de francs)

	1994	1995	#94/95	%
I.N.A. (1)	542,9	631,1	88,2	+ 16,2
France 2	4.594,9	4.783,5	188,6	+ 3,9
France 3	4.530,1	4.837,5	307,4	+ 6,8
Sept/Arte	1006,3	968	- 38,3	- 3,8
R.F.O.	1.083,1	1.129,9	46,8	+ 4,3
Radio-France	2.492,1	2.557,9	65,8	+ 2,6
R.F.I.	608,1	651,6	43,5	+ 7,1
Total périmètre constant	14.887,5	15.579,5	692	+ 4,6
Télévision du savoir		755	755	-
TOTAL.	14.887,5	16.334,5	1.447	+ 9,7

(1) Hors dépôt légal, le budget de l'INA n'augmente que de ? MF, soit ? %

Evolution prévisionnelle des charges des organismes du secteur public de l'audiovisuel en 1995

(en millions de francs)

	1994 LFI	1994 Base de reconduction (1)	Economies	Ajustements (2)	Mesures nouvelles	1995 LFI	Provision pour aléas sur les recettes et base de reconduction insuffisantes (3)	Mesures nouvelles susceptibles d'être engagées (4)
I.N.A.	542,9	540,8	- 0,6	56,1	+ 34,8	631,1	10	46,1
France 2	4.594,9	4.644,9	- 53,4	132,8	+ 59,2	4.783,5	15	117,8
France 3	4.560,1	4.672,8	- 17,4	127,1	+ 55	4.837,5	46,5	80,6
Sept/Arte	1.006,3	1.006,3	- 101,0	34,7	+ 28	968	20	14,7
R.F.O.	1.083,1	1.080,0	0,0	27,9	+ 22	1.129,9	11	16,9
Radio-France	2.492,1	2.504,1	- 34,8	73,6	+ 35	2.577,9	6	29
R.F.I.	608,1	608,1	- 13,0	29,0	+ 27,5	2.651,6	7,1	20,4
Total périmètre constant	14.887,5	15.057,0	- 220,2	481,2	261,5	15.579,5	115,6	145,9
Télévision du savoir		344,9			410,1	755	35	375,1
TOTAL	14.887,5	15.401,9	- 220,2	+ 481,2	+ 671,6	16.334,5	150,6	521

(1) - Budgets votés par les conseils d'administrations

(2) - Corrections des besoins à activités inchangées

(3) - Estimations du rapporteur spécial de la Commission des finances du Sénat:

France 2: provisions pour aléas: 15 MF (EPRD)

RFO: aléas pour ressources publicitaires: 11 MF

France 3: provisions pour aléas de ressources: 13 MF (EPRD)

France: effet des mesures salariales (grève des journalistes): 6 MF

base de reconduction insuffisante: 31 MF

RFI: aléas de ressources: 4,5 MF

effet des mesures salariales (grève des journalistes): 2,6 MF

effet des mesures salariales (grève d'octobre): 2,6 MF

Sept-Arte: aléas pour ressources: 20 MF (EPRD): 17,1 MF

Télévision du savoir: aléas des ressources publicitaires et parrainage : 35 MF

(4) - Estimations du rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, sauf économies supplémentaires à réaliser et compléments de financement sur d'autres postes

Ces ressources permettent de faire face à une augmentation des charges d'un montant équivalent.

Pour mémoire, le chiffre d'affaires des principales chaînes privées, qui correspond à l'équivalent du budget des chaînes publiques, était, en 1993, (dernier exercice complet connu) de:

TF1: 6.132 MF (dont publicité/parrainage: 6.072 MF)

M6: 1.476,5 MF

Canal Plus: 7.424,1 MF (dont: publicité/parrainage: 406,9 MF, abonnements: 6.983,4 MF)

I- DE NOUVEAUX CAHIERS DES MISSIONS ET DES CHARGES

Tirant les leçons des recommandations de la commission Campet, qui a remis ses conclusions en 1993, et de la loi du 1er février 1994, qui a créé une chaîne publique supplémentaire à vocation éducative diffusant, en diurne, sur le cinquième réseau hertzien, le Gouvernement s'est efforcé de rénover les cahiers des missions et des charges des principaux organismes du secteur, et d'affecter, en priorité aux nouvelles missions, les financements nécessaires à leur exécution.

A. FRANCE 2 ET FRANCE 3

L'année écoulée a été consacrée à l'élaboration de nouveaux cahiers des missions et des charges pour France 2 et France 3.

Les principales modifications apportées par ces textes, qui ont été publiés le 18 septembre 1994, sont les suivantes:

- allègement et simplification: le nombre d'articles diminue sensiblement (division par près de 3 du nombre d'articles), grâce à la suppression des dispositions archaïques, inutiles ou redondantes par rapport aux textes en vigueur,

- définition des missions: conformément aux souhaits de la commission Campet, les missions imparties aux deux chaînes publiques ont été précisées dans un préambule,

- renforcement des obligations en matière de déontologie, de programmes culturels et de programmes destinés à la jeunesse,

- clarification du mode de diffusion des messages publicitaires, avec, notamment, la possibilité ouverte désormais, d'insérer des coupures publicitaires dans les émissions de flux constituées de parties autonomes et diffusées avant 20 heures,

- renforcement des pouvoirs d'information des conseils d'administration

B. RADIO FRANCE

Une refonte des cahiers des charges de Radio France a également été entreprise, afin d'alléger, de clarifier et de moderniser le texte existant. Le nouveau texte devrait entrer en vigueur en 1995.

Votre rapporteur souhaiterait que cette refonte soit précédée d'une réflexion en profondeur sur les missions, l'organisation et le financement de Radio France (v. p. 264).

C. RFO

Refondu en 1993, le cahier des charges de RFO a subi une nouvelle modification le 28 avril 1994. Celle-ci tend à favoriser le développement des télévisions locales privées, en restreignant la part de RFO sur le marché publicitaire local, et en facilitant l'accès de celles-ci aux émissions de TF1.

Ainsi, depuis le 1er juillet 1994, RFO ne peut plus diffuser de publicité locale sur son deuxième canal de télévision (que diffuse France2). Il a été tenu compte de la perte prévisionnelle de ressources dans les budgets 1994 et 1995 de la société.

RFO n'a plus d'accès prioritaire aux émissions de TF1. Cette société continue toutefois à lui céder, à titre gratuit, toutes les émissions que RFO lui demande, conformément à la loi de privatisation de TF1, et à son cahier des charges.

Votre rapporteur attire l'attention des pouvoirs publics sur les conséquences de ces mesures, et de leur éventuelle extension, sur le budget de RFO (v.p.245).

D. La télévision du savoir, de la formation et de l'emploi

A deux semaines du démarrage de cette chaîne, son cahier des missions et des charges n'a toujours pas été publié. Le CSA n'a été saisi d'un texte que fin octobre, et a rendu un avis assez réservé en date du 18 novembre.

Votre rapporteur estime que ce retard est affligeant, car les dirigeants, mandatés pour la constitution de la société, ont pu acquérir plus de 1.000 heures de programmes, et engager près de 3.500 heures au total, sans avoir aucun cadre de référence, et sans avoir constitué, d'ailleurs, les comités de programmes internes permettant d'associer des personnalités du monde scientifique et éducatif, à la définition de la politique de programmes, comme les y ont invités pourtant les rapports de la mission sénatoriale d'information sur la télévision éducative, et le rapport Harari-Rouilly.

Les observations, pleines de bon sens, du CSA montrent le hiatus existant, notamment pour ce qui concerne la publicité, que le CSA estime ne pas avoir sa place sur une chaîne à vocation éducative, mais aussi pour l'application des quotas et des obligations d'investissement en production, qui conditionnent largement l'équilibre économique des entreprises de télévision.

II. DES CHARGES STRUCTURELLES IMPORTANTES

A. Les principaux postes de dépenses restent les programmes et les charges de personnel

Évolution des charges en 1995 (en millions de francs)

	1994	1995	#94/95	%
Exploitation				
1) Achats et variation des stocks de programmes	2.649,7	2.653,2	3,5	0,1
2) Autres achats et variation de stocks	2.155,8	2.117,9	- 37,9	- 1,8
3) Services extérieurs	2.886,8	3.111,9	225,1	+ 7,8
Autres services extérieurs	587	634	47	+ 8
4) Impôts et taxes	298,2	330,2	32	+ 10,7
5) Charges de personnel	4.484,2	4.961,5	477,3	+ 10,6
6) Autres charges de gestion courante	1.266,5	1.390,9	124,4	+ 9,8
7) Charges financières	43,9	38,8	- 5,1	- 11,6
Charges exceptionnelles	0,2	0,2	0	0
8) Dotation aux amortissements et provisions hors programmes	533,7	628,0	94,3	17,7
Investissement				
1) Acquisition d'immobilisations	449,7	957,5	507,8	112,9
2) Productions internes	19	19,0	0	0
3) Remboursement d'emprunt				
4) Variation du fonds de roulement	8,0	8,0	0	0
Budget total (exploitation + investissement)	14.887,5	16.334,5	1.447	+ 9,7

1. Achats et variations des stocks de programmes par société de télévision

(en millions de francs)

	1994	1995	#94/95	%
France 2	1.663,5	1.680	16,6	+ 1
France 3	532,1	581	48,9	9,2
Sept-Arte	454,1	29,2	- 424,9	- 93,6
Total périmètre constant	2.649,7	2.290,2	- 359,5	- 13,6
Télévision du savoir	-	363	363	-
TOTAL.	2.649,7	2.653,2	3,5	0,1

Les achats et variations des stocks de programmes permettent de mesurer l'effort d'investissement et d'acquisition des programmes des sociétés. La progression de ces postes avait été, globalement, plus importante en 1994.

2. Evolution des dépenses de personnel

(en millions de francs)

	1994	1995	#94/95	%
I.N.A.	315,5	350,3	34,8	+ 11
France 2	670,7	754,6	83,9	+ 12,5
France 3	1.408,3	1.623,1	214,8	+ 15,3
Sept/Arte	62,4	62,9	0,5	+ 0,8
R.F.O.	538,6	563	24,4	+ 4,5
Radio-France	1.267,5	1.326,1	58,6	+ 4,6
R.F.I.	221,2	237,3	16,1	+ 7,2
Total périmètre constant	4.484,2	4.917,3	433,1	+ 9,7
Télévision du savoir		44,2	44,2	-
TOTAL.	4.484,2	4.961,5	477,3	+ 10,6

Les charges de personnel constituent un poste en croissance importante (+9,65%, hors télévision du savoir). Elles atteignent 4,917 milliards de F, soit 31,5% de l'ensemble des charges (au lieu de 30,1% en 1994).

Cet accroissement concerne principalement :

- l'INA, en raison de la préparation de la mise en oeuvre de la loi sur le dépôt légal à compter du 1er janvier 1995. Des personnels supplémentaires ont du être recrutés en cours d'année 1994 pour être formés et être opérationnels à la date convenue. Votre rapporteur ne conteste pas cette anticipation, il aurait souhaité qu'elle fût traduite dans le projet de loi de finances pour 1994. Les besoins étaient connus, le calendrier également! Le projet de loi de finances rectificative pour 1994 par l'attribution d'une dotation supplémentaire comblera, pour partie, cette lacune.

- France3, dont les charges de personnel augmentent de 214,8 MF. Cet accroissement traduit largement (pour 173,7 MF) les évolutions intervenues en 1994, dès le vote du budget par le conseil d'administration de France3 en avril 1994. Il résulte, pour une cinquantaine de MF, de la mise en place des tranches d'information locales en région, mais aussi, pour le solde, de la réintégration dans les charges de personnel de certaines dépenses de personnel intégrées en charges de production, de la conséquence en terme de recrutements nouveaux et de licenciements de l'arrivée de la nouvelle équipe de direction. Les mesures nouvelles et les ajustements pour 1995 ne représentent que 41,1 MF. Cette évolution est, d'ores et déjà, insuffisante pour couvrir l'effet, en année pleine, des accords intervenus au terme de la grève des journalistes de septembre 1994 (+0,85% de la masse salariale des journalistes, soit environ 2,6 MF).

- France2, dont les charges augmentent de 83,9MF. Cet accroissement traduit largement (pour 64,8MF) les évolutions intervenues en 1994, dès le vote du budget par le conseil d'administration de France3 en avril 1994. Il résulte de la réintégration, dans les charges de personnel, de certaines dépenses de personnel intégrées en charges de production, de la conséquence en terme de recrutements nouveaux et de licenciements de l'arrivée de la nouvelle équipe de direction. Les mesures nouvelles et les ajustements pour 1995 ne représentent que 19,1 MF.

- l'évolution des charges paraît mieux maîtrisée dans les autres sociétés, notamment chez la SEPT/Arte, après une progression rapide en 1994. Toutefois, l'effet des accords intervenus au terme des grèves des journalistes de Radio-France (6 MF) et des techniciens et des journalistes de RFI (2,6 MF), n'a pas été prise en compte.

Votre rapporteur admet que certains événements, à survenance tardive, puissent ne pas être pris en considération dans le projet de loi de finances initiale soumis au Parlement.

Toutefois, l'examen des charges de personnel montre bien, à l'évidence, que certaines évolutions connues (dépôt légal, orientation en matière de télévision de proximité) ont été oubliées. Cette dissimulation volontaire ou fortuite est grave. A quoi sert l'acte prévisionnel qu'est la loi de finances s'il ne reflète ni la réalité des choses, ni celle des intentions ?

Sur le fonds, votre rapporteur juge cette évolution inquiétante, car elle signifie qu'une large part des dotations supplémentaires attribuées à France 2 et France 3, en 1994, notamment par le décret d'avances du 30 mars, ont été absorbées par les charges de personnel (238,5 MF sur 285 MF), alors que leur destination initiale était, à hauteur de 190 MF, la reconstitution du stock de programmes, notamment de fiction des deux chaînes. Votre rapporteur en déduit que, sans ces apports, et sans la dotation en capital attribuée à France 2 par le décret d'avances du 30 mars 1994, les nouvelles grilles de programmes de France Télévision n'auraient pu être financées, et les commandes des chaînes publiques aux industries de programmes auraient sensiblement été réduites. Cette observation corrobore parfaitement les analyses développées par la commission des finances en 1994, et justifie, sur le fonds, l'opportunité des décisions prises par le gouvernement.

B. Le poste "services extérieurs" progresse de façon importante en 1995.

Cette évolution est due principalement à l'utilisation, à temps plein, par Arte et la Télévision du Savoir, de la formation et de l'emploi, du cinquième réseau de diffusion hertzienne terrestre.

Votre rapporteur s'inquiète toutefois des conséquences du projet annoncé dans le cadre du Salon international des mobiles et des télécommunications (SIRCOM), par M. Bruno LASSERRE, directeur général des Postes et télécommunications.

Selon ce haut-fonctionnaire, cette décision devrait coïncider avec la création d'une Agence nationale, chargée de gérer les fréquences hertziennes du paysage audiovisuel français.

Cette nouvelle agence serait rattachée au Premier ministre, et dépendra administrativement et financièrement du ministère du budget.

Jusqu'à présent, c'est le principe de la gratuité qui a dominé en France, contrairement aux règles en vigueur dans d'autres pays européens. Le spectre des fréquences hertziennes est occupé, à

50%, par l'audiovisuel, 35% par les militaires, et 15% par les télécommunications.

Seuls, les services de télécommunications, soumis à autorisation du ministère (téléphone mobile, transmission de données...) et les réseaux privés (ambulances, taxis...) s'acquittent d'un loyer. L'ensemble de ces redevances représente actuellement une recette de 350 à 400 MF par an. L'introduction d'une redevance généralisée devrait faire croître sensiblement ce chiffre, même si, pour l'instant, on ignore le montant de la nouvelle contribution.

Cependant, le montant de celle-ci devra tenir compte des "missions de service public" de certains opérateurs, a précisé M. Lasserre. En clair, les radios et télévisions publiques, ainsi que les militaires, devraient s'acquitter d'un simple ticket modérateur, alors que les chaînes commerciales seraient plus fortement sollicitées. France Télécom, qui paie une redevance pour ses services mobiles, devrait aussi payer l'utilisation des faisceaux hertziens sur son réseau fixe.

Pour le moment, les radios et télévisions paient uniquement la location de leur émetteur à Télédiffusion de France (TDF), mais non l'usage de la bande de fréquence utilisée. Les sommes collectées par le biais de cette redevance seront gérées par la nouvelle Agence des fréquences, et serviront à financer des opérations de réaménagement du spectre.

La création de cette redevance risque d'avoir des conséquences lourdes:

- pour les opérateurs privés, qui pourront, ou ne pourront pas, selon la situation de concurrence dans laquelle ils se trouveront placés, la répercuter sur leurs abonnés ou dans leurs tarifs publicitaires,

- pour les opérateurs publics, qui n'auront que partiellement cette opportunité, la logique voudrait que le taux de la redevance soit augmentée à due concurrence. Il ne serait pas anormal que le consommateur final soit effectivement le payeur. Mais est-ce possible, compte tenu de l'augmentation importante de la redevance en 1995?

Au total, la création de cette nouvelle taxe risque d'avoir pour conséquence, une restriction des engagements des entreprises publiques dans le domaine de la production.

Votre rapporteur considère que son information est, à ce jour, insuffisante sur l'assiette et le montant de cette taxe, mais aussi sur son affectation. Il souhaite que le Gouvernement

mesure toutes les conséquences possibles de son instauration avant de prendre toute décision et que le Parlement soit consulté.

C. Ces charges constituent l'essentiel des ajustements de la base de reconduction, mais aussi le terrain approprié pour la recherche d'économies de gestion.

a) A structure constante, le simple ajustement de la base de reconduction (1), c'est-à-dire l'évolution naturelle des charges des entreprises du secteur, demeure important, en valeur absolue, comparée aux mesures nouvelles (481,2 MF contre 261,5 MF). En valeur relative, il reste contenu dans des limites raisonnables de 3,2%.

La situation est évidemment contrastée selon les entreprises : les charges de l'INA (10,7%), de RFI (+4,7%), et de la SEPT/ARTE (+3,4%), progressent plus rapidement que celles des autres entreprises. L'analyse de séries longues devrait permettre de déterminer le caractère conjoncturel ou structurel de ces évolutions.

b) La recherche d'économies de gestion n'en est que plus utile. Les politiques d'économies et de redéploiement, au sein de France Télévision, engagées depuis 1994 (après les dérapages observés en 1993, qui ont annulé, en terme d'effets budgétaires, les conséquences du plan de réorganisation et du plan social de 1991), comme la constitution d'un GIE entre la Sept et la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, qui permet de réaliser de substantielles économies sur les coûts de diffusion, constituent de véritables progrès.

Sur les 220 MF d'économies demandées aux entreprises du secteur:

- 92,2 MF portent sur les charges de diffusion (renégociations des contrats, partage à parité du coût du cinquième réseau entre La SEPT/ARTE, et la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi),

- 40 MF concernent les résultats attendus du GIE, constitué entre les deux chaînes susvisées, pour les programmes et la

(1) *Cet ajustement souffre de lacunes pour RF3 (31 MF engagés au budget voté par le conseil d'administration d'avril 1994 et non reconduit), et pour les entreprises qui ont subi les grèves de l'automne 1994: les mesures salariales accordées, à cette occasion, représentent 11,2 MF (Radio France: 6 MF, France 3: 2,6 MF, RFI: 2,6 MF).*

communication. Votre rapporteur est plus dubitatif sur la capacité de réaliser ces économies,

- 18 MF sur les frais financiers de France 2, dont le capital a été augmenté de 410 MF entre 1993 et 1994,

- 70MF de non reconduction de certaines dépenses (commémorations ou événements sportifs exceptionnels, rénovation de la maison de Radio-France....).

A moyen terme, si l'on veut poursuivre le développement et la modernisation de ce secteur, il faudra probablement aller au-delà des économies de gestion pour s'attaquer aux structures, et établir un choix entre les missions prioritaires, qui devront être maintenues, et les missions secondaires, auxquelles il ne faudra pas hésiter à renoncer.

III. DES MESURES NOUVELLES LIMITEES

L'essentiel des mesures nouvelles concernent la création de la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi.

A. La nouvelle chaîne du savoir, de la formation et de l'emploi se voit attribuer un budget de 755 MF pour sa première année de diffusion.

L'ensemble de ces crédits sont considérés, dans la présentation du fascicule budgétaire, comme des mesures nouvelles, même si la chaîne bénéficie, en 1994, d'un budget de lancement de 344,9 MF (dont 100 MF de capital), ce qui est contestable. En réalité, en pure logique budgétaire seuls 401,1 MF (755 - 344,9) peuvent être qualifiés de mesures nouvelles.

La nouvelle société pourra en consacrer la majeure partie de son budget aux programmes.

B. 261,5 MF permettront la mise en oeuvre d'objectifs nouveaux fixés au secteur public audiovisuel à périmètre constant.

*** INA (34,8 MF)**

L'enveloppe consacrée aux mesures nouvelles permettra de financer les investissements nécessaires au dépôt légal audiovisuel (30,8 MF), ainsi que les dépenses qu'occasionnera, à ce titre, la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi.

*** France 2 (56,2 MF) et France 3 (55 MF)**

Le budget de France 2 permettra à la chaîne d'enrichir ses programmes dans les conditions définies par le nouveau cahier des missions et des charges. Elle financera également l'utilisation du système NICAM, qui permet d'offrir un son stéréophonique au téléspectateur muni d'un poste adéquat.

Dans le cas de France 3, les deux tiers des mesures nouvelles seront consacrés au financement, en année pleine, des mesures de régionalisation lancées à l'automne 1994. Le solde sera destiné au renforcement du programme national.

*** La Sept/Arte (28 MF)**

Le budget supplémentaire attribué à la chaîne, permettra à la société, de financer le passage d'Arte du satellite TDF1 au satellite Eutelsat, et la première tranche du programme d'extension de la couverture du cinquième réseau hertzien (à parité avec La Cinquième), ainsi que plusieurs mesures destinées à soutenir la programmation.

*** RFO (22 MF)**

Le développement qualitatif de la production constituera la priorité de la société qui consacrera également une partie de ces crédits à la modernisation des équipements, à la formation du personnel et à l'extension de l'antenne.

*** Radio France (35 MF)**

La dotation prévue permettra de poursuivre les actions suivantes:

- rénovation et maintenance de la maison de Radio France,*
- promotion et enrichissement des programmes de France Info et France Inter,*
- expérimentation des nouvelles technologies.*

*** RFI (27,5 MF)**

Ces crédits seront majoritairement consacrés à l'installation de nouveaux émetteurs ondes courtes à Allouis (18 MF). Le solde sera affecté notamment aux programmes en langues étrangères (anglais et portugais), et à l'extension de la diffusion par satellite et en FM.

En réalité, compte tenu des aléas sur certaines ressources, et des dépenses oubliées dans la base de reconduction ou engagées depuis la confection du projet de loi

de finances, ce ne sont que 521 MF de mesures nouvelles qui pourront être effectivement engagées en 1995, sauf aux organismes à réaliser des économies de gestion supplémentaires, à dégager des ressources propres supplémentaires (il n'y aura guère d'excédent de redevance pour 1994 à redistribuer), ou à présenter une exécution budgétaire déficitaire.

Votre rapporteur souhaite éminemment que la première solution soit en priorité retenue, même au prix du renoncement à certaines missions.

Les analyses monographiques de chacun des organismes du secteur public lui ont permis de déceler des économies réalisables à court et moyen termes. Mais cette politique suppose une réflexion conjointe des entreprises et des pouvoirs publics sur la priorité à accorder à certaines missions, compte tenu des contraintes budgétaires, et sur les modalités d'exécution de ces missions.

IV- L'AFFECTATION DES RESSOURCES PUBLIQUES

L'affectation des ressources publiques, à chaque organisme, constitue, avec les mesures d'économies assignées, et les mesures nouvelles, l'ajustement ultime de la construction budgétaire. Il s'agit de répondre au besoin de financement, non couvert par les ressources propres.

L'affectation des ressources publiques concerne, pour une très large part, la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi. Cette création absorbe près de 60% du montant des ressources publiques nouvelles affectées.

Evolution des affectations de redevance (en millions de francs)

	1994	1995	#94/95	%
I.N.A.	229,3	231,4	+ 2,1	+ 0,9
France 2	2.382,6	2.497,1	+ 114,5	+ 4,8
France 3	3.252,1	3.448,1	+ 196	+ 6
Sept/Arte	486,2	374,5	- 111,7	- 23
R.F.O.	850,0	930,3	+ 80,3	+ 9,4
Radio-France	2.201,7	2.331,2	+ 119,5	+ 5,4
R.F.I.	30,0	102,4	+ 72,4	+ 241,3
Total périmètre constant	9.431,9	9.915	483,1	+ 5,1
Télévision du savoir		324,5	324,5	-
TOTAL.	9.431,9	10.239,5	807,6	+ 8,5

La répartition des concours budgétaires entre les sociétés et organismes est la suivante:

Evolution des concours budgétaires

(en millions de francs)

	1994	1995	#94/95	%
I.N.A.	19,2	101,4	+ 82,2	+ 428,1
France 2	189,8	189,8	0	0
France 3	208,5	208,5	0	0
Sept/Arte	511,1	561,4	+ 50,4	+ 9,9
R.F.O.	100	70	- 30	- 30
Radio-France	105,5	46,8	- 58,7	- 55,6
R.F.I.	563,7	540,8	- 22,9	- 4,1
Total périmètre constant	1.697,8	1.718,7	+ 21	+ 348,3
Télévision du savoir		375,5	+ 375,5	
TOTAL.	1.697,8	2.094,2	+ 396,4	+ 23,3

Votre rapporteur constate avec regrets que, de nouveau, des subventions d'investissement destinées aux financements des programmes de la SEPT/ARTE et de la

Télévision du savoir, trouvent leurs contreparties dans des cessions d'actifs publics (compte d'affectation spécial des produits des privatisation) Votre commission des finances a toujours considéré que ces ressources aléatoires étaient inadaptées au fonctionnement des sociétés de l'audiovisuel public.

De même, le financement du dépôt légal sur le chapitre 46-01 des services généraux du Premier ministre, et non plus par subvention du ministère de la culture et de la francophonie, réduit la capacité de contrôle du Parlement sur l'évolution, la destination et l'utilisation des fonds. Aucune justification véritable de ce changement n'a pu être apportée. Faut-il, dès lors, y voir une manière subtile de montrer la progression du montant du remboursement des exonérations de redevances par rapport à la loi de finances pour 1994 exécuté ?

Par ailleurs, il convient de relever en le regrettant, que la diminution de la subvention du ministère des affaires étrangères à RFI rend nécessaire un accroissement du financement de cette société, dont la mission contribue essentiellement à la politique audiovisuelle extérieure par la redevance. Votre commission s'était félicitée de la prise en charge progressive du financement de cette société par le budget général de l'État et a toujours défendu, comme position de principe, que la redevance pour droit d'usage ne devait être financée, directement ou indirectement, que des services accessibles ou ayant vocation à devenir accessibles aux contribuables.

Enfin, votre rapporteur a constaté, à partir de l'exécution des budgets des exercices antérieurs, l'insécurité qui s'attache à ces modes de financement par rapport à la redevance. Les crédits sont soumis à gel et à régulation budgétaire. Ils sont, en outre, soumis aux dysfonctionnements internes de certains ministères, comme celui des affaires étrangères qui ne versent les dotations qu'au début du deuxième semestre, obligeant RFI à recourir à l'emprunt pour financer son fonctionnement couvrant une partie de l'année, ce qui alourdit ses charges financières. Cette situation ne saurait être admise de nouveau en 1995.

Votre commission des finances souhaite qu'il soit mis fin à ces errements dans le projet de loi de finances pour 1996, et demande au Gouvernement de s'y engager.

CHAPITRE IV

LE FONDS D'AIDE A L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE

I- EVOLUTION DU MONTANT DES RESSOURCES DU FONDS DE SOUTIEN A L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE

Le décret du 30 septembre 1992 a repris, à compter du 1er octobre, les dispositions du décret du 9 octobre 1987, en renouvelant, pour une durée de 5 ans, la taxe parafiscale sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore, et de télévision destinée à financer un fonds d'aide aux titulaires d'une autorisation de service radiodiffusion sonore par voie hertzienne non commerciale.

Pris en application de ce décret, un arrêté du 1er décembre 1992 détermine le barème applicable à la taxe parafiscale assise sur la publicité radio diffusée et télévisée, et destinée à alimenter le Fonds de soutien à l'expression radiophonique.

De 1989 à 1993, le produit de la taxe après le prélèvement de 2,5%, opéré par la DGI pour frais d'assiette, et de perception, (en application de l'article 5 du décret précité) a été le suivant:

(en millions de francs)

1990	61,2
1991	80,4
1992	84,7
1993	65,6*
1994	24,6**

* *prevision loi de finances 1993: 85 MF*** *montant des encaissements au 31 juillet
(prevision loi de finances 1994: 87,5 MF)*

Depuis le début de l'année 1994, les encaissements constatés, au titre de la taxe parafiscale, connaissent une chute sévère, et tout porte à croire que leur montant pour l'ensemble de l'année, se situera aux alentours de 55 MF, donc à un niveau très inférieur au montant prévu de 87,5 MF, inscrit dans la loi de finances de l'année 1994.

Pour faire face à cette situation, le barème fixant le niveau des subventions de fonctionnement a été abaissé de 30%. Environ la moitié des radios bénéficiant de l'aide ont, d'ores et déjà, été servis sur cette base.

Une enquête diligentée par les services du ministère du budget a montré que le montant des sommes distribuées par le Fonds excédait très sensiblement le produit réel de la taxe parafiscale pour les trois dernières années: les dépassements sont de l'ordre de 100 MF, au total. Ils s'expliquent, à la fois par des excès de versements de la part de diffuseurs, régularisés en 1994, et par une confusion opérée entre les produits de la taxe parafiscale et ceux de la taxe fiscale également assise sur les sommes payées par les assujettis.

Cependant, face à l'inquiétude compréhensible du secteur associatif, le gouvernement a décidé de faire en sorte que le Fonds dispose de 87,5 MF, prévus initialement. A cet effet, la loi de finances rectificative, présentée cet automne au Parlement, comportera une disposition permettant d'abonder le Fonds de 32,5 MF.

L'effet de cette mesure se fera sentir dès septembre 1994, et donc le Fonds pourra, très rapidement, compléter les subventions déjà versées, et procéder aux versements aux radios non encore servies.

Pour 1995, un dispositif est à l'étude, permettant, notamment par un relèvement du taux de la taxe parafiscale, de conserver au Fonds, un niveau satisfaisant. En compensation, le

projet de loi de finances rectificative pour 1994 (article 20) prévoit d'abaisser le taux de la taxe sur la publicité télévisée.

Votre rapporteur s'associe aux observations formulées par M. Robert-André Vivien, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale (1), sur le fonctionnement du fonds et son financement.

II- MODALITES D'ATTRIBUTION DE L'AIDE

Sont éligibles au Fonds d'aide, les services titulaires d'autorisation *"dont les ressources commerciales provenant de messages diffusés à l'antenne, et présentant le caractère de publicité de marque, ou de parrainage, sont inférieur à 20% de leur chiffre d'affaires"*.

Le décret de 1992 a reconduit le principe selon lequel les subventions annuelles de fonctionnement sont attribuées sur la base d'un barème adopté par la commission, en raison inverse du montant des produits d'exploitation normale et courante.

En 1993, le barème ainsi adopté, prévoit que le montant des subventions progresse de 25.000 à 230.000 pour redescendre ensuite jusqu'à 5.000 F.

Le décret de 1992 a apporté trois modifications importantes aux modalités d'attribution des aides:

- création d'une aide à l'installation plafonnée à 100.000 F, pour toute radio associative non commerciale, autorisée pour la première fois,
- possibilité de majoration de la subvention jusqu'à 60% du montant initial (au lieu de 30% précédemment),
- extension des critères d'attribution de la majoration; au critère de la diversification des produits du décret de 1987, le décret de 1992 en ajoute trois nouveaux critères:
 - * les actions engagées en faveur de la formation professionnelle,
 - * les actions engagées dans le domaine éducatif et culturel,

(1) voir Assemblée nationale, rapport n° 1560, annexe n°10, p.25

* la participation à des actions collectives en matière de programmes.

	NOMBRE *	MONTANT
<u>Au titre de 1990</u>		
- subvention de fonctionnement	309	48.580.500
- majorations prévues à l'article 13	154	4.798.000
<u>Au titre de 1991</u>		
- subvention de fonctionnement	325	63.018.000
- majorations prévues à l'article 13	191	7.743.300
<u>Au titre de 1992</u>		
- subvention de fonctionnement	383	74.029.000
- majorations prévues à l'article 16	279	12.272.200
- subventions d'installation	55	4.225.000
<u>Au titre de 1993</u>		
- subvention de fonctionnement	442	76.133.000
- majorations prévues à l'article 16	234	12.485.000
- subvention d'installation	43	3.245.000
<u>Au titre de 1994</u>		
- subvention de fonctionnement au 31.07	173	22.513.000
- dossiers restant à examiner	340	-
- subvention d'installation	13	940.000

- * En 1990, 348 demandes ont été enregistrées
- En 1991, 356 demandes ont été enregistrées
- En 1992, 414 demandes ont été enregistrées
- En 1993, 480 demandes ont été enregistrées
- En 1994, 515 demandes sont enregistrées.

III- LES AIDES ATTRIBUEES PAR LES DIVERS DEPARTEMENTS MINISTERIELS

Le FAS, sous la tutelle du ministère des affaires sociales, a versé, au titre de l'année 1993, 3.924.500 MF à 56 radios.

Les autres aides sont, le plus souvent, ponctuelles, et correspondent au financement d'une action bien spécifique, le plus généralement dans le domaine culturel, et dans celui de l'emploi et de formation.

CHAPITRE V

LES NOUVEAUX SUPPORTS ET LES NOUVEAUX SERVICES

I-CABLE ET RECEPTION DIRECTE PAR SATELLITE: UN MARCHE ENCORE FRAGILE

Le démarrage de la distribution par câble et de la réception par satellite demeure lent en France. Les erreurs de conception (choix technologiques imposés par l'État dans les années 1980 pour promouvoir les industries d'équipements nationales), de conduite des investissements d'infrastructures (plan câble), de gestion du paysage audiovisuel (création de nouvelles chaînes hertziennes), ainsi que l'absence de politique marketing des opérateurs habitués à des clientèles captives dans d'autres régimes de concession, continuent à peser sur le développement du câble et du satellite, malgré l'amélioration de la qualité et de la diversité de l'offre de programmes audiovisuels.

Aujourd'hui, l'économie des deux secteurs est encore déficitaire, si l'on tient compte de la charge de l'investissement. Néanmoins, des perspectives de rentabilité existent, notamment pour les opérateurs nouveaux, qui n'ont pas à supporter les investissements du plan câble, et qui pourront bénéficier de l'extension du nombre de canaux ou des avantages de la compression numérique pour la diffusion par satellite.

Ces perspectives sont toutefois soumises à l'accélération de la croissance du nombre d'abonnés aux services dans les toutes prochaines années. Le développement de la concurrence dans ce domaine, avec l'arrivée de nouveaux services diffusés par satellite et une remise en cause, à moyen terme, des positions acquises avec l'arrivée progressive des autoroutes de l'information, sont probables.

A. Le développement du câble est lent mais continu

Le 30 septembre 1994, il y avait 175 réseaux en exploitation (ne sont comptabilisés que les réseaux urbains de plus de 1.000 prises), totalisant 5.575 600 prises installées et commercialisées (logements raccordables), ce qui représente un taux de câblage (rapport entre le nombre de prises raccordables installées et le nombre de foyers en France) d'environ 26,4%.

La répartition des abonnés

	Prises	Abonnés	Raccordés	Pénétration	Raccordement
Plan Câble	3.931.781	602.239	877.806	15,32 %	22,33 %
Sites concessifs	1.654.652.	410.540	555.759	24,81 %	33,59 %
Anciens réseaux	189.135	70.421	91.474	37,23 %	48,36 %
Total général	5.775.568	1.083.200	1.525.039	18,75 %	26,40 %

Le plan câble par opérateur

	Prises	Abonnés	Raccordés	Pénétration	Raccordement
CGV	1.246.265	191.150	310.591	15,58 %	24,92 %
Lyonnaise	1.403.226	234.334	247.391	16,70 %	17,63 %
COM-DEV	470.681	62.399	157.775	13,26 %	33,52 %
FTC	675.739	91.859	140.597	13,59 %	20,81 %
Bordeaux	135.870	19.497	21.452	14,35 %	15,79 %
Total plan câble	3.931.781	602.239	877.806	15,32 %	22,33 %

Evolution du nombre d'abonnés depuis 1990

	Nombre d'abonnés supplémentaires par mois (tous services)
1er semestre 1990	20.000
2ème semestre 1990	25.000
1er semestre 1991	26.100
2ème semestre 1991	19.500
1er semestre 1992	21.400
2ème semestre 1992	19.300
1er semestre 1993	20.600
2ème semestre 1993	19.700
1er semestre 1994	27.000

La France se situe dans une position intermédiaire, mais cette situation évolue peu.

Au 1er janvier 1994, on estime que, dans 17 pays d'Europe de l'Ouest, environ 67 millions de foyers reçoivent des chaînes de télévision par câble, dont 30 millions par réseaux câblés et 37 millions par antennes collectives. Ces chiffres globaux traduisent une croissance importante des réseaux câblés (+ 13% en un an), la diminution des antennes collectives se poursuivant à un rythme constant du fait de leur inclusion dans les réseaux câblés.

Ces chiffres recouvrent cependant des situations disparates.

Il existe d'abord des pays traditionnellement "câblés", et qui sont pratiquement à saturation, tels que le Bénélux (taux de câblage de 98% en Belgique, 92% aux Pays-Bas, 86% au Luxembourg), le Danemark (74%), et la Suisse (86%). Dans ces pays, les câblo-opérateurs modernisent les réseaux afin d'en augmenter le nombre de canaux.

Il y a ensuite les pays dans lesquels une croissance importante et rapide des réseaux câblés a été réalisée ces dernières années. Ce sont les pays Scandinaves: Finlande (60%), Suède (57%); mais aussi l'Autriche (50%), et surtout l'Allemagne (64%). Ce dernier

pays a réussi un plan d'État de câblage (22 millions de prises installées en 11 ans), qui vise 80% de la population, et qui s'étend maintenant aux nouveaux Länder de l'Est.

En France, le développement du câble s'est amélioré bien lancé (22% des foyers pouvaient s'abonner en 1992, 25% au 1er janvier 1994, soit 5,45 millions), avec une perspective de 7,5 millions de prises installées fin 1996 (35% de la population française). Mais les difficultés inhérentes à la conception du plan câble et l'abondante offre de chaînes de télévision, tant en hertzien terrestre que désormais par satellite, ne permettent pas d'envisager rapidement un taux de câblage équivalent à celui atteint par l'Allemagne.

La Grande-Bretagne a enregistré un démarrage lent et difficile dû, pour partie, au peu d'investissement pour des réseaux qui devaient systématiquement être enterrés, donc coûteux. Cependant, le rythme de construction augmente, et la plupart des villes ont fait l'objet d'une franchise accordée par les autorités de tutelle. Ces franchises sont, pour la plupart, accordées à des compagnies américaines de téléphone, amortissant les coûts importants de construction sur l'exploitation des services de télédistribution et de téléphone. Ainsi, 65 franchises ont été attribuées au 1er janvier 1994, totalisant plus de 15 millions de foyers.

Dans les pays méditerranéens, le câblage n'est pas ou peu développé, ils constituent donc un potentiel important pour les investisseurs. Il semble néanmoins que l'Espagne ait décidé un ambitieux programme de développement d'ici l'an 2000.

Au niveau européen, en terme de marché potentiel pour les chaînes de télévision par satellite, l'Allemagne, et plus généralement les pays germanophones, constituent la zone la plus intéressante avec plus de 25 millions de foyers pouvant s'abonner au câble et plus de 15 millions qui le sont.

Le câble en Europe fin 1993

Pays	Nombre de prises raccordables installées (millions)	Taux de câblage (%)	Nombre de foyers raccordés (millions)	Taux de foyers raccordés (%)
Belgique	3,7	98	3,5	92
Hollande	5,7	92	5,3	87
Suisse	2,2	86	2,1	84
Suède	2	54	1,8	50
Allemagne	21,5	64	13,5	40
France	5,4	25	1,3	6
Grande-Bretagne	2,8	13	0,6	3

B. La réception directe par satellite progresse rapidement mais n'atteint pas un seuil élevé

Si l'on met de côté les antennes tournées vers des satellites étrangers pour la captation d'émissions en langue étrangère (hôtel, certaines communautés vivant sur le territoire), l'essentiel de la réception par satellite, en France, est constitué par les utilisateurs de Télécom2, au nombre d'environ 650.000 foyers. Ceux-ci peuvent bénéficier de services en clair (ce qui permet d'améliorer la réception dans les zones d'ombre), et de services cryptés: Canalsatellites, filiale de Canal Plus, qui commercialise un bouquet de chaîne thématique. Après un démarrage assez lent en novembre 1992, la société dispose aujourd'hui, grâce à une politique active de marketing de près de 200.000 abonnés.

La pénétration du satellite devrait progresser assez rapidement dans les prochaines années, dans les secteurs non câblés, qui bénéficient, ainsi, d'une offre de programmes, mais aussi grâce à l'amélioration de la qualité et de la diversité de l'offre par enrichissement du bouquet de programmes. L'arrivée du numérique permettra, en effet, de multiplier sensiblement cette offre. Aussi, tous les opérateurs s'efforcent-ils de prendre des réservations de principe de canaux numériques.

Cette pénurie touche particulièrement les satellites de la génération Télécom. C'est ce qui explique la décision de Canal Plus à prendre une réservation sur Astra.

Cette position n'a, en soi, que peu d'importance, mais ses conséquences, à moyen terme, peuvent être graves. L'utilisateur ne pourra, concrètement, se servir que d'un seul bouquet de programmes. Pour accéder à plusieurs bouquets de programmes, il devrait disposer d'une antenne parabolique personnelle orientable et accepter de payer le prix de plusieurs abonnements. La préférence des usagers pourrait donc s'orienter vers le système luxembourgeois qui dispose d'une capacité de programmes plus riches. Cela aboutirait à exclure progressivement du marché les programmes en langue française d'autres éditeurs français (actuellement soumis à la législation nationale), mais absents du système, et favoriserait l'entrée, sur le marché, de programmes étrangers diffusés en langue française depuis l'étranger, qui échapperaient à tout contrôle effectif malgré la récente jurisprudence de la Cour européenne de Justice.

C. L'amélioration de la politique tarifaire reste un levier important

Compte tenu du ralentissement de l'investissement des opérateurs traditionnels, dont les charges sont trop importantes, l'essentiel du développement du câble repose, aujourd'hui, sur de nouveaux opérateurs, comme la filiale française du groupe américain Time-Warner, grâce à une politique tarifaire plus offensive.

Comme le déclarait M. Michel Pelchat, député, dans son intervention au colloque Médiaville du 9 juin 1994: *"il est clair que, jusqu'à maintenant, les opérateurs commerciaux du plan câble n'ont pas à amortir les coûts de construction des réseaux qui restent à la charge de France Télécom, ils ne rémunèrent France-Télécom que pour les seuls abonnés raccordés. Dans ces conditions, leur logique économique les conduit à maximiser leurs marges sur peu d'abonnés, et non à rechercher un grand nombre d'abonnés en minimisant les prix"*

Des efforts ont été récemment consentis, avec l'appui de France-Télécom. Ils se sont traduits par des résultats (1). Ceci montre l'élasticité des abonnements au prix. Si elle conduit les opérateurs à pratiquer une politique tarifaire plus dynamique, l'exonération, pour 3 ans, des contributions au Compte de soutien aux industries cinématographiques et de programmes audiovisuels, peut effectivement permettre d'accroître la pénétration du câble et notamment le nombre des abonnements au service de base.

De même, l'accroissement de la qualité et de la diversité des services et programmes offerts dans l'abonnement de base a-t-il une importance, notamment sur les réabonnements. Actuellement, le taux de réabonnement au service de base est de 85 à 95% selon les opérateurs.

Les mesures d'assouplissement de la réglementation rendues possibles par le projet de décret câble, dont la publication devrait intervenir d'ici à la fin de l'année 1994, donnera sans doute plus de souplesse aux éditeurs dans leur programmation.

(1) *Les accords conclus en mars 1992, entre France Télécom et les trois opérateurs commerciaux des réseaux Plan câble, ont permis une baisse du prix mensuel de l'abonnement au service de base, après repercussion de la majeure partie de la baisse de redevance consentie par France Télécom (- 35 F, pour Lyonnaise communications et Com-Dev., - 27 F pour la CGV).*

C'est ainsi que Lyonnaise communications a baissé son tarif de service de base de 163 F (avant les accords) à 135 F, tarif porté depuis le 1er avril 1994 à 145 F, en raison, notamment de l'augmentation prévue de la redevance France Telecom (+ 5F).

Communication-développement a appliqué une baisse des prix encore plus forte, abaissant le prix du service de base à 129 F, en avril 1992. Ainsi, en l'espace de 27 mois, alors que le nombre de prises raccordables était multiplié par 1,64, le nombre de logements raccordés a presque triplé, et celui des abonnés au service de base a doublé. Le prix actuellement pratiqué pour le service de base est de 139 F en moyenne.

La CGV a toujours pratiqué des tarifs supérieurs à ceux des autres câblo-opérateurs, ainsi, après les accords de 1992, le tarif du service de base était encore de 155 F, il est aujourd'hui de 169 F. La conséquence de cette politique commerciale est un taux de pénétration du service de base très faible, de 16,4%, en moyenne.

Il faut néanmoins constater que des tarifs situés entre 140 et 170 F ne permettront pas de dépasser un taux de pénétration de 20%, en moyenne, dans un contexte très concurrentiel. C'est pourquoi, les câblo-opérateurs, hors Plan câble, pratiquent tous des tarifs plus faibles, de 90 à 115 F, afin d'obtenir des taux de pénétration plus élevés, objectif 30 à 40%, seuls susceptibles de permettre l'amortissement des coûts de construction des réseaux.

Il y a lieu, enfin, de souligner que la baisse de la redevance mensuelle pour l'usage d'un terminal visiopass (15 F au lieu de 24 F), a permis une accélération de l'utilisation de ce terminal sur les réseaux câbles du Plan câble, mais également sur ceux EDF-videopole. Il y avait 89 600 visiopass en service le 30 juin 1994.

Tarifs mis en oeuvre par les câblo-opérateurs

	Lyonnaise-Com.		Com-Dev.		CGV		France Télécom câble		ANOC	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Service antenne collectif droit d'accès ou participation	12 à 20 F 0	24 à 30 F 600 F	26 F 0	30 F ≥ 500 F	12 F 0	n.c. 0	12 à 21 F 0	30 F 150 F	15 à 25 F 0	25 à 35 F 0
Service de base derrière un service antenne collectif frais de dossier ou droit d'accès	105 F 200 F	105 F 200 F	85 F ≥ 300 F	85 F ≥ 300 F	n.c. n.c.	n.c. n.c.	100 F (service réseau + chaines thématiques de Canal satellite) 340 F	Idem	65 à 115 F 0	75 à 125 F 0 à 600 F
Service de base seul droit d'accès	145 F 700 F		135 à 139 F 500 à 800 F		169 F 600 F		130 F 540 F		~ 130 300 à 600 F	

1 - Réseau interne financé par le propriétaire de l'immeuble

2 - Réseau interne financé par le câblo-opérateur.

D. Seule, l'ouverture à de nouveaux services pourra permettre un véritable décollage

Ces mesures ponctuelles agiront sur les marges. Il est désormais évident, pour tous les observateurs, que la chance réelle de développement du câble passe par une diversification beaucoup plus grande des services, et par l'inclusion de la téléphonie vocale. Les récentes décisions de la Commission européenne conduiront à la déréglementation de ces services, jusqu'alors exercés par les monopoles, généralement publics, d'opérateurs de téléphone.

Dans cette perspective, le projet du gouvernement d'exonérer, de la contribution au compte de soutien des industries cinématographiques et de programmes audiovisuels les services, qui ne diffusent pas d'oeuvres audiovisuelles, est judicieuse.

Cette opportunité est sans doute la dernière occasion, pour les opérateurs principaux, de rentabiliser leurs investissements à court terme, avant qu'ils n'entrent en concurrence frontale avec d'autres supports (satellites,

autoroutes de l'information), et pour leur permettre de prendre une place sur ces réseaux du futur.

Elle est essentielle pour permettre le développement effectif de nouveaux services de communication audiovisuelle. Les projets ne manquent pas ni dans le secteur privé, ni dans le secteur public, mais leur équilibre repose incontestablement sur un accroissement des abonnements.

II- LES AUTOROUTES DE L'INFORMATION: ENTRE IMMOBILITE ET EXCES DE VITESSE

L'initiative du Vice-Président américain, M. Al Gore, a porté le sujet des autoroutes de l'information au devant de la scène politique et médiatique, et suscité, dans le secteur des entreprises concernées, de multiples projets, ainsi que des alliances et des restructurations.

Le débat a été lancé, en France, grâce à la publication de l'excellent rapport très lucide de M. Gérard Théry sur *"les autoroutes de l'information"*. Les rapports de M. Thierry Breton sur *"le développement des téléservices"*, et de M. Pierre Sirinelli sur *"les aspects concernant la propriété intellectuelle des oeuvres issues des nouvelles techniques multimédias"* apportent de judicieux éléments dans leurs domaines respectifs.

Une certitude semble se dégager: grâce à la compression numérique et aux progrès réalisés en matière de transferts de données à haut débit (fibre optique et commutation à haut débit), le mariage des technologies de l'informatique, des télécommunications et de l'image est désormais possible. Des produits et des services, intégrant ces trois techniques, vont se développer sur le marché dans les vingt prochaines années, entraînant une évolution profonde des modes de consommation et de travail.

Plusieurs questions demeurent:

A. Comment distribuer ces services, et à quel prix?

Le rapport Théry préconise le raccordement de tous les foyers et de toutes les entreprises aux autoroutes de l'information, et, par voie de conséquence, un développement massif des liaisons en fibre optique (seule technologie susceptible de permettre la distribution de toute la gamme des services), ainsi que l'utilisation de cette technologie pour le raccordement des maisons et des appartements.

Partant du postulat selon lequel, dans tous les grands pays, l'opérateur de téléphone est l'acteur pour lequel le coût d'entrée est le plus faible, il recommande le basculement progressif, par France Télécom, des investissements réalisés sur le cuivre vers la fibre optique, ce qui limite les montants des investissements additionnels, et permet d'atteindre 25 millions d'abonnés. Si France Télécom décidait un déploiement de la fibre pour le raccordement des abonnés, en y consacrant 10 MdF par an, l'augmentation du budget d'investissement affecté au raccordement des abonnés, en régime stable, ne serait que de 5 à 7 MdF environ par an, en tenant compte des investissements de maintenance qui resteront nécessaires sur le réseau en cuivre, (soit une augmentation de l'ordre de 20% de son budget d'investissement).

En revanche, les investissements en développement de logiciels de signalisation, d'exploitation, de navigation et de facturation, sont d'un ordre de grandeur inférieure: quelques centaines de millions.

Au total, les investissements pour les infrastructures se situeraient autour de 150 à 200 MdF, sur une période de 20 ans.

Cette politique volontariste, souhaitée par M. Théry, ferait cependant supporter à France Télécom un risque industriel et commercial important, qui devrait être financé, pour une large part, par les usagers du téléphone, ou par le contribuable. Il est donc indispensable d'en vérifier la pertinence.

Plusieurs facteurs paraissent devoir être pris en compte:

- tous les services nécessitent-ils de hauts-débits, et donc l'usage de la fibre optique ?

- quel est le marché potentiel, et pour quelle échéance pour les services nécessitant cette technologie?

Une récente étude a été faite par M. Thierry Miléo, président du groupe "Technologie du futur et réseaux de la société de l'information", mis en place par le Commissariat Général du Plan, sur la dynamique des autoroutes de l'information aux Etats-Unis. Elle montre, en s'appuyant sur les travaux réalisés par les opérateurs américains, que, pour le grand public, cette demande (de services) est très loin de comporter des services multimédia interactifs, d'ailleurs largement inexistant, mais qu'elle est essentiellement identifiée autour de la vidéo-à-la-demande des films les plus récents, des services téléphoniques offrant, soit de nouvelles fonctionnalités (mobilité), soit des tarifs plus avantageux, et dans quelques années, du télé-achat électronique. Aussi, tous les câblo-opérateurs et toutes les compagnies de téléphones ont-ils décidés de rejeter, parce qu'elle

ne pourrait jamais être rentabilisée, la solution des réseaux commutés totalement en fibre optique jusqu'à tous les foyers, et de n'investir que dans les réseaux câblés classiques dotés de fibre optique sur les artères, et de câble coaxial en distribution sur les 500 derniers mètres.

La souplesse indispensable dans le développement des services conduirait donc à une approche plus progressive, fonction de la demande et de la solvabilité des clients, en assurant la capacité de distribution des services sur le support le plus approprié, en terme de technologie et en terme de coût. La notion d'interconnexion de réseaux utilisant des technologies diverses (fréquences hertziennes, satellite, réseaux câblés traditionnels) a donc des chances de se développer et de subsister pendant cette période, comme le rappelait récemment, devant l'Office parlementaire des choix technologiques, M. Pierre-Olivier Rousseau, membre du CSA.

Fort de ces analyses et des expériences malheureuses et coûteuses du "plan câble", votre rapporteur estime qu'il serait imprudent de se lancer sans réflexion approfondie, ni étapes successives dans un processus d'équipements généralisés, en faisant abstraction des choix techniques et économiques des pays voisins et de l'Amérique du Nord.

B. Quels services et à quel prix?

Cette question est d'importance, car c'est sur ce créneau que la valeur ajoutée est la plus élevée. Si, dans leurs rapports respectifs, MM. Théry et Breton, ont pu recenser une gamme extrêmement étendue de services du télé-enseignement à la télé-médecine, de la visioconférence au télé-achat, qui supposent tous une certaine interactivité entre le client et le fournisseur, personne ne sait exactement, aujourd'hui, quel accueil le consommateur réservera en France aux éléments de cette gamme. Le développement d'études de marketing est d'ailleurs difficile, puisqu'il n'existe pas d'exemples précis, le consommateur ayant des difficultés à imaginer ce que pourraient être les services proposés.

Un certain nombre de services simples seront, sans aucun doute, proposés rapidement aux consommateurs, notamment dans le domaine audiovisuel, mais ils ne sont pas asservis à l'installation de la fibre optique: l'accroissement du nombre de canaux, grâce à la compression numérique, sur le câble ou le satellite devrait être suffisant, l'interactivité éventuelle et partielle pouvant utiliser des voies détournées (téléphone, minitel...).

Cette demande latente a conduit, aux États-Unis, les diffuseurs, opérateurs de chaînes du câble, et studios américains, à un doublement des capacités de production de films, et à entamer une nouvelle vague de consolidation de leur industrie. Il est évident que ces productions seront proposées à nos diffuseurs dans les prochaines années, si les investisseurs n'en assurent pas eux-mêmes la distribution, comme le montrent les investissements croissants des entreprises américaines dans les réseaux en Europe, et l'arrivée, sur les satellites européens, de chaînes américaines plus nombreuses. L'existence de cette demande latente pourrait également représenter une opportunité pour nos producteurs s'ils avaient l'idée de travailler pour le marché international.

Mais, l'essentiel des nouveaux services ne concernera pas le grand public, dans un premier temps.

En effet, il est peu probable qu'un grand nombre de consommateurs accepteront de changer leurs habitudes de consommation, sauf si l'accès au service est meilleur marché. L'acclimatation du grand public sera progressive; elle commencera par le monde de l'entreprise, par celui de l'enseignement et par celui des administrations. Elle se répandra par l'usage de produits d'équipement et de consommation individuels (micro-ordinateurs, CD-Rom, CDI., téléchargement par les réseaux existants....).

Il est donc indispensable, comme le souligne le rapport Théry, et comme le rappelle, dans son rapport d'étape, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques, M. Pierre Laffitte, sénateur, de développer des expérimentations à large échelle, qui permettront de tester des services, et ensuite de les développer.

En outre, il ne serait pas déraisonnable de mettre très rapidement à disposition des entreprises des administrations, et des établissements d'enseignement, les infrastructures nécessaires à la constitution d'un vaste réseau d'information et d'échanges, et de favoriser, par des mécanismes d'incitation budgétaire et fiscale, le développement de produits éducatifs.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'avènement des autoroutes de l'information aux États-Unis, même si elle a été reprise par le Vice-président M. Al Gore, est d'abord le fruit d'alliance entre les entreprises sur un marché extrêmement concurrentiel. L'initiative ne consisterait-elle pas, avant tout, à introduire une nouvelle étape de déréglementation, en organisant la compétition progressive entre les compagnies de câble et les compagnies générales de téléphone, pour la distribution de services téléphoniques, locaux et longue distance, et à la distribution de services de télévision et de

vidéo, et de ne plus compter uniquement sur les régulateurs pour défendre le consommateur? A tout le moins, la question mérite d'être posée.

La situation française est loin d'être comparable. L'ouverture des marchés de télécommunication est réservée aux services spécialisés. Elle ne sera admise pour les services de téléphonie vocale qu'à partir de 1998, selon les principes arrêtés au sein de l'Union européenne. Il est donc essentiel d'accélérer ce processus de mise en concurrence, ce qui suppose bien évidemment, en parallèle, que France-Télécom reçoive le statut qui lui permettra d'agir librement sur un marché ouvert, et de continuer, comme elle a commencé à le faire, à investir dans les services au côté de promoteurs, qui n'ont pas toujours la capacité financière pour lancer leurs projets.

Cela suppose également que, pour ce qui concerne les services, ceux-ci soient déclarés ou autorisés par une instance indépendante de l'opérateur. L'osmose croissante entre les services audiovisuels et les autres services devrait conduire à disposer d'une autorité commune pour y parvenir. Le recours aux modalités de l'autorité administrative indépendante, préconisé par M. Pierre-Olivier Rousseau, est sans doute la meilleure solution. Aussi, votre rapporteur s'interroge-t-il sur l'opportunité de créer une nouvelle agence chargée de la gestion de l'ensemble des fréquences, rattachée, en fait, au ministère du.... budget. Alors que tout conduit au rapprochement progressif des mondes des télécommunications, de l'image et de l'informatique, l'éclatement des instances de régulation ne va pas nécessairement dans le sens de l'histoire.

CONCLUSION

Votre rapporteur attire votre attention sur la prudence affichée par les pouvoirs publics et du pragmatisme de la démarche retenue. Il espère que les débats préalables à l'élection présidentielle ne seront pas une occasion de surenchères démagogiques en ce domaine. Les études commandées par l'Etat ont toujours tendance à placer celui-ci au centre de l'impulsion et du développement. Elles ont toujours pour effet de présenter une politique de l'offre, avant de s'intéresser aux besoins pour les individus et pour la collectivité. Le temps est désormais venu au marché de reprendre ses droits pour assurer une régulation véritable, et d'admettre que l'Etat doit avoir qu'un rôle de cristallisation et d'accompagnement. Le financement par le consommateur final devrait toujours être la règle, quitte à ce

que l'Etat rétablisse les conditions d'équilibre pour des raisons sociales. Il est la garantie d'un investissement adapté aux besoins. Comme le faisait remarquer le président de France-Télécom, M. Marcel Roulet, *"Posée comme règle de départ, l'uniformisation de l'accès aux services, se traduirait par un surinvestissement sans profit pour le client, ni pour l'opérateur (son équilibre financier et sa compétitivité sur les marchés internationaux pourraient en pâtir), ni pour la collectivité"*. Le succès du projet d'autoroutes de l'information en France, dépendra largement de la capacité de nos entreprises à accompagner la demande des consommateurs. La tâche est délicate, l'anticipation dans les infrastructures serait coûteuse, le retard dans l'arrivée des services aurait pour conséquence une perte de marchés au profit de concurrents étrangers. Se doter d'une capacité de veille technologique d'une part, d'un outil de pilotage pour accompagner et favoriser l'existence de nouveaux marchés d'autre part, devrait être les deux missions essentielles de l'Etat. La voie est large entre l'immobilisme et l'excès de précipitation. Elle permet le développement d'expérimentations ambitieuses comme le propose MM. Théry et Laffitte. Sachons aborder cet enjeu technologique avec calme et lucidité, en fonction de nos atouts et à la mesure de nos moyens.

CHAPITRE VI

LE SOUTIEN AUX INDUSTRIES DE PROGRAMMES

Une mission d'information de votre commission des finances, dans son rapport déposé le 15 juin 1994 (1), a établi un bilan très détaillé et très circonstancié de la situation des industries de programmes en France.

Votre rapporteur n'a donc pas estimé utile de reprendre l'intégralité de ses analyses et de ses conclusions dans le présent rapport.

Il convient néanmoins de procéder à l'étude des mesures gouvernementales intervenues depuis l'été, et des évolutions récentes de ce secteur, pour prolonger et approfondir le travail de la mission sénatoriale.

I- UNE AMELIORATION SENSIBLE DES DISPOSITIFS REGLEMENTAIRES ET BUDGETAIRES D'AIDE AUX INDUSTRIES DE PROGRAMMES

Ces dispositifs relèvent de la législation française, ou de la réglementation européenne.

A. L'EXTENSION DES DISPOSITIFS D'OBLIGATION D'INVESTISSEMENT

Afin de tenir compte de la vocation et de la situation financière de chacune des chaînes, le décret n°90-67 modifié en date du 28 mars 1992, propose à toute chaîne hertzienne en clair, pour sa contribution au développement de la production audiovisuelle, un choix entre les deux options suivantes:

(1) voir rapport d'information SENAT - 1993-1994 - n° 514, p.77 et s.

- soit consacrer, chaque année, au moins 15% du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent, à la commande d'oeuvres audiovisuelles d'expression originale française, et diffuser un volume horaire annuel minimum de 120 heures d'expression originale, française ou européenne, dont la diffusion débute entre 20 h et 21 h, et n'ayant pas fait l'objet d'une diffusion en clair sur un réseau hertzien terrestre, à caractère national,

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

Enfin, conformément à l'article 12-1 du décret précité, les chaînes ont désormais la possibilité d'affecter, au sein de la part de leur chiffre d'affaires net consacrée à la commande d'oeuvres d'expression originale française, 2% de ce chiffre d'affaires à des achats de droits de diffusion d'expression originale française, pour le montant de ces droits correspondant à la première diffusion de chaque oeuvre, par la société ou le service concerné.

Ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, l'ensemble des diffuseurs a respecté, pour l'exercice 1993, les obligations de production audiovisuelle.

(Obligations de production audiovisuelle pour 1993

		Commandes d'oeuvres EOP		Commandes d'oeuvres européennes	
	Option choisie	en Mf'	en % du CA de l'année n-1	en Mf'	en % du CA de l'année n-1
France 2	1ère option	595,562	15,01		
France 3	1ère option	396,668	15,08		
TF1	1ère option	844,369	15,22		
M6	2ème option	222,482	20,24	274,73	25

Le tableau ci-après, ventile, par principaux genres d'oeuvres audiovisuelles, les commandes d'expression originale française, passées par les diffuseurs pour l'exercice 1993.

(en millions de francs)

	France 2	France 3	TF1	M6
Fiction	389,763	221,773	397,1	126,839
Fiction jeunesse	29,06	26,825	148,095	0
Documentaires	30,489	43,725	11,44	11,582
Magazines	19,77	43,865	113,679	66,389
Animation	36,54	38,443	43,12	15,6
Spectacles	18,76	22,037	15,245	1,25
Divertissement	71,28	0	115,69	0,822
Total	595,662	396,668	844,369	222,482

1. La création d'un régime spécifique pour les chaînes hertziennes terrestres cryptées

L'intégration des chaînes à péage, dans le droit commun, n'était pas envisageable, en raison de la spécificité de ces chaînes, ou plutôt de cette chaîne (Canal Plus), dont la grille de programmes est principalement composée de films cinématographiques et de retransmissions sportives. D'ailleurs, au terme de la concession, Canal Plus a une obligation importante d'investissement dans la production cinématographique, (9% de son chiffre d'affaires, contre 3% pour les chaînes hertziennes en clair). Néanmoins, leur exclusion ne se justifiait pas davantage, dans la mesure où elle diffuse des oeuvres audiovisuelles (documentaires, fictions), dans une proportion qui a tendance à augmenter.

Le gouvernement a donc fixé, à 4,5% du chiffre d'affaires, le montant de l'obligation d'investissement en production de fictions, de documentaires et d'oeuvres d'animation. Pour éviter un effet inflationniste immédiat sur le coût unitaire des productions, ce taux ne sera applicable que progressivement jusqu'en 1999. La contribution de Canal Plus, qui est actuellement de 1,8% (soit environ 120 MF), sera portée à 2,5% en 1995 (soit environ 167,5 MF), et augmentera de 0,5% chaque année. Au terme du processus, Canal Plus devrait investir environ 335 MF chaque année dans la production d'oeuvres audiovisuelles.

2. Le projet de révision de la directive "Télévision sans frontière"

Après une longue période de réflexion et de consultation, un nouveau texte réformant la directive "Télévision sans frontières" (TSF), qui date de 1991, vient d'être établi par la direction générale des affaires culturelles de la Commission européenne. Il devra être soumis au collège de la Commission. Seul et unique cadre juridique de l'audiovisuel en Europe, la première directive avait été conçue à une époque où les services publics de télévision étaient dominants. Nombre d'observateurs considèrent ce texte, déjà partiellement obsolète au moment de son entrée en application, il y a trois ans, comme un "monstre" juridique face à l'émergence de la télévision numérique.

Le nouveau projet de directive renforce le système des quotas. Dans la directive actuelle, l'obligation de consacrer une proportion majoritaire du temps de diffusion à des oeuvres européenne, n'était imposée que chaque fois que cela était réalisable. La suppression de cette restriction renforcera le caractère contraignant de l'obligation. Le projet prévoit, toutefois, un régime progressif, les éditeurs auront 5 ans pour se conformer à la directive. En outre, - et ceci apparaît comme une des nouveautés du système et une garantie de flexibilité -, les Etats membres pourront prévoir, alternativement aux obligations de diffusion, des obligations d'investissements dans la production européenne. Enfin, l'obligation ne concernera que les oeuvres audiovisuelles au sens strict (fictions et documentaires).

3. Le dispositif contractuel France-Télévision/USPA

Ce dispositif fait l'objet d'une description dans la partie consacrée à France Télévision (p. 189). Le passage de 15 à 17% du chiffre d'affaires de l'engagement des chaînes publiques permettra d'apporter 120 MF supplémentaires aux industries de programmes.

Votre rapporteur se félicite de cet accord, mais aussi des contreparties obtenues pour France Télévision. Il relève surtout avec intérêt, les modalités contractuelles retenues par les partenaires. Elles permettent de profiter d'une conjoncture favorable, sans obliger les pouvoirs publics à fixer des normes, qui peuvent s'avérer trop contraignantes et trop rigides. Là où l'accord des parties se noue pour le bien commun, l'Etat doit se garder d'intervenir.

B. LA REFORME DU COMPTE DE SOUTIEN AUX INDUSTRIES DE PROGRAMMES

La réforme du compte de soutien comporte deux volets. Le premier est l'accroissement de la proportion affectée à la section audiovisuelle, qui fait l'objet d'une disposition du présent projet de loi de finances. Le second, qui comprend un certain nombre d'aménagements techniques, fait l'objet d'un projet de décret, dont la publication devrait intervenir avant la fin de l'année.

1. L'accroissement de la part réservée au soutien de la production audiovisuelle.

En 1995, la part des taxes et prélèvements sur les recettes des sociétés de télévision affectée à la section audiovisuelle, passera de 60 à 62%, apportant un financement supplémentaire de près de 30 MF (les recettes attendues au titre des taxes et prélèvements, pour 1995, sont d'environ 1.430 MF).

2. Les aménagements techniques

Les aménagements techniques projetés tirent les enseignements du rapport Wallon, publié en 1993:

1. Amélioration de la situation financière des entreprises de production: augmentation de l'obligation de participation des diffuseurs au financement d'une oeuvre, à hauteur de 25%, de la part française du devis (15% aujourd'hui), en comptabilisant néanmoins les apports de l'ensemble des diffuseurs concernés; possibilité, pour les producteurs, d'obtenir des avances sur soutien automatique, afin de faciliter leur trésorerie; possibilité, pour les producteurs, dont les oeuvres n'ont pas été diffusées, de bénéficier de soutien automatique un an après la livraison et l'acceptation de l'oeuvre par la chaîne.

2. Stimulation de la création: attribution des aides sélectives aux petites et nouvelles entreprises ne disposant pas de compte automatique; ouverture de l'accès au soutien automatique aux créations de spectacles vivants; exclusion des séries longues des aides sélectives; développement des aides à la préparation: passage de 10 à 20% du montant du compte automatique qu'un producteur pourra investir dans la préparation d'une oeuvre; possibilité, pour les producteurs, d'utiliser indifféremment, pour des développements de projet, leur compte automatique cinéma ou audiovisuel.

3. Défense de travail en France: conditionnement de l'octroi d'un soutien automatique entier à l'exigence de réaliser 80%

(50% aujourd'hui) des dépenses de production en France; modulation des subventions sélectives, en tenant compte du niveau de travail en France; conditionnement de l'octroi des subventions au respect, par les producteurs, de leurs obligations sociales.

4. Lutte contre la hausse artificielle des devis: instauration d'un nouveau barème de calcul des comptes automatiques, qui ne soit plus directement lié au coût des oeuvres, mais aux investissements français, et aux dépenses, en France, réellement constatées; abaissement du plancher d'apport "producteur", de 15 à 5%, de la part française du devis.

II- CETTE AMELIORATION NE DOIT PAS DISPENSER D'UNE ACTION EN PROFONDEUR SUR LES STRUCTURES ET LES COMPORTEMENTS

L'accroissement et l'assainissement du financement de la production ne sauraient dispenser d'une action à plus long terme sur les structures, et d'une évolution des comportements. Comme le déclarait M. Nicolas SARKOZY, Ministre du budget, porte parole du gouvernement, chargé de la communication, *"celles-ci sont trop exclusivement tournées vers le marché national, lequel n'a évidemment plus les dimensions suffisantes pour assurer, seul, le débouché d'une industrie qui ait un poids dans l'économie mondiale"*(1).

Telles semblent bien être également les orientations de la Commission européenne, présentée par M. Joao Deus Pinheiro, commissaire européen chargé de la politique audiovisuelle lors du Forum de l'Institut européen de la communication, à Liège le 14 novembre 1994. Les mesures de soutien doivent viser trois priorités: *"La formation de professionnels à la dimension internationale du marché et à la maîtrise des nouvelles technologies; le développement de projets destinés aux marchés européens et internationaux, et le renforcement du couple production-distribution; enfin, la stimulation de l'investissement dans la production et la distribution de programmes européens"*. Une triple ambition, qui suppose un financement important - le commissaire ne désavoue pas le chiffre avancé de 1,5 milliard d'écus, d'ici à la fin du siècle -, et le *"recentrage"* des actions du programme "Média" *"sur certaines phases prioritaires"*, chaque action étant dotée *"des moyens financiers suffisants pour obtenir un effet structurant à moyen terme"*.

(1) *Discours d'ouverture du MIPCOM, le 10 octobre 1994, à Cannes*

A. LES OBJECTIFS : FAVORISER L'ARRIVÉE DE NOUVEAUX FINANCEMENTS

L'analyse de la structure de financement des industries de programmes fait apparaître l'existence de trois acteurs de financements:

1. le consommateur final, c'est-à-dire le téléspectateur qui décidera du succès d'une production ou d'un genre de productions, qu'il agisse directement (abonnement/désabonnement à une chaîne à péage, achat ou abstention d'acquisition d'une vidéo), ou, indirectement (augmentation ou baisse de l'audience, et donc des recettes publicitaires ou de parrainage attachées à la diffusion);

2. le contribuable (qui est aussi téléspectateur), et qui peut considérer que l'accroissement des crédits publics consacrés directement (contribution budgétaire au COSIP), ou indirectement (financement, par le budget et par la redevance, des chaînes publiques et contribution de celles-ci au COSIP), peut devenir économiquement et socialement inacceptable, compte tenu de l'accroissement des déficits publics et de l'émergence d'autres priorités;

3. le consommateur étranger, qui agit selon les mêmes ressorts que le consommateur national.

On voit bien que la multiplication des chaînes et des supports aura, désormais, plus un effet de fractionnement des publics, de l'audience et des ressources, que son accroissement. Plus nous avancerons dans le temps et plus joueront les effets de substitution (une journée n'a que 24 heures, les revenus croissent de manière très limitée dans la période actuelle). Seule l'arrivée de produits plus spécifiques, dont l'audiovisuel de divertissement ne constituera pas le principal (produits éducatifs, produits interactifs, produits professionnels multimédias), serait susceptible de faire évoluer le marché en limitant les effets de substitution.

On constate également, avec la croissance importante du budget de l'audiovisuel public en 1995, les limites de l'accroissement soit des financements budgétaires, soit de la redevance. Les réactions des contribuables ont été plus que réservées sur son opportunité.

Seules, en définitive, compte tenu de la faiblesse des parts de marchés des programmes français à l'étranger, l'exportation de programmes ou la coproduction avec des partenaires étrangers, pourraient apporter un réel complément de ressources pour les industries de programmes.

1. Les exportations et l'entrée de partenaires étrangers en coproduction

a) Le constat

La balance commerciale, au chapitre des produits audiovisuels, est déficitaire, malgré une progression sensible des exportations, qui sont passées de 221 MF en 1990, à 390 MF en 1992, et 427 MF en 1993.

Evolution des exportations par destination de 1990 à 1992

Destinations	1990		1991		1992	
	montant	% du total	montant	% du total	montant	% du total
Europe	180 MF	81	220 MF	75	310 MF	79
Amérique du Nord	9 MF	4	24 MF	5	15 MF	4
Reste du Monde	32 MF	14	58 MF	20	65 MF	17
Total	221 MF	100	292 MF	100	390 MF	100

(Source: INA)

Évolution des exportations par genres de programmes de 1990 à 1992

Genres	1990		1991		1992	
	montant	% du total	montant	% du total	montant	% du total
Fiction	90 MF'	41	76 MF'	26	115 MF'	29
Documentaire	39 MF'	18	92 MF'	32	89 MF'	23
Animation	54 MF'	24	89 MF'	30	108 MF'	28
Jeux	22 MF'	10	13 MF'	4	16 MF'	4
Autres	16 MF'	7	22 MF'	8	62 MF'	16
Total	221 MF'	100	292 MF'	100	390 MF'	100

(Source: INA)

Au cours de l'exercice 1993, les ventes internationales ont progressé de 9%, une faible hausse que les auteurs de l'étude, réalisée par l'INA et le SJTI, interprètent, en fait, comme une stagnation des exportations, puisque le panel de sociétés interrogées s'est légèrement enrichi. Plus que jamais, l'exportation reste d'ailleurs un secteur concentré, puisque les dix sociétés les plus performantes réalisent 75% des ventes. Ce phénomène de concentration, qui se vérifie aussi pour les trois principaux genres de programmes: les 5 programmes les plus vendus représentent 75% du chiffre d'affaires, à l'exportation, en fiction, 71% en documentaire, et 80% en animation. Enfin, les producteurs-distributeur représentent, à eux seuls, 50% des ventes à l'étranger contre 33% pour les diffuseurs, et seulement 17% pour les distributeurs. Cette évolution est essentiellement due à l'entrée récente des sociétés de production sur le marché de l'exportation.

Le taux de couverture des importations par les exportations, qui était de 22,5% en 1989, a dû s'améliorer sensiblement. Le déficit doit être actuellement de l'ordre de 1MdF.

Telles sont les données les plus récentes qu'a pu obtenir votre rapporteur en réponse au questionnaire adressé au ministre de la communication. Votre rapporteur considère que l'efficacité d'une politique, qui a pour objectif d'améliorer les performances des productions françaises, suppose un outil statistique adaptée. Tel ne semble pas être, encore aujourd'hui, le cas. L'ancienneté des données communiquées, la diversité des sources (BIPE, IDATE, INA), et des méthodes, sont caractéristiques de cette lacune. Si l'Etat peut contribuer à aider ce développement, sa première action serait de

mettre en place cet outil. L'enquête INA/SJTI en constitue la base, elle doit être développée. Votre rapporteur en fait expressément la demande au gouvernement.

Ces éléments statistiques montrent, en tous cas, la faiblesse des exportations, par rapport au chiffre d'affaires annuel, de la production audiovisuelle en France (5 MdF en 1993). Les exportations représentent environ 8,5% de ce chiffre d'affaires. La France réalise à peine 2% du volume des transactions d'oeuvres audiovisuelles mondiales.

b) Les difficultés rencontrées dans l'exportation des programmes se situent à deux niveaux:

- celui du contenu intrinsèque du programme,
- celui de la structure de production et de distribution.

La commercialisation à l'étranger est rendue difficile par l'inadéquation de l'offre française à la demande internationale:

1. inadéquation du format: les programmes de fiction française ont généralement une durée de 90 mn, incompatible avec les formats requis par les grilles de programmation des chaînes de télévision étrangères, qui diffusent surtout des longues séries de 26 ou 52 mn.

2. inadéquation du contenu: les programmes français ont une culture d'écriture et de réalisation fortement marquée nationalement. De plus, la forme et le contenu sont, bien souvent, dictés par les diffuseurs français, ce qui réduit d'autant la destinée du produit à l'exportation.

3. inadéquation de la langue: les programmes sont généralement présentés en langue française. Il n'existe pas de version internationale, destinée aux marchés étrangers, pourtant indispensable.

En fait, la logique commerciale est très souvent absente, lors de la production des programmes audiovisuels.

On constate, cependant, des disparités dans les résultats des ventes par catégories de programmes audiovisuels:

- le développement des coproductions internationales, nécessaire au financement des fictions, réduit l'espace de commercialisation de ces programmes, les pays les plus susceptibles d'acheter étant souvent coproducteurs,

- les contraintes de format, de langue, de thèmes pèsent beaucoup moins sur les documentaires, par ailleurs plus accessibles dans les marchés, car moins souvent coproduits avec l'étranger.

Le système français de distribution des programmes français à l'étranger souffre de la structure artisanale de son tissu d'entreprises, et de son implication financière encore trop limitée, en amont et en aval de la production.

L'investissement dans la commercialisation des programmes est nettement insuffisant (doublage ou sous-titrage des programmes, édition de matériel promotionnel, études de marché...).

Pour ces raisons notamment, beaucoup de producteurs de petite ou moyenne dimension hésitent à confier la distribution internationale de leurs produits à des sociétés spécialisées, mais rencontrent peu de succès dans leurs tentatives d'auto-distribution.

Trop de sociétés françaises considèrent l'acte d'exportation comme la simple saisie d'opportunités (rencontres individuelles la plupart du temps, parfois démarches "institutionnelles", ou présence sur un marché), pour vendre, après sa première diffusion, un produit réalisé dans un cadre national.

Or, pour être efficace, une stratégie d'exportation ne peut se réduire à ce minimum, mais doit impliquer:

- que les productions soient pensées, dès leur origine (scénario, format...), en fonction de leur exportation possible,

- que leur réalisation permette l'exportation: qualité technique et accessibilité linguistique (doublage, sous-titrage, double version),

- que les marchés et les acheteurs potentiels soient repérés et démarchés dans des conditions professionnelles, ce qui implique, sans doute, une spécialisation grâce à des exportateurs ayant une certaine surface.

c) Les aides que l'Etat est susceptible d'apporter, doivent tenir compte de ces réalités ou paramètres.

Tel n'est pas le cas, aujourd'hui, au vu de la modestie des aides apportées, tant par le CNC (comparée aux 150 MF accordés aux industries cinématographiques), que par les instances européennes, et surtout de leur diversité.

Aides du CNC:

1. aides apportées à des marchés, destinées à promouvoir les oeuvres françaises: Sunny Side of the Docs à Marseille, Paris Screenings (1), marché du film d'animation d'Annecy, et contribution à la présence des producteurs audiovisuels français sur les marchés internationaux de programmes audiovisuels: 3 MF,

2. aide à la fabrication d'instruments de commercialisation (versions doublées, sous-titrées, plaquettes de présentation, bandes de démonstrations): 3 MF.

Aides européennes:

Il existe 5 mécanismes d'aide à la distribution de programmes cinématographiques et audiovisuels, au sein du programme MEDIA (Mesures pour encourager le développement de l'Industrie audiovisuelle), de la Communauté européenne:

3. Euro-aim: aide à la distribution et à la promotion des oeuvres audiovisuelles, par la mise à disposition d'un assistantat technique, juridique et commercial. Euro-aim finance, en particulier, un stand commun aux producteurs indépendants européens, dans le cadre des marchés internationaux (MIPCOM, MIPTV...). Budget global (incluant les aides aux oeuvres cinématographiques) 1994: 3,1 millions d'Ecus (22 MF),

4. Greco: aide à la diffusion d'oeuvres de fiction et d'animation de qualité par les chaînes de télévision européennes; 19 projets ont bénéficié de l'aide de Greco depuis 1991; ces aides prennent la forme d'avances sur recettes remboursables. Budget 1994: 3,3 millions d'écus (23 MF),

5. Babel: aide à la diffusion des oeuvres audiovisuelles (aides financières au doublage et au sous-titrage). Ce programme devrait être intégré, à terme, à un autre programme (Greco, Efdou ou Euro-aim). Budget 1994: 1,7 million d'écus (12 MF),

6. Documentary: aides au développement, mais aussi à la promotion de documentaires de création, sous forme d'avances sur recettes. Budget 1994: 1,5 million d'écus (10,5 MF),

7. Eve: aide à l'édition et à la distribution des oeuvres audiovisuelles, sur tous les supports, destinés à la consommation à

(1) *Votre rapporteur prie le ministre de la culture et de la francophonie de bien vouloir l'excuser de l'emploi de ces appellations qui figurent telles quelles dans les documents du Centre national de la Cinématographie et recouvrent des manifestations subventionnées par cet établissement placé sous sa tutelle.*

domicile (vidéocassettes, videodisques...), par un soutien aux sociétés d'édition. Budget global 1994: 2,6 millions d'écus (18 MF).

Le saupoudrage n'est pas un gage d'efficacité. Il n'a pas d'effet structurant. Or, il s'agit bel et bien, aujourd'hui, d'orienter le secteur de la production vers de nouveaux marchés.

La réorientation du système de production vers des marchés réels, et de taille suffisante, pour permettre l'amortissement d'investissements de coût croissant, est une priorité. "En d'autres termes, il est désormais indispensable d'assurer l'asévation entre les produits audiovisuels et les bassins d'audience, qui sont aussi ceux de leur rentabilité. Le bassin français, lorsque le coût d'un téléfilm de qualité dépasse les 7 MF l'heure, est de toute évidence, trop étroit. Aucune production ne peut y boucler son financement sans faire appel, soit à des artifices réglementaires, soit à des trompe-l'œil économiques"(1).

Votre rapporteur se réjouit de cette prise de conscience des pouvoirs publics, même q'il la juge un peu tardive.

Votre rapporteur exprime également sa satisfaction pour l'initiative prise par les producteurs, les diffuseurs et les distributeurs, de constituer une structure interprofessionnelle (TV France International), pour favoriser l'exportation de programmes en assurant une présence efficace sur les marchés étrangers. Selon son président M. Jean-Louis Guillaud, "en quatre à cinq ans, l'équilibre de la balance commerciale du secteur, actuellement en déficit de plus d'un milliard, pourrait être rétabli si l'exportation des programmes devient la priorité des pouvoirs publics, et de l'ensemble des professionnels du secteur"

TV France International propose, pour l'année à venir, une relance immédiate de la politique d'exportation autour de quatre axes: la rénovation de "Paris Screenings", l'action sur Mip Asia et Natpe, le renforcement de la pénétration sur des pays clefs de la télévision, et l'aide au doublage.

Cet effort mérite, sans aucun doute, d'être soutenu et encouragé par les pouvoirs publics. Il doit cependant être clair, pour es professionnels, que l'aide de l'État ne peut être qu'une aide au démarrage, dont le montant sera appelé à décroître chaque année. Le relais doit progressivement être pris par la

(1) *Discours prononcé par M. Sarkozy pour l'ouverture du MIPCOM, le 10 octobre 1994, à Cannes.*

profession. C'est le gage d'un investissement réel dans cette activité et de sa réussite.

La recherche de financements complémentaires (comme le "bartering") peut constituer également un moyen efficace de financement des exportations vers certains pays.

Ce faisant, l'effort principal reste la prise en compte de l'exportation dans le contenu des productions et dans le fonctionnement de nos structures. Ce qui n'est pas une mince affaire, car on a toujours considéré que la télévision était faite pour produire des programmes français pour les Français.

2. Encourager l'émergence de nouveaux produits et de nouveaux supports.

L'émergence de nouveaux produits et de nouveaux supports est indispensable pour assurer la présence des industries nationales de programmes sur l'ensemble des marchés. Il est clair que les nouveaux modes de diffusion apporteront peu de financements complémentaires, s'ils diffusent ou éditent les mêmes produits, que ceux qui sont disponibles sur le marché. L'éclatement de l'offre a pour conséquence un fractionnement de l'audience et une nouvelle répartition des recettes, elle ne crée, par elle-même, qu'un complément limité de recettes. C'est ce que votre rapporteur a qualifié de "mythe du marché secondaire"; concept repris récemment par le Ministre de la communication dans son discours d'ouverture du MIPCOM, le 10 octobre 1994 à Cannes(1).

En revanche, l'apparition de nouveaux produits plus thématiques, destinés à des cibles professionnelles, éducatives et domestiques, est susceptible de se développer sur des nouveaux supports moins coûteux, grâce à la multiplication des canaux du câble ou des satellites, et à l'utilisation de réseaux existants comme le réseau téléphonique (sous réserve de son aménagement), ou plus souples, comme les CD-Rom ou les CDI.

Favoriser l'émergence de ces produits et de ces supports nécessite un environnement fiscal et budgétaire favorable. Une première mesure consisterait à éviter de taxer lourdement ces nouveaux services dans leur phase de montée en puissance. Le projet

(1) " Ne faut-il pas s'interroger sur ce qui ressemble de plus en plus au mythe du deuxième marché, et ne faut-il pas y voir, à la suite du sénateur Cluzel, une conception théorique inadaptée? Dans aucun autre pays que la France, en effet, la perspective d'un second marché n'a servi de fondement à une organisation réglementaire des rapports entre producteurs et diffuseurs. Ainsi, tout l'appareil productif français repose, aujourd'hui, sur l'éventualité d'une rentabilisation des programmes sur des marchés hypothétiques".

du gouvernement, tendant à exempter pour 3 ans, les réseaux câblés, et à différer l'assujettissement du satellite aux taxes et prélèvements alimentant le compte de soutien, constitue une mesure judicieuse, d'autant que ces effets sur les aides à la production cinématographique et audiovisuelle seront limités par le versement, en compensation, d'une contribution supplémentaire du budget général. Ceux-ci peuvent même en espérer un juste retour, s'ils ont l'effet escompté sur les abonnements.

Une difficulté sera de faire la distinction entre les produits et les supports diffusant, ou ne diffusant pas, des oeuvres cinématographiques ou audiovisuelles, pour l'assujettissement à ces taxes et prélèvements particuliers. La clé de répartition retenue dans le projet susvisé, s'agissant des services distribués sur le câble, à savoir l'exonération des services ne diffusant aucune oeuvre audiovisuelle a, sans doute, le mérite de la clarté, mais elle sera source de difficulté d'interprétation, et risque de s'avérer pénalisante pour l'arrivée de produits mixtes, à dominante thématique, destinés à des publics très ciblés: enseignement, entreprises, services domestiques.

Il ne s'agit, bien sûr, que d'un aspect limité d'un problème d'ensemble, qui mérite une réflexion globale sur les instruments budgétaires et fiscaux, susceptibles d'accélérer et de soutenir l'ouverture de nouveaux marchés, et le rang des industries nationales sur ceux-ci. Votre rapporteur ne peut, à cet égard, qu'apprécier l'ouverture faite par le ministre du budget, chargé de la communication: *"Il me paraît indispensable que les problèmes du secteur soient réglés en concertation avec les professionnels. C'est une pratique que je souhaiterais voir se développer pour prendre la mesure des enjeux et des attentes, trouver les solutions adaptées et calmer les ardeurs parfois excessives. Ainsi, je suis prêt à examiner, avec les représentants de la profession, les mesures financières, fiscales ou réglementaires, qui seraient de nature à renforcer la structure des entreprises, et à donner une armature plus solide et plus forte au secteur"*(1).

B. LES MOYENS

I. Susciter des restructurations

Comme le déclarait M. Dominique Ambiel, président d'Expand, au Figaro, le 8 novembre 1994: *"La fiction a pu être produite grâce à l'éparpillement des sociétés de production, et au turnover qui s'est introduit dans ce secteur; des entreprises disparaissent, d'autres apparaissent. Cela n'est pas sain. Si nous voulons une production capable de rayonner dans le monde, il faut une industrie forte et structurée"*.

(1) Discours d'ouverture du MIPCOM, le 10 octobre 1994, à Cannes.

Il appartient aux professionnels de s'atteler à cette tâche. L'arrivée, dans le secteur, de groupes industriels et financiers puissants, est encore insuffisante. Les investisseurs doivent savoir, après l'engagement fugace qui a accompagné l'émergence des télévisions commerciales à la fin des années 80, qu'il s'agit d'investissements à long terme, sur un marché d'avenir, mais, qu'en conséquence, la rentabilité ne peut être immédiate. La stratégie multiforme et modeste dans les annonces de groupe "Chargeurs" peut être citée comme exemple. Il y a largement de la place pour d'autres pays dans ce secteur.

2. Libérer le secteur de certaines contraintes lourdes

La "libération" du secteur de la production audiovisuelle, de contraintes lourdes, est une demande ancienne de la commission des finances du Sénat qui, depuis plus de 10 ans, s'agissant de la convention collective nationale du secteur public de l'audiovisuel, et plus récemment de notre système de rémunération des droits audiovisuels, essaie d'en convaincre les pouvoirs publics, comme les professionnels. Ces régimes extrêmement protecteurs n'ont pas, comme conséquence, qu'un alourdissement des charges publiques, ils constituent un frein pour l'exportation des programmes français, par leur coût et par leur complexité. Avec l'ouverture des marchés, ces systèmes constituent un handicap grave pour tout le secteur, y compris pour les professionnels. Soyons réalistes, dit de "l'exception culturelle du GATT", obtenue par l'accord du 15 décembre 1993, est un répit. Il faut en tirer profit pour renforcer la compétitivité de nos entreprises. Gardons nous de l'illusion d'espérer que notre système, forcément à nos yeux le meilleur du monde, s'étendra à nos concurrents! La logique de la croissance en économie de marché est l'abaissement du coût pour le consommateur, et non la protection du producteur.

Il importe désormais, que l'État ne soit plus le seul à assumer les risques dans ce domaine. Il est économiquement sain et logiquement juste que les professionnels (producteurs, salariés et ayants-droit) qui tirent (et tireront davantage encore demain) leurs revenus du développement de cette activité, assument une partie du risque. De toute manière, ce risque est minime. L'alternative est de ne rien vendre et donc de ne rien gagner, ce qui est déjà beaucoup perdre. Pour accéder au marché international, il faut payer un ticket d'entrée et assumer une part du risque du diffuseur qui acceptera de mettre les produits français à l'antenne. C'est ce que font, dans les autres secteurs d'activité économique, tous les producteurs dans leurs relations avec les distributeurs (marketing, prix bas au lancement,

reprise des invendus...). Il est temps que les professionnels de ce secteur se mettent au diapason de l'économie moderne de marché.

Votre rapporteur se réjouit donc des propos tenus à Cannes par le Ministre chargé de la Communication. *"La nouvelle étape qui s'amorce, d'accroissement brutal de la demande d'images, doit impérativement fournir l'occasion de constituer un marché pour les productions des pays européens. Je ne crains pas d'affirmer qu'il faudra, dans cet esprit, probablement remettre à plat l'ensemble de notre réglementation, et oser secouer des tabous comme la langue de tournage, la crainte des délocalisations, ou certains mécanismes de protection des ayants-droit. Car à trop protéger, bien souvent on étouffe. J'entends donc, au-delà des mesures que je viens d'annoncer pour le court terme, mettre à profit les mois suivants pour organiser, avec l'ensemble des professions concernées, une analyse lucide et exhaustive des points de blocage de l'économie, de la production et de la commercialisation des oeuvres audiovisuelles. Je souhaite en tirer les axes d'une politique d'ensemble en faveur de l'exportation de programmes, et y puiser les initiatives qu'il reviendra à la France de prendre, dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne"*.

3. Satisfaire les besoins d'un public large

On s'interroge souvent sur l'insuccès des produits culturels français sur les marchés internationaux, et notamment aux États-Unis. On constate également, qu'en dehors de quelques grands succès, les films français sont désormais devancés par les films américains en France même. Cet éloignement du public des oeuvres françaises ne se produit pas encore à la télévision, où les oeuvres de fiction cinématographiques ou audiovisuelles françaises continuent d'emporter la préférence des téléspectateurs. Il convient toutefois de relativiser ce constat, car la diffusion des films de cinéma à la télévision est sélective (les résultats obtenus en salle servent de "sésame" aux diffuseurs et coproducteurs que sont les chaînes de télévision). Il convient également d'être inquiet pour l'avenir, car la clientèle des salles est une clientèle jeune, qui deviendra progressivement dominante parmi les téléspectateurs.

Les raisons majeures de l'insuccès des produits français, c'est de continuer à être conçus comme des chefs d'oeuvre, reflet d'un talent personnel soumis à l'appréciation d'une élite avertie, alors qu'aujourd'hui, le succès se mesure à travers la confrontation avec un public nombreux, en mal de divertissement. Il existe donc une distorsion flagrante entre des oeuvres conçues pour le public (en utilisant les techniques du marketing), et des oeuvres conçues pour les jurys des festivals. La difficulté, c'est que les Américains savent se positionner sur les deux créneaux (ex: M. Steven Spielberg de "La

Guerre des étoiles" à *"La liste Schindler"*), alors que nous ne savons qu'exploiter le créneau le moins rentable.

Il y a toutefois des raisons d'espérer, car les metteurs en scène savent bien désormais que, sans spectateur, ils ne pourront plus tourner, et que les producteurs ne sont plus des mécènes, compte tenu de la progression des budgets nécessaires au financement d'un film. Les exemples de M. Patrice Chereau, acceptant, avec humilité, de retravailler sur la version américaine de la *"Reine Margot"*, avec un panel de spectateurs, et le succès international de M. Luc Besson, qui a compris que le tournage en anglais contribuait à la diffusion de son oeuvre, constituent des grains d'espoir. Mais l'évolution de tout un secteur professionnel est à conduire, et cela ne sera pas facile. Votre rapporteur souhaite que les pouvoirs publics puissent l'accompagner.

Il est évident que la négociation du GATT a crispé les positions et renforcé les dogmatismes. Il est aujourd'hui grand temps de sortir de cette attitude tactique, et de profiter du sursis accordé, pour combler notre retard, et mettre à niveau l'enjeu économique et culturel que représente la société de l'information, notre capacité exportatrice. Aux professionnels de montrer leur excellence et leur intelligence en relevant le défi de la popularité, aux pouvoirs publics de les y encourager. Qu'ils sachent, ensemble, mériter cette "exception culturelle", si chèrement acquise!

CHAPITRE VII

UN EXEMPLE DE DISPERSION DES EFFORTS: LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE EXTERIEURE DE LA FRANCE

I LA CRISE DE CROISSANCE DE L'AUDIOVISUEL EXTERIEUR

Le renforcement de la présence audiovisuelle de la France à l'étranger, date des années 1989-1990. A la demande du Premier ministre de l'époque, M. Michel Rocard, un rapport avait été élaboré sur la politique française dans ce secteur par M. Alain Decaux, ministre délégué à la francophonie. Ce rapport, dont les conclusions ont fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres le 26 juillet 1989, proposait toute une série de mesures dont certaines ont été mises en oeuvre: rénovation de TV5 Europe, dont la grille de programmes, particulièrement hétérogène, ne rencontrait qu'un succès limité; amélioration de la coordination intergouvernementale grâce à la création d'un Conseil audiovisuel extérieur de la France (CAEF).

Cette nouvelle impulsion, donnée à l'action télévisuelle et radiophonique, a permis aux opérateurs d'étendre le champ de leur diffusion et d'améliorer la qualité de leurs programmes. Ce dynamisme incontestable mérite cependant d'être analysé de plus près, au lendemain de la définition, par le CAEF, d'un plan quinquennal, dont l'exécution est, déjà, source de difficultés.

A- UNE POLITIQUE DE L'OFFRE

De façon plus ou moins explicite, la politique audiovisuelle extérieure a été conçue comme une politique de l'offre, consistant à mettre à disposition des auditeurs et des

télespectateurs du monde entier, le plus souvent à titre gratuit, le maximum de programmes français.

Toutes les voies ont été utilisées pour y parvenir, en accédant, indifféremment, directement au consommateur (RFI, TV5, Radio-France, France2 en Tunisie, filiales de Sofirad), ou indirectement, en utilisant des relais locaux (CFI, filiales de Sofirad, France 2 aux Etats-Unis, développement des radios FM de RFI...).

Cette course frénétique a été renforcée par l'appel constant à des partenaires plus ou moins solvables, désireux de satisfaire l'appétit de leurs auditeurs et télespectateurs en mal de programmes de qualité, sans que l'on se préoccupe toujours du financement, de la cohérence avec les stratégies des autres opérateurs, et des aspects juridiques relatifs au régime des ayants-droit. Il s'agissait de prendre place, la régularisation intervenant après coup, au risque de faire supporter aux opérateurs la charge de trésorerie.

Bref, aujourd'hui, à condition d'être doté des récepteurs adéquats, on peut accéder, à peu près partout dans le monde, à des programmes français, diffusés en langue française. Mais ceci ne signifie évidemment pas que ces programmes sont effectivement regardés et qu'ils correspondent au goût et aux besoins des consommateurs locaux.

Il s'agit d'une politique de présence: une politique du pavillon national.

B- UNE POLITIQUE D'ACCUMULATION ET DE STRATIFICATION

La mise en oeuvre de cette stratégie tous azimuts a reposé sur une multitude d'opérateurs: des chaînes nationales, qui se sont vues reconnaître une vocation à laquelle elles n'étaient pas a priori destinées (vocation internationale de France2 à l'occasion de sa diffusion en Tunisie, vocation européenne de Radio-France lors de sa montée sur TDF1...), aux chaînes spécialisées qui ont étendu leurs zones d'influence traditionnelle (TV5 obtenant un droit d'accès à l'Afrique au sommet des chefs d'Etat francophone de Chaillot, CFI distribuant, à titre gratuit, des programmes aux télévisions d'Europe de l'est, puis du monde entier, RFI voyant renforcer sa capacité d'émission, se diversifier les langues utilisées, et se développer les stations FM comme la reprise de programmes par des opérateurs locaux, la Sofirad développant, en Afrique et en Europe de l'Est, des partenariats avec des opérateurs privés locaux et soutenant des initiatives commerciales françaises).

Alors que le CAEF aurait dû assurer une coordination de l'ensemble, il n'a fait qu'autoriser, parfois a posteriori, des projets engagés, soit à l'initiative des opérateurs (parfois autofinancés au départ), ou décidés dans l'urgence par le Ministère des affaires étrangères à la suite de la visite de tel ou tel chef d'Etat ou ministre étranger.

Au sortir de ces 5 années de croissance, on constate que pas moins de 15 organismes interviennent comme opérateurs, chacun disposant d'une grande autonomie. 7 d'entre eux bénéficient de financements budgétaires pour leurs actions.

Cet éclatement est assez inquiétant, car en matière audiovisuelle, le retrait d'un service est extrêmement difficile. Il l'est encore davantage pour un service diffusé à l'étranger, même son remplacement par un autre service soulève parfois des susceptibilités diplomatiques, dont les opérateurs savent, dans certains cas, habilement jouer.

Sa persistance conduit inévitablement à l'accroissement des coûts de structures. Les budgets augmentent, mais le saupoudrage et l'absorption par les structures s'accroissent.

C UNE POLITIQUE COUTEUSE POUR LE BUDGET DE L'ETAT

La politique audiovisuelle extérieure emprunte des circuits nombreux. Il est, dès lors, extrêmement difficile d'établir un budget consolidé. Votre rapporteur souhaiterait qu'à partir de 1995, un tableau récapitulatif des ressources et emplois de l'audiovisuel extérieur soit introduit dans le fascicule budgétaire.

Force est néanmoins de constater, à travers les budgets des entreprises publiques, et à l'examen du chapitre 42-10 du budget du Ministère des Affaires étrangères (il faudrait y ajouter la contribution réduite mais réelle du ministère de la Coopération), que le financement public est très largement majoritaire. Il dépasse aujourd'hui, 1 MdF. Sa progression est supérieure à 10% chaque année (12,2% en 1995).

Il couvre essentiellement des charges de fonctionnement.

**Ressources publiques affectées à
l'action audiovisuelle extérieure**

(en millions de francs)

	1993	1994	1995
Ministère des affaires étrangères <i>Chapitre 42-10</i>			
Radio			
RFI	477	465,1 <i>(régulation 15)</i>	449,3
SOMERA (filiale SOFIRAD/RMC MoyenOrient)	32,5	28	28
CIRI (filiale SOFIRAD/Med1)	7,3	7	7
RP Lisbonne	2	2	2
RP Oslo	1,3	1,3	1,3
Total	520,1	503,4	487,6
Télévision			
TV5	131,3	133	158,3
CFI	65,9	77,2	102,3
La Sept	1,7	2	2
France 2 Tunisie	10	26 <i>(régulation 16)</i>	126
France 2 Etats-Unis	1,3	1,3	1,3
AIFRATEV	7,5	7,3	7,3
Euronews	29	8,5	8,5
Eutelsat			22
Total	246,7	255,3	327,7

**Ressources publiques affectées à
l'action audiovisuelle extérieure (suite)**

(en millions de francs)

	1993	1994	1995
<i>Chapitre 68-80</i>			
SOMERA (émetteurs de Chypre)		9,8	10
Ministère de la coopération			
RFI		0	0,8
TV5 Afrique		12	12,5
CFI	nc	50	50
Eutelsat (bouquet satellitaire)	0	0	5
Total	nc	62	68,3
Ministère de la communication			
<i>Chapitre 46-01 (SGPM)</i>	0	98,5	90,7
Redevance	39,3	30	102,4
TOTAL	806,1	959	1.076,7

L'accroissement du coût de l'audiovisuel extérieur pour le budget de l'Etat invite votre rapporteur à sinterroger sur:

1. les modes de développement retenus.

La plupart des opérations requièrent un réseau de couverture mondiale (ondes courtes, satellites), des équipements de réceptions, mais aussi parfois de réémissions implantés à l'étranger, et l'acquisition des droits audiovisuels permettant la diffusion (rémunération des ayants-droit). Ces opérations, même lorsqu'elles sont destinées à des pays ou à des populations solvables (Français vivant à l'étranger, élites locales), ne produisent aucune ressource propres. Elles sont considérées comme des missions de souveraineté. L'interrogation concerne donc les limites à poser à cette conception de l'action audiovisuelle extérieure. La comparaison entre le développement de TV5 Europe (en Europe, Afrique et Asie), et celui de TV5 Québec-Canada en Amérique du Nord, dans les Caraïbes et en Amérique Latine (voir p. 145 et s.), est caractéristique des deux approches possibles. Les Canadiens - contrairement aux autres parties - s'efforcent de couvrir une partie importante des projets par des ressources propres et de les développer. La comparaison entre les approches du marché de la FM dans les pays d'Europe de l'Est par RFI

d'une part, et les filiales de la Sofirad (Eurinvest et Europa plus), est tout aussi éclairante. Le souci du moindre coût pour les finances publiques devrait prévaloir, mais tel n'est pas le cas. A force de trop subventionner, on réduit la capacité d'initiative des opérateurs. Il faut dire à leur décharge qu'ils n'ont que rarement la capacité d'ingénierie nécessaire au montage de tels projets,

2. la pérennisation des actions et leur généralisation.

La mise à disposition gratuite peut se concevoir pour des Etats en situation d'extrême pauvreté. Elle est beaucoup moins admissible lorsque ces Etats sont solvables, ou le deviennent. La diffusion massive de nos productions ne risque-t-elle pas d'être considérée comme un droit acquis? Ne constitue-t-elle pas un frein à la naissance de marchés pour nos productions audiovisuelles? L'interrogation porte sur la nature de l'action audiovisuelle extérieure. **Est-elle prioritairement une action de nature culturelle ou bien est-elle une action de nature commerciale, destinée à ouvrir de nouveaux marchés aux productions françaises?** La conciliation de l'une et l'autre préoccupations devrait devenir la règle. La participation progressive des radios, télévisions et opérateurs du câble, - qui reprennent les programmes -, à la couverture des dépenses (notamment des droits audiovisuels), devrait être obtenue, en fonction des ressources de chaque Etat.

D- DE FAIBLES RESULTATS D'AUDIENCE

L'ensemble des opérateurs de l'action audiovisuelle extérieure produisent de magnifiques documents illustrés à grand renfort d'ellipses de couverture satellitaire, pour démontrer l'importance de leur action au regard des populations concernées.

Et chacun rivalise à grand coût de statistiques d'audience potentielle. C'est-à-dire de foyers ou d'individus qui, s'ils disposent des installations de réceptions requises, sont susceptibles de capter leurs émissions ou de regarder leurs programmes. Quand on sait que, dans la très grande majorité des pays concernés, peu pratiquent notre langue et que la préférence va toujours aux émissions locales, ou diffusées dans la langue locale, parce qu'elles sont plus accessibles et mieux adaptées au goût des consommateurs, **on mesure la marge qui peut exister entre l'audience potentielle, toujours indiquée, et l'audience réelle, rarement connue.**

Or, c'est bien cette notion d'audience réelle qu'il faut s'efforcer d'approcher. Nombre de pays ne disposent pas d'instruments de mesure adéquats. Il conviendrait par conséquent d'accompagner nos actions de développement d'instrument de mesure de leur efficacité. Or, la part réservée aux études est encore bien insuffisante.

Pour un budget dépassant le milliard de F, votre rapporteur estime qu'une évaluation périodique serait indispensable pour faire des économies et redéployer les actions, à bon escient.

Il existe des signes qui ne trompent pas. Lorsqu'il y a pénurie de programmes, les apports de la France sont toujours les bienvenus pour compléter les productions locales et améliorer leur qualité et leur diversité. En revanche, lorsque les marchés se développent, lorsqu'une concurrence s'instaure, les phénomènes d'éviction commencent. L'exemple de la diffusion de TV5 dans les pays scandinaves est caractéristique; le même phénomène est à prévoir dans les 10 ans en Europe de l'Est.

L'interrogation de votre rapporteur porte sur la nécessaire souplesse de toute politique audiovisuelle extérieure, et sur le relais qu'elle devrait progressivement trouver dans une politique d'exportation de programmes adaptés aux marchés étrangers. Il serait, en effet, aussi dommageable qu'inefficace de voir la France condamnée à consacrer l'essentiel des crédits de ce secteur aux pays insolubles et laisser le champ libre aux concurrents américains ou européens dans les pays solvables.

E- UN TIMIDE ESSAI DE DEFINITION ET DE RATIONALISATION DES STRUCTURES

La politique extérieure de la France a fait l'objet d'une réflexion approfondie en 1988 (rapport Péricard), et en 1989 (rapport Decaux). Une évaluation des actions entreprises est aujourd'hui nécessaire. Comme le fait remarquer M. Xavier DENIAU, député, dans son rapport sur le budget du Ministère des Affaires étrangères :

"Notre dispositif est trop "balkanisé" entre des opérateurs qui se livrent parfois à une concurrence inutile. Il y a quelques années encore, une certaine spécialisation géographique existait entre TV5 et CFI: à CFI, l'Afrique et l'Asie; à TV5, l'Europe et l'Amérique latine. Le temps n'est pas si loin - c'était en 1990 -, où CFI avait été dissuadée d'envoyer ses programmes en Amérique du Sud pour ne pas nuire au projet TV5-Amérique latine.

Cette répartition avait une certaine logique:

- TV5 est une chaîne tout public, dont l'audience potentielle dépend du succès du câble,

- CFI constitue une banque de programmes qui, soit agit en fonction d'une logique de commercialisation (en Asie), soit

apporte une aide en formation et en programmes aux télévisions locales (en Afrique).

Mais cette division des tâches n'a été respectée ni par CFI, dont les dirigeants ont succombé aux tentations d'un expansionnisme tous azimuts, ni par TV5, dont le sommet de Chaillot a décidé d'étendre la diffusion en Afrique.

Aujourd'hui, la confusion est totale."

Le temps de la réflexion n'a pas été pris et l'on a assisté, au cours des deux derniers Conseils pour l'action audiovisuelle extérieure de la France, en avril et en septembre 1994, à un timide essai de définition et de rationalisation, qui n'a, pour l'instant, débouché que sur des études. Les décisions définitives ne seront prises, semble-t-il, qu'en décembre 1994. Le cadre de cette rationalisation, tel qu'il a été posé par le Ministère des Affaires étrangères, marque bien les limites de l'évolution souhaitée ou acceptée, dont le caractère est si peu contraignant que l'on voit mal ce qui pourrait engager les opérateurs à la respecter.

Il va de soi que les pouvoirs publics ont un rôle majeur à jouer dans l'orchestration du dispositif audiovisuel extérieur, à la fois en clarifiant les missions à moyen terme de chacun des opérateurs, et en veillant à la fixation d'obligations concrètes en matière de coordination des activités:

1. l'accent est mis sur la recherche de synergies entre les opérateurs publics: CFI entrera dans le capital de TV5; un GIE sera créé, qui assurera CFI, TV5 mais aussi RFO et France Télévision,

2. les programmes doivent s'adapter à la demande des publics et, pour cela, se "régionaliser". CFI pourrait développer une action de promotion de l'image de la France, et créer des modules de programmes sous-titrés en langue étrangère,

3. dans le domaine radiophonique, RFI sera incitée à reprendre un plus grand nombre d'émissions de Radio France, comme le fait le service mondial de la BBC. La création d'une structure conjointe permettrait aux deux sociétés d'échanger leurs programmes. Un rapprochement entre RFI et la SOFIRAD pourrait entraîner la suppression de la rédaction arabe de RFI, dont les programmes sont peu écoutés par rapport à ceux de la SOMERA au Moyen-Orient et de Med 1 au Maghreb

En outre, une double mission est confiée à M. Fouad Benhallah (ancien président de CFI) portant sur l'évaluation de la politique radiophonique à destination du monde arabe, et sur un projet de télévision en langue arabe destiné à être diffusé en France sur le câble, chaîne de l'intégration. C'est une parade nécessaire à la

floraison d'antennes paraboliques orientées vers des satellites diffusant des programmes étrangers dans certaines banlieues françaises. Celui-ci a remis son rapport le 22 novembre 1994 (1).

Le CAEF du 13 septembre 1994, a arrêté des orientations qui ont fait l'objet d'un chiffrage pour la période 1995-1998:

+ Télévision: + 312,6 MF

S'agissant de TV5 et de CFI, le Premier ministre a retenu:

1. une spécialisation fonctionnelle permettant de mieux valoriser l'image de la France et pour mieux assurer la défense de la langue française,

2. une meilleure adaptation de l'offre à la demande, notamment par l'enrichissement et le décrochage régional de nos programmes,

Ces orientations se traduisent par:

1. une augmentation de 108,3 MF du budget de TV5 pour la période 1995-1998,

2. une augmentation de 109,3 MF du budget de CFI, au cours de la même période.

Le Conseil audiovisuel extérieur de la France a également souhaité la mise en place, sur les principaux satellites régionaux, de bouquets thématiques (chaînes musicales, sportives...complétant les chaînes généralistes), et un soutien à la politique d'Eutelsat. La mise en oeuvre de cette orientation dans six zones, et tout particulièrement en Europe avec Eutelsat, devrait se traduire par un accroissement de 95 MF de nos dépenses satellitaires sur la période 1995-1998.

+ Radio: + 192,0 MF

(1) *Ce programme, placé sous responsabilité éditoriale française, serait composé de fiction, variétés, sports et informations, évitant le "ghetto" ou la "propagande". Des émissions de certaines télévisions arabes seraient sélectionnées, des films et des séries de qualité seraient acquis sur le marché, comme les droits d'événements sportifs importants/. Une réponse aux besoins d'information des communautés arabophones de France sera apportée. La partie la plus spécifique serait produite en France même: variétés, information de proximité, magazines favorisant l'intégration, émissions de formation en liaison avec la télévision du savoir, nombreux journaux télévisés.*

Le budget sur la base de 6 heures de programmes originaux par jour (rediffusables) serait d'une trentaine de millions de francs pour 1995, année de démarrage, de 45,7 MF pour 1996, 62 MF en 1997, avec des déficits prévisionnels de 22 MF, 15,6 MF, puis 10,8 MF. Le capital pourrait être à majorité publique, détenu par exemple à 51% par la SOFIRAD, notamment par CFI, avec de possibles opérateurs privés, comme les câblo-opérateurs.

Le chiffrage des objectifs généraux de notre action radiophonique retenus par le Premier ministre, se décompose en:

- 9,5 MF pour la création de chaînes régionalisées à partir du service mondial en français,

- 28 MF pour permettre aux sections de langues étrangères d'atteindre des seuils minimums d'efficacité, en terme de durée de diffusion,

- 24 MF pour généraliser la présence satellitaire de RFI et ses reprises en FM dans les principales villes,

- 111,2 MF pour achever la rénovation (revue à la baisse) du centre "ondes courtes" d'Allouis-Issoudun, renforcer les locations d'heures fréquences, et construire un centre réémetteur en Asie,

- 3,3 MF pour renforcer les mesures d'impact de notre action.

Le financement des 504,6 MF de dépenses supplémentaires est assuré par des ressources extra-budgétaires (ressources commerciales, redéploiements, partenaires): 67,5 MF (13,5%).

Le solde à financer sur fonds publics: 437,1 MF.

Ce procédé par tâtonnement, et arbitrages successifs et incertains, n'est pas de bonne méthode. Aucun bilan solide n'a été entrepris et le plan d'action 1995-1998 apparaît plus comme la prolongation des actions entreprises et leur développement, que la suite d'une analyse approfondie et lucide de cette politique.

F. POUR UNE NOUVELLE STRATEGIE AUDIOVISUELLE EXTERIEURE

Votre rapporteur considère que le gouvernement aurait été bien avisé de statuer sur la base d'une évaluation globale et réfléchie. Le recours à la procédure de l'évaluation scientifique, dans un secteur où la mesure de l'impact est très incertaine, aurait sans doute permis de faire évoluer notre politique et ses instruments avec plus de clarté, plus de logique, et en définissant des outils méthodologiques pour en suivre l'évolution.

Votre rapporteur souhaiterait, quelle que soit la méthode retenue, que:

1. les objectifs soient clarifiés,

2. la valorisation, à moyen terme, soit systématiquement recherchée. L'objectif serait de monter des projets susceptibles de vivre par eux-mêmes à l'issue d'une période déficitaire prédéterminée, même si elle est longue,

3. les partenariats locaux soient recherchés.

4. les structures et les procédures soient simplifiées:

Le choix entre deux dispositifs pourraient être effectués pour donner plus de souplesse et de cohérence à la politique:

- soit une agence exécutive indépendante, placée sous la tutelle du Ministère des Affaires étrangères, disposant d'un budget global et agissant sur la base d'un contrat d'objectifs procédant par appel d'offres auprès des entreprises publiques ou privées du secteur, et suscitant des créations de partenariats locaux (la Sofirad est bien placée, grâce à sa capacité d'étude et d'ingénierie, notamment à l'étranger),

- soit un pôle radio et un pôle télévision, fondés sur les deux sociétés dominantes du secteur public, France-Télévision et Radio-France, qui seraient mandatées par un contrat d'objectifs pluri-annuel, recevraient un budget global et agiraient comme des sociétés-mères par le biais de filiales.

II- LES INSTRUMENTS DE L'ACTION AUDIOVISUELLE EXTERIEURE

A. RADIO FRANCE INTERNATIONALE

Le budget de Radio-France Internationale est parmi ceux qui ont connu la plus forte croissance depuis 1990, passant de 443,4MF (budget réel) à 651,6MF (prévision 1995), soit une progression de 46,9% en 5 ans.

Cet effort des pouvoirs publics s'est traduit par un accroissement sensible de la puissance d'émission de RFI et par un accroissement du volume de programmes diffusés tant en langue française qu'en langues étrangères.

Malheureusement, la société est dans la quasi-impossibilité de fournir les résultats d'audience détaillée, qui permettrait de mesurer l'efficacité réelle de l'investissement réalisé.

La stratégie de la société, avalisée par les ministères de tutelle, a consisté à empiler les projets, sans faire de véritables choix, aussi bien pour l'accroissement de la puissance d'émission que pour la diversification de ces programmes. Il s'agit d'une politique de l'offre qui repose essentiellement sur l'assimilation de l'ensemble des actions nouvelles à des missions de souveraineté.

1.Des budgets en forte croissance mais une procedure "courtelinesque" d'affectation des crédits votés par le parlement

Alors que, jusqu'en 1988, la redevance constituait, à l'instar des autres sociétés de l'audiovisuel, l'essentiel des ressources de RFI, la décision a été prise, à partir de 1989, de "rebudgétiser" le financement de la société en y faisant une place prédominante à une subvention de fonctionnement versée par le Ministère des Affaires Etrangères. Ce fut une sage décision car il n'était pas logique que les contribuables de la redevance financent l'action audiovisuelle extérieure.

De ce fait, le Ministère est, depuis 1990, la principale source de financement de la société avec une subvention qui figure dans les lois de finances annuelles à hauteur de :

- 236,5 MF en 1990 (soit 53,3 % des ressources de RFI) ;
- 428,5 MF en 1991 (soit 86,7 % des ressources de RFI) ;
- 471 MF en 1992 (soit 89,8 % des ressources de RFI) ;
- 477 MF en 1993 (soit 85,4 % des ressources de RFI) ;
- 465,1 MF en 1994 (soit 76,5% des ressources de RFI).

Cette évolution eut une incidence regrettable pour RFI dans la mesure où, depuis quatre ans, la société subit de plein fouet, les restrictions budgétaires qui affectent en cours d'année le budget de l'Etat. Depuis 1991, RFI n'a jamais reçu le montant initialement voté par le Parlement:

1. en 1991, la mise en oeuvre du plan de régulation du budget de l'Etat en raison de la guerre du Golfe a amputé de 225 MF (plus de la moitié) la subvention du Ministère des Affaires étrangères initialement budgétée.

2. en 1992, la subvention budgétée a été réduite à l'automne de 10 MF.

3. en 1993, l'enveloppe initiale des crédits a fait l'objet, dans un premier temps, d'un gel, puis, courant juin, d'un abattement de 35,7 MF (soit 7,5 % du montant budgété).

4. la subvention 1994 fait actuellement l'objet d'un gel à hauteur de 15 MF.

Outre les problèmes que pose la permanence de tels abattements de crédits en cours d'année, l'incertitude coutumière qui pèse sur le montant définitif de la subvention du Ministère des Affaires Etrangères aboutit à des résultats particulièrement difficiles à supporter pour la société.

En effet, le versement de la subvention n'intervient pas automatiquement, mais il est subordonné à deux préalables :

1. la confirmation au cours d'un Conseil pour l'action audiovisuelle extérieure de la France, des orientations et de la dotation budgétaire annuelle de RFI et la signature corrélative d'une convention entre le ministère et la société.

2. la levée définitive des incertitudes concernant un éventuel plan de régulation du budget de l'Etat.

Compte-tenu des dates auxquelles ont finalement été connus ces dernières années la répartition et le montant définitif des régulations budgétaires, les premiers versements du Ministère des Affaires Étrangères à RFI sont intervenus courant juillet en 1990 et 1991, courant juin en 1992 et 1993, courant août en 1994.

Dans la mesure où cette subvention constitue désormais environ les 3/4 des ressources de la société, un tel retard - systématique - est particulièrement affligeant pour elle. En 1994, pour la première fois de son histoire, RFI a été contrainte de s'endetter (crédits spots ayant atteint jusqu'à 137 MF au mois de juillet) pour assurer ses dépenses de fonctionnement courant, dont les frais de diffusion et les salaires du personnel constituent l'essentiel.

Ce dysfonctionnement manifeste avait déjà fait l'objet d'une observation de votre rapporteur lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1994 (1). La situation s'est aggravée depuis lors. Elle illustre parfaitement les défaillances du pilotage de l'action de l'Etat dans le domaine de l'audiovisuel et l'intérêt que le gouvernement porte aux remarques du Parlement.

Une telle situation, particulièrement regrettable, pourrait aisément être évitée : la subvention faisant l'objet d'un versement par acomptes, les premiers de ces versements pourraient intervenir automatiquement dès le début de l'année. La régulation, si elle devait se produire, pourrait alors être opérée sur les derniers versements à faire à la société. Alternativement, RFI a proposé à son ministère de tutelle de ne signer une convention que pour six mois. Le montant de la subvention du Ministère des Affaires Étrangères pourrait alors être revu à mi-année.

En tout état de cause, il serait urgent qu'une procédure de ce type soit mise en place, le solde de la trésorerie de RFI au terme de l'année 1994 ne lui permettant certainement pas d'absorber, en 1995, un retard de paiement aussi important que les années précédentes.

La politique de rigueur financière soutenue menée par RFI depuis 1983 avait permis de constituer une trésorerie dont la rémunération avait été croissante jusqu'en 1991. Cette ressource a diminué de façon importante à partir de 1991 en raison du prélèvement sur la trésorerie de la société nécessité par la régulation

(1) *Rapport budgétaire - SENAT n°101 1993-1994 - Tome III p. 228.*

de 225 MF de ses ressources en 1991 et, pour une moindre part, par une mesure du même type de 10 MF subie en 1992, de 35,7 MF en 1993 et le gel de 15 MF en 1994. Dans le même temps, RFI a commencé les décaissements rendus nécessaires par la réalisation des équipements de diffusion prévus à son plan de développement (prêt sans intérêt à TDF pour la construction des nouveaux émetteurs des centres français d'Allouis-Issoudun et de Montsinéry).

L'effet conjugué de ces minorations de recettes et de ces dépenses liées au prêt consenti à TDF explique les moins-values enregistrées depuis 2 ans par RFI sur ses produits financiers (en 1992, un montant sans doute très inférieur à la prévision budgétaire de 8 MF en 1993).

a. L'exercice 1993

1. L'activité

L'année 1993 aura sans doute été, pour RFI, une année charnière avec, d'une part, l'achèvement (du moins en matière de programmes) des actions prévues au contrat d'objectifs qu'elle a signé en 1989 avec l'Etat et, d'autre part, la recherche de nouvelles lignes de développement devant contribuer, tant en matière de diffusion que de programmes, à la rapprocher de ses auditeurs.

Les programmes et les activités de service

L'année 1993 a vu:

1. une reprise des développements des émissions en langues étrangères, avec la création de deux services supplémentaires,

2. la création d'antennes régionales (Afrique, Europe, Paris et région parisienne) chargées de la coordination des programmes diffusés en direction de ces différentes zones géographiques et de la réalisation d'émissions en décrochage,

3. la mise en oeuvre d'un plan de redéploiement concernant les émissions pour les communautés étrangères en France ainsi que les émissions en langue espagnole,

4. la création, au sein de la direction de la production internationale et de la coopération, d'un service de formation internationale destiné à répondre aux besoins de formation pour les institutions partenaires de RFI.

La diffusion

A la fin de l'année 1993, fut mis en service le premier des nouveaux émetteurs construits par TDF pour la diffusion des émissions de RFI en ondes courtes à partir d'Allouis-Issoudun. Il s'agit là de l'un des éléments fondamentaux du plan de développement de la société, tel qu'il avait été formalisé par le contrat d'objectifs signé en 1989; à savoir le remplacement des émetteurs actuels de 100 kW par des émetteurs de 500 Kw d'une grande souplesse d'utilisation grâce à l'usage d'antennes tournantes. La mise en service progressive de l'ensemble de ce nouveau parc (12 émetteurs) devrait permettre à RFI d'améliorer sensiblement la qualité de réception de ses programmes en Afrique du Nord, en Europe, au Proche-Orient.

Parallèlement, la société a poursuivi sa politique d'implantation de relais OM et surtout FM, qui constituent de façon croissante un complément à la diffusion en ondes courtes.

Enfin, les transmissions par satellite ont commencé à être renouvelés dans une double perspective: amélioration de la qualité du son (stéréo) et augmentation des canaux permettant la transmission de nombreux programmes en langues étrangères.

L'accompagnement du développement des actions de la société

A ce titre, RFI a été amenée à opérer, outre les recrutements nécessaires pour les nouvelles activités en langues étrangères et pour consolider ses structures.

En ce qui concerne les locaux, la société a pris à bail une surface complémentaire de 496 m² pour y installer le nouveau service de formation internationale ainsi que la direction du développement.

Enfin, en matière de développement des moyens techniques, 1993 aura été une année particulièrement importante avec la mise en service d'un nouveau studio, de deux mini-studios, et l'achèvement du nouveau "serveur son" centralisant notamment les correspondances à l'intention des différents services de la société.

2. Les résultats comptables

RFI clôture l'exercice 1993 avec un bénéfice symbolique de 192.000 F. Cet équilibre qui reflète la tradition de rigueur de gestion de l'entreprise a été atteint dans le cadre difficile redéfini à l'issue de la régulation budgétaire, et bien que l'objectif de recettes (et notamment de produits financiers) n'ait pu être atteint. Ceci a entraîné des économies sur les dépenses de fonctionnement (essentiellement sur la diffusion).

Par contre, la réalisation du budget d'équipement n'a pu être respectée puisque fut enregistré un dépassement (qui reste néanmoins modeste) de 0,4 MF.

Si les opérations "ordinaires" évoquées ci-dessus sont sans effet sur le niveau du fonds de roulement et de la trésorerie, en revanche, l'exercice 1993 a vu la poursuite du plan de développement des moyens de diffusion ondes courtes, prévu au contrat d'objectifs signé avec l'Etat en 1989. Il s'est traduite par des sorties de fonds importantes (77,3 MF), sous la forme, pour l'essentiel, du prêt consenti à TDF pour le financement du renouvellement du parc d'émetteurs d'Issoudun et de Montsinéry. La mobilisation des réserves de trésorerie que RFI avait constituées, à cet effet, au cours d'exercices antérieurs, fournit l'explication essentielle de la baisse des disponibilités qui sont passées, entre le 1er janvier et le 31 décembre, de 227, 1 MF à 137,9 MF.

Recettes de fonctionnement

(en MF)

Nature	Budget	Recettes réalisées
Redevance	39,3	40,8
Recettes publicitaires	5,5	2,8
Recettes commerciales	0,2	0
Subvention de l'Etat	477,3	477
Produits financiers	25	17
Divers	0,7	1,3
Total recettes budgétaires	548	538,9
Produits hors budget		11,1
Ajustements comptabilité budgétaire et comptabilité générale		8,5
TOTAL GENERAL		558,5

Dépenses de fonctionnement et résultat

Présentation par secteur d'activité

(en MF)

Entité/service	Budget C.A. du 10/06/93	Dépenses réalisées
Information	40,5	42,8
Service mondial	19,8	21,6
Rédaction européenne	1,4	1,1
Langues étrangères	16,5	16
Agence sonore internationale	1,4	2
Bureaux à l'étranger	1	0,9
Moyens communs	0,3	1
Programmes	12,7	14,4
Programmes en langue française	11,8	12,2
Communautés étrangères	0,2	0,2
Médiasscom	-	1,3
Moyens communs	0,6	0,6
RFI PLUS AFRIQUE	3	2,9
ANTENNE EUROPE	0	0
ANTENNE PARIS	1,6	0,9
PRODUCTION INTERNATIONALE	14,8	17,3
DEVELOPPEMENT ET COMMUNICATION	8,4	9,1
ETUDES ET PROSPECTIVE	1,6	1,5
AGENCES DE PRESSE	5,8	5,9
DROITS D'AUTEUR	10,1	10,5
THEQUES: abonnement Radio-France	1,1	0,6
SUIVI DE L'ANTENNE	1,3	1,1
OPERATIONS EXTERIEURES	3,5	4,8
SERVICES TECHNIQUES	9	7
CONTRIBUTION CDM-CDD	3,2	3
DIFFUSION	208,5	202,6
CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES	9,1	9
PERSONNEL PERMANENT (hors H.S.)	154	153

Dépenses de fonctionnement et résultat (suite)

Présentation par secteur d'activité

(en MF)

Entité/service	Budget C.A. du 10/06/93	Dépenses réalisées
FORMATION PROFESSIONNELLE	3	3,4
ACTION SOCIALE	6,1	6,3
LOYERS ET CHARGES	21,5	20,8
AMORTISSEMENTS	12	9,7
INTENDANCE	4,6	3,4
INFORMATIQUE	4,6	4
SERVICES ET MOYENS COMMUNS	5	6
PROVISIONS	2,2	0
RECETTES AFFECTEES	-	- 5,6
TOTAL DEPENSES BUDGETAIRES	548	535
CHARGES HORS BUDGET		14,9
AJUSTEMENTS ENTRE COMPTABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABILITE GENERALE		7,4
RESULTAT (BENEFICE)		0,2
TOTAL GENERAL		558,5

b) L'exercice 1994

En 1994, les dépenses de la société devraient augmenter (de l'ordre de 9%).

Cette évolution, conforme au budget prévisionnel, résulte, pour l'essentiel, de la montée en puissance des nouveaux émetteurs construits par TDF sur les sites d'Allouis-Issoudun et de Montsinéry. A la fin de l'année 1994, 5 de ces émetteurs (sur un total de 13) seront en service.

Outre cette progression, les principales évolutions en dépenses sont liées à quelques développements de programmes (création de programmes destinés spécifiquement à un auditoire européen, et enrichissement des décrochages africains), ainsi qu'à la

poursuite de la politique de diversification de ses moyens de diffusion menée par RFI (développement des relais FM dans les grandes villes africaines, mais aussi en Europe et en Amérique).

Si le niveau des dépenses déjà constatées ou engagées à l'issue du premier semestre fait apparaître une exécution normale du budget de dépenses, en revanche l'objectif de recettes devrait être difficile à atteindre.

En effet, le budget 1994 prévoyait des produits financiers d'un montant de 8 MF. Le retard enregistré dans le versement de la subvention du Ministère des Affaires Etrangères, qui constitue 76 % des ressources de la société, minorera sensiblement ce chiffre.

Par ailleurs, la subvention du Ministère des Affaires Etrangères a fait l'objet d'un gel partiel à hauteur de 15 MF.

Enfin les objectifs de publicité ont été une nouvelle fois surestimés (5,5 MF) et ne seront sans doute pas atteints.

En 1994, RFI devrait connaître un alourdissement important de ses charges financières. Le budget retenait à ce titre une dotation de 3 MF, destinée à couvrir les conséquences de décaissement liés à la construction d'un centre émetteur en Thaïlande. La décision définitive des tutelles sur la construction de ce centre n'étant intervenue qu'au mois de septembre, RFI ne devrait en 1994 avoir aucune charge à supporter à ce titre. En revanche, la société a effectivement subi des frais financiers importants du fait du retard de versement de la subvention du Ministère des Affaires Etrangères, qui l'a contrainte à avoir recours à des crédits spots, moyennant une charge d'intérêt de l'ordre de 1,5 MF.

c) Le budget pour 1995

1. Le budget d'exploitation

Les recettes enregistrent une augmentation de 7,1 %. La subvention du Ministère des Affaires Etrangères baisse (-15,8 MF) au profit de l'ensemble redevance et remboursements d'exonérations de la redevance (+ 64,5 MF). Par ailleurs, les ressources propres de la société (produits financiers et publicité) sont fixées à un niveau plus conforme aux possibilités réelles de RFI, même si le montant des recettes publicitaires reste exagérément optimiste (4,5 MF) au regard des possibilités du marché africain où RFI réalise l'essentiel de ses résultats commerciaux.

L'augmentation générale de ce budget devrait toutefois permettre de financer en 1995 quelques mesures nouvelles.

En effet, cette augmentation correspond à :

- la prise en compte de glissements et effets report à hauteur de 16 MF; cette estimation devra être augmentée de 2,6 MF, coût en année pleine des mesures accordées aux techniciens et aux journalistes à la suite des grèves du dernier trimestre 1994.

- l'attribution d'une dotation de 18 MF pour faire face aux nouvelles charges de diffusion liées à la mise en oeuvre des nouveaux émetteurs implantés par TDF à Allouis-Issoudun et à Montsinéry dans le cadre du contrat d'objectifs 1989 de RFI;

- un total de 9,5 MF affecté aux véritables mesures nouvelles 1995, soit :

. des extensions portant sur les émissions en langues étrangères (anglais et portugais);

.un renforcement des antennes décentralisées (Afrique, Europe et Paris) ;

. une augmentation des moyens réservés aux études d'audience;

- le gonflement de l'enveloppe attribuée aux nouveaux modes de diffusion (satellite, câble et FM).

2. Les investissements

Le montant qui figure au budget d'investissements (15 MF) correspond aux investissements "ordinaires" de la société (équipements de bureaux, matériel technique et informatique). Le plan de développement des moyens de diffusion de RFI n'y trouve pas sa traduction. En 1995, celui-ci devrait entraîner des décaissements supplémentaires correspondant aux investissements qu'aura vraisemblablement à réaliser en 1995 RFI au titre de la construction du centre de Thaïlande (coût total de l'opération de l'ordre de 220 MF sur 3 ans).

Budget d'exploitation prévisionnel

(en millions de F hors TVA)

Nature des dépenses	1994	1995	Nature des recettes	1994	1995
Achats et variations de stocks	16.0	16.2	Redevance	30.0	102.4
Services extérieurs (y compris CDF)	281.8	314.7	Subventions Ministère des affaires étrangères	465.1	449.3
Autres services extérieurs	35.0	33.9	Remboursement des exonérations de redevance Ministère de la coopération	98.6	90.7
Impôts, taxes et versements assimilés	13.7	14.5	Publicité	5.5	4.5
Charges de personnel (y compris charges sociales) dont: <i>personnel permanent</i>	224.8 171.1	237.3 182.5	Produits financiers	8.0	3.0 (a)
<i>contrats à durée déterminée</i>	3.6	3.6	Recettes diverses	0.9	0.9
<i>cachets et piges</i>	50.1	51.2			
Autres charges de gestion courante	12.6	13.8			
Charges financières	3.2	3.2			
Dotations aux amortissements et provisions hors programmes	21.0	18.0			
SOUS-TOTAL	608.1	651.6	SOUS-TOTAL	608.1	651.6

) Sous réserve des délais de versement des subventions

Tableau de financement prévisionnel

(en millions de F hors TVA)

Emplois fixes	1994	1995	Ressources fixes	1994	1995
Acquisitions d'immobilisations dont: incorporelles financières	15.0 15.0	15.0 15.0	Capacité d'autofinancement dont: amortissements	15.0 15.0	15.0 15.0
SOUS-TOTAL	15.0	15.0	SOUS-TOTAL	15.0	15.0
BUDGET TOTAL (b)	608.1	651.6	BUDGET TOTAL (b)	608.1	656.1

) Exploitation + investissements, déduction faite des virements internes

2- Pour une redefinition de la strategie de RFI

a) Une "stratégie" de l'offre tous azimuts ou "l'absence de stratégie"

1. *Le privilège donné à la puissance d'émission en ondes courtes, a conduit à des investissements coûteux et d'efficacité relative, du fait de la marginalisation progressive des réceptions des ondes courtes par rapport au développement de la FM.*

Comme toutes les grandes radios internationales, RFI s'est lancée dans une course à la puissance d'émission en ondes courtes. Ces stratégies se fondent sur :

1. l'existence d'un parc important de récepteurs susceptibles de recevoir les ondes courtes,

Foyers ayant accès à des programmes radio et programmes radio diffusés en ondes courtes

(en %)

Zone géographique	Accès la radio (A)	Accès aux ondes courtes (B)	B/A
Europe	92	64	70
Amérique du Nord	100	11	11
Amérique Latine	94	49	52
Afrique	77	65	84
Maghreb, Proche et Moyen Orient	93	75	81
Sous-continent indien	41	35	85
Asie du sud-est	78	55	71
Japon, Taïwan, Corée du Sud	93	16	17

2. la puissance de diffusion des émetteurs et leur couverture géographique,

3. leur capacité à s'affranchir des contraintes politiques locales (en diffusion, comme en réception).

Ces stratégies, élaborées en période de guerre froide pour soutenir la résistance des populations au communisme, et le moral des troupes alliées stationnées à travers le monde (la localisation des émetteurs de "Voice of America" en est caractéristique) sont beaucoup moins crédibles en 1994.

D'abord, on constate la part réduite des récepteurs à ondes courtes dans les pays à économie développée, et la substitution progressive de la réception en modulation de fréquence. Ce phénomène aura tendance à s'accélérer, y compris dans les pays en développement, à commencer par l'Asie du Sud-Est. Il importe également de faire le départ entre l'existence des moyens et leur usage réel. **Nombre de récepteurs comportent des fonctions qui ne sont jamais utilisées.**

Ensuite, on constate le développement de nouveaux moyens de diffusion qui accentuent la concurrence avec les diffuseurs en ondes courtes. La libéralisation des contraintes d'émissions, dont le développement de la radio en modulation fréquence ou distribuée par câble est la conséquence, est un phénomène qui touche davantage de régions du monde. Les programmes sont généralement plus adaptés au goût du public. Le développement de la télévision tend également à réduire l'impact de la radio. Enfin, d'autres supports, comme le satellite, permettent de s'affranchir de la contrainte de diffusion, tout en laissant subsister, il est vrai, une contrainte de réception (antenne extérieure réparable). Cet inconvénient se réduira avec la banalisation de ce mode de réception. **Comment distinguer une antenne destinée à recevoir des programmes nationaux censurés d'une antenne susceptible de recevoir des programmes étrangers subversifs ?**

L'avenir et l'influence des radios internationales sont appelées à se réduire au fur et à mesure que l'offre de programmes locaux se développera, et que la télévision prendra une place importante dans les pays desservis. Les modalités de diffusion des programmes des radios internationales sont également appelées à évoluer rapidement. Les décisions d'engagement doivent donc être envisagées avec prudence. Votre rapporteur se réjouit, à cet égard, de la décision du CAEF d'avril 1994, d'abandonner le projet du centre d'ondes courtes de Djibouti.

2. La préférence a été donnée à la multiplication des langues étrangères diffusées. Toutes les radios internationales ont conduit une politique visant à diffuser les bulletins d'informations dans un grand nombre de langues étrangères, pour les raisons d'influence et de soutien aux mouvements

de résistance, ou aux mouvements révolutionnaires en période de guerre froide (certaines radios prétendant à l'universalité, d'autres à des actions en direction de cibles précises dans leur zone d'influence).

	RFI	BBC	VOA (1)	DW (2)	Moscou	Pekin	Le Caire	RSA (3)	Israël	Saudia (4)	Vatican
Nombre de langues	17	38	46	37	47	44	30	7	16	10	31

(1) Voice of America (2) Deutsche Welle (3) Radio Sud-africaine (4) Arabie Saoudite

Source: World Radio TV Handbook 1994

Il n'en reste pas moins que ces politiques trouvent leurs limites dans le développement et la diversification de l'offre locale, et dans l'évolution du cadre d'emploi de la radio internationale, dont la perspective propagandiste apparaît moins clairement pour les radios occidentales. On peut s'interroger sur l'efficacité réelle, eu égard à son coût du développement et de la diversification des langues utilisées, d'autant qu'une véritable fidélisation, d'un public non militant, requiert une durée et une régularité plus grandes des programmes.

Le simple bon sens conduit à estimer que le public de RFI est essentiellement constitué:

- des Français et des francophones vivant à l'étranger,
- des auditeurs des pays francophones,
- des intellectuels francophones des pays non francophones,
- des intellectuels non francophones des pays non francophones qui suivent les programmes dans leur langue, mais pourraient tout aussi bien les suivre en anglais, en espagnol ou en arabe.

Cette politique requiert également d'approcher plus directement les diffuseurs locaux pour proposer la reprise de programmes de RFI. Mais cette stratégie doit être menée avec discernement. Dans les pays nouvellement ouverts à la concurrence, la demande est importante, mais rien ne garantit l'audience de la station, ni, a fortiori, des programmes qui peuvent être relégués à des heures inadéquates, ni même la pérennité de la diffusion. Cette situation évoluera dans le sens

d'une marginalisation et d'une éviction des programmes étrangers importés, au fur et à mesure que le marché local se développera. Le choix de partenariats locaux complets pour construire des radios FM professionnelles adaptées au goût du public, tout en préservant une part d'influence française susceptible de soutenir les productions françaises sur les marchés locaux, mériterait d'être examiné.

La stratégie de RFI, en la matière, semble d'ailleurs connaître une réorientation, même si les velléités de développer des programmes en chinois cantonais et en turc demeurent, et si la volonté d'assurer une grande étanchéité éditoriale entre le programme RFI et les programmes locaux est toujours affichée comme un intangible principe.

L'essentiel des efforts de développement de la société en langues étrangères portera donc dans deux directions: augmenter le volume de diffusion des grandes langues internationales, développer les reprises sur des relais locaux de toutes les langues que parle RFI.

Le CAEF, qui s'est tenu le 13 septembre 1994 et a arrêté le plan de développement 1994-1998 de RFI, a décidé, conformément aux souhaits de la société, de lui donner les moyens nécessaires pour ouvrir 8 heures supplémentaires de production dans des langues existantes. Aucune création de langues nouvelles n'a été prévue.

3. Le choix d'une couverture mondiale, sans analyse de la concurrence (Sofirad, Radio France), et sans recherche de synergies.

Ce principe intangible de l'étanchéité éditoriale est d'ailleurs le principal obstacle au développement de synergie entre RFI et les radios du groupe SOFIRAD. Toutes les bonnes raisons sont avancées pour dissuader la coopération active: présence d'investisseurs étrangers dans le capital des filiales de la Sofirad, stratégie de programmes et d'images divergentes, volonté de ne pas renoncer à la présence d'une rédaction en langue arabe...

Parallèlement, on constate que Radio-France commence, de sa propre initiative et sur le fondement d'une vocation européenne bien floue, - reconnue, il est vrai, par son cahier des charges -, à s'intéresser à la diffusion internationale en Europe.

Ces initiatives tous azimuts sont coûteuses et méritent une rationalisation. Les demandes exprimées par les pouvoirs publics lors de la dernière réunion du Conseil pour l'audiovisuel extérieur de la France sont louables. Votre rapporteur approuve qu'une nouvelle fois, le principe de non concurrence et de coopération entre organismes publics ait été affiché. A la lumière des expériences anciennes, et quelle que

soit la qualité des missionnaires mandatés à cet effet, il doute cependant que l'on parvienne à un résultat effectif sans une volonté politique réelle qui dépasse l'arbitrage budgétaire.

b) Pour une véritable stratégie à moyen terme

La rationalisation de la diffusion radiophonique internationale passe évidemment par la définition d'une autre stratégie à moyen terme, moins focalisée sur l'offre universelle de programmes et plus ciblée. Elle suppose d'aborder et de trancher les questions suivantes:

1. *Quels objectifs?*

Quelle part réservée aux influences culturelle et commerciale de la France à l'étranger qui plaident pour une articulation avec la demande et les besoins des publics locaux, et à l'influence politique qui nécessite le maintien d'un programme mondial d'information dans les principales langues, et d'une capacité de réaction en installant des programmes ciblés, mais temporaires, en direction de zones sensibles en raison d'intérêts immédiats de la France.

2. *Quel public?*

Il faudrait mieux connaître l'audience potentielle (étude de marché), pour définir des pays et des publics cibles. Sans doute faudrait-il alors envisager une diversification des programmes moins axés sur l'information politique.

3. *Quels supports?*

La connaissance des publics et l'évolution technologique amène à poser puis à résoudre la question du passage progressif des ondes courtes aux satellites et aux relais locaux.

4. *Quelles alliances?*

Il est souhaitable que le souci de maintenir une part raisonnable d'influence, pour la France, conduira à mettre en place une politique active de partenariat avec les diffuseurs locaux. Il conviendrait d'en établir les limites et les modalités, adaptées à chaque pays, mais aussi de conduire des expérimentations puis d'en évaluer régulièrement les résultats.

5 *A quel prix?*

La détermination d'un montant global pluriannuel garanti sera nécessaire au développement de cette stratégie. En fonction de cet effort, consenti par la collectivité nationale et financé exclusivement sur le budget général de l'Etat, il conviendra d'opter pour les solutions optimales en terme de coût et d'efficacité. A titre d'exemple, et en reconnaissant les limites de l'exercice, votre rapporteur s'est livré à une comparaison coût/audience des radios internationales françaises, là où elles sont en concurrence frontale:

Coûts et audience respectifs

	Estimation d'audience 1994 * (en millions)	Coût d'exploitation 1993 (en millions)	dont Fonds publics ** (en millions)	Dépense publique par auditeur
SOMERA	10	43,5	39,7	3,97
MEDI 1	11	24	20	1,82
AFRICA N°1	11	40	6	0,55
TOTAL SOFIRAD	32	107,5	65,7	6,34
TOTAL RFI	12	550	550	45,83

* Source: BBC WORLD Service

** y compris "subvention marocaine"

6. Quel(s) opérateur (s)?

Ce n'est qu'au terme de l'étude stratégique que la question de l'opérateur, ou des opérateurs, devrait être abordée, car les réponses doivent garantir l'efficacité de mise en oeuvre de la stratégie arrêtée. La recherche de synergies avec Radio France et les filiales de la SOFIRAD est un objectif de réduction de coûts à court terme. Il ne saurait dispenser d'examiner les préalables stratégiques qui pourront déboucher sur une réforme profonde des structures. Inversement, il ne saurait être question d'invoquer l'engagement d'une réflexion stratégique pour différer de quelque façon la mise en oeuvre des mesures de rapprochement arrêtées.

c) A court terme

Si la réflexion, à moyen terme, ne doit pas pénaliser la recherche, à court terme, d'économies, elle doit, en revanche, amener

à analyser avec rigueur et lucidité, les développements envisagés par RFI pour la période 1995-1998.

Votre rapporteur souhaite que le gouvernement conduise rapidement une réflexion stratégique - la préparation du contrat d'objectifs entre l'Etat et RFI en fournit l'opportunité -, afin de ne pas immobiliser trop longtemps les possibilités d'investissement de la société.

Dès lors, il serait prudent de:

1. Geler tout investissement en matière d'implantation de nouveaux émetteurs OC,

2. Ne pas augmenter le nombre de langues diffusées, et de ne pas accroître les plages horaires des langues qui n'ont pas vocation internationale,

3. Recourir, dès à présent, davantage à la rediffusion ou à la diffusion simultanée de programmes de Radio-France, tout en multipliant la diffusion de journaux d'information en anglais.

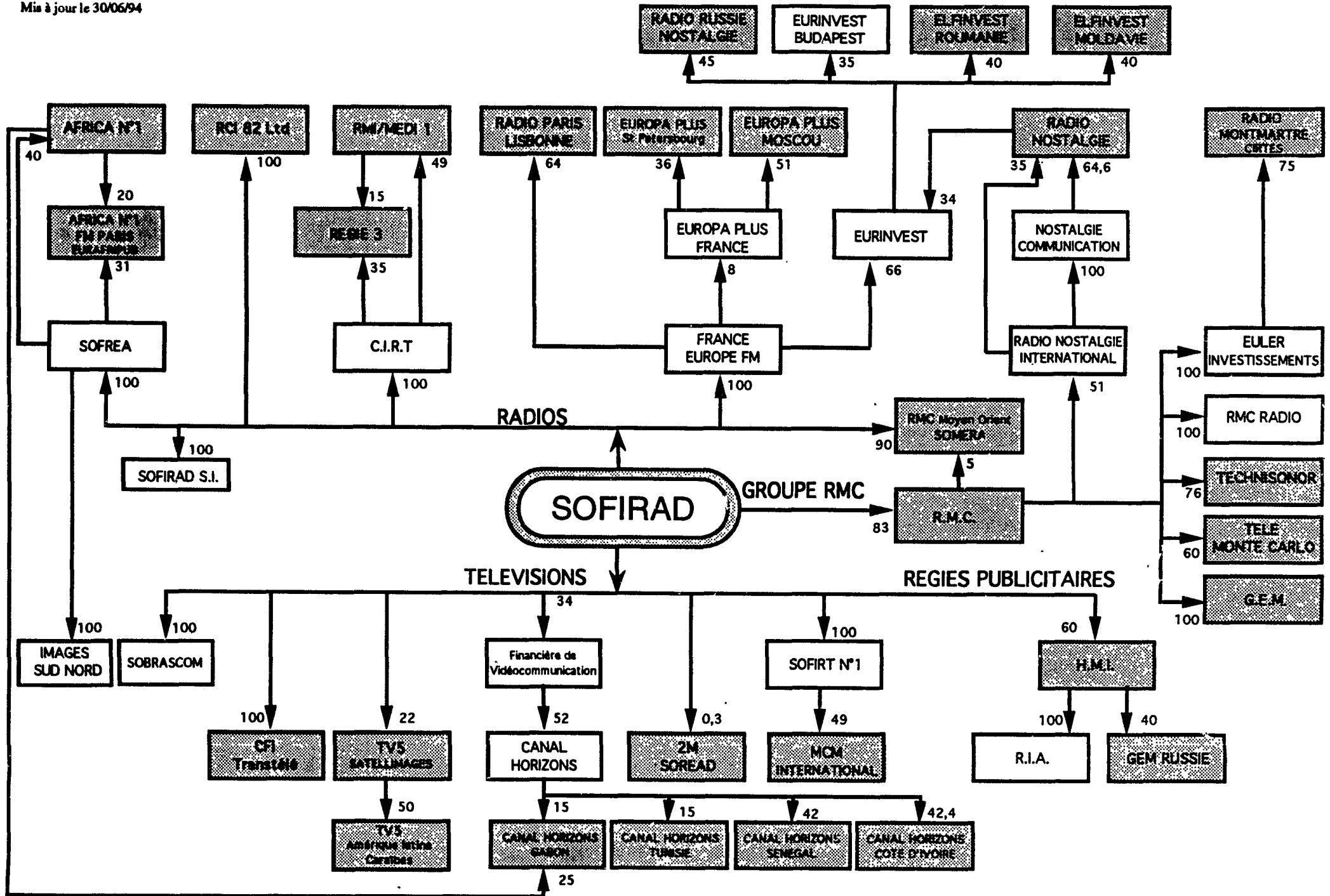
B. LA SOFIRAD ET SES FILIALES RADIOPHONIQUES ET TELEVISUELLES

Société de droit privé, originellement chargée de gérer les participations publiques dans le secteur de la communication audiovisuelle en France (notamment les radios périphériques: Europe n°1, Sud Radio, RMC), la SOIFRAD a vu sa mission réorientée plus nettement vers l'action audiovisuelle extérieure, depuis la cession au secteur privé d'Europe n°1 et de Sud Radio.

Cette orientation aurait été menée à son terme si la cession du groupe RMC/Nostalgie avait été réalisée en 1994. La SOFIRAD aurait eu alors pour vocation unique la coordination de l'action audiovisuelle extérieure comme holding de tête d'un groupe de sociétés aux activités diverses mais concourrant toutes à cette mission de service public.

La SOFIRAD, par ses participations au capital de TV5 (22%) et de CFI (100%) est actionnaire des principaux opérateurs de télévision qui contribuent à l'action audiovisuelle extérieure. Elle participe également à la présence française sur les ondes radiophoniques par les participations acquises dans de nombreuses radios internationales (1).

(1) Voir rapport budgétaire 1993-1994, p. 247 et s.



En 1993 et 1994, le développement des activités internationales du groupe s'est poursuivi, dans les domaines de la radio, de la télévision et de la publicité. Le groupe s'est enrichi de nouvelles participations, dans ces trois domaines d'activité, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Ces activités répondent à une mission de présence audiovisuelle de la France dans le monde et sont, pour une large part, subventionnées par le Ministère des Affaires étrangères (La SOMERA, qui exploite Radio-Monte-Carlo Moyen-Orient, est ainsi financée par les subventions publiques à hauteur de 80% de ses ressources: 32,5 MF sur 40,5 MF en 1993) (1).

Votre rapporteur note avec satisfaction ces développements. Il souhaite toutefois que la SOFIRAD recentre ses activités et ses participations vers le soutien d'opérateurs diffusant, au moins en partie, des émissions de langue française, ou des programmes fabriqués en France (musique par exemple), et se comporte davantage encore comme le fédérateur de l'action audiovisuelle extérieure publique, coopérant, au besoin, avec des investisseurs privés.

La présence de la SOFIRAD dans les radios locales du groupe Europa Plus en Europe orientale, ou au capital de chaînes privées R2M (chaîne à péage au Maroc au côté de TF1), Canal Horizon (chaîne à péage au côté de Canal Plus en Afrique Noire et en Tunisie), ou MCM Euro-Musique (chaîne diffusée par satellite au côté de la Compagnie Générale des Eaux), est caractéristique des modalités très souples d'intervention que permet le statut de la SOFIRAD.

Toutefois, ces participations ne permettent pas à la SOFIRAD de peser véritablement sur les orientations stratégiques des entreprises. La SOFIRAD se laisse d'ailleurs "diluer" progressivement au sein de l'actionnariat. Leur réalisation en bloc, et en temps opportun, serait certainement souhaitable une fois le lancement réussi. La SOFIRAD agirait ainsi comme une société de capital-risque des initiatives françaises, publiques ou privées, à l'étranger. Si celles-ci réussissent, elle doit pouvoir s'en dégager en réalisant des profits qui seront réinvestis dans d'autres opérations. Si elle échouent, la SOFIRAD a pour devoir d'y mettre un terme pour ne pas accumuler les déficits. C'est la circulation et la fructification rapide des capitaux qui lui permettront de multiplier les actions, et d'assurer une présence française solide et efficace. La contrepartie de ce soutien aux initiatives privées devrait être un engagement de diffusion de programmes en langue française ou fabriqués en France.

(1) Cette subvention a été portée à 28 MF en 1994 et 1995. S'y ajoutent 9,8 MF en 1994 et 10 MF en 1995 de subvention d'investissement.

Ses moyens devraient être également orientés vers la réalisation de synergies entre les opérateurs publics et privés (qui souhaitent s'y associer) pour constituer une véritable offre de programmes français en langue française diffusés par satellites dans le monde entier.

A cet égard, une plus grande synergie avec France Télévision, RFI, RFO, ARTE et la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, devrait être recherchée pour développer cette offre et la formaliser (chaînes généralistes, chaînes thématiques).

Une véritable stratégie de groupe devrait également se mettre en place grâce à des actions en amont et en aval de la diffusion de chaînes par satellite, pour mieux atteindre l'objectif de présence française à l'étranger. En effet, des actions d'accompagnement sous forme de coopération avec les partenaires locaux sont indispensables au succès effectif des diffusions par satellite.

Il s'agit d'abord d'assurer la reprise des programmes au sol et leur commercialisation. SOFIRAD pourrait tirer parti de ses partenariats locaux pour mettre en place un réseau de correspondants capables de négocier avec les câblodistributeurs, les diffuseurs hertziens publics ou privés, les systèmes de distribution par micro-ondes.

Il s'agirait ensuite de contribuer au développement des télévisions et des radios locales. En Europe centrale, SOFIRAD, associée à des professionnels français de télévision (TDF, SOFRATEV, France 3), agit avec des partenaires locaux pour associer ses filiales à la création de nouvelles télévisions dans le cadre des licences attribuées dans chaque pays et apporter leurs compétences en matière d'ingénierie, de programmes (notamment CFI et MCM-Euromusique) et de régies publicitaires.

La SOFIRAD pourrait enfin rechercher les ressources publicitaires permettant de financer pour partie cette diffusion. L'accompagnement publicitaire devrait être développé en s'appuyant sur une réelle mesure de l'impact de chaque chaîne afin de drainer des ressources commerciales complémentaires. Le groupe SOFIRAD cherche à accroître les ressources publicitaires qu'il prélève, actuellement, à hauteur de 100 MF par an, notamment dans les régions des DOM-TOM et de l'Afrique grâce à sa filiale spécialisée HMI (Havas Media International).

C. TV5 (1)

1. L'activité de TV5 en Europe

TV5 constitue aujourd'hui le principal vecteur de l'action télévisuelle francophone. Les organismes publics français sont majoritaires au sein de son capital; celui-ci est néanmoins largement ouvert (minorité de blocage) aux partenaires belge (RTBF), suisse (SSR) et canadiens regroupés dans le consortium CTQC.

Participation à SATELLIMAGES TV5 S.A.

France 2	16,7 %
France 3	16,7 %
I.N.A.	11,1 %
R.T.B.F. (Belgique)	11,1 %
SOFIRAD	22,2 %
S.S.R. (Suisse)	11,1 %
C.T.Q.C. (Canada)	11,1 %

La répartition au sein de la participation française sera amenée à évoluer au cours de l'année 1995 en application de la décision du Conseil pour l'action audiovisuelle extérieure de la France du 14 septembre 1994. Le renforcement des synergies avec CFI devrait conduire à l'entrée de cette société au sein du capital de TV5.

Cette mesure toute symbolique n'aura de véritable portée que si le renforcement des synergies est effectif. On peut penser à la production d'un journal d'actualité internationale qui fait cruellement défaut sur l'un et l'autre des supports.

Si le public international souhaite, en effet, un regard français sur l'actualité, il est peu intéressé par les bouchons sur le périphérique ou par les péripéties franco-françaises qui agitent le

(1) De retour de mission au Canada du 16 au 25 août 1994 et en Hongrie du 28 au 30 septembre 1994, votre rapporteur a souhaité porter un regard plus particulier sur cette société, vecteur de la francophonie

monde politique parisien. Ce journal pourrait être produit, soit par TV5 qui dispose d'une petite structure, soit par France Télévision qui dispose des équipes professionnelles et des images, et qui, d'ailleurs, pourrait le diffuser sur l'une ou l'autre antenne France2 ou France3, en fin de soirée ou en début de matinée.

On peut penser également à un regroupement des locaux qui permettrait de doter les deux sociétés d'une "vitrine" de la télévision internationale de la France à Paris et, ainsi, de réduire leurs coûts logistiques.

Votre rapporteur propose également que TV5 ait la possibilité d'utiliser les images diffusées par la chaîne de la connaissance, du savoir, de la formation et de l'emploi et par Arte (partie française du programme apportée par la SEPT). Un accord avec ces deux sociétés devrait intervenir rapidement et déboucher, à terme, sur un partenariat institutionnel. Les programmes éducatifs et culturels sont, en effet, demandés par les téléspectateurs de TV 5, c'est ce qui ressort de l'analyse des courriers et des enquêtes réalisées.

Pour mémoire, on rappellera qu'au titre de son cahier des charges, TF1 continue de fournir des programmes à TV5 et qu'un accord a été conclu au mois de septembre 1994 pour apurer les contentieux entre les deux sociétés. Au terme de cet accord, TF1 accepte de fournir un certain nombre de programmes (informations, variétés, magazines) à TV5 pour une diffusion mondiale alors que son obligation pouvait être limitée, au terme de l'engagement souscrit devant la CNCL, à la seule zone de diffusion de TV5 en 1987, soit l'Europe occidentale et le Québec.

Votre rapporteur tient à exprimer sa satisfaction pour la conclusion de cet accord qui facilitera la programmation de TV5.

a) La programmation

L'objectif de TV5-Europe est de promouvoir la francophonie dans ses diversités nationales et régionales.

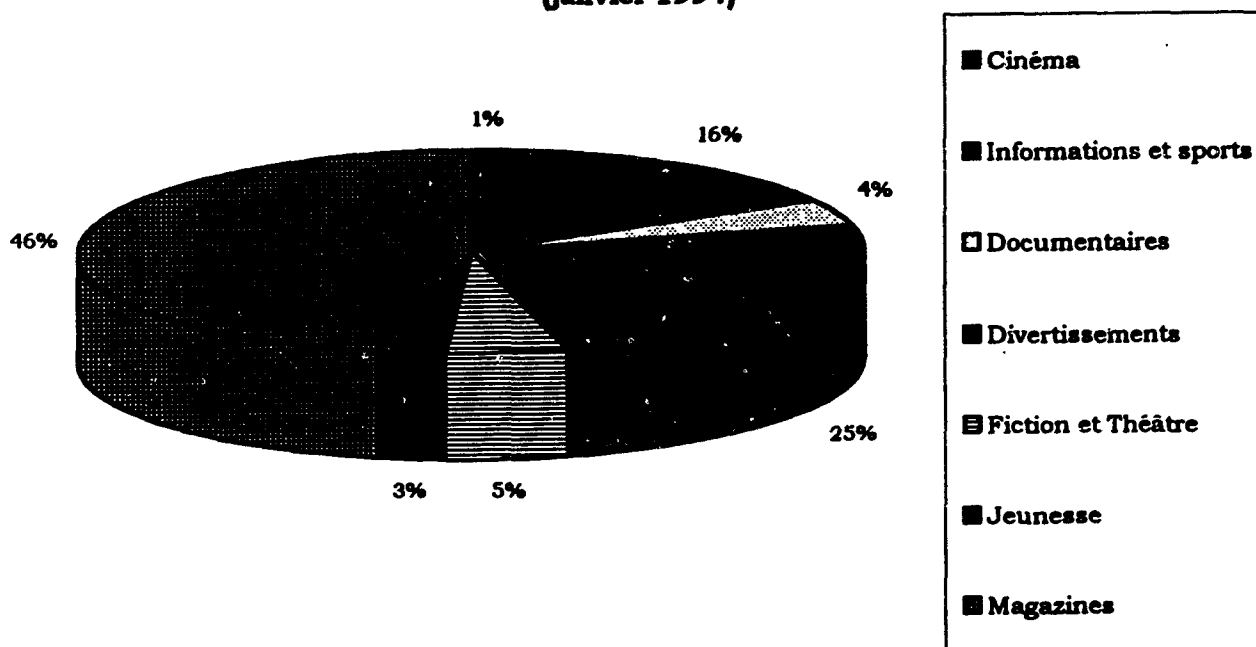
La base de la programmation est la sélection des meilleures émissions diffusées nationalement par ses partenaires, complétée par quelques productions communes et la transmission du journal télévisé de TF1 ou France 2 en léger différé.

Depuis 1992, la durée quotidienne de diffusion est continue 24 heures sur 24.

Les magazines, les émissions de divertissement et l'information dominent la grille de programmes de TV5. Les fictions et les documentaires sont peu nombreux en raison des difficultés d'achat des droits audiovisuels sur ce type de programmes et de leur

coût mais aussi de la programmation qui privilègie l'actualité et la connaissance. (cf. ci-dessous graphe sur la répartition des programmes par genre).

**Répartition des programmes par genre
(janvier 1994)**



Plusieurs accords récents devraient néanmoins favoriser un enrichissement de la grille dès 1994:

1. les accords avec les sociétés d'auteurs (SACD, SCAM SACEM et SDRM) de mars 1993 et janvier 1994, qui fixent, comme assiette de calcul des droits, une partie du budget de TV5.

2. signés pour 3 ans, (du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1996), les accords, passés avec l'Union syndicale des producteurs audiovisuels (USPA) et les artistes-interprètes qui portent sur tous les réseaux de TV5 (Europe, Afrique, Québec-Canada et Amérique Latine) pour une multidiffusion (3 passages en 7 jours), avec une part significative de fictions récentes d'une durée moyenne de 90 minutes.

Dans l'"accord fictions" USPA/TV5, l'USPA s'engage à ce que ses adhérents proposent des fictions à TV5, directement, ou par l'intermédiaire d'un partenaire distributeur, à la chaîne.

Ces fictions sont diffusées en langue française, avec possibilité de sous-titrages en français, ce qui a pour double avantage d'en faciliter l'accès à un plus large public sans pour autant porter préjudice à une distribution en version internationale.

Une rémunération forfaitaire pour chaque acquisition permet désormais de libérer les droits mondiaux des téléfilms et des fictions, quels que soient l'extension et le développement des réseaux qui reprennent TV5 sur toute l'étendue de la planète.

3. l'accord de diffusion sur la rémunération des artistes-interprètes du 28 avril 1994, appelé à se substituer à l'accord de 1988, qui inclut les dispositions propres à la fiction de l'accord USPA/TV5. Pour toutes les catégories d'émissions autres que la fiction, chaque chaîne française partenaire versera 5% du cachet initial revalorisé pour toutes les diffusions effectuées sur les réseaux TV5 existants et à venir.

Pour mémoire, les suppléments de cachets, versés par les chaînes françaises en 1993, dépassaient les 20% du cachet initial revalorisé pour deux diffusions sur les seuls territoires européen et canadien.

4. les accords passés en 1994 avec certains distributeurs de films pour la fourniture d'un catalogue de films récents à des prix abordables.

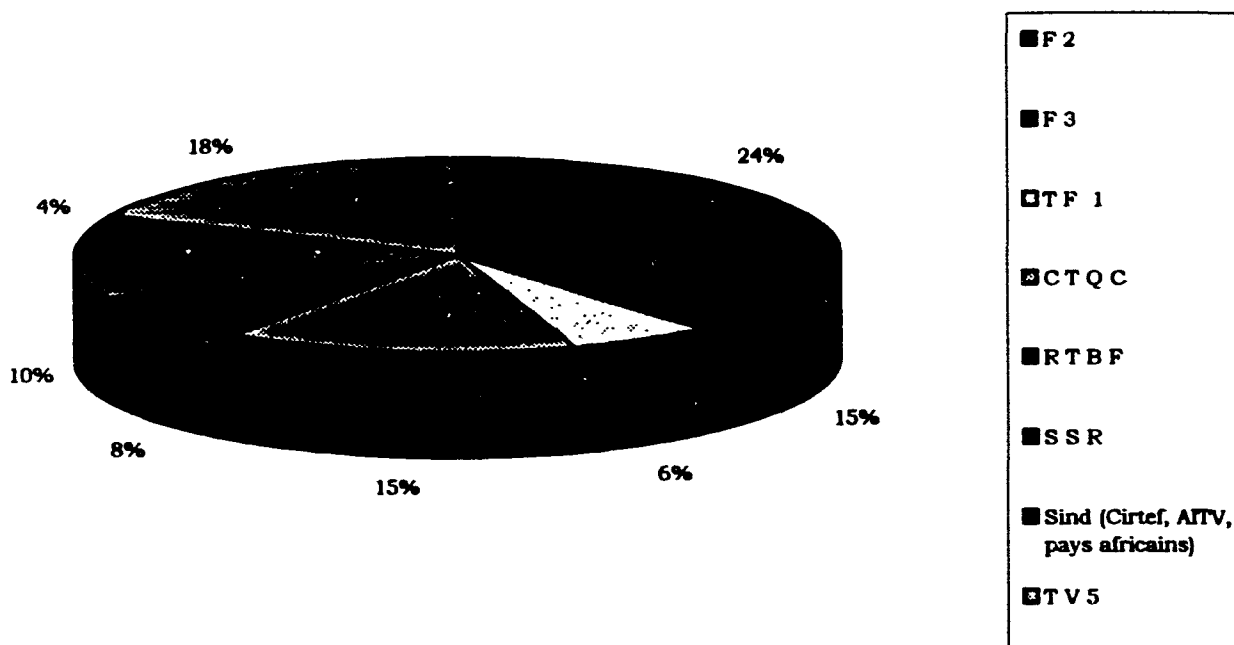
Votre rapporteur se félicite des positions courageuses adoptées par les professionnels de l'audiovisuel et de leur pragmatisme. Il était, en effet, urgent d'écarter des principes qui conduisent à empêcher la diffusion et la distribution des oeuvres françaises sur les marchés étrangers. Quand la loi tue le marché, il faut réviser la loi ou en réduire la portée d'un commun accord entre les parties concernées lorsque l'ordre public n'est pas en cause.

C'est en diffusant et en distribuant davantage de productions françaises sur les marchés étrangers que l'on habituera le

public et que l'on créera une demande. Sans vitrine, on ne vend rien ! Le rôle de l'Etat doit être d'accompagner l'effort des professionnels; que ceux-ci aient accepté de prendre une partie des risques est un progrès qui mérite d'être salué.

A près de 80%, la grille de TV5 est composée de programmes fournis par les chaînes partenaires. Les françaises en fournissent 45%. On notera toutefois la part croissante des magazines et journaux produits ou coproduits par TV5. Elle atteint près de 20% , cette proportion donne à la chaîne sa tonalité propre et lui permet de s'adapter à son public spécifique, tout en entraînant un certain renchérissement du coût de la grille. Il semble aujourd'hui que l'équilibre soit néanmoins atteint. On mentionnera spécialement deux magazines scientifiques, l'un coproduit avec la Cité des Sciences de La Villette, l'autre avec l'AUPLF qui ont été récemment primés et qui pourraient très facilement trouver leur place dans les grilles des chaînes publiques nationales si celles-ci respectaient un peu plus à leurs missions. (cf. ci-dessous graphe sur la répartition des programmes par partenaire).

Répartition des programmes par partenaire (janvier 1994)



En même temps que le passage à 24 heures de diffusion quotidienne, TV5 diffuse depuis février 1993 des pages de télétexte sur son signal.

b) *La réception*

Depuis octobre 1990, les programmes de TV5 Europe sont diffusés sur un répéteur du satellite EUTELSAT II F1 situé sur la position géostationnaire 13° Est.

L'empreinte au sol du satellite couvre une superficie qui s'étend des Açores à l'Oural et du Golfe au Sahara. Les programmes sont reçus grâce à des antennes de l'ordre de trois mètres de diamètre à la périphérie et de soixante centimètres au centre.

Durant l'année 1993 ainsi que le premier semestre 1994, l'audience potentielle de TV5 a connu une augmentation sensible en passant de 24,7 millions de foyers à 27,5 millions pour la réception par câble et antenne collective. Au 30 juin 1994, TV5 est reprise par plus de 2.500 réseaux câblés, totalisant 28.891.000 abonnés. Parallèlement, la réception de TV5 a progressé dans les hôtels et les institutions culturelles et éducatives.

De ce fait, TV5 demeure parmi les chaînes les mieux diffusées en Europe derrière une chaîne généraliste (NBC Super Channel) et derrière deux chaînes thématiques (Eurosport et MTV).

En Europe francophone, où l'ensemble des chaînes françaises est reçue par voie hertzienne, TV5 connaît une forte pénétration sur les réseaux câblés. En France même, TV5 figure dans le plan de service de 95% des sites desservis par le câble.

L'Europe du nord représente le marché traditionnel de TV5 dans la mesure où y s'y trouvent concentrés l'essentiel des réseaux câblés européens. TV5 connaît une forte pénétration aux Pays-Bas (5,22 millions de foyers sur 5,5 millions de foyers raccordés) et en Allemagne où elle est distribuée sur tous les réseaux de la Deutsch Bundespost Telekom (13 millions de foyers sur 13,5 millions d'abonnés). La progression est importante en Allemagne en raison du développement du câble dans la partie orientale et de la substitution de TV5 à TF1 et France 2 sur le réseau de Berlin lors du retrait des forces françaises stationnées dans cette ville. TV5 progresse également en Autriche, en Grande-Bretagne et en Irlande au fur et à mesure du développement du câble. En revanche, les opérateurs scandinaves ont tendance à déporter le programme de TV5 vers les options payantes ce qui fait chuter de façon importante son taux de pénétration ou à l'évincer purement et simplement. Cette tendance est malheureusement une préfiguration de ce qui risque de se passer dans de nombreux pays avec la multiplication de l'offre de services

proposés si les opérateurs du câbles n'arrivent pas à dégager les ressources financières suffisantes pour accroître les plans de services.

Votre rapporteur se demande si une initiative européenne ne devrait pas être prise pour encourager (voir obliger) les câblo-distributeurs à diffuser, dans le service de base, au moins un programme en chacune des langues des pays membres de la Communauté. Moyen de connaissances réciproques des peuples, de leur culture et de leur langue, cette initiative aurait une portée plus que symbolique. Que d'enseignants, d'élèves et de téléspectateurs regrettent l'éviction de la BBC du câble à Paris, alors que cette chaîne servait de support à des expériences pédagogiques intéressantes d'apprentissage de la langue anglaise.

En Europe du Sud, les perspectives sont encourageantes avec le développement rapides du câble en Espagne et en Turquie.

En Europe de l'Est, les pays où le câble se développe le plus rapidement (Hongrie, Pologne, République Tchèque), la pratique du français est modeste. Compte tenu de cette réalité, TV5 a été amenée à accepter, à titre expérimental, la reprise hertzienne de son programme dans certaines villes bulgares et à Bucarest.

On note aussi une forte présence en Israël.

Tel est le cas également au Maroc où la réception par antenne parabolique s'accroît rapidement (500.000 actuellement).

Fin août 1994, TV5 SA a signé avec France Telecom le renouvellement de son contrat (dont l'expiration était prévue en octobre 1995) sur le nouveau satellite EUTELSAT II F6 dit "Hot Bird" pour le début de 1995 (lancement prévu fin 1994). Ce nouveau satellite, disposant d'une puissance supérieure au précédent, a, en outre, l'avantage d'être colocalisé sur la même position orbitale (13° ouest) que EUTELSAT II F1, ce qui améliorera l'attrait des téléspectateurs européens pour s'orienter vers les bouquets de programmes proposés sur ces deux satellites.

c) L'audience

L'écoute réelle de TV5, comme celle de toutes les chaînes satellitaires internationales, demeure encore difficile à connaître, les instituts de sondage spécialisés n'ayant toujours pas mis en place une méthodologie adaptée à cette mesure.

L'audience réelle de TV5 est, bien sûr, liée à la possibilité pour les téléspectateurs de recevoir la chaîne, ce qui correspond au bassin d'audience potentiel, mais elle dépend surtout de l'intérêt pour les programmes et la connaissance de la langue française. Dans les pays d'expression francophone, en Belgique, Suisse et en France, les

récents sondages démontrent l'intérêt pour TV5 (entre 1 et 3 % de parts de marché) sur les réseaux câblés, bien que ceux-ci diffusent déjà par ailleurs nombre de programmes de la grille de TV5.

Dans les pays non francophones, on estime à 2 % environ en moyenne (tel est le chiffre en Allemagne, sondage G.F.K.) le nombre de personnes ayant un contact quotidien avec la chaîne TV5. En 1993 et 1994, TV5 a poursuivi les enquêtes par pays et approfondi sa réflexion sur les outils statistiques de mesure d'audience sur les territoires de l'empreinte large des satellites transnationaux.

2. Le financement de TV5 en Europe

a) Le budget 1993

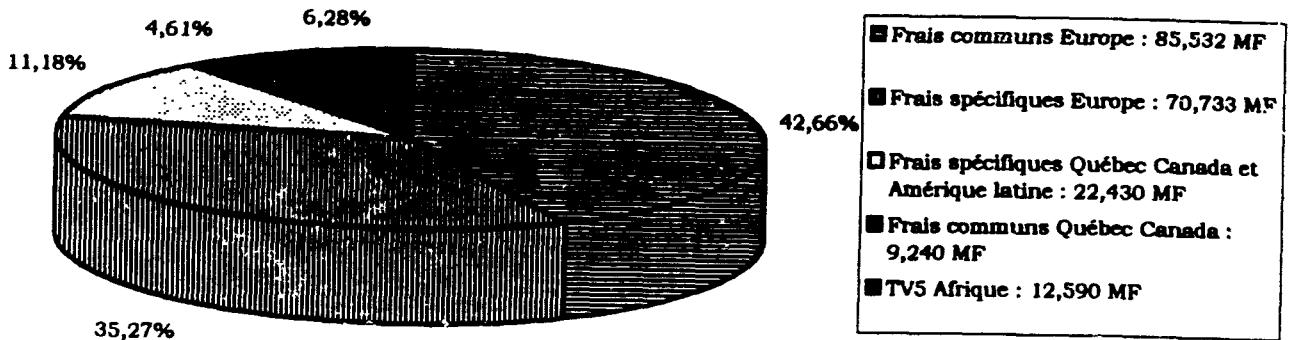
L'exercice 1993 s'est réalisé conformément aux objectifs budgétaires. Il a permis de dégager un résultat bénéficiaire de 0,4 MF, après impôt.

Le budget initial s'élevait à 190,66 MF auxquels s'ajoutaient 12 MF pour la part de TV5 Afrique gérée par la société (le budget total de TV5 Afrique était de 18 MF dont 6 MF gérés par le CIRTEF).

Pour faire suite aux régulations budgétaires du gouvernement français, TV5 a subi une annulation de crédit de 2,725 MF. Le budget de TV5 Afrique a, quant à lui, été augmenté de 0,590 MF par reprise de provisions sur exercice antérieur.

Ainsi, le budget total a été ramené à 200,525 MF dont 2,590 MF de report de l'exercice précédent.

Répartition des budgets gérés sur TV5 S.A. en 1993



La structure des ressources

La société a trois sources de financement:

- les apports des chaînes partenaires,
- les contributions publiques,
- les ressources propres.

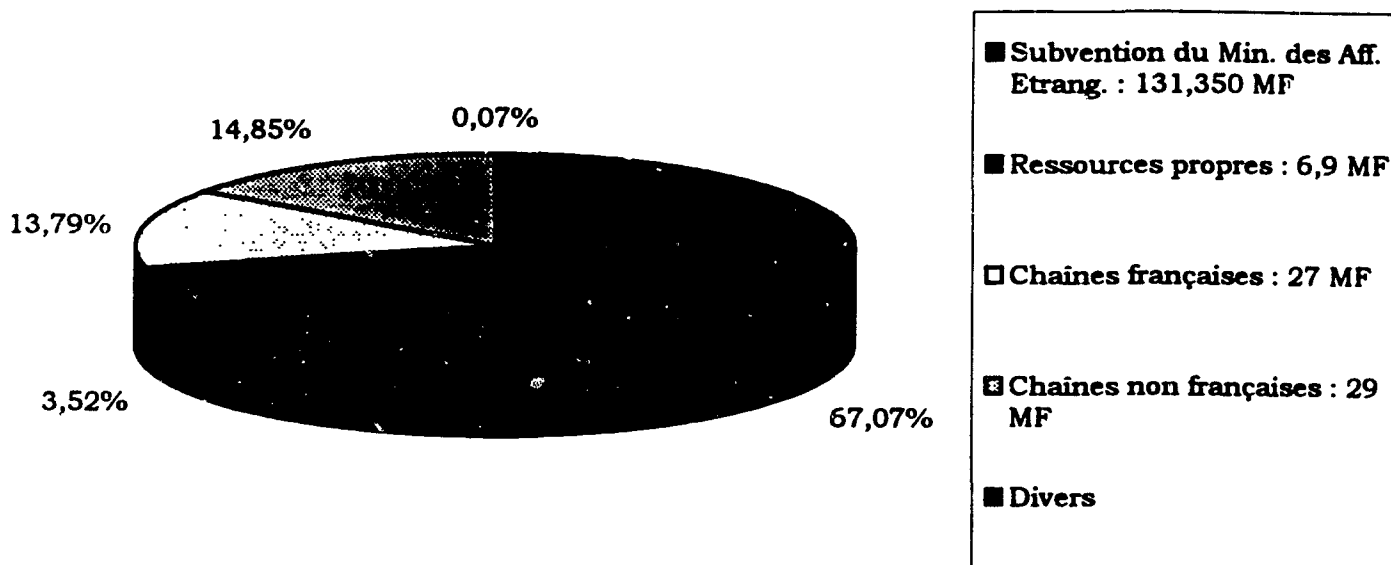
La ventilation réelle des deux premières catégories de recettes est très difficile à établir, parce que le type de relations financières entre les chaînes de télévision et leurs administrations respectives concernées par la diffusion culturelle et la francophonie est spécifique à chaque pays membre.

Il convient également de préciser que chaque pays membre supporte à la fois des charges communes pour le fonctionnement et la diffusion de TV5 et des charges spécifiques liées au paiement des droits de diffusion des programmes que chaque pays fournit à la chaîne.

En fait, le budget gère les frais communs à l'ensemble des partenaires et les seuls frais spécifiques de la partie française. *Les financements consentis par les autres pays membres, au titre de leurs frais spécifiques, n'apparaissent pas dans les ressources de la chaîne.*

En 1993, TV5 a recueilli 29,845 MF des partenaires étrangers, 27 MF des chaînes françaises et 131,350 MF (dont 1,8 MF reportés sur 1994) de financement public français versés par le Ministère des Affaires étrangères.

Structures des ressources TV5 SA en 1993



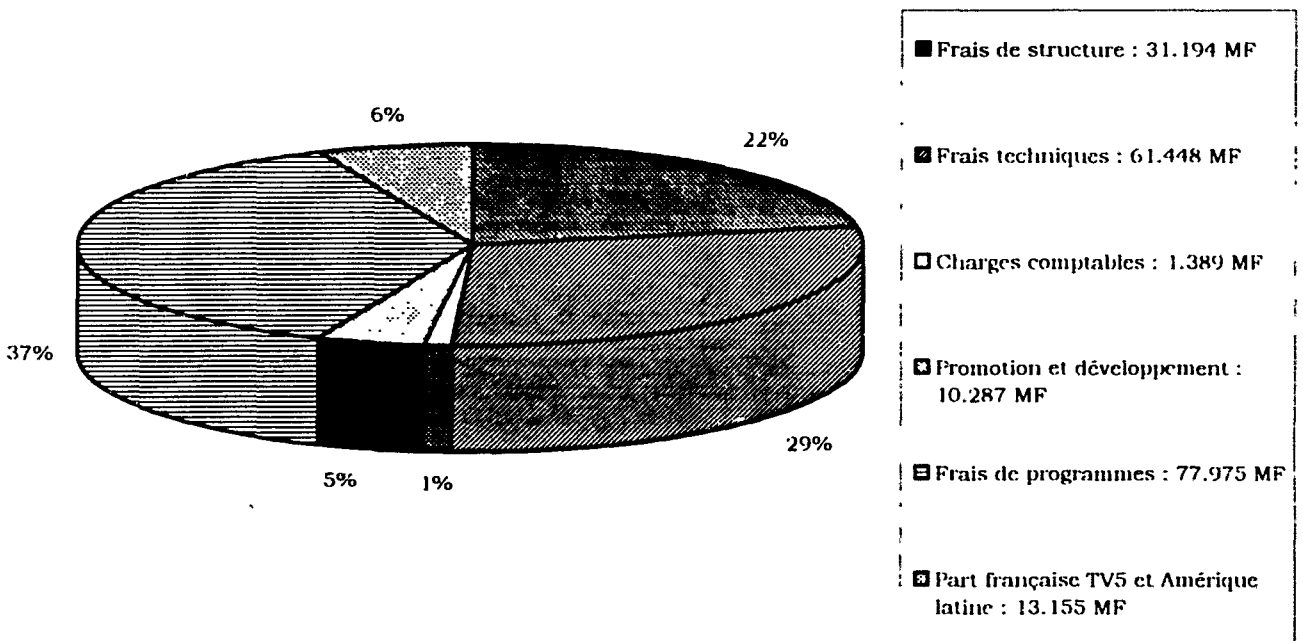
Les ressources propres, budgétées à hauteur de 10 MF, n'ont atteint que 6,9 MF.

La structure des charges

Les charges de la société se répartissent en trois catégories:

- les dépenses de programme,
- les frais techniques (régie-diffusion-satellite),
- les frais de structure et de développement.

Structure des dépenses de TV 5 SA en 1993



TV5 consacre près de la moitié de son budget aux dépenses de programmes et notamment au paiement des droits. Il s'agit, d'une part, des versements aux sociétés d'auteurs françaises et étrangères et, d'autre part, des suppléments de rémunérations destinés aux ayants droit français (artistes-interprètes et réalisateurs) qui sont financés sur les ressources françaises spécialement affectées.

Les frais techniques représentent un peu moins d'un tiers des dépenses pour TV5 Europe et deux tiers pour TV5 Afrique: il s'agit de l'émission du signal depuis la régie de TDF et de son acheminement terrestre puis spatial sur les satellites.

Les frais de structure, de promotion et de développement représentent environ 20 % des charges totales.

Les effectifs moyens employés par TV5 passaient de 69 personnes en 1992 à 77 en 1993, dont 55 permanents (contre 51 en 1992), 6 détachés, 6 mis à disposition et 10 intermittents.

b) Le budget 1994

Pour l'année 1994, le budget de TV5 a été fixé à 219,3 MF permettant d'assurer le financement de:

- l'ensemble des activités de TV5 Europe avec une amélioration de la grille de programmes, notamment en matière de fiction et de films cinématographiques,
- l'opération TV5 Afrique, avec un renforcement des structures et, à titre expérimental, un décrochage africain de deux heures hebdomadaires (ces mesures nouvelles sont financées sur les reliquats budgétaires du premier biennium disponibles au CIRTEF),
- la participation française à TV5 Québec-Canada,
- la participation française à TV5 Amérique Latine-Caraïbes,
- des études de faisabilité pour un développement en Asie et aux Etats-Unis.

La structure des ressources

La contribution du Ministère français des Affaires étrangères a été fixée à 133 MF, et celle des chaînes françaises à 29 MF.

La contribution de la France à l'opération TV5 Afrique est assurée par le Ministère de la Coopération à hauteur de 12 MF, dont 10 MF correspondant à la part française de frais communs. Le budget commun de TV5 Afrique s'élève à 20 MF dont 3,9 MF gérés par le CIRTEF.

Les financements des partenaires étrangers représentent 38,1 MF pour TV5 Europe et 10 MF pour TV5 Afrique.

L'objectif à atteindre au titre des ressources propres est resté stable à 10 MF.

La structure des charges

La structure des charges dans la budget 1994 présente quasiment les mêmes tendances que celle de l'année précédente:

- les frais techniques se stabilisent globalement à hauteur de 30 % du budget, incluant le satellite de TV5 Afrique,
- les frais de structure et de développement représentent toujours un peu moins de 20 % du budget,
- les frais de programmes croissent d'environ 15 % par rapport à l'exercice précédent du fait de l'enrichissement de la grille et de la nouvelle tendance de la chaîne à se doter d'émissions propres (productions-coproductions).

c) Les perspectives pour 1995

Les projets de développement de la chaîne ont été examinés au cours de la Conférence des Ministres responsables de TV5, qui s'est tenue le 15 novembre 1994 à Namur.

Les Ministres ont étudié, au-delà de la consolidation des extensions en Afrique et en Amérique Latine, les possibilités d'extension en Asie et aux Etats-Unis d'Amérique. La décision a été prise de diffuser un programme depuis l'Europe vers l'Asie, et de poursuivre l'étude de faisabilité de la distribution aux Etats-Unis.

Ces projets s'inscrivent dans le cadre du plan quinquennal dont les principes ont été dessinés lors du dernier Conseil pour l'action audiovisuelle extérieure de la France le 14 septembre 1994.

Les ministres ont adopté un budget TV5-Europe (hors Afrique) de 230,5 MF auxquels devrait s'ajouter un crédit spécial de 4

MF destinés à financer la programmation d'émissions d'enseignement du français et destinées à la jeunesse. Le budget adopté représente une augmentation de 17,2% par rapport à 1994. Sur l'ensemble de ce budget, la France prend à sa charge 188,3 MF (le ministère des affaires étrangères finançant 158,3 MF, les chaînes françaises: 30 MF).

3. TV5 hors Europe

a) L'Afrique

TV5 S.A. gère, en outre, depuis le début de la réception du signal en 1992, la diffusion des programmes sur l'Afrique. TV5 Afrique bénéficie d'un budget particulier, décidé tous les deux ans par le Sommet des Chefs d'Etat. En octobre 1993, à l'île Maurice, le bilan qui a été tiré des deux premières années d'exploitation 1992-1993 a été jugé très positif, et les budgets soumis à cette instance pour les deux prochaines années 1994 et 1995 ont été approuvés (20 et 21 MF). Conformément à la clé de répartition déterminée entre les partenaires, la prise en charge de ce financement sera assurée de la manière suivante:

(en francs français)

FINANCEMENT	1994	1995	RAPPEL 1993
FRANCE	10.000.000	10.500.000	9.000.000
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE	2.222.000	2.333.000	2.000.000
SUISSE	2.222.000	2.333.000	2.000.000
QUEBEC-CANADA	2.222.000	2.333.000	2.000.000
ACCT	3.334.000	21.000.000	18.000.000

Pour la partie française, un montant additionnel de 2 MF, pour chacun des deux exercices, est prévu au titre des "frais spécifiques" destinés à régulariser les droits des émissions françaises.

Pour les deux premières années d'exploitation (1992-1993), c'est le ministère des Affaires étrangères qui a assumé la prise en charge de ce financement. Pour 1994, c'est un arbitrage du Premier Ministre qui a confié ce soin au Ministère de la Coopération, lequel devra attendre le collectif budgétaire de fin d'année pour procéder au versement de sa contribution.

L'année 1993 pour TV5 Afrique a surtout consisté à encourager les initiatives de reprise du signal au sol, et assurer le partenariat des télévisions africaines pour la programmation, en liaison étroite avec le CIRTEF et l'ACCT. Les projets de diffusion par des réseaux de micro-ondes se sont ainsi mis en place tout au long de l'année 1993 (le Sénégal, le Mali, le Cameroun, la Mauritanie.... ont rejoint le Gabon, pionnier de l'exploitation de cette technique). Le parc des paraboles individuelles et collectives connaît une forte croissance, le bassin d'audience est, à présent, estimé entre 6 et 8 millions de téléspectateurs occasionnels.

TV5 Afrique a, en outre, préparé le lancement d'un décrochage de deux heures hebdomadaires à destination spécifique du continent africain. Il a pris effet en septembre 1994. Les tests récents effectués à partir du satellite Intelsat 702 permettent d'envisager un transfert depuis le satellite Stationar actuel, avec un gain de puissance facilitant la reprise sur des paraboles plus réduites. Lors du sommet de Namur, M. Jacques Toubon, ministre français de la culture et de la francophonie a insisté sur la nécessité d'une participation active des pays africains de façon à assurer le maintien du décrochage au terme des deux premières années d'exploitation. Les représentants africains, présents à la conférence (Sénégal, Côte d'Ivoire, Cameroun), ont donné un accord de principe à leur participation financière.

b) En Amérique

Sur le continent américain, les programmes de TV5 sont diffusés à partir de Montréal par TV5 Québec Canada sous plusieurs formes:

1. au Canada

TV5 Québec Canada diffuse 15 heures de programmes quotidiens pour 5,2 millions de foyers câblés.

Depuis janvier 1986, le CTQC (Consortium de Télévision Québec-Canada) met à la disposition de TV5, pour diffusion sur le territoire européen, un éventail d'émissions canadiennes (1).

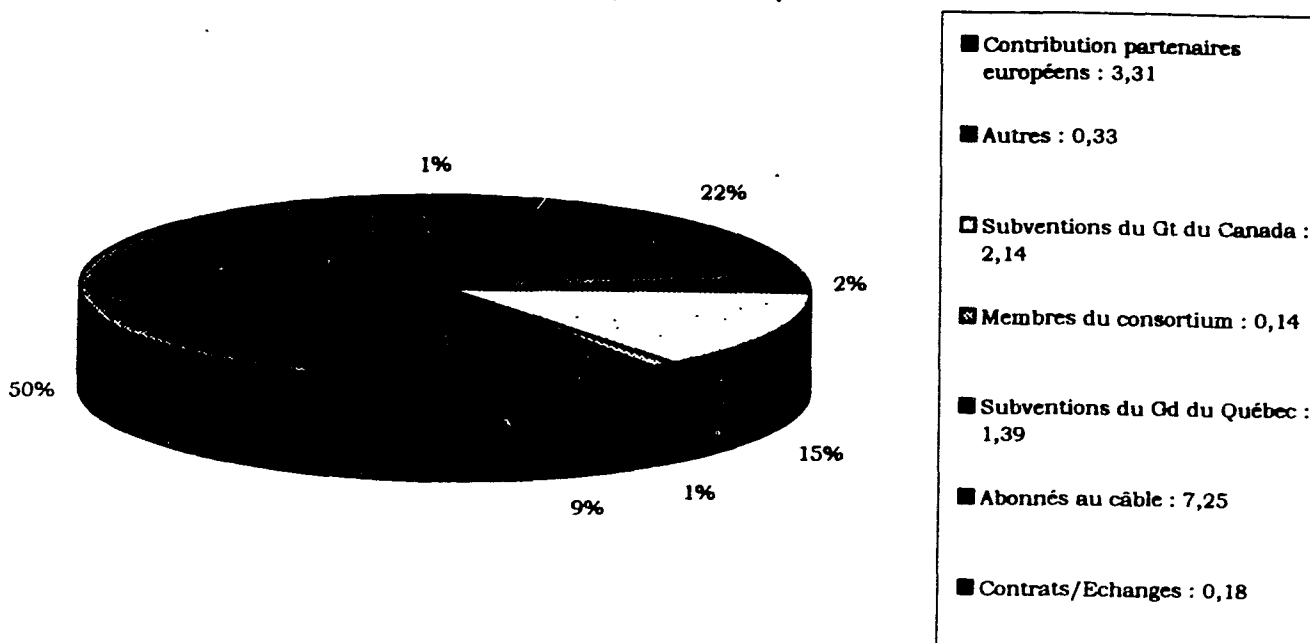
Le programme TV5 Québec-Canada est exploité par le Consortium de Télévision Québec-Canada.

(1) *Le CTQC est une association de radiodiffuseurs et de producteurs liée par un contrat de société qui comprend: la Société Radio-Canada (SRC), la Société de radiotélévision du Québec (Radio Québec), l'Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TV Ontario) Télévision Quatre Saisons Inc (TQS), l'Office National du Film du Canada (ONF), COGECO Inc, l'Association des Producteurs de Films et de Télévision du Québec (APFTQ), Télé Métropole Inc (TM), Radio Nord Inc.*

TV5 Québec-Canada est régi par une convention de coopération signée par la S.A. Satellimages, la SSR, la RTBF et le CTQC (1).

Le budget de TV5 Québec-Canada s'élèvera, en 1995, à 14,7M\$Can. On notera la croissance des ressources procurées par la diffusion sur le câble (redevance) qui passent de 47,39 % en 1993 à 49,16% en 1995.

**Structure des ressources TV5 Québec Canada en 1995
(en M\$ Can.)**



La place des programmes au sein des charges est désormais très importante (35,27 % contre 25,53 % en 1993). Cette évolution résulte des engagements souscrits lors du renouvellement de la licence par le CRTC, obtenue pour 7 ans, aux mêmes conditions tarifaires pour l'abonné (alors que TV5 demandait une augmentation

(1) *Le Conseil de Coopération de TV5 Québec-Canada, qui est le lien avec les partenaires européens, est composé de représentants de chacune des chaînes canadiennes et européennes participantes, ainsi que du Président de Satellimages et du Président du CTQC. Ce dernier préside le Conseil de Coopération. Deux des vice-présidents sont européens. Les modalités de financement sont arrêtées par la convention de coopération. Les montants des contributions des gouvernements partenaires sont arrêtés chaque année par la conférence des ministres responsables de TV5.*

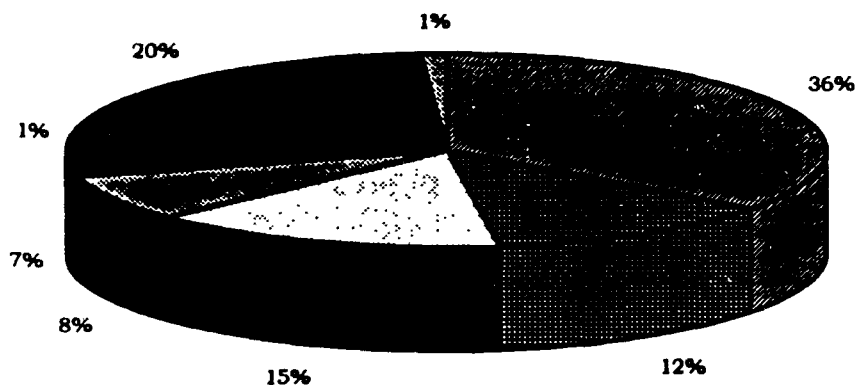
de 2 cents par mois), de diffuser 15% d'émissions canadiennes et d'investir 5M\$Can par an en émissions canadiennes d'une part, du développement des projets aux Etats-Unis et en Amérique latine d'autre part. En revanche, l'usage de la compression numérique du signal sur le satellite canadien Anik E2 permet de réaliser de sensibles économies sur les frais techniques qui passent de 3M\$Can à 1,8M\$Can.

Les câblo-distributeurs canadiens touchent environ 3.600.000 abonnés dans les provinces anglophones et 1.700.000 abonnés dans la province de Québec.

A l'automne 1993 et selon l'institut québécois BBM, l'auditoire de TV5 atteignait 542.000 téléspectateurs à travers le Canada, comparativement à 518.000 à la même période en 1991. En heures d'écoute hebdomadaire, pendant la même période, TV5 a enregistré une progression de 50 %.

La durée quotidienne de diffusion est passée à 18 heures.

Structure des dépenses TV Québec Canada en 1995
(en M\$ Can.)



Coûts des émissions	: 5,2
Techniques	: 1,83
Programmation	: 2,25
Administration	: 1,15
Marketing	: 1
Développement aux Etats-Unis	: 0,17
Participation à TV5 Europe	: 2,97
Développement en Amérique latine et aux Caraïbes	: 0,17

L'établissement d'un lien satellitaire permanent entre Paris et Montréal permet désormais la retransmission des programmes entre les deux pôles de TV5 en temps réel.

2. aux Etats-Unis

Deux heures quotidiennes sont reprises actuellement sur le réseau d'International Channel, qui ne touche que 4 millions de foyers sur 93 millions.

Selon le recensement de 1990, sur les 247 millions d'Américains répartis dans plus de 93 millions de foyers, environ 14 millions sont d'origine française, dont deux millions parlent le français au foyer, soit la minorité linguistique la plus importante après l'espagnol.

Une étude de faisabilité de la diffusion de TV5 sur les réseaux câblés américains a donc été entreprise.

Cette étude a permis d'établir que l'industrie américaine de la câblo-distribution est à un tournant de son histoire compte tenu des facteurs législatifs et économiques créés par la mise en vigueur du Cable Act de 1992 et des développements technologiques comme la compression vidéo et la technologie numérique: le tout constitue une possibilité pour l'entrée de TV5 sur le territoire américain.

Il a été largement confirmé que TV5 Etats-Unis devrait être une télévision payante, dont le marché serait constitué de trois composantes: le marché résidentiel, le marché touristique et le marché universitaire.

A la suite de cette étude de pré-faisabilité, le CTQC et Satellites TV5 ont décidé de poursuivre et d'approfondir l'étude. Il s'agira de préciser, à travers des sondages, la réaction du marché cible francophone aux données de programmation et du prix du service. Ce deuxième volet permettra aussi de confirmer l'intérêt et l'engagement des entreprises de câble concernées, et donc de consolider ou non les projections préliminaires de revenus et de dépenses pour le projet.

Le résultat final a été soumis à la Conférence des Ministres responsables de TV5 le 15 novembre 1994. Ceux-ci ont autorisé le passage à la phase pré-opérationnelle. Un mandat sera confié à une équipe restreinte pour négocier avec des partenaires éventuels de la chaîne (français ou américains), pour examiner les perspectives de diffusion directe par satellite et pour adapter la grille et le coût de la diffusion au public visé. Les producteurs et les ayants-droit devraient être associés étroitement à cette négociation. La

décision finale devrait être prise lors de la prochaine conférence qui se tiendra en Suisse, en octobre 1995.

3. en Amérique Latine

Les projections financières, sur cinq ans, soumises aux Ministres en charge de TV5 en 1992 faisaient état de revenus d'abonnement au câble qui étaient fondés sur un nombre d'abonnés devant atteindre un million au bout de cinq ans. Les dépenses de frais de diffusion (satellite), de marketing, d'administration et autres frais représentaient un montant annuel d'un peu plus de 1.750.000 dollars américains. Les frais d'opération étaient maintenus à un niveau relativement bas, par usage de la compression numérique sur le satellite PanAmSat 1 pour la transmission du signal audiovisuel pour chacun des deux partenaires (TV5 Europe et TV5 Québec Canada), grâce au paiement des droits. Enfin, TV5 Amérique Latine-Caraïbes fonctionnait avec une structure extrêmement réduite, la plupart des activités relatives à l'Amérique Latine étant assurées par le personnel existant de TV5 Québec Canada, qui voyait ses tâches augmentées d'autant. Le déficit d'exploitation devait enfin être comblé par les gouvernements. Il allait en diminuant d'année en année, pour atteindre un total cumulé de près de 4,7 millions au bout de cinq ans.

Les dépenses d'exploitation pour les deux premières années d'exploitation ont été légèrement plus basses que prévu, car l'usage d'un système de compression numérique, moins coûteux sur le satellite PanAmSat, a compensé les frais de régie technique plus élevés que prévus au budget. Toutes les autres dépenses ont été maintenues au niveau prévu. Les revenus du câble ont, quant à eux, été sensiblement plus bas que prévu à cause, en tout premier lieu, des problèmes d'implantation au Mexique. A ce jour, aucun des revenus prévus dans ce pays ne se sont concrétisés, alors que, dans les autres pays, les objectifs fixés ont été atteints ou même dépassés. TV5 compte 600.000 abonnés payant dans 12 pays.

Les résultats, depuis le début du lancement en Amérique Latine en octobre 1992, font donc état d'un déficit cumulé pour les trois premières périodes de 93.000 dollars américains, en tenant compte du fait que les contributions des gouvernements partenaires ont baissé de 196.000 dollars américains entre 1993 et 1994.

Lors de la réunion de Namur, il a été décidé de financer les mesures permettant le sous-titrage en espagnol de certaines émissions (télé-journal fiction) et une action de prospection renforcée des réseaux câblés. Le transport de TV5 sur le satellite Panamsat3 devait permettre une meilleure couverture géographique et un accès direct à partir de Montréal, autorisant la confection d'une grille de programmes spécifiques pour l'Amérique latine et la diffusion, à

terme, 24 heures sur 24. Ce projet semble compromis par la perte du satellite consécutive à l'échec de la 70ème fusée Ariane au 1er décembre 1994.

4. en Asie

Les premières études ont toutes légitimé la nécessité de la disponibilité d'une chaîne francophone en Asie - parmi les très nombreuses offres américaines - même s'il est clairement apparu qu'il serait irréaliste d'espérer, du moins durant les premières années, des remontées de recettes.

La multiplication des offres de programmes satellitaires et le développement des réseaux câblés plaident, par ailleurs, en faveur d'une présence rapide des programmes en langue française, l'expérience des autres TV5 ayant toujours démontré l'avantage d'être présent dès le démarrage.

La Conférence ministérielle du 15 novembre 1994 a fixé les conditions de ce nouveau développement. A ce stade, le choix de la société se porte sur le satellite Apstar II qui devrait être lancé en décembre 1994 (à défaut, TV5 pourrait monter sur le satellite Panamsat couvrant l'Asie).

La remontée des programmes de TV5 Europe sur le satellite se ferait à partir de la Méditerranée orientale, probablement d'Israël.

La diffusion serait assurée en "numérique", système appelé à se généraliser sur la plupart des satellites de la région, à coût sensiblement plus modeste et qui offre de nombreux avantages.

Le réaménagement de la grille de TV5 Europe intégrera les contraintes de décalages horaires et présentera un programme de qualité aux heures de grande écoute en Asie.

Le budget global de l'opération devrait atteindre 9,9 MF, en frais communs, à partager entre l'ensemble des partenaires.

La contribution française serait, à ce titre, de 6,6 MF, auxquels s'ajouteraient 6,6 MF de frais spécifiques destinés à couvrir les surcoûts de droits inhérents à cette nouvelle extension et à l'adaptation de la grille.

Avec des moyens raisonnables, TV5 contribue, de façon efficace, à la francophonie, qui trouve, dans ce domaine, une traduction concrète associant l'ensemble des États de langue française.

D- CANAL FRANCE INTERNATIONAL (C.F.I.)

A l'origine, C.F.I. avait pour mission de mettre à la disposition des pays appartenant au champ du ministère de la Coopération des émissions à titre gratuit. La création de C.F.I. correspondait à une simple modernisation du dispositif français de distribution culturelle. Ses ambitions ont rapidement débordé ce cadre étroit.

C.F.I. est donc devenu une banque d'images qui fournit par satellite un *bouquet de programmes*. Les pays de réception sont ainsi libres de choisir les programmes qu'ils souhaitent reprendre. Cette liberté de choix est très appréciée. Elle constitue l'un des principaux atouts de C.F.I.

1. Un développement rapide

Grâce à un effort soutenu des pouvoirs publics - le chiffre d'affaires de CFI est passé de 87,6 MF en 1989 à 146,2 MF en 1994 - la société a étendu :

1. son champ de diffusion par satellite à 5 continents. Pour ce faire, CFI utilise les satellites Intelsat V et VI, Arabsat et Palapa;

2. sa coopération avec 67 télévisions qu'elle alimente en programmes (29 pays d'Afrique subsaharienne, 12 pays du pourtour méditerranéen: Maghreb, Egypte, Israël, et Grèce, 12 pays d'Europe centrale et orientale, 9 pays d'Asie dont tout récemment les Philippines, l'Indonésie et la Thaïlande). En Afrique, les programmes représentent, selon les pays, entre 20 et 80% de la diffusion des télévisions nationales publiques francophones;

3. sa durée de diffusion en atteignant 24h sur 24 en 1993 pour son programme principal en Europe et en Afrique. Ce programme est adapté, par substitution à certaines heures d'un module régionalisé de 5 heures, pour le Moyen-Orient et pour l'Asie. La multidiffusion de 12 heures de programmes originaux par jour en moyenne représente au total 8.760 heures de programmes par an, incluant 8 journaux télévisés quotidiens, des magazines, des fictions, des documentaires, des programmes pour la jeunesse.

(en heures)

	1989	1990	1991	1992	1993
Volume annuel de programmes diffusés	980	1.942	4.186	5.266	8.760

2. Un exercice 1993 difficile

Comme l'avait fait remarquer votre Rapporteur, dans son précédent rapport (1), les ressources de CFI ont été affectées par la régulation budgétaire et ont diminué de 2%. Les concours du Ministère des Affaires étrangères se sont élevés à 73 MF et ceux alloués par le Ministère de la Coopération à 46 MF. Toutefois, grâce à une reprise de provisions de 19 MF qui avait été constituée pour la rémunération des ayants droit pour les années antérieures, le budget réel a été de 141 MF. En outre, la diffusion croissante de programmes sportifs financés par des sponsors a permis de soulager le budget de programmes.

3. Un exercice 1994 plus serein

Le budget réel de CFI s'élèvera à 146,2MF (+ 3,8%). La mise à niveau résultera essentiellement de l'ajustement des subventions ministérielles (+ 10% environ):

- 50 MF, provenant du ministère de la coopération, dont:

- . 25 MF, pour les dépenses de fonctionnement,
- . 10 MF pour les opérations réalisées avec l'Agence internationale de la télévision (AITV),
- . 15 MF, pour les productions et les achats de droits.

- 86,2 MF, alloués par le ministère des affaires étrangères,

soit:

- . 9 MF, au titre de la direction,
- . 77,2 MF, provenant de la direction de la communication, dont:

- * 61 MF, de reconduction,
- * 15 MF, de mesures nouvelles,
- * 1,2 MF, au titre de la réserve parlementaire réservés pour l'Asie (Cambodge et Vietnam).

(1) Voir rapport budgétaire - SENAT n°101 1993-1994, Tome III - Annexe 7 p.241

Ces mesures nouvelles (15 MF) comprenaient:

- 2 MF, de complément au financement d'ARABSAT,
- 2,5 MF, de complément au financement de PALAPA,
- 5 MF, pour un journal international,
- 1,5 MF, pour le relais de MCM,
- 4 MF, pour la régionalisation des programmes du Moyen Orient et de l'Asie.

On notera que le conseil d'administration du 24 juin 1994 a décidé de geler les 5 MF destinés au Journal international, dont le lancement est différé.

Ces 5 MF ont été affectés à la ligne budgétaire "versements aux ayants-droit", dont l'évaluation d'origine comportait des risques.

4. Une nouvelle étape de développement

CFI aura une place particulièrement importante dans le plan audiovisuel quinquennal (1995-1998) défini par le Conseil pour l'action audiovisuelle extérieure de la France lors de ses réunions du 22 avril et du 13 septembre 1994.

Si elle reste une banque de programmes pour les télévisions partenaires et un outil de coopération avec l'étranger, Canal France International va devoir, dans un proche avenir, accélérer son adaptation pour se rapprocher d'une chaîne de télévision à part entière, au moins dans trois domaines:

1. une régionalisation de ses programmes, pour mieux prendre en compte la spécificité culturelle et les besoins de chaque grande zone (Afrique, Proche et Moyen Orient, Europe de l'Est, Asie, Amérique Latine),

2. la mise en place de programmes en français, anglais, arabe, et, à terme, en espagnol, pour mieux répondre aux attentes des partenaires étrangers,

3. le développement progressif de véritables journaux télévisés internationaux proposés en français et en anglais, dans un premier temps, en arabe et en espagnol ultérieurement.

CFI a donc pour vocation de devenir la chaîne de la promotion de l'image de la France dans le monde

A ce titre, Canal France International entend assurer son développement à venir en s'appuyant sur tous les opérateurs intervenant à l'étranger, qu'ils soient publics ou privés. Il est, en effet, essentiel que Canal France International, dans ce rôle de promotion de la France, ne se développe pas de manière isolée, mais, au contraire, s'ouvre à des partenariats. Deux pistes sont actuellement étudiées:

1. dans le cadre d'un appui à l'exportations de programmes français, Canal France International cryptera, dès 1995, des émissions diffusées par satellite sur l'Amérique Latine, et destinées à commercialisation. D'une manière générale, CFI entend développer ses relations avec les producteurs pour faciliter les exportations des programmes français,

2. une politique systématique de contacts et d'offres de partenariats va être lancée en direction des entreprises françaises afin de leur proposer une association au développement de CFI dans certaines régions du monde. Cette politique devrait permettre à CFI de mieux remplir son rôle de promotion de la France à l'étranger, mais aussi de lui procurer des ressources propres croissantes.

Pour y parvenir, CFI devra renforcer l'attractivité de son programme par une amélioration de la synergie avec les autres chaînes - l'arrivée de France Télévision dans le capital de CFI sera un élément moteur de cette stratégie, mais l'établissement de liens étroits avec Arte et avec la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi est hautement souhaitable. CFI envisage également d'acquérir de nouveaux programmes, notamment sportifs avec le concours de sponsors. Cet objectif sera largement conditionné par le résultat des négociations avec les ayants-droit qui se dérouleront en 1995.

Votre rapporteur considère que la bonne volonté des syndicats d'ayants-droit sera mise à l'épreuve à cette occasion. La faible solvabilité des pays reprenant les programmes devrait amener les ayants-droit à renoncer pour quelques années à leurs droits. Ils contribueraient ainsi à l'effort national de solidarité envers les peuples en développement et - dans leur propre intérêt - faciliteraient la naissance de marchés futurs pour les productions audiovisuelles nationales. Pour pénétrer sur des marchés potentiellement porteurs comme ceux d'Europe centrale et orientale, d'Asie du Sud-Est et de certains pays d'Amérique du Sud, il faut savoir acquitter un ticket d'entrée. Ce n'est pas à l'Etat seul de s'en charger, mais aussi aux professionnels qui, demain, y trouveront leur profit. L'attitude des sociétés et syndicats d'ayants droit

permettra de juger s'il est opportun de revenir sur la législation existante pour l'assouplir.

CFI devra également renforcer l'information, grâce à la réalisation d'un magazine hebdomadaire d'actualité internationale réalisé en France. Votre rapporteur souhaite que cette activité soit sous-traitée à France Télévision qui dispose des images, des journalistes et des outils techniques pour la réaliser à moindre coût, et que le cahier des charges de ce programme soit élaboré en étroite collaboration avec TV5, qui a le même besoin.

CFI devra enfin être en mesure, à l'avenir, d'obtenir d'opérateurs solvables des ressources complémentaires.

5. Un budget qui correspond à ces nouvelles ambitions

Des moyens nouveaux sont affectés au développement de ces activités.

Le budget notifié à CFI par le CAEF s'élève à 172,5 MF.

De nouvelles mesures y sont intégrées, il s'agit:

**- de la diffusion régionalisée pour 12,6 MF
(facturation ARABSAT II)**

**- de la régionalisation des programmes
spécifiques sur deux zones pour 9,7 MF**

**- ainsi que des droits sur les versions
étrangères pour 2,0 MF**

- de la mercatique et mesure d'audience pour 5,0 MF

**auxquelles se rajoutent 2,7 MF de glissement
techniques attribués par le Ministère des Affaires
étrangères 2,7 MF**

Soit, au total 27,5 MF

Les 27,5 MF de dépenses nouvelles ne sont financés qu'à hauteur de 23,5 MF, il subsiste, en conséquence, un solde de 2,8 MF non financé.

E. LES AUTRES ACTEURS

- 1. France Télévision (voir p. 189)**
- 2. La sept-Arte (voir p. 219)**
- 3. Radio France (voir p. 255)**

F. RADIO FRANCE OUTRE-MER (AITV)

Dans le cadre du marché passé, en 1992, entre le ministère des affaires étrangères et Canal France international, l'Agence internationale d'images (AITV), filiale de la société nationale Radio France Outre-mer (RFO), assure les prestations suivantes:

1. la confection quotidienne de trois résumés d'actualité de 10 minutes (en français, anglais et espagnol), à partir des journaux télévisés des chaînes françaises, diffusés sur le réseau satellitaire de Canal France international,

2. la réalisation de résumés hebdomadaires d'actualité de 30 minutes en français et en anglais, diffusés par cassettes par les postes diplomatiques et consulaires aux chaînes de télévision étrangères qui ne captent pas Canal France international.

La contribution financière du ministère des affaires étrangères à ce service s'est élevée, en 1994, à 9 MF, la dépense étant imputée sur le budget de la direction de la presse, de l'information et de la communication au chapitre 34-98, article 30, paragraphe 29. Les tarifs annuels de ces prestations sont fixés dans le cadre d'avenants au marché initial. Le titulaire du marché, Canal France international, a passé une convention directe avec RFO-AITV pour la rémunération du prestataire de services.

Mais la capacité de diffusion de RFO pour la politique audiovisuelle extérieure est actuellement sous-utilisée, alors qu'elle pourrait permettre des développements, à moindre coût, dans certaines zones.

La présence de RFO dans trois bassins répartis sur le globe, offre à la France, par la nature même de cette réalité, des potentialités de diffusion de programmes francophones (16 h par jour), par satellite en "temps réel" dans chaque zone, grâce aux stations régionales de RFO.

C'est déjà le cas dans le Pacifique sud, puisque la nécessité pour RFO-Tahiti, d'alimenter en programmes les archipels lointains de la Polynésie française, a pour conséquence "d'arroser" tout l'Océan pacifique en images de télévision francophone. Le signal est reçu de la Californie à l'Est, jusqu'au Japon et à la bordure pacifique de la Chine à l'Ouest, ainsi qu'en direction de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande et, enfin, par la plupart des micro-états disséminés à travers le Pacifique sud.

Il est à noter que, dans cette zone, la réception des programmes de CFI et de TV5 (à notre connaissance) est tout à fait marginale.

Selon le même principe, et pour des raisons d'usage domestique, ce dispositif de diffusion de programmes par satellite est également valable, à terme, en Guyane et en Nouvelle-Calédonie.

Pour l'Océan Indien, la réalité francophone de la zone justifie largement une telle option, en permettant d'apporter des programmes construits à Madagascar, aux Seychelles, ainsi qu'aux Comores. L'île Maurice est déjà, pour moitié, desservie à partir de La Réunion, grâce à un émetteur hertzien situé au sommet de l'île.

Votre rapporteur souhaiterait que les opportunités offertes, ne soient pas négligées dans la recherche d'une plus grande rationalité, et d'une plus grande synergie entre les organismes concourant à l'action audiovisuelle extérieure.

CHAPITRE VIII
LES ENTREPRISES PUBLIQUES
DE L'AUDIOVISUEL

I- FRANCE TELEVISION

Au lendemain des élections législatives de mars 1993, le Gouvernement s'est préoccupé des orientations qu'il convenait de donner au développement des chaînes de télévision publiques. Dans ce but, il a demandé à une Commission, présidée par M.Campet, de lui faire des propositions, et à l'Inspection générale des finances, d'effectuer plusieurs audits approfondis.

Sans innover véritablement, la Commission Campet a eu le mérite de dégager quelques principes d'orientations, utiles au Gouvernement et aux nouveaux dirigeants de France-Télévision, pour élaborer la stratégie des deux entreprises.

Dans le domaine des programmes et de la programmation, la Commission Campet a insisté sur la nécessité de mettre l'accent sur le caractère de service public par rapport aux télévisions commerciales privées. France-Télévision doit accorder une place accrue à la création française, aux programmes pour la jeunesse et aux émissions régionales et locales.

Si le développement de la coordination et des synergies est nécessaire et souhaitable (notamment dans les domaines de la collecte des ressources publicitaires, de la gestion des trésoreries, des études, des sports, des implantations immobilières et de l'exploitation commerciale des droits et des produits dérivés), l'autonomie et la personnalité éditoriale de chaque chaîne doivent être préservées. A cet égard, la Commission a proposé de renoncer à certaines initiatives prises sous la présidence de M.Bourges: directions communes dans les secteurs de l'information et des programmes. Elle a demandé le maintien des filiales cinéma distinctes et de services séparés pour les achats de droits et les coproductions.

La privatisation de France2 ou France3 est jugée inopportune.

Les audits de l'Inspection générale des finances ont invité les deux sociétés à poursuivre la mise en place de contrôle de gestion efficace, notamment en ce qui concerne les effectifs et les achats de programmes.

On rappellera que ces recommandations avaient, de longue date, été faites par les rapporteurs spéciaux des Commissions des finances des deux assemblées parlementaires.

Au moment où le secteur public de la télévision connaît une nouvelle évolution avec l'arrivée d'une quatrième chaîne à vocation éducative, il importe de savoir si ces orientations stratégiques ont été suivies, et si elles pourront l'être en 1995 et au delà.

A- UNE CONTINUITÉ DANS L'ORGANISATION ET LA STRATÉGIE

Malgré quelques infléchissements dans le sens souhaité par la Commission Campet, l'impression de continuité domine.

La répartition des missions de chaque société n'a guère évolué. Les cahiers des missions et des charges de France 2 et France 3 publiés par décret du 18 septembre 1994, ne connaissent qu'une évolution marginale. Il s'agit d'abord d'un toilettage de dispositions devenues inopportunes dans un système ouvert car elles réglaient dans le détail les relations entre les diverses entités du secteur public. On notera le renforcement des pouvoirs de contrôle ou d'évocation des conseils d'administration, ce qui constitue un salubre progrès, dont la pratique devra néanmoins confirmer le bien-fondé. France2 conserve sa vocation généraliste et populaire, France3 sa vocation plus exigeante et sa vocation régionale. La stratégie de programmes de la nouvelle équipe dirigeante, mise en place par M. Elkabbach explicite depuis la présentation des nouvelles grilles de programmes à la rentrée de septembre, confirme ces orientations.

Cette stratégie est incontestablement payante puisqu'elle a permis le redressement de l'audience de France2, qui rejoint de plus en plus souvent 25% de part de marché, et qu'elle assure la progression de celle de France3 aux alentours de 15%. Aujourd'hui, l'audience additionnée des deux chaînes publiques dépasse celle de TF1.

**Audience de France2
Parts de marché saison 1993-1994 (13 sept. 1993 - 31 juillet 1994)**

	TF1	France2	France 3	Canal +	Arte	M6	Autres
Ensemble journée	40	25	15	4.8	1	11.5	2.8
La journée	43.6	26.7	12.1	4.5		10.3	2.8
L'avant-soirée	34.3	23.5	22.3	6.2	0.8	11	1.9
La première partie de soirée	38.9	25.9	14.8	4	1.8	11.7	2.7
La seconde partie de soirée	40	21.1	13.3	4	2.3	15.5	3.4
La troisième partie	38.2	18.4	10.3	8.1	2.2	18.4	5.1

La journée: 3 h 00 à 18 h 29

L'avant soirée: 18 h 30 à 20 h 29

La première partie de soirée: 20 h 30 à 22 h 29

La seconde partie de soirée: 22 h 30 à 23 h 59

La troisième partie: minuit à 2 h 59

Votre rapporteur note, avec satisfaction, que les programmes les plus estimés sont dans la ligne du service public, qu'il s'agisse de magazines comme *"Envoyé spécial"*, *"Thalassa"* et *"Faut pas rêver"*, ou de fictions comme *"Le Château des oliviers"* ou *"L'instit"*. Il se réjouit également de l'effort fait en matière de programmes pour la jeunesse depuis la rentrée sur France 2 (c'est une nouveauté) comme sur France 3 (on y était habitué). Ce n'est malheureusement pas le cas de nombreux autres programmes qui pourraient largement être diffusés sur d'autres chaînes.

De ce point de vue, les recommandations de la Commission Campet sur le caractère de service public des programmes ne sont que partiellement et insuffisamment satisfaites. Avec l'arrivée de la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, dont le concept de programmation fait largement appel à la découverte, votre rapporteur craint qu'une certaine redondance avec les programmes de France3, en journée et en fins de semaines, n'incite celle-ci à faire évoluer sa programmation vers d'autres genres, il en irait d'ailleurs de même si ARTE faisait montre d'un peu plus d'intérêt pour les besoins des téléspectateurs en programmes culturels accessibles.

Il note, également, que TF1 a fait évoluer sa grille de programmes pour la rendre moins coûteuse, et que sa rentabilité est aujourd'hui plus élevée, à moins de 40% de part de marché, qu'elle ne l'était auparavant avec une audience supérieure.

L'organisation de la présidence commune et des relations entre celle-ci et les chaînes a évolué, dans la forme, avec la

suppression des directions conjointes de l'information et de l'antenne. L'harmonisation ne s'en trouve pas compromise, le président étant entouré de conseillers chargés d'assurer la coordination dans les domaines financier, immobilier, social et de la communication. Deux instances de coordination et de recherche de synergies fonctionnent au niveau de la présidence commune: un comité exécutif et un comité stratégique. Les directions conjointes sont maintenues pour les régies publicitaires, les sports et les études.

La présidence commune emploie 37 personnes (48 en 1993). Son budget est de l'ordre de 50 MF (pour moitié en charges de personnel).

Une plus grande intégration est même en cours dans certains secteurs par le biais de filiales communes.

C'est le cas des régies publicitaires dont la fusion, à l'exception des régies régionales et de leur holding, devrait être réalisé sur le plan juridique en 1995.

Parallèlement, la modernisation de la collecte de la publicité régionale de France 3 a été réalisée. La renégociation des conventions de régie régionale a été menée à son terme en 1993. Il a fallu, dans un premier temps, redéfinir l'objet même des sociétés régionales de régie (créées à l'origine dans la perspective d'apporter un financement aux sociétés régionales de programme prévues par la loi de 1982, et heureusement jamais mise en oeuvre), et de replacer leurs pratiques comptables en conformité avec les obligations du droit fiscal et des sociétés. Ces pratiques, qui consistaient, de manière très arbitraire, à répartir dans les comptes de chacune des sociétés régionales de régie, une part de la publicité collectée nationalement, masquaient, sous des bénéfices fictifs donnant lieu à distribution généreuse de dividendes, une situation économique gravement déficitaire. Les nouvelles conventions sont établies sur les principes suivants: prise en compte du chiffre d'affaires publicitaire régional engendré par les écrans diffusés régionalement, extension du mandat de régie au parrainage des émissions régionales, vérité des charges de chaque régie, financement de la régie régionale par une commission fixée en % du chiffre d'affaires net réalisé. Cette opération et son suivi ont mis en évidence le déséquilibre structurel de certaines entités régionales. Des mesures de réorganisation ont été prises pour alléger le dispositif lorsqu'il est inadapté au regard du chiffre d'affaires réalisable.

Ce sera le cas, également, de la mise en commun de la commercialisation des droits et des produits dérivés au sein de France Télévision Distribution, actuellement filiale de France2. Cette filiale exploite les parts de coproductions et les droits sur les programmes de la chaîne, édite des vidéos, des livres et des disques liés à ces programmes, et assure les services télématiques et téléphoniques offerts par France2. Son chiffre d'affaires atteint 75 MF en 1994.

L'intégration sera sensiblement renforcée par l'implantation très opportune des deux sociétés sur un même site (dans le XVème arrondissement), décidée par le conseil d'administration du 7 juillet 1994. Votre rapporteur s'étonne que, pour la réalisation d'une opération de cette ampleur, dont le coût voisine 1,5 milliard de F, aucune provision n'ait été inscrite, dès 1994, dans les comptes des entreprises, et qu'aucune provision ne figure dans les budgets pour 1995. Le recours au crédit-bail peut être une solution envisagée; elle sera coûteuse si les taux longs se stabilisent à leur niveau actuel après la légère remontée observée. Toute diminution de la charge sera la bienvenue pour l'équilibre financier futur des sociétés, car ni le bail de France 2 en voie d'achèvement, ni celui de France 3 à la maison de la Radio, malgré la hausse récente de 30% (non prise en compte dans le budget), ni celui de la présidence

commune, ne représente des charges aussi lourdes sur une aussi longue durée.

B- FRANCE 2: UNE ENTREPRISE RECONFORTÉE

1. La situation en 1993

La situation de France2 s'est redressée après les résultats catastrophiques de 1990, et toujours négatifs de 1991.

Principaux indicateurs de la situation financière de France 2

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993
Chiffre d'affaires	3.047	3.414	4.394	4.368
Charges d'exploitation (1)	3.734	3.863	4.544	4.552
Résultat net	(744)	(93)	76	52
Capitaux propres	(312)	144	30	(37)
Pour mémoire				
Résultat budgétaire	(639)	(286)	2	(39)
Part d'audience (%) (2)	22,1	21,3	24,1	24,7

(1) Non comprises les dotations aux amortissements et provisions

(2) Moyenne de l'année indiquée pour les individus âgés de 6 ans et plus jusqu'en 1992, et de 4 ans et plus, à partir de 1993

Entre 1990 et 1993, l'augmentation du chiffre d'affaires de la chaîne (43,3%) a été deux fois plus forte que celle des charges d'exploitation (21,9%). Le résultat net et le résultat budgétaire sont, de ce fait, redevenus positifs en 1992. Cette évolution fut largement soutenue par les pouvoirs publics (1). Elle s'est appuyée, en effet, sur une augmentation considérable des ressources publiques. Les fonds propres de la société furent reconstitués par une dotation en capital de 500 MF, et dans le même temps, 500 MF de redevance et de ressources budgétaires confortèrent son budget. Cet effort fut prolongé en 1992 par un accroissement de 524,4 MF au titre du versement de la redevance en 1992, la direction de la société étant invitée à mettre en oeuvre un plan de réorganisation interne, et un plan social devant déboucher sur des économies de l'ordre de 150 MF en année pleine.

(1) Le fameux "milliard", refusé à Philippe Guillaume, en 1990, fut accordé à Herve Bourges, en 1991; ce qui montre à la fois la partialité du gouvernement de l'époque dans sa façon d'accomplir son devoir d'actionnaire, et le caractère irréaliste de la désignation des dirigeants par une instance autre que le conseil d'administration.

Cet effort a, incontestablement, permis à France 2 d'accroître de manière substantielle les ressources consacrées aux programmes, et par conséquent, sa part d'audience.

La situation de France 2 était, toutefois encore fragile à la fin de l'année 1993, ce qui justifiait - à cette date - l'analyse de la commission des finances du Sénat souhaitant que le budget de la société soit conforté. Les fonds propres étaient de nouveau négatifs. Les programmes immobilisés de la chaîne et ses autres immobilisations étaient entièrement financées par des emprunts bancaires, le plus souvent à court terme, ce qui se traduisait par des frais financiers élevés.

Résultats budgétaires

(en millions de francs)

	1992 <i>Réalisations</i>	1993			1994		
		<i>Budget (1)</i>	<i>Réalisations (2)</i>	<i>Écart (2) - (1)</i>	<i>Budget (1)</i>	<i>Prévisions au 30 juin 1994 (2)</i>	<i>Écart (2) - (1)</i>
RECETTES							
Redevance	2.179,0	2.218,0	2.218,0	0,0	2.382,6	2.382,6	0,0
Remboursements exonérations	55,3	44,8	37,8	- 7,0	239,8	239,8	0,0
Publicité	1.554,2	1.760,0	1.649,0	- 111,0	1.819,0	1.810,0	0,0
Parrainage	103,7	80,0	104,0	24,0	110,0	130,0	20,0
Autres recettes propres	148,9	91,3	63,2	- 28,1	102,5	65,0	- 37,5
Dotations complémentaires	195,0	194,0	194,0	0,0			
Total recettes	4.232,6	4.388,1	4.266,0	- 122,1	4.644,9	4.627,4	- 17,5

Résultats budgétaires

(en millions de francs)

	1992 Réalizations	1993			1994		
		Budget (1)	Realisations (2)	Ecart (2) - (1)	Budget (1)	Prévisions au 30 juin 1994 (2)	Ecart (2) - (1)
DEPENSES							
Information	184,8	186,3	199,2	12,9	214,3	218,4	+ 4,1
Sports	236,9	272,2	300,0	27,8	318,4	318,4	0,0
Emissions	2.117,9	2.137,6	2.015,5	- 122,1	2.167,1	2.169,4	+ 2,3
Autres dépenses liées à la grille	79,6	69,0	66,0	- 3,0	83,5	82,7	0,8
Diffusion/transmissions	527,6	527,7	527,0	- 0,7	544,5	543,1	- 0,9
INA	57,2	50,0	50,3	0,3	50,0	50,0	0,0
Versements et contributions	339,6	353,5	353,1	- 0,4	376,7	378,2	1,5
Personnel	402,3	409,8	439,1	29,3	487,5	480,4	- 7,1
Formation professionnelle	12,7	14,5	14,7	0,2	12,9	12,9	0,0
Action sociale	20,2	18,7	20,8	2,1	14,6	14,6	0,0
Amortissements	69,9	78,6	75,5	- 3,1	70,0	70,0	0,0
Informatique	18,4	12,4	13,2	0,8	13,1	13,1	0,0
Direction générale et services administratifs	23,1	27,6	27,5	- 0,1	28,6	28,6	0,0
Services généraux	96,3	102,2	103,8	1,6	116,6	115,7	- 0,9
Diversification	21,7	108,0	106,8	- 1,2	114,6	114,6	0,0
Frais financiers	25,5	20,0	47,9	27,9	33,0	25,0	- 8,0
Total dépenses	4.233,7	4.388,1	4.360,4	- 27,7	4.644,9	4.635,1	- 9,8
Résultat budgétaire (avant recettes exceptionnelles)		- 94,4	- 94,4	0,0			
Recettes exceptionnelles - Procès TFI "La nuit des héros"			55,3	55,3			
Résultat budgétaire (après recettes exceptionnelles)	+ 2,4	0,0	39,1	- 39,1	0,0	- 7,7	- 7,7

La construction du budget de France 2 pour 1993, critiquée à l'époque par la commission des finances du Sénat, reposait sur des artifices classiques:

- un objectif de ressources de publicité ambitieux 1.760 MF (contre 1.554 MF réalisés en 1992), qui n'a pas été atteint, malgré le redressement de l'audience. Les moins-values de recettes ont atteints 111 MF. Elles n'ont pas été compensées par le parrainage (+ 24 MF),

- une moindre progression en conséquence des ressources publiques affectées qui passent de 2.429,3 MF à 2.456,8 MF (2.449,8 MF en réalisation).

Face à cette insécurité des recettes et à ces moins-values latentes, France 2, grâce à la mise en oeuvre d'un contrôle de gestion efficace, a pu ajuster ses dépenses. La diminution de 4,7% des achats de programmes, comme la baisse de 155 MF de la production immobilisée (2.100 MF), constituent l'illustration de cette politique d'ajustement par déstockage. En revanche, d'autres postes ne pouvaient pas être maîtrisés à si court terme (cas des coûts des retransmissions sportives, reposant sur des contrats à moyen terme, qui passent de 180 MF à 234 MF). Plus inquiétant, les frais de personnel, après avoir diminués de 697 MF en 1990 à 685 MF en 1992, sont brutalement repartis à la hausse pour atteindre 733 MF en 1993 (+6,9%). Cette évolution est la conséquence d'une remontée de l'effectif permanent depuis juin 1993. Il atteint, en mai 1994, 1.273, alors qu'il avait diminué jusqu'à 1.202, à la suite du plan social introduit en 1991. Elle l'est aussi de la dérive des salaires observée depuis 1992. L'augmentation moyenne des rémunérations, tant des personnels techniques et administratifs que des journalistes, a été constamment supérieure en 1992 et 1993 à la limite de 4%.

Le résultat pour 1993 était d'autant plus inquiétant que France 2 a investi considérablement au cours de cette période: aux alentours de 100 MF chaque année pour les équipements techniques et l'informatisation, mais aussi en programmes (le montant brut des programmes immobilisés inscrits au bilan est passé de 1.355 millions en 1991 à 2.248 MF en 1993). Pour financer ces investissements, France 2 n'a pu compter sur des ressources propres qu'en 1992. Le reste du financement a consisté:

- en des apports en fonds propres de l'Etat (1.151 MF en 3 ans):

(en millions de francs)

	1991	1992	1993
Dotation en capital	500		50
Subvention d'investissement	192,5	209,5	194

- en des emprunts, par l'ouverture d'une ligne de crédits bancaires de 400 MF pour 5 ans en 1992, remboursables à partir de 1994 à hauteur de 100 MF par an.

Grâce à ces financements, France 2 a pu améliorer ses fonds propres et sa trésorerie, mais ceux-ci sont redevenus négatifs au 31 décembre 1993. Cette évolution traduit l'insuffisance des apports de l'Etat actionnaire par rapport aux objectifs de dépenses et de résultats assignés à la chaîne, mais aussi l'insuffisante maîtrise de certaines charges, comme devait le montrer l'audit réalisé par l'Inspection générale des finances.

2. Le budget 1994 et son execution

Le projet de loi de finances pour 1994, soumis au Parlement, n'apportait aucune solution de fond aux difficultés de France 2. Votre commission des finances devait s'en étonner en vain lors de l'examen des crédits en séance publique (1). La position du gouvernement était d'autant plus curieuse que les ministres compétents disposaient, depuis plusieurs semaines, des rapports d'audit de l'Inspection générale des finances, et des rapports du contrôleur d'Etat, qui confirmaient l'appréciation de votre rapporteur spécial.

Il a donc fallu attendre le décret d'avance du 30 mars 1994 pour que France 2 soit assurée d'une restauration de ses équilibres financiers. Les dispositions de ce décret devront être confirmées par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, mais ...fin 1994. Il apporte à France 2,405 MF de ressources nouvelles supplémentaires, soit 8,8% du budget initial, et un accroissement de 15,7% des ressources publiques affectées à la société. De telles évolutions, si souhaitables soient-elles hors loi de finances, sont regrettables. A quoi sert l'acte d'autorisation parlementaire si, trois mois après son adoption, il connaît des modifications de cette ampleur par décret. On ne peut parler d'ajustements. A tout le moins, une consultation des commissions des finances eût été opportune. On doit donc dénoncer cette absence totale de dialogue entre le gouvernement et le Parlement.

(1) En décembre 1993

Evolution des recettes de France 2

	1991 Exécution	1992 LFI	1992 Exécution	1993 LFI	1993 Exécution	1994 LFI	1994 Gestion	1995 PLF
Redevance	1.739	2.179	2.179 + 102,7 (2)	2.218	2.218	2.382,6	+ 50 (3)	2.497,1
Dotations budgétaires	263	250,3	250,3	238,8	231,8	189,8	+ 355 (4)	189,8
Total ressources publiques	2.002	2.429,3	2.532	2.456,8	2.449,8	2.572,4	2.977,4	2.686,9
Publicité et parrainage	1 464	1.564	1.639	1.840	1.753	1.860,5		1.977,1

(1) Recette nettes de tout prélèvement

(2) LFR répartition des excédents de redevance

(3) Excédents de redevance à répartir en LFR 1994

(4) Dotation en capital sur compte d'affectation spéciale de cessions de titres

Ces 405 MF se décomposent en 355 MF de dotation en capital financée sur le compte d'affectation spéciale de cession de titres (privatisations), et 50 MF d'excédents de redevance sur l'exercice 1993, à répartir en loi de finances rectificative pour 1994.

Prenant en considération les observations de l'inspection générale des finances, un effort d'économie, à hauteur de 121 MF, avait été demandée à l'entreprise.

Le budget, arrêté le 15 avril 1994 par le conseil d'administration, a permis d'engager 130 MF de mesures nouvelles: 80 MF pour le renforcement de la fiction et des documentaires, 35 MF pour améliorer les programmes destinés à la jeunesse (dont on perçoit l'effet depuis la rentrée de septembre), et 15 MF d'ajustements divers.

Compte tenu de ces évolutions, le budget fut présenté en équilibre à 4.644,9 MF en fonctionnement, et 70 MF en investissement.

Les dépenses consacrées à la grille augmentaient de 8,5% par rapport à 1993 (information: +7%, sports: +20,1%, programmes: +7,1%). Sans les piges et les cachets, les frais de personnel étaient prévus en augmentation de 8,5%, traduction budgétaire de la dérive observée dans les comptes 1993. Des procédures de contrôle renforcées sont mises en place concernant le recrutement de personnels permanents et le recours aux personnels temporaires.

L'examen des données de l'exécution du budget permet d'estimer que l'exercice 1994 se terminera sur un léger déficit budgétaire, ce qui est la traduction d'un résultat net comptable important de l'ordre de 200 MF. L'objectif de ressources publicitaires, fixé à 1.810 MF, est en voie de réalisation, compte tenu de la stabilisation de l'audience aux alentours de 25%, et de la souplesse accordée pour insérer des écrans entre les parties autonomes des émissions de flux (variétés, jeux), diffusées avant 20 heures. Une plus-value de 20 MF (40 MF par rapport à l'état prévisionnel annexé au projet de loi de finances) est prévue en parrainage pour une année marquée par les Jeux Olympiques d'hiver de Lillehammer et la Coupe du monde de football aux États-Unis. En revanche, l'objectif de recettes commerciales aura sans doute été surestimé d'une quarantaine de MF. La mise en sommeil du groupement européen de production, et la difficulté de rétrocéder des droits de diffusion à d'autres diffuseurs, n'ont pas permis d'atteindre l'objectif. Côté dépenses, le renforcement des contrôles semble porter ses premiers effets avec une moins-value du coût d'approvisionnement de la grille des programmes attendue de l'ordre 140 MF (réalisée au 1er semestre et au cours de l'été, et une économie de 7 MF sur les charges de personnel. En outre, les stocks ont pu être reconstitués de 230 MF (contre 100 MF prévus).

**Evolution de la production par genres depuis 1991
(Production propre + coproductions)**

	Bilan 1991		Bilan 1992		Bilan 1993		Prévisions 1994	
	Volume horaire	Coût en MF	Volume horaire	Coût en MF	Volume horaire	Coût en MF	Volume horaire	Coût en MF
Fiction (Hors fiction jeunesse)	215 h 00	493,57	296 h 00	536,93	2380 h 00	488,55	243 h 00	507,25
Documentaires de création	159 h 30	72,07	140 h 00	65,35	146 h 20	56,05	129 h 00	60,16
Magazines	1.100 h 45	147,76	1.208 h 00	286,80	1.164 h 45	139,65	1.230 h 00	153,46
Jeunesse	211 h 00	88,30	120 h 00	70,71	189 h 00	92,72	115 h 00	72,88
Théâtre/opéra/ballet	14 h 00	14,28	13 h 00	13,80	12 h 00	12,80	16 h 00	15,14
Musique	35 h 45	10,61	42 h 00	13,35	41 h 00	9,24	47 h 00	12,75
Jeux et divertissements	794 h 00	371,07	1.061 h 00	558,07	1 152 h 00	605,29	1.384 h 00	646,86
TOTAUX	2.530 h 00	1.197,00	2.880 h 00	1.544,91	2.943 h 05	1.404,30	3.164 h 00	1.468,50

Evolution des achats de droits de diffusion par genre

	Bilan 1991		Bilan 1992		Bilan 1993		Prévisions 1994	
	Volume horaire	Coût en MF	Volume horaire	Coût en MF	Volume horaire	Coût en MF	Volume horaire	Coût en MF
Fiction	13 h 30	14,90						
Jeunesse								
<i>Dessins animés</i>	134 h 00	21,07	176 h 00	26,14	141 h 49	19,40	112 h 00	16,98
<i>Séries feuilletons</i>	52 h 00	14,57	140 h 00	40,80	319 h 48	60,04	106 h 00	25,97
Documentaires et magazines	30 h 00	13,64	40 h 00	15,51	45 h 00	7,00	48 h 00	25,84
Divertissements/jeux	10 h 30	7,85	5 h 00	1,50	13 h 30	4,70	5 h 00	1,55
Théâtre et musique	15 h 00	11,28	4 h 00	2,65	8 h 00	4,54	6 h 00	5,15
Téléfilms et séries étrangères	895 h 00	161,31	714 h 00	171,79	746 h 52	190,92	658 h 00	178,29
Longs métrages	308 h 00	331,02	240 h 00	289,78	226 h 20	270,37	250h 00	345,81
TOTAL ACHATS	1.458 h 00	575,62	1.319 h 00	548,17	1.501 h 19	556,97	1.185 h 00	599,59

Les tableaux ci-dessus montrent bien l'effet immédiat sur l'investissement en programmes des budgets en déséquilibre, qui se traduisent par des creux en fiction et en documentaire comme en 1993, et des budgets de croissance qui se traduisent par des pics comme en 1992, et, dans une moindre mesure, en 1994. Inversement, il y a peu d'effet sur la croissance des achats de programmes, souvent importés, et sur les émissions de divertissements (variétés et jeux).

Avec le versement des dotations en capital, la situation financière devrait être redressée. Les fonds propres deviendraient largement positifs de même que la trésorerie, en raison de crédits à moyen terme. Encore faudrait-il que les versements aient lieu rapidement. Le décalage entre l'effet d'annonce et la mise à disposition des fonds est abusivement long. Ainsi, la société n'avait-elle reçu au 12 septembre que 250 MF, au titre de la recapitalisation, les 105 MF restant devaient être versés d'ici la fin de l'année. Quant aux 50 MF d'excédents de redevance, ils parviendront sans doute en janvier 1995 après l'adoption de la loi de finances rectificative par le Parlement.

C. FRANCE 3: UNE SOLIDITE MAINTENUE

1. La situation en 1993

La situation de France 3 s'est nettement améliorée de 1990 à 1993.

Situation financière de France 3

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993
Chiffres d'affaires	3.735	3.982	4.368	4.582
Charges d'exploitation (1)	3.888	4.081	4.650	4.723
Résultat net	(180)	(29)	49	22
Capitaux propres	343	361	757	672
Pour mémoire:				
Résultat de gestion	(60)	(47)	201	64
Part d'audience (%) (2)	11,0	11,3	13,5	14,6

(1) Non comprises les dotations aux amortissements et provisions

(2) Moyenne de l'année indiquée pour les individus âgés de 6 ans et plus jusqu'en 1992, et de 4 ans et plus, à partir de 1993.

Les résultats sont devenus positifs. Les fonds propres ont presque doublé. La part de marché de France 3 est passée de 11 à 14,6% (15% au début de 1994).

Comme pour France 2, après avoir tardé à épauler l'entreprise pour des raisons inexplicables, l'Etat a accompagné massivement son redressement en apportant les ressources nécessaires. Ainsi, l'Etat a-t-il apporté 500 MF de ressources publiques en 1992, puis une centaine de millions supplémentaires en 1993. Dans le même temps, France 3 était invitée à mettre en oeuvre un plan de réorganisation et un plan social devant dégager 280 MF d'économies en année pleine. Enfin, le redressement de l'audience a permis d'apporter régulièrement à la société des recettes nouvelles de publicité et parrainage.

Malgré cette amélioration, France 3 ne dispose pas de marges financières importantes. Les fonds propres ne représentaient, au terme de l'exercice 1993, qu'environ 40% de l'actif immobilisé net. Le fonds de roulement était négatif. La trésorerie positive à hauteur de 164 MF ne représentait que deux semaines de décaissements moyens. France 3 doit donc gérer ses dépenses avec beaucoup de rigueur.

L'analyse budgétaire et financière fait apparaître la forte croissance de l'activité de l'entreprise. De 1990 à 1993, le nombre d'heures de diffusion a augmenté de 5,4% sur l'antenne nationale (6.038 heures en 1993), et de 31,6% sur les antennes régionales (1). Elle a également investi fortement dans les programmes comme dans les équipements techniques et l'informatisation.

(1) France 3 comptait, en 1993, outre l'antenne nationale et le siège parisien, 13 directions régionales, 24 bureaux régionaux d'information, et 11 télévisions de proximité.

Le financement de ce surcroît d'activité et de cet effort d'investissement a été rendu possible par le freinage opéré sur les dépenses de fonctionnement, malgré la lenteur de mise en oeuvre du plan social, et par un niveau de ressources satisfaisants.

Evolution des charges d'exploitation de France 3

(en millions de francs)

	Croissance annuelle			Montant 1993
	1991	1992	1993	
Achats de programmes	19,1	25,3	1,3	1.012,1
Autres achats externes	(0,5)	13,0	6,8	1.617,1
Frais de personnel	2,6	17,9	(4,9)	1.503,3
Autres charges (1)	5,3	18,6	6,1	590,1
Charges d'exploitation (1)	4,8	17,8	1,6	4.723,1

(1) Non compris la commission de régie et les dotations aux amortissements et aux provisions

Le ralentissement marqué, en 1993, de la progression des achats de programmes est une réponse au ralentissement de la croissance des ressources. Ce poste est traditionnellement la variable d'ajustement la plus sensible.

Evolution annuelle, depuis 1991, des achats de droits de diffusion

(en millions de francs)

	1991		1992		1993		1994 (1er semestre)	
	Volumes	Montantss	Volumes	Montants	Volumes	Montants	Volumes	Montants
Fiction (hors jeunesse)	393 h 46	63,2	772 h 12	103,0	367 h 59	69,1	260 h 29	48,5
Cinéma	341 h 37	241,4	325 h 26	218,9	364 h 01	266,0	172 h 32	132,7
Courts-métrages	4 h 34	0,5	6 h 09	0,8	10 h 16	1,8	6 h 49	0,9
Documentaires et magazines	376 h 14	12,9	452 h 30	21,0	444 h 30	23,1	173 h 54	9,4
Musique et spectacles	74 h 52	13,2	62 h 07	11,0	46 h 12	11,4	0 h 20	0,1
Jeunesse	170 h 57	24,3	405 h 09	52,2	243 h 47	24,3	142 h 15	24,5
Variétés	22 h 32	5,2	9 h 15	5,2	17 h 10	5,7	9 h 20	2,8
Divers	12 h 44	1,3	56 h 20	5,4	3 h 23	0,5	8 h 13	1,2
TOTAL	1.397 h 16	362,0	2.089 h 08	417,5	1.497 h 18	401,9	773 h 52	220,1

Création financée (engagements) de France 3

(en milliers de francs)

	1991		1992		1993		1994 (1er semestre)	
	Volume horaire	Volume financier	Volume horaire	Volume financier	Volume horaire	Volume financier	Volume horaire	Volume financier
Fiction (y compris fiction jeunesse)	125 h 42	203 843	132 h 10	207.548	139 h 40	238.672	76 h 35	138.069
Animation	59 h 21	34.522	61 h 15	41.397	61 h 41	38.404	27 h 53	16.773
Documentaire	280 h 24	116.968	312 h 46	132.905	185 h 11	94.787	126 h 58	58.992
Recréation	3 h 15	2.005	1 h 30	1.156				
	468 h 42	357.338	507 h 41	383.006	386 h 32	371 863	231 h 26	213.834

Elle n'a concerné que faiblement la production, à la fois parce que la tension budgétaire n'était pas de grande ampleur, et parce que ce poste est beaucoup plus difficile à manipuler par France 3, compte tenu de son activité interne de production.

On notera la reprise opérée en 1994 dans les deux secteurs d'approvisionnement de la grille de programmes.

L'exercice 1993, marqué par l'achèvement de la mise en oeuvre du plan social, est également caractérisé par une baisse des frais de personnel (1). Ce n'est qu'au début de l'année 1992 que les parties se sont mis d'accord pour l'application du plan, qui prévoyait 536 suppressions de postes, et la création de 50 emplois nouveaux. Les départs effectifs se sont étalés de mai 1992 à mars 1993. En fait, seuls 315 emplois ont été supprimés, l'effectif permanent est passé de 3.390, en avril 1991, à 3.075 en février 1993. Ce résultat apparaît comme très conjoncturel: l'effet, en année pleine, des départs joue complètement, même s'ils commencent à être compensés par de nouvelles créations, alors que les charges indemnitaires sont faibles, l'essentiel ayant été financé sur l'exercice 1992. Depuis lors, les effectifs ont cru fortement pour accompagner les nouvelles missions (3.253 permanents fin 1993), et devraient continuer à croître en 1994 et 1995, l'effectif structurel se situant aux alentours de 3.490, en tenant compte des développements régionaux décidés en 1994, par transformation de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée, et par création d'emplois nouveaux correspondant aux nouvelles missions. L'effet du plan social est donc, dès à présent, absorbé, en terme d'effectifs; il aura néanmoins permis des adaptations structurelles profondes. L'action sur les effectifs n'a pas, en revanche, été accompagné d'une action sur les salaires qui ont toujours progressé au-delà de la limite fixée par les orientations gouvernementales (voir tableau p. 185).

Au cours de ces trois années, la publicité et le parrainage, tout en restant à des niveaux raisonnables, ont été la composante la plus dynamique du chiffre d'affaires. L'exercice 1993 marque néanmoins un ralentissement dans la progression des ressources. Les moins-values enregistrées sur les recettes de publicité sont compensées par des recettes supplémentaires de parrainage.

(1) *Au contraire de ce qui s'est passé à France 2, la mise en oeuvre du plan de réorganisation et du plan social s'est heurtée à la résistance des personnels.*

**Evolution des principales composantes
du chiffre d'affaires de France 3**

(en millions de francs)

	Croissance annuelle			Montant 1993
	1991	1992	1993	
Redevance d'exploitation	2,6	11,1	4,1	3.206,5
Publicité et parrainage (1)	7,9	34,6	7,4	942,4
Autres ventes	37,5	(3,4)	5,3	432,7
Chiffre d'affaires	6,4	13,5	4,9	4.581,6

(1) Après la commission de régie et avant la taxe pour le compte de soutien

A côté de son activité de diffuseur, France 3 maintient, à travers 6 unités régionales de production, une activité de producteur. La filière France 3 Production est devenue un intervenant majeur, après la SFP, sur les marchés de production et de prestations audiovisuelles. Dans la plupart des régions, elle est dominante et peu concurrencée par des opérateurs privés absents en province. En 1993, ces unités ont employé 477 salariés. Elles ont réalisé un chiffre d'affaires de 434,2 MF. Elles ont produit ou coproduit 1.074 heures de programmes, dont 254 heures de variétés, 236 heures de sports, 210 heures de magazines et 374 heures d'émissions stockables diverses. Sur ce chiffre d'affaires, les ventes aux tiers (production exécutive et prestations) représentent 248,5 MF, et les services fournis aux antennes de France 3, 185,8 MF (qui font l'objet d'un système analytique de refacturation interne). Selon ce système, la filière, dans son ensemble, et chacune des unités, ont dégagé des bénéfices (de l'ordre de 30 MF), il faut néanmoins souligner que ces résultats sont influencés par les prix de cession internes (égaux aux coûts de revient), alors que, sur les marchés, ces prix obéissent à la loi de l'offre et de la demande.

2. L'exécution du budget 1994

En 1994, France 3 a poursuivi son activité en suivant les recommandations de la commission Campet et en accordant une place accrue à la création française, aux programmes pour la jeunesse et aux émissions régionales et locales.

En 1994, six nouvelles éditions locales ont été créées et trois rédactions régionales expérimentent un nouveau format du 19-

20, qui leur permet de consacrer 7mn supplémentaires à l'information locale. L'extension du maillage départemental de France 3 conduira à ce que, dès le début de 1995, 40% de la population bénéficiera d'un journal régional allongé. Les éditions locales rencontrent un très grand succès d'audience, toujours supérieure à 33% de part de marché et souvent à 50%. Le montant de l'investissement pour chaque site varie de 1 à 1,6 MF, et le budget de fonctionnement est de 6 MF pour les journaux locaux diffusés 7 jours sur 7. Le soutien des collectivités territoriales, qui porte sur les investissements, varie de 3 MF à 1,6 MF, les recettes de parrainage entre 0,15 et 0,75 MF.

Les programmes destinés à la jeunesse passeront de 900 à 1.300 heures par an dans la nouvelle grille diffusée depuis septembre.

Les rapports d'audit de l'inspection générale des finances ont mis en lumière des insuffisances dans la gestion des programmes et l'importance considérable des provisions passées pour dépréciation des programmes. Ils ont admis que les économies attendues du plan de réorganisation et du plan social ont été obtenues, tout en soulignant que ces économies n'étaient pas dépourvues d'ambiguïté (reprise rapide de la croissance des effectifs, compensation par un recours important au travail temporaire). La mise en place de contrôles renforcés de gestion a été recommandée.

Le budget, arrêté par le conseil d'administration le 15 avril 1994, prend en compte ces orientations. Et notamment des ressources supplémentaires accordées par le gouvernement sur la base du décret d'avance du 30 mars 1994, à savoir l'attribution de 50 MF sur les excédents de redevance pour 1993, préaffectés à la chaîne. Cette décision doit néanmoins être ratifiée par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1994. Il est donc peu probable que France 3 bénéficie de cette dotation avant le mois de janvier 1995. Une certaine confusion subsiste quant à l'inscription de 31 MF supplémentaires à ce titre, décidés par le conseil, sans manifestation apparente des représentants de l'Etat, et dont la société a appris, en cours d'année, qu'ils ne seront ni versés, ni pris en compte dans la base de reconduction servant à l'élaboration du budget 1995, alors qu'ils sont destinés à couvrir des charges bien réelles, comme l'accroissement des loyers de la maison de Radio-France. Le budget arrêté en équilibre à 4.967 MF, en recettes comme en dépenses, s'est donc trouvé rapidement en déséquilibre.

Alors que l'examen attentif de l'exécution budgétaire, au 30 juin 1994, faisait naître de véritables inquiétudes, il semble, d'après les informations recueillies auprès des dirigeants de l'entreprise par votre rapporteur, que la situation soit en voie de redressement, et qu'une exécution équilibrée soit en perspective.

Côté recettes, l'objectif publicitaire devrait être réalisé malgré son caractère ambitieux (+ 10% par rapport à 1994), et malgré la grève de septembre. La moins-value de redevance ne paraît pas pouvoir être compensée, en totalité, l'équilibre devant toutefois être atteint par restriction des dépenses et une bonne maîtrise des engagements.

D- LA MAITRISE DES CHARGES: UNE IMPERIEUSE NECESSITE

Le gouvernement, par aveuglement (la baisse irresponsable de la redevance en 1987 et son blocage en 1988 ont privé le service public des ressources indispensables pour affronter le choc de la concurrence de TF1 privatisée), puis, par volonté de ne pas soutenir des présidents qui n'avaient pas son agrément entre 1998 et 1990, a tardé à intervenir, mais il n'a pas ménagé, depuis lors, son effort pour soutenir France 2 et France 3. Entre 1991 et 1994, le montant de ressources publiques de fonctionnement (redevance et subventions) est passé de 4.508,6 MF à 6.033 MF (+34%). En outre, les sociétés ont reçu des apports, en fonds propres, pour un montant de 1.935 MF, et selon le calendrier suivant :

	1991	1992	1993	1994	
Dotation en capital	500		50	355	905
Subvention d'investissement en programmes	272	404,5	353		1.030
	772,5	404,5	403	355	1.935

Cette politique a permis la restauration de l'équilibre financier de l'entreprise et le redressement de son audience. Si l'Etat doit veiller à ce que la société dispose des ressources d'exploitation adéquates pour remplir sa mission, il ne saurait maintenir celles-ci en permanence sous perfusion financière. Il le pourra d'autant moins, à l'avenir, que la politique de lutte contre les déficits publics deviendra une priorité, et que les missions de l'Etat, dans le domaine de la télévision, s'élargissent, notamment, par la création d'une chaîne éducative.

Il est donc indispensable que les sociétés trouvent, par la maîtrise de leurs charges, les moyens de leur développement.

Les rapports de l'Inspection générale des finances ont montré que des progrès importants (appuyés sur une informatisation rapide) ont été réalisés dans la mise en oeuvre des moyens de contrôle de gestion et de pilotage des entreprises, de gestion prévisionnelle des emplois, et de suivi budgétaire et comptable. Mais beaucoup reste encore à faire, et il importera surtout de montrer une volonté sans faille dans un secteur où l'on cultive volontiers le particularisme et l'exception.

1. La maîtrise des charges de personnel

Elle suppose une grande vigilance sur l'évolution des effectifs et sur le recours au travail temporaire. Les dérives observées en 1993 et 1994, qui conduisent à un accroissement considérable des effectifs, sans que les missions aient véritablement évolué (hormis la création des tranches locales d'information de France3), ne devraient pas se reproduire. La maîtrise concomitante des effectifs et du recours au travail temporaire est indispensable, les efforts réalisés dans un domaine se trouvant trop souvent anéantis par les dérapages constatés dans l'autre. Les économies escomptées du plan social mis en oeuvre dans les deux entreprises en 1991, ont été d'ores et déjà été absorbées. Il aura permis, néanmoins, une réorganisation des différents services et donc des gains de productivité.

Elle suppose également une grande vigilance dans la rédaction des contrats conclus avec les cadres supérieurs de l'entreprise. La multiplication des contrats, dits de garde, qui permettent le reclassement dans un autre poste en maintenant un niveau de rémunération comparable, comme le cumul des contrats de cadre supérieur et de journalistes, ne saurait constituer une bonne politique de gestion. Elle a pour conséquence des revendications sans fin en cas de licenciement, et se solde par le versement d'indemnités élevées. Les recours au conseil de prud'hommes sont rarissimes, les entreprises auraient pourtant tout avantage à s'y laisser attirer, le montant des revendications exorbitantes de certains salariés feraient probablement l'unanimité contre elles des délégués patronaux et salariés!

Elle suppose également une politique effective de modération salariale. Il n'est plus, désormais, possible de cumuler une politique du personnel basée sur la carrière, selon les normes de la convention collective du secteur public de l'audiovisuel qui privilégie l'ancienneté au talent, et une politique d'inflation salariale, par référence au secteur privé.

Au cours des trois dernières années, les personnels de France 2 et de France 3 n'ont pas été globalement mal traités par rapport au reste du secteur public, et malgré les normes de cadrage. Leur pouvoir d'achat, contrairement à celui de la moyenne des Français, a largement progressé, même s'il subsiste probablement, çà et là, des disparités. Il faut noter que les politiques de contrôle uniforme de la masse salariale par entreprise, ne permettent pas véritablement les réajustements d'envergure. L'exemple du conflit de septembre chez France3 en constitue une illustration.

**Cadrage salarial depuis 1992
Journalistes**

(en %)

	France 2	France 3
1992		
- autorisation	4	5,11
- réalisation	4,43	5,59
1993		
- autorisation	4	4,09
- réalisation	4,09	4,66
1994		
- autorisation	3,5	3,5

**Cadrage salarial depuis 1992
Techniciens et administratifs**

(en %)

	France 2	France 3
1992		
- autorisation	4	4
- réalisation	4,87	4,35
1993		
- autorisation	4,4	4
- réalisation	4,45	4,22
1994		
- autorisation	3,5	3,5

(Source: Service juridique et technique de l'information - SJTI)

Tableau des effectifs et des masses salariales

		France 2		France 3	
		Effectif moyen	Masse (en millions de francs)	Effectif moyen	Masse (en millions de francs)
Permanents	1991	1.393	436	3.357	958
	1992	1.303	507	3.295	1.171
	1993	1.239	472	3.160	998
	1994	1.276	234 (1)	3.212	516 (1)
Intermittents	1991	137	38	757	204
	1992	129	44	786	221
	1993	141	50	896	258
	1994	151	27 (1)	nc	123 (1)
Cachets	1991	241	97	95	117
	1992	260	114	112	124
	1993	274	127	134	145
	1994	283	62 (1)	nc	74 (1)
Piges	1991	84	24	95	25
	1992	95	32	112	31
	1993	88	34	134	40
	1994	92	19 (1)	nc	24 (1)

(1) Montant de la masse salariale sur le 1^{er} semestre 1994

Reste qu'une politique de modération est difficilement applicable sans mettre un terme à certaine pratique ostentatoire du secteur. Contrairement aux analyses de nombreux observateurs, votre rapporteur n'est pas convaincu que les animateurs, les journalistes et les gestionnaires de premier plan soient excessivement payés par les entreprises. Le montant de leur rémunération repose sur les lois du marché, et il n'appartient pas aux entreprises de s'ériger en instrument de justice morale ou sociale. Si ces vedettes ne trouvent pas, dans une entreprise, le niveau de rémunération adéquat, elles iront proposer leurs services ailleurs. Ce qui, en revanche, a un effet pervers, c'est le caractère ostentatoire des pratiques et des comportements. Les rémunérations s'affichent dans les médias. Comment, dès lors, éviter l'exacerbation des revendications ? Ce qui, en outre, est choquant, c'est le cumul de statuts dont jouissent certains (permanents ou au cachet), qui possèdent, directement ou indirectement, des intérêts dans des entreprises qui assurent des prestations pour les sociétés. Ce cumul de rémunération devrait être interdit. Ou bien l'on est salarié de l'entreprise et l'on est donc soumis à l'autorité du chef d'entreprise, qui décide du choix du producteur. Ou bien, l'on est producteur, et l'on assume les risques de la production selon les termes d'un contrat commercial. Le cumul des avantages du commerçant et des privilèges du salarié ne sont pas admissibles.

2. La maîtrise des coûts d'approvisionnement des grilles de programmes

La stratégie de concurrence frontale avec TF1 a sans doute un effet inflationniste sur les coûts de certains programmes, notamment ceux qui sont assis sur des achats de droits de diffusion et/ou d'exclusivité (manifestations sportives, films cinématographiques, certaines séries étrangères, présentateurs vedettes, certains concepts de jeux). Une autre stratégie de programme aurait pu l'éviter (mais avec le risque de perte d'audience et peut-être de légitimité aux yeux des téléspectateurs) (1), pour partie. Mais l'accroissement des coûts n'est pas limité à cela. Il est également le résultat des exigences croissantes des téléspectateurs, en terme de qualité du spectacle offert: une émission de variété, une fiction, une retransmission sportive ou théâtrale, un documentaire, un magazine politique, et même une émission de plateau réalisée aujourd'hui avec des moyens identiques, en francs constants, aux moyens mis en oeuvre il y a dix ans, ne pourraient être suivies. L'exemple du sport est frappant, il fallait 4 caméras pour filmer une rencontre de football; il en faut désormais une douzaine. Les coûts techniques se sont accrus

(1) *Arte, sans doute irréprochable sur son caractère de service public, a-t-elle, avec 1,5% de part de marché, une légitimité aux yeux des téléspectateurs?*

aussi rapidement que le coût des droits. Les organisateurs de spectacles ne s'y trompent pas qui exigent désormais, outre des droits élevés, des conditions de réalisations techniques optimales.

C'est donc à la fois sur le tableau politique (la stratégie des entreprises), et sur le tableau technique (la valeur économique des programmes), qu'il importe d'agir.

L'action sur la stratégie est périlleuse, en terme d'audience. Elle n'est pas dénuée de conséquences en terme d'image et de légitimité. Elle a des conséquences directes sur le niveau de ressources propres (publicité et parrainage) de l'entreprise. Elle ne peut donc être l'objet d'une mise en oeuvre brutale. La progressivité, négociée avec la tutelle, s'impose à l'évidence pour compenser le manque à gagner, en terme de ressources, qui risquent d'être plus importants que les économies réalisées. France 2 a fait, il y a quelques années, l'expérience désagréable de ce phénomène de décrochage. N'ayons pas la mémoire courte et sélective. C'est donc sur la durée que les évolutions peuvent être enregistrées. La multiplication des chaînes publiques constitue, sans aucun doute, un frein pour leur mise en oeuvre: moins de ressources affectables à leur financement, moindre légitimité dans la mesure où les créneaux "service public" sont mieux couverts, moindre volonté, car les risques de doublons ou de concurrence interne au secteur public risquent d'apparaître.

L'action sur le tableau technique doit devenir une réalité permanente. C'est possible. Les entreprises disposent désormais des instruments de suivi nécessaires à sa mise en oeuvre. Elle repose sur la volonté d'en finir avec certaines pratiques, et d'adopter les règles classiques du commerce:

- mise en concurrence par appel d'offres,
- contrôle effectif des devis,
- vérification des dépenses engagées, exigences de clarté des comptes des cocontractants, et mise en place de véritables auditeurs des coproductions dans les chaînes ("producer" au sens américain du terme), insertion des clauses juridiques nécessaires dans les contrats,
- négociation systématique des droits dérivés,
- suivi effectif des coûts techniques des services de l'information et des sports.

Les télévisions publiques sont, sans nul doute, un instrument privilégié de l'action de l'Etat en faveur de l'industrie naissante des programmes. Le développement de ces industries est incontestablement un enjeu stratégique. Ce n'est pas une raison

suffisante pour que les relations entre les diffuseurs publics et les producteurs ne soient pas assainies. C'est, d'ailleurs, un service à rendre aux producteurs qui seront confrontés, sur le marché international, à des exigences de cette nature.

Votre rapporteur se réjouit de la conclusion d'un accord entre France Télévision et l'Union syndicale des producteurs audiovisuels (USPA), fixant un objectif d'investissement en commande d'oeuvres audiovisuelles (fictions, documentaires, programmes jeunesse) de 17% du chiffre d'affaires de l'année précédente, (au lieu de 15% prévus les obligations actuelles des diffuseurs hertziens en clair), incluant 5,5% pour les oeuvres européennes, le rachat de droits et les frais de développement et d'écriture. Il se réjouit que cet accord prévoit la transparence des relations contractuelles. Il souhaite que sa mise en oeuvre soit effective dans toutes ses clauses, et que l'on n'en retienne pas essentiellement une obligation morale de financement public de la production. A cet égard, il ne souhaite pas que les pouvoirs publics interviennent par voie réglementaire pour sanctionner cet accord, ou l'étendre à d'autres diffuseurs. Au-delà des obligations législatives ou réglementaires existantes, force doit demeurer à la volonté des parties. A défaut, l'accord ne serait constitutif d'aucune obligation pour les producteurs, ce qui serait regrettable au moment où les pouvoirs publics cherchent à en assainir les pratiques.

Le deuxième registre sur lequel les dirigeants de France-Télévision peuvent jouer est le partage des risques de coproduction entre diffuseurs. Si ce partage est encore peu envisageable sur le marché français, en raison de l'absence de diffuseurs non concurrents solvables (les coproductions avec M6 sont rares; celles avec Arte pourraient être plus nombreuses si la chaîne culturelle faisait évoluer sa conception de la télévision; les chaînes thématiques du câble n'ont pas les moyens d'investir en production), il est, en revanche, possible au niveau international. Il présente, en outre, l'intérêt, pour les programmes de pays minoritaires sur le marché international comme la France, d'assurer une diffusion à l'étranger, de faire connaître ses productions et, potentiellement, de créer une demande. Les accords passés, ou en cours d'élaboration, avec les télévisions publiques étrangères comme NHK (Japon), ZDF et ARD (Allemagne), BBC (Grande-Bretagne), RAI (Italie), et TVE (Espagne), vont dans ce sens. Votre rapporteur espère qu'ils seront effectivement mis en oeuvre, et qu'ils ne connaîtront pas la mise en sommeil qui a touché, depuis 1992, le Groupement européen de production. Les difficultés financières et statutaires, qui affectent périodiquement les télévisions publiques dans tous les Etats, sont, hélas, un véritable obstacle, en ce domaine. Il note également avec intérêt les accords globaux de coopération conclus avec de grands groupes de productions

internationaux comme Beta Taurus (Allemagne), Regency (Etats-Unis) et Astral (Canada). La relance de la Communauté des télévisions francophones peut être également favorable si elle débouche sur des accords avec le Canada.

Enfin, il ne faudrait pas négliger le meilleur amortissement qui peut être réalisé par une diffusion sur le câble des programmes. La faible diversité de l'offre ne permet pas, aujourd'hui, l'amortissement optimal de certains programmes magazines et fictions notamment. La création de chaînes thématiques pourrait constituer une solution, à condition de limiter au maximum les coûts de structure.

Enfin, s'agissant de France 3, il ne faudrait pas négliger les progrès qui peuvent être obtenus par une meilleure gestion de la filière France 3 Production, qui assure une part quasi-majoritaire de l'approvisionnement de l'antenne. Les pressions internes sont sans doute très grandes pour favoriser l'utilisation, en priorité, de cet outil de production, mais cela ne doit pas dispenser l'entreprise d'une réflexion sur l'articulation de sa politique d'approvisionnement et sur l'amélioration de la productivité de la filière interne.

E- LE DEVELOPPEMENT ET LA DIVERSIFICATION: UNE ARDENTE OBLIGATION

La télévision publique est une source d'édition d'informations considérables. Elle occupe, aujourd'hui, avec les chaînes commerciales hertziennes en clair, la place la plus importante sur le marché des biens culturels. La place de l'écrit, du son et du cinéma s'est relativement réduite pour faire une place dominante à ce nouveau média, dont ils apparaissent désormais les compléments. La télévision publique assure, sur ce marché, une fonction de développement qualitatif, et une fonction de diversification de l'offre.

Si les télévisions hertziennes ont encore de beaux jours devant elles, elles seront, dans les 20 ans qui viennent, concurrencées par d'autres supports plus attrayants, parce que mieux adaptés au goût individuel de chacun: chaînes thématiques qui se multiplieront, quels que soient leurs modes de diffusion, avec la compression numérique, programmes multimédia et interactif distribués sur support numérique ou sur des réseaux à hauts débits (les autoroutes de l'information).

Les télévisions publiques ont donc, incontestablement, une place à tenir dans le développement et la diversification des supports d'information, et ceci dès maintenant:

- pour préparer et suivre les évolutions sans se laisser distancer,

- pour accélérer le changement, et favoriser l'émergence d'une industrie française des programmes multimédia.

La télévision publique peut, en effet, être un puissant catalyseur d'initiatives et d'expérimentations, ainsi qu'un instrument essentiel de promotion. Pour l'y engager, il importe qu'elle y trouve son intérêt. Les pouvoirs publics devraient, en conséquence, l'y aider davantage.

La télévision publique est loin d'être restée inactive dans ce domaine.

Son effort a porté sur le développement des serveurs télématiques et téléphoniques, d'abord dans un but d'interactivité avec les programmes diffusés, puis dans un but plus directement commercial; les recettes apportées par ces services n'étant pas négligeables sans atteindre toutefois les performances de TF1.

Il a porté ensuite sur le développement de chaînes thématiques. Mais avec une capacité de financement limité et des partenariats déséquilibrés sur des marchés incertains, les difficultés étaient assurées et la rentabilité de l'investissement compromise (Canal J, Sport2/3, Euronews). Il s'agissait aussi d'action de type promotionnel d'une technologie nouvelle, comme le D2Mac et le format 16/9, avec France Supervision.

Il a porté enfin, et plus récemment, sur l'exploitation des droits dérivés avec la création de France-Télévision Distribution, qui a réalisé, en 1993, un chiffre d'affaires encore modeste de 43 MF (contre 22 MF en 1992), et dégagé un résultat net positif de 6 MF (0,3 MF en 1992).

Ces efforts doivent être poursuivis, développés et multipliés. Telle semble bien la volonté des dirigeants actuels de France-Télévision. Subsiste néanmoins un point d'interrogation: avec quels moyens? En effet, les pouvoirs publics, focalisés sur l'exploitation à court terme, se sont toujours montrés dans l'incapacité de soutenir financièrement les projets, à l'exception de ceux qu'ils imposaient aux sociétés pour promouvoir une technologie française qui, hélas, avait trop souvent du mal à se faire une place sur le marché international, (soit parce qu'elle n'était pas adaptée aux besoins, soit parce qu'elle était trop coûteuse). C'est donc, pour l'essentiel, sur ces propres ressources que France Télévision pourra assurer le financement régulier de son développement, à moins que le Gouvernement, pour une fois, accepte de suivre

les recommandations de votre rapporteur et décide d'accompagner ses efforts.

Les trois objectifs primordiaux de l'effort de développement du groupe sont les suivants:

- valoriser programmes et image: il faut être présent sur une multiplicité de supports complémentaires de la diffusion traditionnelle,

- se procurer des recettes supplémentaires: dans une première étape, viser à l'équilibre des activités de développement, puis s'efforcer, à terme, d'en tirer des marges supplémentaires,

- créer un véritable groupe de sociétés représentant un vaste ensemble d'activités de communication audiovisuelle, apte à faire faire à la concurrence nationale et internationale.

Trois domaines sont activement prospectés.

1. Le développement des chaînes thématiques est un moyen de mieux amortir les programmes diffusés ou diffusables sur les chaînes en clair. Pour ce faire, France-Télévision doit rester active dans les chaînes apparentées comme ARTE, la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, et TV5. Elle doit veiller à mettre au point une politique de coproductions régulières, voire de mise à disposition des antennes régionales pour certaines activités de la Télévision du savoir (opérations exceptionnelles en région, téléchargement de nuit de programmes de formation localisée). Elle doit s'efforcer de conforter le partenariat autour d'Euronews, en y associant, si possible, un opérateur privé qui assurera une part du financement, et donnera plus de cohérence à un projet intéressant et ambitieux, mais géré comme une institution internationale - c'est-à-dire de façon trop coûteuse (la reprise d'Eurosport, chaîne créée comme Euronews au sein de l'UER, est une bonne référence). Elle doit permettre l'émergence de chaînes thématiques nouvelles. Les créneaux "Histoire et fictions françaises" font l'objet de projets avancés avec la SEPT et l'INA.

2. France-Télévision doit aussi se développer dans les deux branches de produits interactifs : les services et programmes interactifs utilisant, soit l'actuel réseau hertzien, soit les futurs réseaux numériques, et la production et l'édition de CD ROM et de CDI. La constitution d'une filiale regroupant 4 partenaires: France Télévision, Hachette, Filipacchi, Thomson TCE et TDF est à l'étude.

3. France Télévision Interactive développerait les projets suivants, sur lesquels il y a déjà un accord des partenaires:

- enrichissement et développement de l'actuel service télétexte de France2,

- Baby Sitter TV: contrôle électronique de l'utilisation de la télévision par les enfants. Cet excellent projet serait une bonne réponse de France Télévision à la préoccupation, récemment exprimée par le CSA, sur la violence à la télévision (1). Votre rapporteur se réjouit de voir que ce concept, imaginé sous la présidence de M. Claude Contamine, voit enfin le jour.

- téléchargement de jeux ou d'informations,

- conception et production de nouvelles émissions interactives,

- nouvelles interfaces pour accès aux chaînes de télévision dans le cadre du numérique (projet AMMIS), etc...

En outre, la production de CDI et de CD ROM, marché prometteur pour les prochaines années, plusieurs projets sont en cours, dont le premier est le CD ROM sur l'histoire du cinéma français, qui est en cours de production et qui devrait voir le jour au printemps 1995 (en coproduction avec Infogrammes et Canal Plus). France 3 a divers projets, en cours de développement. France Télévision peut être coproducteur, producteur ou co-éditeur en apportant compétences de production, droits interactifs et support de promotion et de distribution, selon le cas.

Enfin, il devrait absolument exister un lien fort entre le développement, la diversification et l'activité de la filiale commerciale. Ce sont les efforts de cette dernière qui permettent de valoriser et de rentabiliser pleinement les nouvelles actions entreprises.

La fusion des activités commerciales de France 2 et de France 3, dans une filiale commune, est une condition de réussite primordiale.

France Télévision Distribution, ainsi renforcée et renouvelée, pourrait notablement élargir ses activités au-delà de l'édition vidéographique et de la gestion des droits dérivés:

- édition phonographique,

(1) Voir également le tout récent rapport de M. Christian Boutin, député

- édition et co-édition littéraire,
- édition et distribution, de CDI/CD ROM.

Votre rapporteur estime que ce développement souhaitable suppose que trois conditions soient remplies:

1. le soutien de l'actionnaire, chacune des activités si les coûts de structures sont maîtrisés et les partenariats optimisés, présente un faible risque financier. C'est, d'ailleurs, en assurant à France-Télévision, chaque année, un budget équilibré que les pouvoirs publics lui donneront l'opportunité de réaliser les investissements nécessaires,

2. la maîtrise des droits audiovisuels, afin d'en assurer la valorisation optimale. Pour y parvenir, il importe que les droits soient négociés globalement, et que cette exigence nouvelle, mais essentielle, soit prise en considération systématiquement dans les relations avec les producteurs (qui y trouveront, dans la plupart des cas, leur intérêt puisqu'ils sont aujourd'hui, hormis quelques groupes structurés, dans l'incapacité d'en assurer la valorisation rapide, France-Télévision deviendra un partenaire pour sortir de la jachère),

3. une plus forte coordination au sein du secteur public. Pour y parvenir, France-Télévision doit devenir un actionnaire actif, et donc majoritaire de l'ensemble des chaînes de télévision publique diffusant en France. L'existence de leur personnalité morale doit permettre à l'Etat d'individualiser les allocations de ressources publiques et de s'assurer de leur emploi en fonction des objectifs stratégiques définis. Mais il n'y aura pas de cohérence, ni de diversification véritable, sans centre d'impulsion unique et sans constitution d'un groupe de la télévision publique d'une taille critique suffisante.

F- LE BUDGET 1995: UNE APPRECIATION EN DEMI-TEINTE

1. Le budget de France 2

Le budget de France 2 progresse de 4,1% (+ 188,6 MF) par rapport à la loi de finances initiale pour 1994, et atteint 4783,5 MF.

Cette progression repose, pour 60,5%, sur les ressources publiques qui augmentent de 4,5% et 39,5% sur les ressources propres, dont on escompte un accroissement de 3,5%.

Les objectifs de ressources publicitaires paraissent ambitieux mais devraient pouvoir être atteints, compte tenu de la stabilité de l'audience. Les objectifs de parrainage, qui restent inférieurs aux recettes enregistrées en 1994 d'environ 20 MF, doivent également pouvoir être réalisés, malgré une conjoncture moins favorable en événements sportifs qu'en 1994. Les objectifs de recettes commerciales ont été fixés à un niveau plus réaliste qu'en 1994.

En termes de charges, le budget prend en compte le glissement annuel des charges pour 182,8 MF. Il impose des économies nouvelles à hauteur de 53,4 MF, et propose l'engagement de mesures nouvelles à hauteur de 59,2 MF. Ces mesures portent sur l'enrichissement de la grille de programmes et sur l'utilisation du système NICAM, qui permet d'offrir un son stéréophonique et des canaux multilingues aux téléspectateurs dotés d'un récepteur adéquat. L'objectif est, bien entendu, de développer ce marché.

Votre rapporteur remarque également que France 2 devra rembourser, en février 1995, une tranche de 100 MF du crédit à moyen terme, souscrit en 1993, et qu'il serait prudent qu'elle provisionne une partie des charges afférentes à l'occupation du nouveau siège, quelle que soit la date effective du déménagement.

L'équilibre budgétaire de France 2 reposera donc très largement sur sa capacité à bien maîtriser ses charges, ce qui est indispensable, ou à rechercher des recettes nouvelles sur le marché de la publicité et du parrainage, ce qui risquerait d'avoir des conséquences sur un programme déjà marqué par la concurrence frontale avec TF1, et aurait pour effet de faire perdre à la chaîne sa légitimité de service public.

2. Le budget de France 3

Le budget de France 3 pour 1995 s'établit à 4.837,5 MF, contre 4.530,1 MF en loi de finances initiale pour 1994, soit une progression de 307,4 MF (+ 6,8%).

Les ressources publiques (3.556,6 MF) progressent de 196 MF (146 MF si l'on tient compte de l'affectation annoncée de 50 MF en 1994, par versements d'excédents de redevance pour 1993, entérinée depuis avril par le budget de la chaîne), totalement couvert par une affectation de redevance (3.448,1 MF), alors que le niveau des subventions, en compensation des exonérations de redevance, reste au même niveau qu'en 1994 (208,5 MF).

La prévision de ressources publicitaires a été maintenue sagement au niveau des recettes attendues pour 1994 (880 MF). Malgré l'augmentation de son audience, il est difficile à France 3 d'engranger des recettes supplémentaires importantes. En effet, les

gains d'audience ont essentiellement été réalisés sur des tranches horaires (18-20 heures "*Questions pour un champion*", "*19/20*" englobant les actualités régionales et locales), dans lesquelles les écrans sont déjà surchargés.

En revanche, les prévisions de ressources commerciales, paraissent inaccessibles, compte tenu des réalisations attendues pour 1994. Le chiffre d'affaires du parrainage en 1994 laisse entrevoir une contribution sensible de ce poste à la réalisation de cet objectif. L'existence d'une provision pour aléas de ressources de 13 MF conserve donc son utilité.

Parallèlement, en sus de la reconduction du plan d'économies de 64 MF engagé en 1994, un nouvel effort à hauteur de 17,4 MF est demandé à la société.

L'essentiel des ressources nouvelles est affecté au financement des mesures d'ajustement et de glissement du coût des activités reconduites de 1994, et au financement des effets reports des mesures nouvelles engagées en 1994, notamment du développement des télévisions de proximité. Le solde, estimé à 18,3 MF par les pouvoirs publics, sera consacré au renforcement du programme national.

On notera d'ailleurs que les charges sont sous-estimées par l'absence de prise en compte dans la base de reconduction de 31 MF de charges reconductibles, engagées par le conseil d'administration de France 3 en avril 1994, et des effets, en année pleine, des mesures salariales consenties aux journalistes à l'issue de la grève de septembre pour 2,6 MF. L'inscription d'une provision pour le financement du nouveau siège n'est pas prévue.

Autant dire qu'aucune possibilité réelle de financement d'objectifs nouveaux ne peut être retenue pour l'année 1995. Votre rapporteur s'inquiète d'ailleurs de la probable exécution déficitaire de ce budget, sauf à engranger des recettes de publicité (1) de parrainage plus importantes, dans un contexte moins porteur qu'en 1994, et au risque de dérive sur les programmes ou à assurer une maîtrise sans faille de l'évolution des charges d'exploitation. (ce qui n'est jamais facile pour le secteur de l'information, notamment en année électorale). C'est, bien entendu, cette dernière solution que préconise votre rapporteur. Il regrette cette absence d'évolution de France 3 et ce freinage imposé du développement des éditions locales, au moment où le gouvernement propose, par ailleurs, une politique ambitieuse d'aménagement et de développement du territoire.

(1) *La demande récente d'un écran publicitaire dans l'émission "?" de cette logique*

Incontestablement, le développement des activités régionales de France 3 contribue à cette politique. Il souhaite que cette contradiction soit corrigée lors du prochain budget..

II- LA SEPT-ARTE

A- UNE ORGANISATION COMPLEXE

La Sept-Arte, société anonyme, est membre fondateur avec Arte Deutschland (filiale de l'ARD et de la ZDF), - et à parité avec cette dernière - du GEIE ARTE.

ARTE-GEIE a la responsabilité de l'élaboration de la politique générale de la chaîne, de la grille et de la programmation, ainsi que de la réalisation d'un certain nombre d'émissions (information, magazines, habillage de l'antenne).

La Sept/ARTE et ARTE Deutschland sont des pôles de production de programmes de stock. Elles réalisent ou font réaliser ces programmes sous la responsabilité éditoriale du GEIE ARTE, dont la Conférence des programmes, organisée sur une base paritaire, sélectionne les projets d'émission qui seront mis à l'antenne.

La stratégie d'ARTE-GEIE est déterminée par les membres français (la Sept/ARTE) et allemands (Arte Deutschland). Le budget d'ARTE GEIE est élaboré annuellement en concertation avec la Sept/ARTE et ARTE Deutschland. Le budget est financé par les ressources propres d'ARTE GEIE, et par les contributions des membres fondateurs: ces contributions sont calculées sur une base paritaire.

ARTE GEIE est administrée par un Comité de Gérance constitué d'un président, d'un vice-président, d'un directeur des programmes et d'un directeur de la gestion. Deux gérants sont français, deux sont allemands. Le mandat de l'actuel Comité de gérance arrive à échéance le 31 décembre 1994. Un nouveau Comité de gérance, élu par l'Assemblée générale du 15 juin 1994, administrera ARTE GEIE jusqu'au 31 décembre 1996.

Depuis mars 1993, la RTBF est membre associé du GEIE et constitue également un pôle d'apport de programmes. Elle a voix consultative dans les organes délibérants du GEIE.

B- UN BUDGET IMPORTANT

1. Le financement de la part française (SEPT)

Avec un budget de l'ordre du milliard de F., Arte reste une chaîne coûteuse pour le contribuable français, compte tenu de son format et de son audience.

a) les ressources

Les ressources de la SEPT ont pratiquement doublé en deux ans, passant de 539,7 MF en 1992 à 1.006,3 MF en 1994.

Evolution des ressources de la Sept-ARTE depuis 1992

(en millions de francs)

	1992 LFI	1992 Exécution	1993 LFI	1993 Exécution	1994 LFI	1994 PLF
Redevance	364,4	364,4	218,9	220	486,2	374,5
Dotations budgétaires <i>dont:</i>	159,3	369,3	14,6	14,8	511,1	465,4
- remboursement d'exonération de redevance chapitre 46-01: services généraux du Premier ministre	9,3	9,3 + 160 (décret d'avance ratifié par LFR)	14,6		511,1	458,4
-ministère des affaires étrangères chapitre 42-10: Action culturelle et aide au développement						7
- charges communes chapitre 54-90: dotations en capital des entreprises publiques	150	150 + 50	0		0	
Recettes de privatisation Compte d'affectation spéciale cession de titres du secteur public			734,5	734	0	96
Total ressources publiques	523,7	778,2	968	968,8	997,3	935,9
Autres	16	16,6	9	13	9	32,1
TOTAL	539,7	794,8	977	981,9	1.006,3	968

Les ressources publiques contribuent, bon an mal an, à plus de 96% du financement de la SEPT. Leur structure est encore mal stabilisée puisque le recours à la redevance, aux subventions d'exploitation (via le chapitre 46.01 des services généraux du Premier ministre, au titre du remboursement des exonérations de redevance), et au compte d'affectation spéciale: émission de titres du secteur public, est variable selon les projets de loi de finances.

(en %)

	1992	1993	1994	1995
Redevance	69,6	22,6	48,8	40
Dotations budgétaires	30,4	1,5	51,2	49,7
Recettes de privatisation		75,9		10,3

Cette instabilité dénote largement le "bricolage budgétaire" qui préside à l'élaboration de son budget, et recourt à tous les ajustements et dosages possibles, pour couvrir les charges croissantes de cette société. Elle n'accroît cependant pas la lisibilité des comptes de la société.

Les ressources propres sont extrêmement faibles. Elles relèvent de l'anecdote heureuse, lorsque la filiale cinéma apporte les recettes exceptionnelles d'un film à succès comme "*Les nuits fauves*"; malheureuse, lorsque la filiale vidéo affiche un déficit comptable égal à 10% d'un chiffre d'affaires, peu élevé, il est vrai, de 10,1 MF, ou lorsque Arte ne parvient pas à recueillir le soutien d'une seule entreprise à travers le club de mécènes qu'elle s'efforce de constituer. Dès lors, afficher 32,1 MF de recettes propres, dont 24,1 MF de recettes commerciales en prévision budgétaire pour 1995 (4 MF réalisés en 1994) relève du bouclage artificiel. La société sera obligée, si elle est prudente, de provisionner 20 MF pour pallier la probable moins value de recettes. Il eût été plus sincère, pour la représentation nationale, d'annoncer un budget en équilibre à 948 MF, ou un budget en déficit de 20 MF!

b) Les charges

L'examen des comptes de l'exercice 1993 montre l'insuffisante maîtrise, par la SEPT, des charges de personnel et des dépenses de communication. Les effectifs permanents sont, aujourd'hui, de 145,5 emplois. Si les prévisions d'exécution, pour 1994, montrent un redressement sur le premier point, ils font

ressortir une forte dérive sur le second. Le budget de communication de la Sept a quasiment doublé entre 1993 et 1994, sans résultat tangible au niveau de l'audience.

**Evolution des charges de fonctionnement
et leurs perspectives d'évolution depuis 1992**

(en millions de francs)

	1992 Réalizations	1993 Réalizations	1994 Prévisions	1995
Personnel	47,0	52,6	54,1	
Administration générale + immeubles	30,8	31,0	29,1	
Vérification/Archivage	4,2	4,2	5,4	
Sous-total	82,0	87,8	88,6	91,0
Communication	23,0	19,6	38,6	28,6
Diffusion	56,4	134,6	151,0	109,0
TOTAL	161,4	242,0	278,2	228,6

Les frais de diffusion ont progressé régulièrement depuis la décision de passage à la diffusion hertzienne sur le cinquième réseau en 1992. Le partage du réseau avec la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, va cependant permettre une économie sensible dès 1995 (- 42 MF).

Des économies pourraient être réalisées à la lecture du budget fonctionnel (1) sur le budget de programmes, grâce à la constitution du GIE avec la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi. Ce GIE, dont la constitution a été énergiquement sollicitée par les autorités de tutelle, a pour objet, outre la fonction de seul mandataire pour la signature de l'accord de diffusion avec TDF, de mettre en commun des moyens concernant les achats de droits, la gestion des stocks de programmes, la communication et les coproductions. La cohabitation sur le même réseau n'est pas une garantie de succès de ce rapprochement. Votre rapporteur pose la question de savoir s'il est vraiment souhaitable, en matière de programmes et de communication, tant les concepts paraissent éloignés; sauf à réinventer Arte, ce qui est bien sûr possible.

(1) fascicule budgétaire, p. 103

Enfin, la cotisation au GEIE Arte progresse rapidement (+ 14,6%), passant de 224,4 MF en 1994 à 257 MF en 1995. Cette augmentation s'explique par:

- des ajustements techniques: réévaluation de la taxe professionnelle et des versements aux sociétés d'auteurs, incidence de la diffusion, en année pleine, du magazine quotidien,
- les glissements des dépenses de personnel, de diffusion et de programmes,
- le remplacement de la diffusion sur TDF1 par le satellite Eutelsat.

Cet accroissement de la cotisation, qui constitue une dépense obligatoire pour la SEPT, et qui est décidé par une instance internationale obéissant au droit international et au droit européen, invite à la réflexion sur le fonctionnement du système ARTE. Cette instance est composée de représentants des sociétés. Sans doute trois membres de l'administration française siègent-ils à l'assemblée générale d'Arte. Mais, comme le fait judicieusement remarquer dans son référé - en date du 9 février 1993 -, le Procureur général près la Cour des Comptes, ils n'y représentent pas l'Etat. Le règlement communautaire relatif à ces groupements a, en effet, laissé une autonomie d'action très large aux parties. Celle-ci est confirmée par l'article premier du traité du 2 octobre 1990. On peut alors imaginer la dérive qui consisterait à faire assumer, par le GEIE, une part croissante de charges, sans que, ni l'Etat français qui finance à plus de 95% la part française, ni l'assemblée des Länder, puissent intervenir directement.

c) Esquisse d'un budget consolidé de la SEPT/ARTE

Si l'on répartit la cotisation au GEIE entre les différents postes du budget du groupement, le budget consolidé de la SEPT peut ainsi être évalué:

	1992	1993	1994
Diffusion	72,1 7,51 %	151,5 15,51 %	172,8 17,17 %
Programmes	557,4 70,35 %	665,6 68,13 %	654 64,9 %
Hors programmes	162,8 20,55 %	159,9 16,37 %	179,5 17,83 %
Total	792,3	977	1.006,3

Le tableau met en évidence la part croissante de frais de structures et de diffusion, par rapport aux charges de programmes.

Les marges d'économies sur les frais de diffusion seront largement exploitées, grâce à l'arrivée d'un nouveau diffuseur sur le cinquième réseau qui va en partager les coûts, et par la constitution du GIE qui permet d'obtenir des conditions tarifaires plus intéressantes de TDF. L'abandon de TDF1/TDF2 a été longtemps différé pour permettre la transmission des programmes, en version française, à certaines télévisions d'Europe centrale et orientale. Elle sera effective en 1995, mais n'apportera aucune économie puisqu'une diffusion plus efficiente sur Eutelsat et Astra a été décidée.

Des économies sont, en revanche, possibles pour diminuer le coût d'approvisionnement de la grille d'ARTE, par la maîtrise des horaires de diffusion (indispensable d'ailleurs pour permettre le démarrage précis du téléchargement de programmes de la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi), l'association de partenaires tiers, l'exploitation optimale des accords avec les pays de l'Est, l'augmentation du taux des rediffusions (ce qui n'aurait pas d'inconvénients graves, compte tenu de l'audience actuelle), l'accroissement de la part des achats dans l'approvisionnement, le développement des coproductions.

Sur les dépenses hors programmes, les marges d'économie dépendent, pour partie, de la maîtrise des coûts de structure du GEIE, mais aussi de la maîtrise des charges de personnel et de communication de la SEPT. Le budget en baisse de la SEPT, pour 1995, devrait être un puissant facteur de recherche d'économies par la société.

2. Le budget du GEIE ARTE

Pour 1993, le GEIE a bénéficié d'un budget de 444 MF. Ce budget a été porté à 484,4 MF pour 1994, soit un accroissement de 9%. Ce taux d'accroissement devrait être maintenu en 1995, si l'on en juge par l'augmentation de la contribution des membres qui représente 95% des ressources du GEIE. Les ressources propres sont insignifiantes. Aucun accord n'a été conclu avec d'autres diffuseurs européens pour permettre un élargissement de la diffusion d'ARTE et une répartition équitable des charges. L'accord avec la RTBF, mis en avant pour montrer les capacités d'extension paneuropéennes d'ARTE, relève de l'anecdote. D'ailleurs sur la demande du partenaire belge, ce contrat d'association a été remodelé et ne prévoit plus d'apports financiers directs au GEIE.

La contribution des membres est répartie équitablement entre la SEPT et ARTE Deutschland. Toutefois, ce principe de parité n'est pas appliqué pour la refacturation des droits. La SEPT supporte 61,5% de la charge (22,5 MF), et ARTE Deutschland 38,5%, en raison du système de droits applicables dans chaque Etat.

Plus inquiétant est l'accroissement régulier des charges, et plus particulièrement des frais de personnel, +20,4% en 1994. Le GEIE emploie à Strasbourg 224 personnes. Le rapport du contrôleur de gestion allemand, qui est abondamment cité dans le rapport de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale (1) met en lumière ces dérives.

S'agissant d'un organisme binational, les mécanismes de contrôle et d'audit extérieur, commandités par l'Etat, pourtant principal pourvoyeur du financement, semblent inopérants. Ni la Cour des comptes, ni l'Inspection générale des finances ne semblent habilitées pour apporter un regard sur son fonctionnement.

3. La nébuleuse ARTE

La complexité s'accroît, lorsqu'à juste titre, votre rapporteur souhaite comparer la participation de la France et celle de l'Allemagne au fonctionnement d'ensemble du système ARTE.

Il est extrêmement difficile d'obtenir, via la SEPT, des éléments sur le budget d'ARTE Deutschland. Cette société bénéficie d'un budget voté pour 5 ans de 210 MDM, soit 714 MF annuels pour la

(1) voir Assemblée nationale n°1560, annexe n°10, p. 56 et s.

période 1992-1996. La différence s'explique, pour partie, par le fait qu'ARTE est diffusée sur le câble en Allemagne pour un coût évalué à 69,5 MF (englobant la diffusion sur les réseaux câblés et la location du satellite Kopernikus), alors que la diffusion hertzienne en France coûte 109 MF, et par le régime de refacturation des droits audiovisuels qui pénalise la SEPT (22,5 MF contre 14 MF à ARTE Deutschland). En effet, si le droit allemand est constant, le droit français à acquérir, pour le cinquième réseau, est environ 50% supérieur à celui acquis pour le câble et le réseau multivilles.

Reste une différence de 200 MF, qui représente le coût de structure de la SEPT et son mode d'investissement en production.

C DES COÛTS DE DIFFUSION TROP ÉLEVÉS EN FRANCE

Votre rapporteur rappelle que le Traité sur la chaîne culturelle européenne, signé le 2 octobre 1990, a confié la diffusion des programmes, sur le territoire des deux États, au satellite TDF. Mais cet engagement a paru très vite hors d'atteinte, en raison de la rareté des équipements de réception et des pannes survenues sur plusieurs canaux privant le bouquet de programmes d'éléments essentiels. Ainsi, les vicissitudes de la radiodiffusion directe ont-elles entraîné une modification de la loi de 1986, attribuant à la SEPT, après le retrait de la Cinq, un réseau hertzien de couverture nationale excédant l'obligation bilatérale de réception équilibrée, que le recours au réseau multivilles aurait permis de satisfaire. Fin 1993, ARTE pouvait être captée par 17 millions de foyers en France, et 12 millions en Allemagne. Sans doute, le taux d'initialisation des réseaux câblés d'Allemagne permet-il d'atteindre environ 14 millions de foyers, mais le plan d'extension du cinquième réseau, pour permettre une réception plus large de la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, maintiendra, de fait, et pendant encore quelques années, une différence en faveur de la France. En 1995, le cinquième réseau devrait desservir 82 à 83% de la population française, soit 19 millions de foyers (1).

Ce choix a un coût qui excède largement les charges de diffusion. L'influence sur le coût des programmes n'est pas négligeable: droits audiovisuels plus coûteux, choix de programmation différents, difficultés d'adaptation d'un stock

(1) *La diffusion par satellite va être reprise en Allemagne, à partir probablement d'Astra, pour permettre aux habitants des Länder de la partie orientale de recevoir l'ensemble des programmes de langue allemande (y compris Arte).*

de droits acquis pour le câble, le satellite ou le réseau multivilles au nouveau mode de diffusion, perte de valeur de ce stock par l'inutilisation de droits pour lesquels l'extension à la couverture hertzienne n'a pu être obtenue.

Le montant du surcoût peut être estimé entre 410 et 502,2 MF selon les estimations.

Malgré l'économie que permet de réaliser le partage du cinquième réseau avec la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, - les charges techniques de diffusion versées à TDF (1) passent de 151MF en 1994 à 109MF en 1995 -, la diffusion hertzienne d'ARTE reste coûteuse, compte tenu de l'audience de la chaîne.

Il reste que, sous réserve d'un examen conjoint entre la partie française et la partie allemande (l'assemblée des présidents des Länder) à l'occasion de la révision du traité, on imagine mal un retour d'ARTE sur le câble en France (1,5 M de foyers raccordés, 1 M d'abonnés). Ce retour poserait un problème juridique, eu égard aux stipulations de l'article 2 du Traité inter-étatique, et de la déclaration annexée à l'initiative de la partie française:

Article 2: "Le programme sera diffusé par le satellite de radiodiffusion TDF. Les Etats contractants s'efforcent, en outre, en fournissant des moyens complémentaires de diffusion, de parvenir à une capacité de réception aussi équilibrée que possible".

Déclaration française: "Le gouvernement français veillera, dans la mesure de ses possibilités, à mettre à disposition des moyens de diffusion complémentaires pour la chaîne, aussi longtemps que sa capacité effective de réception par les foyers en France ne reste pas nettement inférieure à la capacité de réception de cette chaîne par les foyers allemands".

Au rythme de progression du nombre d'abonnés au câble en France, cet engagement est une véritable concession perpétuelle! On mesure par cela, la grande "sagesse" de négociation du Gouvernement français de l'époque!

La diffusion, sur le même réseau, d'une autre chaîne publique, ne fait d'ailleurs que conforter la place d'ARTE, sauf à imaginer une restructuration plus profonde du secteur public, car il n'y a ni obligation, ni fatalité pour l'Etat, à occuper les réseaux disponibles. En effet, le retour d'ARTE sur le câble conduirait,

(1) *L'accord passé entre le GEIE, constitué par la Sept et la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi permettra probablement de stabiliser les relations contractuelles avec TDF*

immanquablement et à juste titre, TDF à reporter sur la Télévision du savoir, de la formation et l'emploi, la charge des frais fixes, actuellement supportée par ARTE.

L'économie réalisée ne serait toutefois pas négligeable, de l'ordre de 300 MF, mais en contrepartie, elle risque d'avoir des conséquences sur les relations avec les partenaires allemands, et de provoquer des difficultés sérieuses pour les producteurs délégués prestataires de la SEPT.

D- DES MODALITÉS D'INVESTISSEMENT ET D'AMORTISSEMENT DES PROGRAMMES NON OPTIMISÉES

Par rapport à la structure mise en place en Allemagne, où ARTE est l'émanation des chaînes publiques d'ARD et de ZDF, la France a décidé la création d'une société d'édition autonome. La participation importante de France 3 au capital de celle-ci est dépourvue de toute signification, car cette société ne joue qu'un rôle de porteur passif. Les décisions, - comme c'est malheureusement la règle dans le secteur public de l'audiovisuel -, sont prises dans le dialogue entre le président ou le directeur général, et les autorités de tutelle (SJTI, direction du Budget). Les conseils d'administration ou de surveillance n'ont aucun pouvoir véritable.

Ce choix a pour conséquence une politique éditoriale autonome de la SEPT, qui ne tient pas compte des possibilités de rediffusion sur les autres chaînes publiques, ce qui limite les possibilités de coproduction avec les sociétés de France Télévision.

Entre 1991 et 1993, le volume des coproductions de fiction avec France2 et France3 a été de 58 heures, soit environ 15% du volume des coproductions engagées. Il a été de 25 heures en 1994. Dans le domaine des spectacles, 7 heures de coproductions ont été réalisées avec France3. La tendance est donc à l'accroissement des coproductions avec France Télévision, mais il ne s'agit ni d'une politique systématique, ni de résultats à la hauteur des engagements pris par le gouvernement auprès du Sénat en décembre 1993, et confirmées par lettres du Ministre aux présidents des deux sociétés.

Cette politique d'investissement et d'amortissement des programmes pourrait encore être optimisée. Ce rapprochement paraîtrait plus judicieux que le rapprochement suscité avec la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, dont la ligne éditoriale paraît plus éloignée. En outre, il conduirait peut être ARTE à rencontrer, enfin, un public

désireux de se cultiver, mais qui est souvent rebuté par le caractère intello-mondain d'ARTE, et qui ne goûte guère aux provocations d'une avant-garde qui marche à reculons., tout en s'imaginant benoîtement qu'elle représente la culture.

E- UNE AUDIENCE CONFIDENTIELLE

Le public potentiel d'ARTE, en France, comme en Allemagne, est important.

Plus de 35 millions de foyers (soit à peu près 70 millions de téléspectateurs) peuvent capter les programmes d'ARTE: 17 millions en France, 14 millions en Allemagne, 3,7 millions en Belgique francophone et flamande, et plus de 1 million de foyers en Suisse, en Autriche (Vienne), et au Luxembourg.

En France, sur les 17 millions de foyers (80% de l'ensemble des foyers équipés d'un téléviseur) peuvent recevoir ARTE, mais seulement 14,5 millions déclarent recevoir la chaîne dans de bonnes conditions techniques. C'est dans les régions de l'est de la France, notamment les régions frontalières avec l'Allemagne, que le potentiel technique de réception est le plus faible.

En Allemagne, 44% des foyers (soit plus de 14 millions de foyers), équipés d'un téléviseur, peuvent recevoir ARTE. La chaîne peut être captée par 70% des foyers câblés et par seulement 3% des foyers équipés d'une antenne parabolique.

L'audience d'ARTE en France reste confidentielle. Elle se situe entre 1,5 et 2,5% de part de marché sur les foyers initialisés. En d'autres termes, elle se situe entre 250.000 et 400.000 foyers. Il y a toujours plus de téléspectateurs devant les programmes cryptés de Canal Plus que devant les programmes, en clair, d'ARTE. L'évolution de la programmation (films grand public, magazines...) a élargi un peu le public d'ARTE. Plus que le contenu de bonne qualité de certaines émissions d'ARTE, ce qui, semble-t-il, rebute le public, c'est le rythme, le pédantisme et le goût prononcé de la provocation qui caractérisent la ligne éditoriale de la chaîne qui, en définitive, exclut plus qu'elle ne rassemble: c'est un comble pour qui veut représenter la culture. Sans doute, ne peut-on pas juger des performances d'Arte à la seule lumière de son audience. Mais il serait tout aussi indispensable de ne pas en tenir compte, surtout pour une chaîne financée à 95% par les contribuables/citoyens/téléspectateurs.

Les chiffres sont clairs. Il n'est besoin d'autre commentaire que celui de constater qu'ARTE n'a pas, après deux

années complètes de diffusion, su trouver son public. Il ne sert à rien de refuser de se servir du thermomètre, ou d'inventer d'autres instruments de mesures, comme s'y complaisent certains. D'ailleurs, le même insuccès se retrouve outre-Rhin.

On observe, en effet, la même tendance. Le redressement de l'audience d'ARTE - en Allemagne -, dont la part de marché est passée de 0,3% à 0,7%, qualifié de véritable décollage par ses dirigeants, est essentiellement dû à la disparition de Eins Plus, la chaîne culturelle d'ARD.

F- UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE LIMITE

Votre rapporteur a eu l'occasion de souligner, - comme la Cour des Comptes et l'Inspection générale des Finances -, les difficultés d'accéder aux comptes du GEIE, et plus encore d'ARTE-Deutschland, ce qui ne favorise pas un examen objectif du fonctionnement de la partie française.

Le contrôle parlementaire est inefficace.

En effet, malgré l'importance de la contribution de la SEPT au GEIE (plus du quart de son budget en 1995), et malgré les dérives des coûts de structure du GEIE, observés depuis 1993, il n'est possible, ni aux corps d'inspection nationaux, ni aux organes publics de contrôle des comptes, ni au CSA, ni aux rapporteurs spéciaux des commissions parlementaires des finances, de procéder une analyse sur la gestion et le mode de fonctionnement du groupement. Celui-ci, en vertu du Traité inter-étatique relatif à la chaîne culturelle européenne, signé le 2 octobre 1990 par le gouvernement français et un certain nombre de Länder allemands, n'est soumis à aucun autre contrôle que celui de ses membres constitutifs.

Or, ce groupement est financé, bien qu'indirectement, il est vrai, à 95% par de l'argent public versé par les contribuables allemands et français. Ce privilège est scandaleux. Il constitue une atteinte à la démocratie et renforce la critique sur l'eurocratie!

G- REINVENTER ARTE

Les analyses effectuées montrent, à l'évidence, les difficultés de cette chaîne et sa faible légitimité. Il serait grand temps de mettre fin au gaspillage.

L'alternative est la suivante:

- ou bien la France dénonce son engagement. L'article 6 du **Traité** prévoit qu'au terme d'une période de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du présent traité, tout Etat signataire est libre de résilier, par écrit, le présent **Traité**. La loi autorisant la ratification du **Traité** ayant été promulguée le 25 juin 1991, la France est, depuis le 25 juin 1994, en mesure de dénoncer ce **Traité**. On mesure néanmoins les implications diplomatiques d'un acte unilatéral.

- ou bien la France profite de cette capacité pour inviter ses partenaires allemands, qui doivent d'ailleurs faire, au niveau politique, les mêmes analyses, compte tenu du faible succès d'ARTE auprès des téléspectateurs allemands, à dresser un bilan conjoint de l'exploitation de la chaîne culturelle européenne et à en tirer toutes les conséquences.

Votre rapporteur a essayé de définir quelques grands principes qui permettraient de donner plus d'efficacité à ce projet.

1. Arte, filiale de France Télévision

Comme le fait judicieusement remarquer le Procureur général près la Cour des Comptes, dans le référé du 9 février 1993: *"les partenaires allemands du GEIE n'ont pas créé une chaîne publique nouvelle, mais recherchent, au contraire, dans leur contribution à la production et à la programmation, une synergie entre deux organismes préexistants, ARD et ZDF, de la même manière que la détention, par la société France 3, de 45% du capital, avait répondu à la volonté, attestée par les débats parlementaires relatifs à la loi du 30 septembre 1986, de confier à terme la mise en oeuvre de la chaîne culturelle à cet actionnaire principal"*. Ces observations étaient, du reste, partagées par la commission Campet.

Votre rapporteur propose que les conséquences en soient tirées dès à présent, et que la SEPT/ARTE devienne la filiale commune de France2 et France 3, et que les dirigeants en soient nommés par le conseil d'administration. Trois avantages en résulteraient immédiatement:

- limitation des coûts de structures, nombre des tâches logistiques pouvant être réintégrées au sein des sociétés-mères,

- limitation des investissements en production et des achats par une politique de multidiffusion sur les trois réseaux,

- garantie d'une évolution de la ligne éditoriale d'ARTE, privilégiant l'accès du plus grand nombre aux programmes culturels.

Cette simple restructuration permettrait de réaliser au moins 200 MF d'économies.

Elle permettrait également le développement plus aisé de chaînes thématiques destinées à une diffusion, par câble, en y associant, le cas échéant, d'autres partenaires français (INA), ou étrangers, publics ou privés. Outre l'accroissement de la capacité de choix des téléspectateurs, ces chaînes permettent un meilleur amortissement des programmes pour un coût qui resterait limité.

2. Elargir la diffusion d'Arte en Europe et favoriser l'association d'autres partenaires

Il est clair que l'évolution vers l'extension du traité franco-allemand demeure bloquée, en dépit de tous les effets d'annonces. Aucun partenaire n'a souhaité entrer dans le GEIE. La plupart se contente d'accords de coproduction et de diffusion partielle des programmes (RTBF, RTVE). Il serait intéressant de connaître les raisons de ce faible enthousiasme. Le concept même des programmes et les résultats faibles, en terme d'images et d'audience, freinent incontestablement les ardeurs des partenaires potentiels.

Pour autant, ces accords ne sont pas à négliger pour réduire les coûts d'approvisionnement en programmes. L'apport de la RTBF (50 heures de programmes) pouvait ainsi être analysé comme une économie sur les coûts d'approvisionnement de la grille par chacun des partenaires (de l'ordre de 15 MF). Il est regrettable que les difficultés financières de la RTBF aient conduit à sa renégociation dans des termes moins favorables à ARTE. Des contacts ont lieu avec la SSR et la TSR (Suisse), l'ORF (Autriche), la RTVE (Espagne), la RAI (Italie) depuis plusieurs années. Il serait utile qu'ils soient concrétisés. La renégociation du Traité pourrait être une occasion de relance.

En outre, la logique politique et économique incite à l'élargissement de la diffusion d'ARTE. A la fin de 1994, ARTE était susceptible d'être captée par environ 35 millions de foyers en Europe. Sa diffusion à partir de 1995 sur le satellite Eutelsat (et sans doute Astra pour la version allemande) devrait permettre d'accroître la reprise par les réseaux câblés en Europe, mais aussi un accroissement de la réception directe.

La somme versée par les câblo-opérateurs en Belgique, en Suisse et au Luxembourg, est évalué à 10 MF pour 1995. Elle constitue une ressource propre du GEIE.

Certains programmes de la Sept/ARTE sont repris au terme d'accords de coopération, signés depuis 1990 par certaines télévisions d'Europe centrale et orientale, avec, en contrepartie, un droit d'usage, par la société, d'images d'archives de ces pays. La valorisation de ces droits n'est pas nulle. Mais elle pourrait, dans la même logique que les accords d'association, contribuer davantage à l'approvisionnement de la grille et à l'abaissement des coûts afférents. La SEPT bénéficie également, à ce titre, d'une aide du ministère des Affaires étrangères (7 MF prévus en 1995). Les télévisions concernées reçoivent le programme, opèrent une sélection et rediffusent sur leurs réseaux hertziens, en différé, avec un sous-titrage. Il en va de même pour une chaîne mexicaine (Canal22).

Votre rapporteur estime également que davantage de programmes pourraient être fournis à RFO pour diffusion dans les DOM-TOM, et à CFI et TV5 pour leurs diffusions internationales. Tout élargissement de la diffusion constitue un meilleur amortissement des productions.

Il serait également intéressant d'explorer, avec la partie allemande, les modalités d'actions communes en direction des pays étrangers. Actuellement, chaque membre du GEIE joue sa propre carte dans ses bassins linguistiques de prédilection, ce qui constitue un appauvrissement de l'action menée.

3. Revoir le concept des programmes: rendre la culture accessible à tous, rassembler et non exclure

Les résultats d'audience, en France comme en Allemagne, montrent l'échec de la ligne éditoriale. La renégociation du traité devrait en tirer les conséquences et s'opérer sur la base d'un audit conjoint. Votre rapporteur estime que la partie française devrait faire valoir, à cette occasion, l'intérêt d'une plus grande ouverture des programmes d'ARTE, et lui fixer comme objectif un élargissement de l'accès à la culture européenne du plus grand nombre des citoyens des deux pays, et au-delà de ceux des pays membres ou associés à l'Union européenne.

A défaut, il importera d'en tirer les conséquences. Lorsqu'il n'y a pas d'accords sur les principes, il ne peut y avoir d'*affectio societatis*. Contrairement à ce que prétendent les agitateurs de symbole, si l'on sait éviter toute dramatisation excessive, la coopération franco-allemande y survivra. Peut-être même s'en trouvera-t-elle renforcée, car c'est en examinant dans la sérénité, et en confiance, avec ses partenaires, les situations telles qu'elles se présentent, et non en multipliant les

faux-semblants, que l'on construit des relations solides et durables.

Votre rapporteur veut voir dans la stratégie de programmes plus offensive annoncée récemment par M. Jérôme Clément, l'annonce, non d'un repentir sincère mais au moins d'un souhait de réconciliation avec... le public. Acceptons-en l'augure.

4. Diffusion sur le cinquième réseau ou diffusion en soirées thématiques sur France3 et RFO, et en complément sur le câble

Si ces objectifs étaient acceptés par les responsables et les pouvoirs publics des deux pays, une période d'observations de deux ans devrait être prévue dans l'accord, pour décider s'il convient, ou non, de renoncer à la diffusion hertzienne sur un canal particulier en France, ou s'il est préférable de revenir à la diffusion sur le câble et le satellite avec des fenêtres thématiques régulières sur France 3. La modification de la structure de la SEPT (France Télévision devenant majoritaire) le permettrait plus aisément qu'entre 1990 et 1992.

5. Inventer le contrôle parlementaire conjoint

Il serait indispensable, s'agissant d'une organisation financée quasi-exclusivement par des ressources publiques, que la transparence de la gestion soit totale. Votre rapporteur souhaite que la renégociation du traité soit l'occasion d'y inscrire des modalités de contrôle auxquelles le Parlement français et l'Assemblée des Länder devraient être associés.

Dès à présent, il propose de se rapprocher de l'Assemblée des Länder (compétents en matière de politique audiovisuelle dans l'Etat fédéral allemand), afin d'envisager la constitution d'une mission d'information commune franco-allemande, qui pourrait recenser les difficultés, identifier les points de divergences et proposer des objectifs de réorientation de ce projet franco-allemand.

En jetant ainsi les bases d'un contrôle parlementaire commun, sur un cas concret, l'Europe progressera vers la démocratie, au lieu d'inventer des structures technocratiques nouvelles, sans contrôle véritable des élus nationaux qui sont sollicités, chaque année, pour apporter des ressources nouvelles à leur fonctionnement.

III- LA TELEVISION DU SAVOIR, DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI

La mise en place d'une quatrième chaîne publique consacrée au domaine du savoir, de la formation et de l'emploi est la véritable nouveauté du budget de l'audiovisuel public pour 1995. La décision de créer ce quatrième programme résulte de la loi du 1er février 1994. Son démarrage est prévu le 13 décembre 1994.

A quelques jours de ce lancement, et malgré l'intense campagne de promotion et de relations publiques entreprise par ses dirigeants, nombre d'incertitudes demeurent, sur le contenu des programmes qui seront diffusés, sur leur qualité, sur leur adaptation au public, sur leur complémentarité avec ceux diffusés par les autres chaînes publiques... Cette situation n'est pas complètement anormale. Il conviendra de juger sur pièces. Elle résulte de la précipitation dans laquelle s'effectue le lancement de la chaîne et de sa brusque accélération, ce qui n'est pas sans risque pour l'accueil qui lui sera fait, sur sa ligne éditoriale et sur son évolution.

En revanche, cette précipitation est beaucoup plus inquiétante lorsqu'elle touche la mise en oeuvre des structures, l'élaboration du budget et son exécution.

A- UN PROCESSUS ACCELERE DE CREATION

Les télévisions éducatives ont connu, dans les années soixante, un développement remarquable dans plusieurs pays. Tel est l'un des constats dressés par la mission d'information du Sénat sur la télévision éducative.

Une seconde vague s'est développée à partir de 1980. Se sont ajoutés aux programmes scolaires, des programmes d'accès au savoir, destinés à d'autres publics, et tout particulièrement aux adultes, qu'il s'agisse de formations universitaires - dont l'Open University britannique constitue à la fois l'inspiratrice et le modèle -, ou de formations continues.

En revanche, au cours de cette période, les émissions éducatives ont pratiquement disparu en France des chaînes généralistes, y compris des télévisions publiques, dont la triple mission, confiée par le législateur, est pourtant bien d'informer, distraire et éduquer. Cette carence, ressentie par les pouvoirs publics, devait être comblée; un projet de chaîne éducative fut donc mis en chantier.

La conception d'un tel projet, consensuel s'il en est, mérite qu'on y consacre du temps. Si le fondement d'une télévision éducative moderne a pu être élaboré dans le dialogue et la sérénité par la mission sénatoriale d'information sur la télévision éducative, présidée par M. Pierre Laffitte, dont le rapporteur était M. René Trégouët, en revanche la réappropriation du dossier par l'exécutif conduit à une accélération qui n'est pas exempte de tout risque.

1. Une réflexion parlementaire approfondie

Les propositions du rapport, rendu public à l'automne 1993, ont été incontestablement marquées par trois préoccupations très actuelles, qui ne se situent pas en marge de l'objectif principal, et qui donnent, au contraire, son originalité au projet français de télévision éducative:

1. l'existence d'un chômage important. Les chaînes éducatives étrangères sont nées en période de croissance économique forte, leur préoccupation a été de s'adresser à des publics ciblés dans le cadre de cursus établis (scolarité, formation professionnelle, apprentissage). Elle se devait, en France, d'être, pour les demandeurs d'emploi, une possibilité d'ouverture et de réinsertion sociale et professionnelle, d'où une vocation informatrice autant que formatrice.

2. le risque de fracture sociale fondé sur les phénomènes d'exclusion, de pauvreté, et de précarité, et révélé par les actes de violence urbaine, (mal des banlieues). La nouvelle chaîne devait être un instrument d'insertion sociale et de réapprentissage de la citoyenneté. Elle ne pouvait, dès lors, utiliser un support minoritaire et payant (comme le câble en France), ce qui poussait au choix de la diffusion hertzienne sur une partie inoccupée du cinquième réseau disponible depuis l'échec de La Cinq.

3. la perspective de développement de nouveaux services reposant sur les technologies numériques et susceptibles d'être distribués par les "autoroutes de l'information". Le développement d'un secteur industriel puissant à la veille de l'ouverture de ces marchés nouveaux est un enjeu économique, mais aussi culturel.

La mission sénatoriale insistait sur le caractère indispensable de l'assistance pédagogique, et sur le concours qui devait être demandé au Ministère de l'Éducation Nationale.

Enfin, elle préconisait la mise en place d'un système ouvert et multimédias. Pour elle, la méthode d'accès au savoir par l'audiovisuel devrait s'organiser à partir de "*trois fenêtres*":

. *la première fenêtre* permettrait le passage d'annonces de programmes sur les chaînes hertziennes nationales - publiques et privées - durant une période limitée à 3 mn par jour à une heure régulière de grande écoute. Ces annonces sensibiliseraient un public qui ne choisirait pas *a priori* de regarder une chaîne spécifiquement éducative.

. une programmation d'accès au savoir diffusée sur le cinquième réseau hertzien, et sur le troisième, pour la dimension régionale, constituerait *la seconde fenêtre*. Il s'agirait de programmes d'éducation et de formation relevant de missions de service public (lutte contre l'illettrisme, intégration, information sur les formations et les métiers, formation à l'usage des médias, vie quotidienne, instruction civique, émissions grand public de découverte....).

. enfin, des programmes ayant un contenu pédagogique incontestable, seraient diffusés et joueraient le rôle de produits d'appel en ouvrant, aux téléspectateurs, la possibilité de se diriger vers d'autres réseaux assurant des enseignements plus spécialisés. Ces réseaux pourraient prendre la forme de chaînes câblées, de chaînes diffusées par satellite, ou encore, de systèmes de télécommunications; ils constitueraient ainsi *la troisième fenêtre* d'ouverture vers le savoir.

2. L'influence pernicieuse de l'agenda politique

Le mercredi 25 août 1993, M. Edouard Balladur, Premier ministre déclarait: *"Dans le secteur audiovisuel, le gouvernement a décidé le lancement d'une télévision de la connaissance et de la formation. La télévision a un grand rôle à jouer en faveur de l'éducation, de la formation, de la culture, mais aussi de façon plus générale, pour favoriser les liens sociaux; c'est un domaine où la France a beaucoup de retard, notamment par rapport à la Grande-Bretagne"*.

De plus, le chef du Gouvernement précisait que: *"le ministre de la Communication est chargé, en étroite liaison avec ses collègues de l'Education nationale et du Travail, de mettre en oeuvre la préfiguration de cette chaîne qui diffusera, à partir de l'automne 1994, des programmes éducatifs sur la partie diurne du 5ème réseau hertzien, déjà occupé en soirée par La Sept-Arte."*

Ces programmes auront pour objectif de répondre à l'immense besoin de formation, d'information et de savoir de multiples publics: milieux scolaires, universitaires et professionnels, éducateurs et formateurs, métiers et entreprises, demandeurs et fournisseurs

d'emplois, catégories sociales victimes d'exclusion ou de marginalisation...

La partie disponible du 5ème réseau hertzien deviendra le lieu central de proposition de ces programmes au public, tout en se voulant le moteur des déclinaisons indispensables sur les autres médias hertziens, publics ou privés, sur le câble et sur le satellite, en profitant ultérieurement de la multiplication des canaux de diffusion et des services ciblés que permettront les progrès technologiques en cours (compression numérique des signaux de télévision, programmes multi-supports en interactivité engendrés par la combinaison de l'informatique, de la vidéo et des télécommunications".

L'objectif ainsi fixé était ambitieux. S'il n'était pas aussi irréaliste que celui assigné par le gouvernement précédent, ouverture d'un appel d'offres durant l'été 1992, avec date limite de dépôt des projets le 30 septembre pour un démarrage, avant les élections législatives; il n'en demeurerait pas moins inscrit dans un calendrier exigeant. Comment construire une télévision totalement nouvelle et originale, dans ses missions et dans sa conception, en une année?

B. UN LANCEMENT DANS LA PRECIPITATION

Deux périodes marquent cette construction:

- une période préparatoire, avec l'élaboration des instruments juridiques (loi du 1er février 1994), et économiques (mission Harari-Rouilly),

- une période de préfiguration et de lancement, avec la création de la société.

1. Le rapport Harari-Rouilly

Remis le 30 mars 1994, ce rapport se présente comme le schéma directeur de création de la nouvelle chaîne. Rédigé par des personnalités issues du monde de la télévision, il présente une certaine rigueur d'analyse, mais accentue davantage encore le déséquilibre naissant entre la fonction formatrice et la fonction informatrice de la chaîne. Il reste que certaines projections financières paraissent un peu optimistes .

Le rapport définit, en premier lieu, la stratégie originale de programmes.

L'objectif de susciter la curiosité et de donner les moyens d'y répondre doit être concilié avec la nécessité de présenter un véritable spectacle télévisuel, susceptible d'être attractif, et adapté à un réseau national hertzien.

Le rapport propose une triple logique, tant pour les objectifs poursuivis, que pour les langages utilisés pour les transmettre: tous les programmes de cette chaîne doivent intégrer "*un triple objectif de découverte, initiation et adaptation*". "*Leur écriture doit synthétiser l'émotion, le didactisme et le service*".

Il en résulte trois conséquences pratiques:

- le recours à tous les genres de programmes,
- une association étroite dans la préparation de spécialistes des disciplines concernées qui valideront le contenu des programmes (1),

(1)" *La ligne éditoriale et la politique de programmes de cette télévision devront être élaborées par des professionnels de la télévision, mais en association étroite et permanente des spécialistes de chacune des disciplines concernées, qui valideront le contenu des programmes. Cette collaboration est une condition essentielle à la fiabilité et à la crédibilité de la chaîne*".

Pour mettre en oeuvre cette association indispensable, la mission propose la mise en place de deux comités scientifiques consultatifs.

L'un composé de personnalités qualifiées éminentes des domaines de la connaissance.

L'autre de personnalités les plus représentatives dans le domaine de la formation et de l'emploi.

La composition de ces deux comités nécessite de représenter d'une part, à la fois les organismes, les institutions, les associations et les acteurs sur le terrain, et d'autre part, les activités locales et régionales.

Pour la définition du concept de chacun des nouveaux programmes, des liens permanents sont indispensables avec, notamment, les enseignants, les formateurs, les chercheurs et des divers spécialistes.

Les programmes eux-mêmes devront être produits par des binômes constitués d'un homme d'images et d'un spécialiste reconnu de la discipline ou du domaine concernés.

(rapport de la mission d'expertise sur la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, p.31)

- la nécessité de compléter les émissions par d'autres supports mis à la disposition des téléspectateurs (1).

Le rapport définit ensuite, sans avoir beaucoup convaincu votre rapporteur, la spécificité des émissions par leur contenu, leur format, leur programmation.

- (1) *Les programmes devront être, dès l'origine, conçus dans une perspective multi-supports.*
C'est pourquoi, la chaîne devra établir un partenariat permanent avec les acteurs du multimedia, qui doivent être associés à l'étude et au développement des projets.
L'un de ces acteurs pourra, pour chaque projet, rejoindre le binôme producteur-spécialiste, les trois membres du groupe assurant ainsi, très en amont, à travers leurs compétences respectives, la médiatisation, la crédibilité, et le développement multi-supports des programmes.
La conception des programmes devra faciliter, au maximum, l'intervention des téléspectateurs, soit pendant l'émission, soit avant ou après, grâce notamment au renvoi à un service de téléphonie et de télématique.
C'est pourquoi, la mission recommande que les établissements recevant du public (établissements scolaires du primaire, du secondaire, du supérieur, mairies, musées...) soient dotés d'équipement interactifs (type bornes CDI-ROM) ouverts à la consultation. Ce premier parc familiarisera les jeunes au maniement et à l'intérêt de ces appareils, et créera un appel de marché pour les produits d'édition électroniques correspondants.
La télévision du savoir, de la formation et de l'emploi doit, à la fois, rester proche du public et accessible à tous, tout en demeurant attentive aux évolutions des technologies interactives, et des dispositifs d'enseignement à distance.
En particulier, en cas d'extension des heures de diffusion à la nuit, les méthodes de téléchargement seraient appropriés pour permettre à la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, de diffuser des formations spécialisées à l'instar du programmes BBC select.

Dans un second temps, le rapport évalue le montant du capital nécessaire au démarrage de l'entreprise (1). Il envisage les modalités de sa constitution et d'association de partenaires privés minoritaires, ce que la loi du 1er février 1994 rend possible.

- (1) -- 30 MF d'investissements techniques, correspondant aux équipements de la régie de diffusion, et d'un petit studio,
- 150 MF pour la constitution d'un stock de programmes, décomposé en 30 MF pour les achats d'un stock de démarrage de programmes, et 120 MF, pour les engagements financiers nécessaires à la production lourde destinée à alimenter la grille, dès le lancement. Cet investissement est indispensable pour constituer la réserve permanente de programmes de la chaîne, que la mission estime devoir être équivalente à environ 6 mois de programmation,
- 70 MF pour faire face aux décalages de trésorerie, liés aux modalités de versement des financements publics, dans l'hypothèse où ils proviendraient du budget de l'Etat.
- Dans le cas où ces financements seraient alimentés par la redevance, ce montant serait beaucoup moins élevé (environ 20 MF), celle-ci étant versée hebdomadairement aux chaînes;*
- Le résultat de cette évaluation aboutit à une estimation du besoin en fonds propres de 250 MF, dans le cas d'un financement public par subventions budgétaires, et de 200 MF dans celui du recours à la redevance, ce qui conduit la mission à préconiser, suivant la recommandation de son Conseil financier, un montant de capital équivalent.(rapport p.47)*

Il insiste sur la nécessité d'un actionnaire de référence (1), et préconise le choix de l'Etat plutôt que celui de France Télécom (incertitude sur la privatisation à moyen terme), ou de France-Télévision, perçu comme un concurrent et estimé contraire à l'esprit de la loi (2).

(1) *Il est souhaitable qu'une des composantes de l'actionariat public constitue l'"épine dorsale" de celui-ci, en souscrivant une proportion du capital qui la fasse apparaître comme l'actionnaire de référence de la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi. (rapport p.49)*

(2) *France Télévision est, par nature, la personne publique dont l'activité se rapproche le plus de celle de la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi. France Télévision, déjà actionnaire d'Arte, pourrait faire bénéficier la future chaîne de son expertise dans le secteur et, éventuellement, de ses moyens de production.*

Cependant, France Télévision risque de percevoir la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi comme un concurrent pour l'audience, pendant une part non négligeable de la journée, même si l'ambition de celle-ci est d'amener de nouveaux publics à la télévision. De plus, une compétition de fait risque d'exister au niveau de l'allocation des fonds publics.

En outre, le choix de France Télévision risquerait d'apparaître comme contraire à l'esprit de la loi qui, en créant une nouvelle société autonome, a écarté la solution préconisée par le rapport Campet de rattachement de cette nouvelle chaîne publique à France Télévision.

Il semblerait donc souhaitable que France Télévision soit présente, mais dans une proportion limitée dans le capital de la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, afin de permettre une certaine préoccupation entre les deux sociétés sans toutefois risquer de provoquer un conflit d'intérêt. (rapport pp. 50 et 51).

La troisième partie constitue une étude budgétaire approfondie du projet, à partir des hypothèses retenues, tant pour la grille, que pour l'exploitation de la chaîne, comme le montre le tableau ci-dessous, et en prenant en compte l'effet stimulant de la chaîne sur son environnement économique, conduit aux principales conclusions et préconisations.

a) L'évaluation de la grille

Selon la mission d'expertise (p.69 et suivantes du rapport):

Il est entendu que l'estimation du coût de la grille correspond aux principales options retenues dans le projet proposé, à savoir notamment:

- un taux de rediffusion dans l'année, égal à 50% des heures diffusées,
- des achats représentant 11% du temps de diffusion de la grille annuelle,
- des productions d'émissions de création originale représentant 10% du temps d'antenne, et 50% du budget de programme,
- des productions légères et plateaux, représentant plus de 20% du temps de la grille,
- le volume horaire et financier prévu dans cette estimation, en ce qui concerne les achats, a été établi en tenant compte des résultats d'une étude approfondie des stocks de programmes existant en France et à l'étranger, dans les domaines concernés par la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi. (...)

L'importance des rediffusions conduit à retenir l'hypothèse d'un amortissement total des programmes dans l'année. (...)

L'estimation du coût des productions "lourdes" a été établi en tenant compte d'une part, des accords de coproduction éventuels, d'autre part, de l'attribution de subventions par le COSIP, aux productions commanditées par la chaîne. (...)

Le coût de la grille, pour 1995, calculé selon les hypothèses définies ci-dessus, conduit à une estimation de 590 MF, soit les 3/4 du budget de la chaîne.

La mission considère qu'il convient de prendre en compte les incidences de deux facteurs d'évolution de la grille:

- l'usure progressive des stocks disponibles impliquera la nécessité d'augmenter la part de la production originale, dont le coût est très supérieur à celle des achats pour un même volume horaire,
- le taux de rediffusion de 50%, adopté pour le démarrage, risque de s'avérer également difficile à maintenir à moyen terme, ce qui aura également pour conséquence d'obliger à remplacer une partie des rediffusions, soit par des achats, soit par des productions originales. L'hypothèse retenue a été de diminuer progressivement ce taux de rediffusion jusqu'à 40% en 1999.

Ces deux évolutions entraîneront une augmentation du budget de 30 MF par an, augmentation nécessaire à l'alimentation de la grille jusqu'à un niveau d'environ 710 MF pour 1999.

b) L'exploitation de la chaîne (rapport d'expertise pp. 67, 93 et 94)

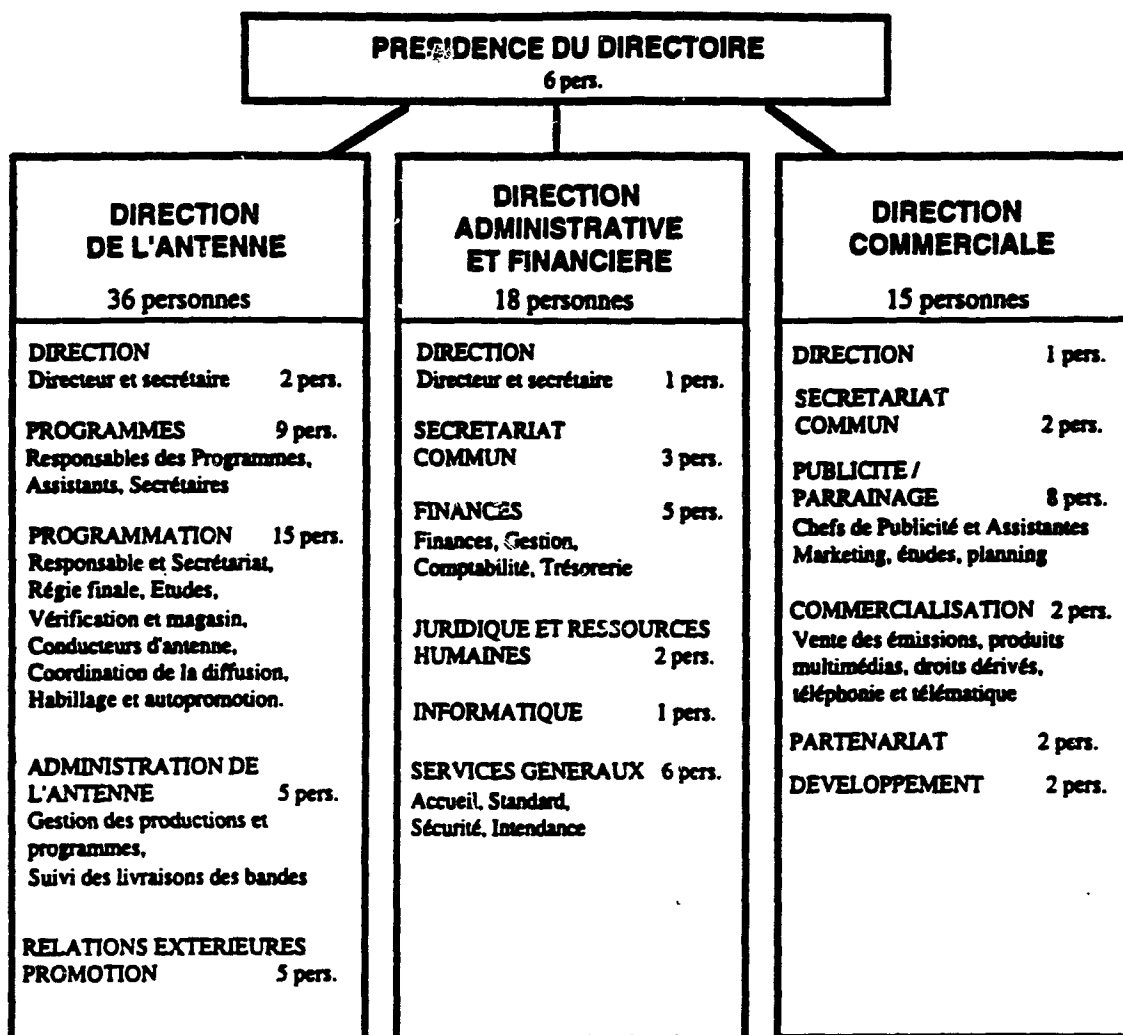
Récapitulatif de l'évolution des charges

	1995	1996	1997	1998	1999
Coût de la grille	590	620	650	680	710
Droits d'auteur	40	42	44	46	47
COSIP*	1	2	2	3	4
Coûts de diffusion**	60	60	60	60	60
Promotion	20	20	21	22	22
Etudes	10	10	11	12	13
Frais de personnel***	35	38	42	46	49
Frais de fonctionnement	23	23	24	25	26
Divers	10	10	10	10	10
Frais financiers*	15	15	15	15	15
Dotations aux amortissements	8	8	8	8	8
Impôts et taxes	3	3	3	3	3
Total des charges	815	851	890	930	967

* Estimations établies dans l'hypothèse d'un financement public, intégralement assuré par le budget général de l'Etat

** Frais de diffusion, établis selon hypothèse coût marginal du réseau par rapport à Arte.

*** Les frais de personnel sont limités au vu de l'estimation des effectifs suivante.



Estimation des effectifs nécessaires

- Effectifs prévisionnels pour 1995:

Cette tuille très réduite de l'effectif prévisionnel de la société, pendant la première année d'exploitation, soit 75 personnes permanentes, a été estimée, à partir des hypothèses suivantes:

* un large recours à des prestataires extérieurs (informatique, sécurité,

* l'appel à des vacataires intermittents, en cas d'indisponibilité de personnels,

** L'utilisation systématique de l'informatique, qui permet de réduire considérablement les effectifs, d'une part, des personnels techniques, grâce à l'exploitations automatisée de la régie et du studio, d'autre part, des personnels administratifs, grâce à la bureautique.*

** la mise en place d'équipes jeunes, dynamiques et polyvalentes ayant bénéficié des formations appropriées avant le lancement de la chaîne.*

La moitié de l'effectif, soit les 36 personnes de la direction de l'Antenne, consacre son activité aux programmes.

- Evolution prévisionnelle de l'effectif

Pour tenir compte du développement des activités de la chaîne, il apparaît raisonnable de prévoir une légère augmentation du nombre des personnels permanents. En 1999, l'effectif peut être estimé à une centaine de personnes, niveau qui devrait constituer un plafond pour les années suivantes.

c) Les conclusions et préconisations

1. En ce qui concerne le budget,

Un budget prévisionnel estimé à 815 MF, en 1995,

L'augmentation des coûts inhérents à la montée en charge d'une nouvelle chaîne et une politique volontariste de bonification de la grille de programmes, conduisent à prévoir un accroissement annuel d'environ 5% du montant des charges.

- pour 1999, la prévision de dépenses s'établit à 970 MF.

2. Pour le financement:

Les ressources propres seront faibles pendant les premières années (55 MF en 1995 et 92 MF en 1996, du fait du délai de montée en charge inhérent au lancement d'une nouvelle chaîne de télévision,

Il est réaliste de miser sur une progression dynamique de ces recettes: en 1999, elles pourraient représenter 220 MF, soit plus de 20% des ressources de la chaîne,

Il est certain que la majorité du financement de la chaîne devra être assurée par des fonds public (760 MF en 1995), qui, au démarrage, devront correspondre à la quasi-totalité des charges et, à terme, resteront sa principale ressource (80% en 1999).

Toutefois, la dynamique de la progression des ressources propres pourrait permettre - sur ressources internes - l'augmentation du budget. Le montant du financement public pourrait, dans ce cas, être stabilisé, dans les années futures, à son niveau de départ, soit 760 MF.

Les auteurs préconisent un financement par le budget de l'Etat, plutôt que par la redevance (1), malgré la charge de trésorerie pour la société.

Enfin, les experts détaillent le calendrier des opérations à mener pour permettre la diffusion, dans de bonnes conditions, dès la fin de l'année 1994, et les budgets d'investissement et de fonctionnement, indispensables à la préparation de celui-ci.

Le rappel de ces différents éléments est indispensable, car il permet de porter une appréciation sur la préparation effective du démarrage de la chaîne.

(1) *En ce qui concerne l'image de la chaîne, le recours au budget de l'Etat est nettement préférable. En effet, un financement total par la redevance impliquerait, soit une augmentation très substantielle de celle-ci, soit une modification de son affectation au détriment d'autres organismes du secteur public de l'audiovisuel. Cette procédure risquerait donc d'être néfaste à l'image de la chaîne auprès des téléspectateurs, ou d'entraver son partenariat avec les autres télévisions publiques. Globalement, et sous réserve d'une analyse plus approfondie, il apparaît qu'un financement, par le budget de l'Etat, présente moins d'inconvénients, qu'un panachage des deux sources de financement risquerait de cumuler les défauts des deux solutions.*

2. Un budget de lancement important decide sans controle parlementaire

Le financement de la nouvelle chaîne repose complètement sur le décret d'avance du 30 mars 1994, qui a attribué 250 MF de subventions sur le chapitre 46-01 des services généraux du Premier ministre (compensation des exonérations de redevance), et 100 MF de capital sur le compte d'affectation spéciale de cession de titres.

Votre rapporteur s'étonne toutefois de la procédure retenue. S'agissant du financement d'une nouvelle chaîne publique, qui permet l'engagement de dépenses reconductibles, au-delà du budget annuel, il eût été convenable de consulter préalablement le Parlement, à tout le moins les commissions des finances des deux assemblées. Ce mode de fonctionnement illustre parfaitement les lacunes de notre démocratie parlementaire, et l'absence d'un véritable dialogue continu entre le gouvernement et les représentants de la Nation.

Le budget nécessaire, pour l'année 1994, avait été estimé par le rapport Harari-Rouilly à 413 MF, dont 150 MF d'investissements et 263 MF de frais de fonctionnement, sur la base d'un démarrage au début du mois de novembre 1994. Compte tenu du report du démarrage au 13 décembre, le tableau ci-dessous établit une comparaison entre le budget préconisé par le rapport et le budget attribué en cours d'exécution.

Estimation du budget nécessaire pour l'ensemble de l'année 1994

	Préconisations Harari/Rouilly (rectifiées)			Budget attribué en cours d'exécution
	Avril à décembre 1994 préparation	13 - 31 décembre 1994 lancement	Total 1994	
Investissements	150		150	100
*dont programmes	120		120	
*techniques et corporels	30		30	
Frais de fonctionnement	120	36	156	250
*droits d'auteurs		2	2	
*frais d'études		0,5	0,5	
*frais de diffusion		4	4	
*frais de grille	60	24,5	84,5	
*frais de personnel	19	1,5	20,5	
*autres charges	10	1	11	
*divers		1,5	1,5	
*frais financiers	10		10	
Total budget en 1994	270	36	306	350

La chaîne dispose, en 1994, d'un budget de 350 MF, dont 100 MF de capital et 250 MF de remboursements d'exonération (244,9 MF hors taxe).

Au mois de juin 1994, 150 MF, prélevés sur les remboursements d'exonération, ont été versés pour couvrir les premières dépenses de fonctionnement de la chaîne. Le solde le sera d'ici la fin de l'année en fonction des besoins. Le capital (100 MF) sera, par ailleurs, libéré au courant octobre 1994, à l'occasion de la constitution officielle de la société.

Toutefois, il semble que seuls 63,5 MF seront versés en 1994, le solde 36,5 MF correspondant à la moitié de la part de l'Etat sera versé, au plus tard, le 31 mars 1995.

L'essentiel des ressources a, bien entendu, été consacré à l'acquisition des immobilisations corporelles et incorporelles nécessaires à l'exercice de son activité de diffusion: plus de 107 MF seront ainsi consacrés à la constitution d'un stock de programmes, près de 23 MF, à l'achat des matériels techniques de diffusion, et près de 20 MF, à l'acquisition du mobilier et des matériels et logiciels informatiques et audiovisuels. Environ 25% des crédits affectés à la société, au titre de l'exercice 1994, permettront de financer ses charges de fonctionnement et les dépenses de communication liées à l'ouverture de l'antenne. La part des dépenses correspondant aux 18 jours de diffusion représente environ 30 MF, charges de diffusion comprises.

Fin novembre 1994, en ce qui concerne les seuls programmes, le montant des investissements en cours, atteint 150 MF, qui se répartissent entre les achats, à hauteur de 15%, et les productions, à hauteur de 85%. Ces engagements représentent, au total, 1.073 heures de programmes sur le cinquième réseau. Il convient, cependant, de noter que la politique d'achat de la chaîne est fondée sur le principe d'une acquisition systématique de droits de multidiffusion. Si l'on tient compte de ceux-ci, ce sont plus de 3.500 heures de programmes qui sont actuellement en cours d'acquisition. Ce montant élevé tient à la volonté de la société, en contrepartie d'un effort sensible sur les prix, de consentir, aux sociétés de production, une garantie en terme de volume de programmes commandés, et donc de pérennité des engagements pris envers eux.

Les effectifs permanents de la chaîne seront quasiment complets, à fin 1994.

De deux salariés de la chaîne, en avril 1994, à environ 85 salariés, fin octobre (et un objectif de 100 à la fin de l'année), les équipes se sont constituées à partir du haut de la hiérarchie de chaque direction, selon le calendrier suivant:

avril 1994	≈ 2 salariés
mai 1994	≈ 10 salariés
juin 1994	≈ 15 salariés
juillet 1994	≈ 30 salariés
août 1994	≈ 50 salariés
septembre 1994	≈ 70 salariés
octobre 1994	≈ 85 salariés

A fin octobre 1994, une partie de l'équipe technique (liée à l'installation des matériels) restait à recruter, ainsi que les

personnels de certains secteurs spécifiques (comme le développement).

Les charges de personnel de la chaîne, pour l'année 1994, devraient atteindre 17 MF.

Le budget prévu est donc large par rapport aux objectifs définis, et aux hypothèses retenues par le rapport Harari-Rouilly, surtout s'il permet la requalification de certaines ressources de fonctionnement en subvention d'équipement.

3. Une préparation bâclée

1. Alors que la chaîne émettra un programme complet dès le 13 décembre, le cahier des missions et des charges n'a pas encore été publié (à la date du 1er décembre 1994). Le décret portant approbation sera pris prochainement après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel (1), qui n'a été saisi qu'à la fin du mois d'octobre, et a rendu un avis réservé portant d'abord sur l'application des règles concernant les quotas de diffusion d'oeuvres audiovisuelles, ainsi que la contribution au développement des industries de programmes audiovisuelles et cinématographiques, qui ne sont pas mentionnées dans le projet, ensuite le recours à la publicité pour le financement de la chaîne qu'il considère comme inapproprié, et enfin sur l'absence de règle déontologique concernant l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme.

Votre rapporteur considère que ces lacunes reflètent l'état d'impréparation de ce projet. Il s'étonne de la procédure de présentation tardive du cahier des missions et des charges, alors que ce document constitue le cadre d'action pour les dirigeants de la société. Dès lors, nombre de décisions importantes ont été prises, sans aucune référence à ce cadre. On se demande également, dans ce contexte, à quoi peut bien servir une consultation du CSA: suivre ses recommandations risquerait d'avoir des conséquences graves sur le fonctionnement de la société, compte tenu des décisions déjà prises. Cette politique du "fait accompli" n'est pas admissible.

2. La mise en place des organes sociaux a été tardive. Alors que les statuts de la société et sa création auraient pu être rédigés et approuvés dans les premières semaines suivant la promulgation de la loi du 1er février 1994, le choix a été fait de donner mandat à M. Jean-Marie Cavada, pressenti comme futur président-directeur général, pour prendre toutes les mesures permettant d'avancer dans l'élaboration du projet économique, juridique et technique, et mettre en place les moyens humains et matériels

(1) *J.O. du 24 novembre 1994, p. 16640*

nécessaires à sa réalisation, puis de constituer une société de préfiguration, dans l'attente de la création d'une société définitive. La société de préfiguration n'a été elle-même mise en place que le 21 septembre 1994. Son capital de 10 MF était entièrement détenu par l'Etat. La société définitive a été constituée le 17 octobre.

3. Comme les organes sociaux, les instances consultatives n'ont pas été mises en place, et n'ont donc pas pu participer aux choix des programmes de lancement.

En réponse aux 37 questions écrites de votre rapporteur sur le déroulement des opérations préparatoires, les dirigeants de la société ont indiqué que *"la définition de la politique de programmes, de production et d'achats, a été arrêtée en juin. En fonction de la ligne éditoriale décidée, le choix des projets s'est fait de juillet à octobre, en tenant compte de l'intérêt des concepts amenés par les producteurs. La sélection des achats a été opérée, simultanément, selon les mêmes critères, après visionnage des programmes sélectionnés dans les catalogues proposés"*.

Si les dirigeants de la chaîne ont pris l'initiative de créer un Comité scientifique, présidé par M. Michel Serres, et sera composé d'éminentes personnalités, ils indiquent que *"ce conseil initiera prochainement son cycle de réunions, et aura pour rôle de dresser les perspectives à long terme"*. De même, mentionnent-ils que *"le Titre V des statuts prévoit la création d'un Comité d'orientation des programmes, composé de personnalités qualifiées, dont l'expérience et l'action sont reconnues dans les domaines du savoir, de la formation et de l'emploi, qui a un rôle de consultation sur les choix éditoriaux, la grille de programmes et les principales émissions, dont la création est envisagée"*. Dans leur réponse, les dirigeants n'indiquent pas si ce comité a été effectivement installé et réuni.

Quand on se souvient, tant des propositions de la mission sénatoriale sur le rôle de la fondation, organisme fédérateur rassemblant les représentants des collectivités publiques et des organismes de formations, dont le rôle était d'établir des normes de qualité, de donner un label aux programmes susceptibles d'être diffusés, de participer à la définition du cahier des charges de la chaîne, et de participer à la programmation, que celles du rapport Harari-Rouilly (voir note en bas de page 218). Quand on sait que 1.073 heures de programmes ont, d'ores et déjà, été engagées, et que 3.500 sont en cours d'acquisition, on mesure la part réelle que ces hautes instances auront prises dans la définition du projet éditorial de la chaîne. On peut dès lors douter de la possibilité, pour les dirigeants, d'en suivre les recommandations....

4. Le capital n'est pas entièrement constitué: l'Etat en porte encore 83%. Un communiqué de presse, en date du 26 mai 1994, indiquait que le capital de la chaîne serait composé comme suit:

(en %)

Etat	51
ANPE et AFPA	15
CNDP, CNED et ONISEP	7
France Télévision	5
La Sept	5
INA	5
Caisse des Dépôts et consignations	5
Fondation (investisseurs privés)	5 (qui seront, dans un premier temps, portés par la Caisse des dépôts
Bibliothèque de France et Réunion des Musées nationaux	2

Cinq mois plus tard, le tour de table n'a toujours pas été constitué, puisque l'Etat porte 83% du capital de la société formée le 17 octobre. Seuls, France 3 (5%), La Sept (5%), l'INA (5%), la Bibliothèque nationale de France (1%), et la Réunion des Musées Nationaux (1%), figurent au nombre des fondateurs. Les organismes à gestion paritaire (ANPE et AFPA), comme les organismes dépendant de l'Education Nationale, et la Caisse des Dépôts et Consignations, ont tardé à demander à leurs organes sociaux internes les décisions d'engagement. Votre rapporteur ne veut voir dans ce retard que des aléas techniques.

5. L'installation immobilière a été effectuée à trois mois et demi du démarrage. La société n'a obtenu qu'à la fin de septembre, l'autorisation de s'installer dans l'immeuble choisi (à Issy-les Moulineaux). Les aménagements du bâtiment, l'installation des équipements techniques et informatiques ont débuté à cette date, et se termineront en novembre. Les tests des équipements techniques ne s'achèveront que début décembre.

Là encore, de sérieux retards sont intervenus par rapport au canevas imaginé par le rapport Harari-Rouilly.

6. Les guides et les produits d'accompagnement ne seront pas disponibles. Alors que la mission sénatoriale, comme le rapport Harari-Rouilly, insistaient sur les supports d'accompagnement, il ne semble pas que ceux-ci soient disponibles dès le lancement de la chaîne. Dans leur réponse à votre rapporteur, les

dirigeants de la chaîne indiquent que *"l'établissement des supports écrits des émissions éducatives, implique l'analyse des réactions des téléspectateurs intéressés et, dans la plupart des cas, une validation par les instances de réflexions associant la chaîne à la communauté éducative"*. Cette intention est louable. Il aurait suffi de mettre en place les organes adéquats en temps utile, et de tester les programmes auprès d'échantillons des publics auxquels ils s'adressent: précaution élémentaire et indispensable lorsqu'il s'agit de programmes éducatifs!

C- UNE LIGNE EDITORIALE POUR L'INSTANT CONFUSE

Là est bien la grande inconnue. Malgré, et surtout, en raison des déclarations tous azimuts des dirigeants de la société.

1. La symbolique des mots

Force est bien de constater qu'on est passé progressivement, même si chacun s'en défend, d'un concept de chaîne éducative à un concept plus large. On pourrait, d'ailleurs, longuement s'interroger sur les raisons de l'abandon de l'adjectif éducatif dans la qualification de la nouvelle chaîne? Le mot fait-il peur? N'était-ce pas une belle ambition? En tous cas, plus précise que ce Savoir indéfinissable, que cette Formation qui ne sera que, ou pas dispensée, et que cet Emploi sur lequel il sera bien difficile de mesurer l'effet de la télévision (l'expérience de Téléemploi du printemps 1994 en a montré les étroites limites).

Votre rapporteur n'est pas plus rassuré à la lecture des documents publiés par la chaîne. De quelle nature sera *"son langage actuel, non élitiste, compréhensible par tous"*. Sera-t-il celui employé quotidiennement par les journalistes et les animateurs de la télévision? Sera-t-il celui d'une jeunesse qui, comme toute jeunesse, invente ses signes de reconnaissance? On serait bien loin, dans ce cas, de la mission d'éducation, qui ne consiste pas à se mettre au niveau, mais à se mettre à portée pour susciter l'effort qui permet de s'élever.

De quelle nature seront ces programmes, dont le catalogue paraît aussi inépuisable par les thèmes et les genres, que ceux de n'importe quelle télévision généraliste: des *"programmes éducatifs"*, dont certains sont transférés de France3, *"des programmes sur l'emploi, les métiers et les entreprises"*, des *"programmes "services", programmés aux heures de grande écoute"* (1), *"des grands documentaires très variés"*, *"des programmes d'échanges et de dialogues"*, *"une émission quotidienne pour installer un vrai dialogue avec les téléspectateurs"*, *"des programmes pour la jeunesse diffusés à des heures où les autres chaînes ne s'adressent pas à eux, avec, pour but de distraire, mais aussi de proposer un contenu pédagogique qu'on ne trouve pas sur les autres chaînes"*, et *"des programmes portant sur la littérature, en liaison avec les éditeurs, les diffuseurs et les libraires"*.

2. Une "télé" comme les autres ?

En bref, à force d'étirer le concept dans tous les sens, il perd de sa cohérence et risque de perdre de sa crédibilité. Cela ne veut pas dire que cette perte de sens dissuadera les téléspectateurs, cela signifie simplement qu'on risque, tout simplement, de se retrouver face à une télévision généraliste de plus! A coloration éducative, certes. Mais généraliste quand même. Le risque serait grand alors de voir naître une concurrence entre les chaînes publiques et, petit à petit, de constater que les chaînes généralistes abandonnent les quelques programmes de qualité qu'elles diffusent avec des résultats d'audience limités. La télévision éducative deviendrait alors une chaîne alibi.

Votre rapporteur s'inquiète beaucoup, à cet égard, des récentes déclarations du ministre de la Communication, estimant souhaitable la constitution, au sein du service public, d'un pôle exigeant, regroupant ARTE et la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, et d'un pôle généraliste qui, a contrario, le serait moins, France-Télévision. Est-ce là la vocation de la télévision publique? N'aurait-on pas tôt fait de considérer que la création d'une chaîne généraliste de plus a entraîné l'existence d'une chaîne généraliste de trop?

- (1) - pour parler de prévention et de santé,
- pour donner des informations sur les réalités juridiques, économiques et sociales du monde moderne,
- pour permettre de mieux comprendre les changements de mode de vie, les mutations économiques et sociales,
- pour illustrer un certain nombre de valeurs: l'éducation, la prévention en matière sanitaire, la lutte contre la drogue, le droit des consommateurs, l'instruction civique...,
- pour favoriser l'insertion des minorités (sourds, handicapés, immigrés), et cherchant à mieux faire connaître leurs difficultés de vie.

En adoptant cette logique de programmes, la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi répondra-t-elle à la grande ambition que la mission sénatoriale mettait en elle, d'être le pivot d'un ensemble plus vaste, le catalyseur du développement d'une industrie de programmes éducatifs, de formation et de service sur de multiples supports? Au démarrage de l'antenne, votre rapporteur craint que la *troisième fenêtre* concept inventé par la mission Laffitte-Trégouët pour illustrer cette mission de promotion, reste fermée. Il espère néanmoins que la perspective n'en sera pas perdue.

D- UN BUDGET RAISONNABLE MAIS D'EXECUTION DIFFICILE

1. Un budget qui reste dans l'épure

En 1995, le budget de La Cinquième s'établit à 755 MF. Ce chiffre est inférieur à la proposition de 815 MF, formulée par les experts Rouilly et Harari, qui ont réalisé la pré-étude sur la chaîne. En effet, les synergies prévues avec La Sept-Arte, dans le cadre d'un GIE, permettraient d'économiser cette différence de 60 MF.

Dans ce budget conséquent pour une chaîne en lancement, et qui utilisera largement la multidiffusion, les subventions représentent 375,5 MF. Les recettes propres s'élèvent à 55 MF, dont 35 MF de recettes "publicité et parrainage".

Le budget fonctionnel de la chaîne fait apparaître que les programmes constitueraient les deux-tiers des dépenses (environ 500 MF sur 755). La diffusion et le fonctionnement général représenteraient un peu plus de 100 MF chacun.

Votre rapporteur estime que ce budget reste globalement dans l'épure des simulations faites par la mission Harari-Rouilly. Une étude plus approfondie montre déjà des dérapages dans les prévisions d'exécutions.

2. De premiers risques de dérapage

Côté ressources, la société est financée à hauteur de 624,5 MF (82,7%) par des ressources publiques: 324,5 MF de redevance, 300,4 MF de subventions. Ce mode de financement est plus favorable que celui envisagé par la mission d'expertise, en raison de la régularité de versement de la redevance, et du fait que celle-ci échappe aux mesures de gel et de régulation, qui affectent traditionnellement le budget général de l'Etat. Ce choix devrait

limiter les frais financiers de la société. En revanche, compte tenu des retards accumulés dans la phase de lancement, la réalisation des recettes de publicité, de parrainage et diverses, est largement compromise. Une provision de 35 MF a été constituée pour pallier les aléas sur ces ressources.

Côté dépenses, votre rapporteur note que les experts avaient, de façon arbitraire, établi les frais de diffusion sur une hypothèse de facturation au coût marginal du réseau par rapport à ARTE. Le gouvernement a décidé que les deux sociétés se partageraient le coût de moitié. La constitution du GIE, entre les deux sociétés, a permis de profiter des réductions tarifaires de TDF et de ramener le coût de diffusion de 120 MF à 102 MF. Il se situe néanmoins à 42 MF au-dessus de la prévision initiale de 60 MF.

De même, le coût des dépenses de personnel semble avoir été surestimé. Etabli sur la base d'une montée progressive de l'effectif de 75 en 1995 à 100 en 1999, la prévision des experts sera obsolète, dès la fin de l'année 1994, puisque l'effectif de 100 sera atteint à cette date. Les charges de personnel passent ainsi de 35 MF à 44,2 MF.

Votre rapporteur s'inquiète de cette évolution, elle porte en effet sur les effectifs de la présidence, qui dispose de 9 collaborateurs directs, (10% de l'effectif), sur la technique (30 personnes), alors que les experts demandaient une automatisation poussée de la régie, sur la communication (9 personnes), et sur l'administration générale. En revanche, le secteur de la production et des programmes est sous-administré, par rapport à l'étude initiale, qui se fondait sur la même stratégie de sous-traitance, mais prévoyait les personnels de gestion et de suivi en conséquence. De même, la direction du développement ne comprend que 3 personnes, alors que les experts en prévoyaient 15, incluant les études, la régie publicitaire et de parrainage, la commercialisation. Ces constatations laissent présager, soit un accroissement sensible des effectifs permanents ou occasionnels en cours d'année, soit une délégation de certaines fonctions à l'extérieur, ce qui aura des conséquences en terme de recettes. La réponse des dirigeants de la chaîne, selon laquelle *"la mise en place d'une société de télévision nécessite un effort important qui peut se réguler ensuite"*, en paraît d'autant moins crédible.

Il va de soi que la conséquence immédiate de ces dérapages sera un moindre investissement dans le domaine des programmes. Initialement estimé à 590 MF, le coût d'approvisionnement de la grille sera de l'ordre de 430 MF au mieux, si les dépenses de personnel sont contenues. Au stade du lancement, la grille devrait comprendre, à 75%, des programmes français (67% en

production et 8% en achat), 20% de programmes européens et 5% de programmes hors CEE.

Appréciation générale

Pour approfondir son analyse, votre rapporteur a dû, suite à l'audition de M. Jean-Marie CAVADA, le 3 novembre 1994, par la commission des finances, adresser un document comportant 37 questions, dont les réponses très exhaustives lui sont parvenues le 17 novembre.

Autant dire, sans faire esprit de vaine critique à l'égard de Mmes et MM. les députés, que l'Assemblée nationale, en votant, le 28 octobre 1994, les crédits destinés à la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, a fait un acte de foi.

Le Sénat dispose, grâce à votre commission des finances, d'éléments d'appréciation supplémentaires, mais peut-être insuffisants, pour émettre un vote de confiance, car, d'ores et déjà, des dérives graves sont perceptibles:

- tendance à passer d'un concept thématique de télévision éducative à un concept généraliste plus flou, incluant heureusement des programmes éducatifs,

- absence de développements complémentaires multi-supports, favorisant l'accompagnement, l'apprentissage et l'approfondissement des programmes diffusés,

- incertitude sur la capacité à favoriser la création d'une industrie de programmes spécifiques,

- dérive des charges de structures, et affaiblissement des investissements en programmes,

- préparation hâtive, qui peut présager de mauvaises surprises en cours d'exécution budgétaire,

- volonté affichée de coopération étroite avec ARTE (au delà de la négociation commune des contrats de diffusion), à travers la constitution d'un pôle public, plus exigeant ce qui constitue deux erreurs:

*** erreur tactique pour la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi. Compte tenu du "succès" de ARTE auprès des téléspectateurs - on voit mal comment articuler**

- politiques de programmes et de communication entre une chaîne culturelle, élitiste et ésotérique, dont la stratégie est décidée en commun avec le partenaire allemand, et une chaîne, qui se veut être populaire, et se conçoit comme un instrument de cohésion sociale;

*** erreur stratégique, car elle risque de conduire à une dégradation des programmes du pôle grand public. Celui-ci se sentira d'autant plus libéré des exigences du service public qu'il souhaitera mettre un terme à la concurrence au sein du secteur public, et qu'il sera ainsi plus à l'aise pour rivaliser avec les chaînes commerciales, pour peu que le partage des ressources publiques lui soit, à l'avenir, moins favorable.**

L'appréciation générale de votre rapporteur sur les crédits de l'audiovisuel ne peut donc s'interpréter comme un soutien sans condition pour la politique suivie en ce domaine. Il convient que les erreurs soient corrigées au plus tôt. Il ne saurait être question de délivrer un blanc-seing pour plusieurs années, au prétexte qu'il faut, comme l'a déclaré M. Cavada devant la commission des finances, le 3 novembre 1994, "3 ans pour démarrer une chaîne, et 5 ans pour l'évaluer véritablement". Votre rapporteur - compte tenu des qualités humaines et professionnelles de M. Cavada - aurait aimé présenter une analyse plus laudative et faire preuve de plus grande confiance. Il aurait voulu qu'après tant et tant d'erreurs commises - avec un rare persévérance - par tant de gouvernements, on gère, enfin, ce projet avec un peu plus de lucidité, un peu plus de bon sens et un peu plus de connaissance de ce média. En conscience, votre rapporteur ne peut faire état que de son inquiétude. Les développements de l'activité de la télévision du savoir, de la connaissance et de l'emploi devront faire l'objet d'une grande vigilance de la part des pouvoirs publics. La commission des finances du Sénat y participera activement.

En attendant, votre rapporteur souhaiterait, par souci de cohérence et pour permettre une plus grande synergie, génératrice d'économie de fonctionnement, et de dynamisme accru, que France-Télévision prenne une participation majoritaire dans le capital de la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, et que celle-ci devienne la composante éducative du grand groupe structuré de télévision publique, dont la France, à l'instar de la Grande-Bretagne avec la BBC, et du Japon avec la NHK, a besoin.

IV- R.F.O.

La mission de RFO liée au principe de la continuité territoriale, est de desservir, en programmes nationaux, les populations, où qu'elles soient et quel qu'en soit le coût, en puisant gratuitement dans le catalogue des chaînes publiques, mais également de TF1. Elle est également de produire, sur place, un certain nombre d'émissions reflétant l'actualité et la vie économique, sociale et culturelle de chaque collectivité. Pour ce faire, une partie non négligeable de la redevance lui est attribuée (15 % de son produit national pour 2 % de la population), à laquelle il faut ajouter des ressources publicitaires non extensibles compte tenu de l'étroitesse du marché.

Dans ce contexte, la diffusion de programmes a atteint le niveau souhaitable.

La durée de diffusion des programmes sur le premier et le deuxième canal est aujourd'hui satisfaisante: de 5 ou 7 h du matin (selon les stations) à 23 ou 24 h sur le premier canal, et de 9 h du matin à 23 h sur le deuxième canal.

La durée et la variété de ces programmes permet d'apporter, pour l'essentiel, une réponse aux attentes, tant quantitatives que qualitatives, des publics.

A) LA SITUATION BUDGÉTAIRE EN 1993 ET 1994

Le résultat de la société pour 1993 s'établit à 1,6 MF, soit un niveau pratiquement identique au résultat de l'exercice 1992 (+ 1,5MF).

- Les évolutions des charges et produits peuvent être ainsi récapitulées par grandes masses:

	1993 (en millions de francs)	1992 (en millions de francs)	%
CHARGES			
Charges de personnel: (dont charges sociales)	521,4 (141,1)	489,6 (131,2)	6,5 (9,7)
Autres charges d'exploitation, hors amortissement et provisions	468,1	443,9	5,5
Amortissements, provisions et autres charges:	96,2	68,3	
TOTAL CHARGES	1.085,7	1.001,8	8,4
PRODUITS			
Redevance/subvention de l'Etat	904,9	836,8	8,1
Publicité	90,2	87,1	3,6
Autres produits d'exploitation (hors reprises de provision et var. de programmes)	52,0	51,7	0,6
Produits financiers	9,7	8,4	15,5
Reprises de provisions et autres produits	30,5	19,3	
TOTAL PRODUITS	1.087,3	1.003,3	8,4
RESULTAT	1,6	1,5	

Les résultats 1993 et 1992 se ventilent ainsi par grandes catégories:

	1993 (en millions de francs)	1992 (en millions de francs)
Résultat d'exploitation	- 1,3	- 9,3
Résultat financier	9,4	8,2
Résultat exceptionnel	- 6,5	2,6
RESULTAT	1,6	1,5

. Les événements ayant eu une incidence significative sur les comptes au cours de l'exercice ont été les suivants:

- "l'effet report" de l'ouverture d'antenne à la mi-journée dans le Pacifique qui avait débuté en cours d'année en 1992.

- l'augmentation des horaires de diffusion dans les DOM (premier canal à 9 h 00, France2 à 12 h 00).

- la poursuite du plan de développement du réseau de diffusion.

- la poursuite du développement des productions régionales dans l'ensemble des DOM-TOM (lancement d'une émission pour la jeunesse et extension sur l'été des émissions de proximité du soir en Martinique, d'émissions de variétés et d'un magazine littéraire en Guadeloupe, extension des magazines et documentaires en Guyane, Nouvelle Calédonie et Polynésie, mise en place d'une émission de proximité quotidienne tous les soirs à la Réunion).

. Dans le cadre de cet accroissement de l'activité, on observe, par ailleurs, au niveau des charges:

- une progression modérée de la plupart des dépenses de fonctionnement.

- une progression des dépenses de personnel conforme aux montants votés et aux directives des pouvoirs publics (+ 6% hors charges sociales) et légèrement inférieure à celle constatée en 1992 (+ 6,5%), mais qui n'en demeure pas moins préoccupante aux yeux de votre Rapporteur. Elle se traduit par une dégradation supplémentaire

du ratio charges de personnel sur charges d'exploitation par rapport à 1992. Ce ratio s'établit en 1993 à 52,6%. L'augmentation des effectifs de personnel permanent (+ 45 emplois) et non permanents (+ 26 emplois) entre 1992 et 1993, faisant passer l'effectif moyen rémunéré de 1573 à 1644, explique cette progression. Cet accroissement de l'effectif devrait être très sérieusement ralenti en 1994 (prévisions: 1650 emplois).

. Sur le plan des recettes, on constate, d'autre part:

- une augmentation très sensible des financements publics (+ 8,1%), pour un accroissement de 18% de la part de redevance attribuée à R.F.O. (679,8 MF en 1992, 802,4 MF en 1993) et une diminution sensible de subventions d'exploitation (157 MF en 1992, 102,4 MF en 1993).

La croissance et l'évolution de la répartition des financements publics a un effet positif sur le chiffre d'affaires qui augmente de 15,2% en 1993.

- une progression limitée de la publicité (+ 3,5%).

- une stabilité des autres produits d'exploitation.

. Votre rapporteur observe également l'amélioration de la situation de trésorerie de la société, le résultat financier s'accroissant de 14,6% après la dégradation très sensible intervenue en 1992.

Le niveau des produits financiers qui était passé de 14,6 MF en 1991, à 8,4 MF en 1992, remonte à 9,7 MF en 1993, ce qui est honorable dans un contexte de baisse des taux d'intérêt.

B; L'ACTIVITÉ TÉLÉVISUELLE

. En matière de production locale, il semble que R.F.O. ait trouvé un "rythme de croisière". Le développement de la production propre des stations a marqué un palier par rapport à 1992, compte tenu de la forte augmentation intervenue les deux années précédentes.

Une augmentation de la durée ou du nombre de ces émissions dites de "proximité" n'apparaît pas comme souhaitable car elle n'apporterait qu'un complément "à la marge", risquerait de faire franchir un cap de saturation aux téléspectateurs et augmenterait de manière disproportionnée le budget consacré à ces productions.

Les équipements et les personnels affectés à ces tâches sont, en effet, employés à temps plein pour les deux émissions quotidiennes.

- L'enrichissement de la "grille de programmes" est une préoccupation constante des téléspectateurs.

La programmation du premier canal s'est diversifiée avec la mise à l'antenne de trois heures d'émissions quotidiennes produites localement pour les six principales stations d'une part, et d'autre part, par une diminution des émissions de TF1 ou profit de celles de France3.

S'il n'est pas envisagé, dans l'immédiat, d'accroître davantage la part des émissions quotidiennes produites localement, en revanche, la suppression de l'accès prioritaire de RFO aux émissions de TF1 par le décret du 28 avril 1994 portant application du cahier des missions et des charges de RFO, va amener la société à rechercher d'autres sources d'approvisionnement en programmes. En effet, la suppression de l'accès prioritaire signifie que RFO continue d'avoir accès gratuitement à toutes les émissions diffusées par TF1, mais ne dispose d'aucune exclusivité. Les chaînes privées locales sont donc en mesure d'acquérir ses émissions et de les diffuser avant leur passage sur RFO.

Compte tenu de la part importante des besoins de programmes repris de chaînes métropolitaines pour favoriser la diversité de l'offre de programmes notamment dans le domaine culturel et éducatif, votre rapporteur souhaiterait que se développe la diffusion des programmes de la partie française d'ARTE et de la Télévision du Savoir, de la connaissance et de l'emploi. Il apparaît essentiel que nos compatriotes des DOM et TOM puissent bénéficier de certains programmes de ces chaînes, compte tenu de l'éloignement géographique qui réduit l'offre de produits culturels et des besoins ressentis en matière de formation.

Ce développement évitera à RFO des investissements toujours coûteux en production ou en achats de droits. Toutefois, il risque de conduire à une baisse de l'audience et à des pertes de recettes publicitaires. Quelle que soit la solution retenue, un besoin de financement apparaîtra dans les comptes de RFO, dont il conviendra de tenir compte lors de l'élaboration des budgets des trois prochains exercices, et ceci dès 1995.

Le canal 2 retransmet intégralement le programme de France2.

- Jusqu'à présent, l'amélioration de "l'offre" a permis à RFO de se maintenir à un haut niveau en 1993 dans les sondages Médiamétrie de septembre. La part d'audience cumulée (canal 1 + canal 2) est de:

.En Martinique, 73,4% (total concurrence 27,7 %)

. En Guadeloupe, 81,1 % (total concurrence 17,9%)

. A la Réunion, 86,1 % (total concurrence 13,3 %).

Des chiffres qui ne se maintiendront sans doute pas éternellement à ce niveau malgré les efforts développés en faveur de la qualité de l'antenne de RFO, face à une professionnalisation probable et souhaitable de la concurrence. Mais la montée en puissance des chaînes locales connaît les mêmes difficultés qu'en métropole, en raison de la faiblesse du bassin d'audience. Nombre d'entre elles sont financièrement très fragiles.

C. L'ACTIVITÉ RADIOPHONIQUE

L'arrivée des radios locales privées en nombre sur la bande FM dès 1990 a amené RFO à développer les moyens de ce média de proximité et de convivialité par excellence.

Sur le premier canal radio (FM), les programmes sont produits dans leur quasi-totalité par chacune des stations. 95 % de l'antenne est réalisée sur place (de 5 h 00 à 22 ou 23 h 00 selon les stations), qu'il s'agisse des programmes de divertissement, culturels ou d'information. 5 % de l'antenne consiste en la reprise, en direct, des flachs et journaux de France Inter.

La nuit (de 22 ou 23 h 00 à 5 h 00 du matin), RFO relaie France Inter sur ce canal.

Le deuxième canal diffuse France Inter en permanence.

Les modifications apportées ont permis de constater, là où c'est possible de le quantifier par Médiamétrie, une progression des parts d'audience et, en Guadeloupe, un redressement de celles-ci.

D. LE BUDGET ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT EN 1995

(en millions de francs)

Ressources	1995	1994	#94/95 %	Dépenses	1995	1994	#93/94 %
1) Redevance	930,3	850,0	+ 9,4	1) Informations	300	293,7	+ 2,1
2) subventions	70	100,0	- 30	2) programmes	244,4	222,2	+ 10,0
3) publicité	87	88,9	- 2,1	3) actions internationales	28,2	27,4	+ 2,9
4) services rendus aux administra- tions		16,0		4) enregistrement, transmission et mise à l'antenne des programmes TV	127,2	132,4	- 3,7
5) produits financiers	42,6	4,0	- 3,6	5) diffusion	188,1	184,9	+ 1,7
6) recettes diverses)		24,2		6) autres dépenses	241,7	222,5	+ 8,6
Budget total	1.129,9	1 083,1	+ 4,3		1.129,9	1 083,1	+ 4,3

Le budget prévisionnel de RFO pour 1995 s'établit à 1.129,9 MF, en progression de 4,3 %.

. Le montant total des ressources en provenance de la redevance et du budget de l'Etat s'élève à 1.000,3 MF, ce qui représente une augmentation de 50,3 MF par rapport à 1993, soit une progression de 5,3%. La prévision de ressources publicitaires est fixée à 87 MF, soit 2,1 % de moins qu'en 1994 (88,9 MF). Votre rapporteur s'interroge sur la surévaluation de ce poste compte tenu de l'obligation faite à RFO, par décret n°94-341 du 28 avril 1994 avec effet au 1er juillet 1994, de ne plus diffuser sur le deuxième canal de publicité d'origine locale. Ceci a bien évidemment des retombées financières négatives sur les recettes publicitaires de la société et, par conséquent, sur son budget. On peut estimer que la perte financière, directement imputable à cette décision, sera de l'ordre de 5 à 5,5 MF entre le 1er juillet et le 31 décembre 1994. En année pleine 1995, le manque à gagner devrait être de l'ordre de 11 à 12 MF). La prévision sur les autres produits a été reconduite à l'identique entre 1994 et 1995 par rapport au budget initial voté par le conseil d'administration.

Votre rapporteur s'inquiète des problèmes financiers qu'entraînerait une restriction supplémentaire de la capacité pour RFO de diffuser de la publicité, notamment à la radio.

En effet, sur un chiffre d'affaires total radio de 25MF, la publicité locale représente 23,5MF. Compte tenu de cette situation, votre rapporteur demande que l'on s'interroge sérieusement sur l'opportunité de cette proposition, qu'à tout le moins, sa mise en oeuvre n'intervienne pas en cours d'exercice, et que le manque à gagner soit intégralement compensé par des ressources publiques.

. Les deux principaux postes de dépenses de R.F.O. sont d'une part, les programmes et d'autre part, la diffusion.

Les dépenses consacrées aux programmes seront en augmentation de 10 % en 1995. Cette progression se justifie essentiellement par l'amélioration souhaitée de la qualité des programmes produits localement.

La poursuite de l'extension du volume de diffusion résultera de la diffusion de programmes fournis par les chaînes métropolitaines, ce qui limite l'impact sur les dépenses aux frais de personnel, de diffusion et d'enregistrement, soit 0,4 MF en année pleine.

Le coût de la diffusion progresse de 1,7 %, en raison notamment de la politique de réduction des zones d'ombres. Il apparaît toutefois clairement aujourd'hui, compte tenu des évolutions techniques, que les conditions financières du contrat qui lie RFO avec TDF devront être revues à la baisse.

L'évolution des techniques, en particulier la mise en place de la diffusion satellitaire en numérique compressé, fait que les coûts d'exploitation supportés par France Télécom et TDF ont diminué de manière importante. L'arrivée, dans la plupart des départements, territoires et collectivités d'outre-mer, de radios locales et de TV privées, l'automatisation de la diffusion hertzienne ont également eu pour conséquence, d'une part, l'apport de nouveaux contrats et, d'autre part, la réduction des coûts d'exploitation.

Ces éléments devraient logiquement entrer en considération lors de la renégociation de la convention avec TDF, qui doit intervenir en 1995, et limiter, à volume de diffusion égal, la progression des coûts de diffusion de RFO. De même, RFO pourrait-elle, sans grand risque, réduire le niveau de sécurisation des

réémetteurs secondaires, ce qui pourrait lui faire économiser quelques dizaines de millions de F.

L'extension du volume de diffusion a, en revanche, un effet remarquable et paradoxal sur les coûts de circuits satellites. La réservation de canaux permanents permet, en effet, l'envoi de programmes plus nombreux pour un coût légèrement inférieur à la location de liaisons occasionnelles. Le coût des circuits satellites est resté stable depuis 1992 (62,4 MF en 1992/58,9 MF en 1994).

Le développement, à court terme, de la compression numérique devrait permettre de réduire encore ce poste de dépenses. Les résultats de l'appel d'offres lancés par RFO seront certainement intéressants, à cet égard.

Les charges de personnel représentent près de 50% des dépenses de RFO. Leur progression demeure importante (+4,27% prévu entre l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de 1994 et celui de 1995. **La maîtrise de ces charges est un objectif prioritaire de l'entreprise.** Votre rapporteur s'étonne donc des réticences exprimées par les ministères de tutelle à la mise en oeuvre d'un plan favorisant les départs volontaires (1), qui aurait permis, - dans des conditions correctes - la suppression de 70 à 85 postes fonctionnels compensés par 40 à 60 créations correspondant à des qualifications nouvelles, et qui avait, semble-t-il, été comprise par les organisations syndicales. En année pleine, les économies réalisées sur les charges de personnel se seraient élevées à 10,5 MF pour un coût total de 28,8 MF, et surtout, il aurait permis à la société de résorber les sureffectifs, et de remédier progressivement au décalage entre les compétences disponibles et nécessaires, et d'adapter son organisation aux nouvelles technologies.

La société proposait de prendre en charge 13,8 MF sur ses fonds propres, et sollicitait un concours de l'État de 15 MF. Les investissements techniques supplémentaires, à hauteur de 15 MF, qui devaient être réalisés parallèlement à la mise en oeuvre du plan, auraient été financés par un emprunt, dont la charge annuelle aurait été couverte par une partie des économies dégagées.

Le fonctionnement de RFO est aujourd'hui rendu difficile par la dispersion des implantations et le caractère peu fonctionnel du Centre Bourdan dont la société est propriétaire. RFO a aujourd'hui l'opportunité de réaliser, par une opération combinée de cession-acquisition, le regroupement et la

(1) *3 conventions auraient été passées avec les pouvoirs publics:*
- une convention de conversion,
- une convention de pré-retraite,
- une convention de départ à temps partiel, dans le cadre de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

modernisation de ses implantations dans des conditions financières et juridiques, semble-t-il, convenables, et sans conséquence sur son budget de fonctionnement.

Votre rapporteur souhaite donc que les ministères de tutelle procèdent, avec diligence, à l'examen de ce projet afin qu'une décision puisse être prise avant le 31 décembre 1994. La reproduction, à l'identique, des erreurs commises lors de l'examen du premier projet de cession par la SFP de l'immeuble des Buttes-Chaumont serait, en l'occurrence, très critiquable.

e) Le contrat d'objectifs triennal 1991/1993 signé entre l'Etat et RFO a permis de développer un certain nombre de projets en se libérant du rythme budgétaire annuel, apportant ainsi des garanties de suivi et de reconduction financières bénéfiques pour la bonne marche de la société.

La majeure partie des projets qui figuraient dans le contrat d'objectifs ont été, soit atteints pleinement, soit même parfois dépassés.

L'augmentation du temps de diffusion des programmes TV sur les deux canaux a été plus rapide que ne le prévoyait le calendrier et plus importante en quantité.

La production locale a également augmenté de façon importante, même s'il s'agit essentiellement d'un effort porté sur les émissions dites "de proximité" qui sont, pour une partie d'entre elles, réalisées en direct et en studio.

L'action internationale s'est développée par la création, à l'initiative de RFO, de l'Association des Radio-Télévisions qui, de l'Océan Indien, met en commun les moyens des télévisions de l'Océan Indien francophone (Maurice, Seychelles, Réunion et, bientôt, Comores) pour assurer la couverture d'événements qui intéressent la zone, par son adhésion à la CBU (Association des Radio-Télévisions de la Caraïbe) et à la CTF (Communauté des Télévisions Francophones).

En métropole, la diffusion des programmes produits par RFO sur l'antenne est tributaire du service public "France Télévision" en télévision et "Radio France" en radio. Les horaires de programmation concédés par France3 n'apportent pas une totale satisfaction et la présence sur Radio France n'est que très épisodique.

Le projet inscrit au contrat d'objectifs de création d'une radio FM en Ile de France n'a pas été réalisé. Il apporterait pourtant

une réponse satisfaisante à une demande de nos 600.000 concitoyens originaires des DOM-TOM installés à Paris et sa couronne.

Votre rapporteur s'étonne que des financements n'aient pu être dégagés pour cette action et que les gouvernements se soient abstenus, jusqu'à présent, de faire jouer le droit de préemption pour obtenir une fréquence.

V- RADIO FRANCE

Radio France est le premier groupe radiophonique français; elle représente 25% de part de marché de l'audience pour un chiffre d'affaires de 2,5 milliards de francs. Les autres entreprises du secteur assurent 75% de l'audience pour un chiffre d'affaires évalué à 3,2 milliards de francs.

Radio-France exerce trois activités principales:

1. la conception et la programmation d'émissions de radio. Elle dispose, à cette fin, du réseau le plus étendu sur le territoire national. Celui-ci comprend 5 chaînes nationales: une généraliste (France Inter), et 4 thématiques (France Musique, France Culture, France Info et Radio Bleue), 39 radios locales et 9 FIP. Elle utilise un puissant réseau de diffusion, qui a été considérablement renforcé entre 1991 et 1993.

Le nombre d'émetteurs qui ont été installés de 1991 à 1995, a été le suivant:

	1991	1992	1993	Total 1991/1993
Émetteurs triples	93	67	114	274
<i>France Inter</i>	31	23	38	-
<i>France Culture</i>	31	23	21	-
<i>France Musique</i>	31	21	38	-
Émetteurs radios locales	28	16	27	71
<i>FIP</i>				
Émetteurs de France Info (desserte agglomérations > 50.000 ha)	14	18	10	42

Le parc d'émetteurs de France Info était, au 31 décembre 1993, de 140, pour 98 en 1990, 112 en 1991 et 130 en 1992.

2. la gestion et le développement de deux orchestres (Orchestre national de France et Orchestre philharmonique), d'un chœur et d'une maîtrise.

3. la gestion de l'ensemble immobilier de la Maison de la Radio, dont elle n'occupe que les deux tiers des surfaces (100.000m²).

Après une période marquée par une participation intense à la diversification de l'offre de programmes radiophoniques (création des radios locales et de France Info), Radio France a connu, en 1990, une crise sociale et financière grave, nécessitant la mise en place d'un plan de redressement.

L'analyse des résultats des derniers exercices montre que le retour à l'équilibre a été acquis, tout en maintenant l'activité de l'entreprise à un haut niveau, et en améliorant son audience globale. Néanmoins, Radio France reste structurellement fragile, trop rigide dans son organisation et dans son fonctionnement, pour affronter une période marquée par le renforcement de la concurrence et l'évolution des technologies. Le budget pour 1995 est un budget de reconduction, il ne prépare pas l'entreprise à ces évolutions. Une réflexion stratégique sur les missions du service public de la radio est désormais devenue une incontournable nécessité.

A- DES RESULTATS ENCOURAGEANTS

1. La poursuite du redressement financier

a. Les ressources

Au niveau des ressources, la situation de Radio-France est caractérisée par la prépondérance des apports publics, qui concourent à hauteur de 92,6% à son budget, et par la faiblesse des ressources propres.

Dotations en ressources publiques

(en millions de francs)

Recettes	1992	1993	1994 LFI	1995 PLF
Ressources publiques <i>dont:</i>	2.100,3	2.218,5	2.307,2	2.378
Redevance	2.042,8	2.180,5 (1)	2.201,7	2.331,2
Subventions	57,5	38	105,5 (2)	46,8
Ressources propres <i>dont:</i>	214,2	219,3	196,9	199,9
Publicité (3)	82,9	83	68	70,7
Parrainage	19,4	22,5	30	30,5
Recettes commerciales et immobilières	93,5	97,4	88,8	88,6
Services rendus aux administrations	7,5	2,2	2,1	2,1
Produits financiers	10,9	14,2	8	8

(1) Les annulations touchant les subventions ont été compensées par attribution d'excédents de redevance en LFR 93 à l'exception d'un montant de 5 millions de francs, laissés à la charge de la société

(2) dont 13,7 millions de francs d'abondements attribués lors de la discussion parlementaire

(3) chiffre brut incluant frais de régie pour 1992 et 1993, net pour 1994 et 1995

Radio-France a bénéficié, depuis la mise en place du plan de redressement, d'un soutien régulier des pouvoirs publics par un accroissement régulier de ses ressources. La société a contribué également à cet effort en développant ses ressources propres.

b. Les charges

Au niveau des charges, les frais de personnel représentent plus de la moitié du total des charges d'exploitation (50,5% en 1993 contre 50,2% en 1992). Cette situation particulière s'explique par le fait que la société produit l'intégralité des programmes qu'elle diffuse, et ne recourt pratiquement à aucun achat.

La maîtrise de ces charges constitue donc un enjeu de taille pour l'entreprise. Quel que soit le mode d'estimation, on peut considérer que les effectifs sont restés stables depuis la mise en oeuvre du plan de redressement, mais à un niveau excessivement élevé: aux alentours de 3.040 (dont 446 journalistes et 353 musiciens et choristes), si l'on retient l'effectif permanent, et de 4.600 si l'on y inclut les occasionnels, pigistes et cachetiers.

Compte tenu de l'ancienneté du personnel et de son évolution qualitative, la masse salariale croît à un taux supérieur (de l'ordre de 5%) au taux de glissement budgétaire autorisé des dépenses de personnel. En maintenant les effectifs et en menant une politique salariale stricte, la direction de l'entreprise a pu assurer une certaine maîtrise de l'évolution de ces charges. Il est clair que le conflit social d'octobre, limité aux journalistes, mais qui risquent de faire tâche d'huile, remet en cause le maintien de cette politique; on voit mal comment, dans un proche avenir, Radio-France pourra stabiliser l'évolution de la masse salariale, sans agir sur les effectifs ou sur la structure du recrutement (certaines disparités flagrantes ont d'ailleurs été révélées à l'occasion du conflit récent). Le salaire moyen des journalistes a augmenté de 5,3% (1). Les recrutements ont été effectués à un niveau nettement supérieur au salaire moyen. Ceci explique peut être la réaction vive des personnels plus anciens dans l'entreprise. Le contrôleur d'Etat n'écrivait-il pas, dans son rapport sur les comptes pour 1993 *"il pourrait ainsi être redouté que les efforts de rigueur de la société ne se relâchent en ce domaine, lorsque les contraintes globales pesant sur son équilibre financier se desserrent."* La convention de préretraite progressive, et portant sur un maximum d'adhésions de 150, signée le 23 septembre 1994, pour un an, peut y contribuer partiellement.

Globalement, les autres postes de dépenses ont évolué, conformément aux prévisions, même si l'on observe quelques dérapages qui devront être corrigés (entretien, publicité, réception, affranchissement).

c. L'équilibre financier

L'équilibre financier a été retrouvé en 1992. Mais contrairement aux prévisions, l'équilibre d'exploitation n'a pas été atteint en 1993.

(1) On constate, en effet, qu'en 1993, la société n'a pas respecté les consignes de cadrage de la masse salariale qui avait été fixée, par les pouvoirs publics, à un taux (+ 4,6%) pourtant bien supérieur au cadrage général (+ 4%), pour tenir compte des disparités existant dans le secteur public de l'audiovisuel.

(en millions de francs)

Résultats	1989	1990	1991	1992	1993
Résultat d'exploitation	- 46,6	- 111,2	- 43,4	- 20,2	- 8,1
Résultat financier	18,4	13,6	6,7	10,3	13,0
Résultat exceptionnel	14,3	34,3	13,7	10,5	0,0
Résultat net	- 13,7	- 63,3	- 23,0	0,6	4,9

L'exécution du budget 1994 n'appelle pas de commentaires particuliers, les risques de moins-values sur les produits des placements financiers, en raison de la baisse des taux et les incertitudes pesant sur les recettes immobilières en raison du renouvellement des baux, pouvant être compensés par un niveau potentiel de recettes publicitaires et commerciales plus important au vu des résultats obtenus en 1993.

Malgré les progrès enregistrés, la situation financière demeure fragile. A l'évidence, certaines actions sont insuffisamment financées pour faire face à la concurrence très rude dans le secteur (publicité, promotion), et la capacité d'autofinancement reste faible pour permettre un engagement significatif dans la mise en oeuvre des nouvelles technologies ou assurer, sans apports extérieurs, la rénovation des locaux.

2. Un niveau élevé d'activité

La mise en oeuvre du plan de redressement n'a pas eu de conséquence sur le niveau d'activité de Radio-France. Le volume de diffusion s'est stabilisé aux alentours de 460.000 heures, tous programmes confondus. (dont 40.000 heures pour les programmes nationaux).

Des évolutions ont pu être constatées, qui traduisent un souci de limiter les coûts:

- baisse de la part des fictions radiophoniques, genre qui ne correspond plus au goût du public (notamment sur France Inter),

- maintien de la part de l'information,

- l'augmentation de la part de la musique, notamment sur France Musique, qui a réduit la part des documentaires et des magazines,

- la stabilité des rediffusions qui dépassent 10% du volume diffusé.

Ces évolutions n'ont pas, selon le CSA, altéré la qualité des programmes de Radio-France.

Radio-France a maintenu, et développé, les opérations extérieures, parfois coûteuses (Francofolies de La Rochelle, Festival de Radio-France et de Montpellier).

Radio-France a lancé, au cours de la période récente, des programmes internationaux. Depuis 1989, un programme musical Hector est diffusé en D2Mac/Paquet sur le système français de diffusion directe TDF sur le canal 5, en compagnie de Canal Plus, ce qui permet une reprise par le câble. Le coût de diffusion est de 1,8 MF. Ce programme fait l'objet d'une diffusion expérimentale en DAB. En revanche, la diffusion du second programme "Victor", a été interrompue, depuis le début de l'année 1994. Sous la dénomination de France Culture Europe, il est désormais diffusé, ainsi que France Inter et France-Info, sur le satellite Eutelsat II F1, en sous-porteuse du programme télévisé francophone TV5, en monophonie pour un coût total de 2,4 MF. Le coût de cette diffusion est entièrement supporté par Radio-France, qui ne bénéficie pas du soutien financier du Ministère des affaires étrangères. La reprise par les réseaux câblés, et plus encore l'audience réelle, reste insignifiante.

Radio-France gère 3 formations musicales permanentes: l'orchestre national de France, l'orchestre philharmonique et le chœur. Elle y a consacré 192 MF de son budget, ces charges n'étant couvertes qu'à hauteur de 14,5 MF par les apports extérieurs de mécènes ou de partenaires extérieurs (organisateur de festivals ou de tournées). Ces formations emploient, au total, 369 musiciens et choristes.

L'activité des formations musicales est retracée ci-dessous:

Nombre de concerts

	1990	1991	1992	1993	1994
Orchestre national de France	71	54	61	70	73
Orchestre philharmonique	66	79	51	53	57
Total	137	133	112	123	130

Le budget fonctionnel de la société retrace l'évolution des charges par type d'activité.

Coûts fonctionnels par programme en 1993

	Coût en MF	% du total
France Inter	261,7	19
France Info	64,8	4,7
France Culture	202	14,7
Radio Bleue	27,9	2
FIP	27,8	2
Radios locales	446,7	32,5
France Musique	92,3	6,7
Formations permanentes	196,5	14,3
Autres activités de production musicale	54,9	4
TOTAL	1.374,6	100

Malgré ses demandes réitérées, votre rapporteur n'a pu obtenir de Radio-France, un tableau analytique des charges par programmes, réaffectant à chacun, en fonction de critères objectifs, les charges consacrées à l'information, aux versements aux sociétés d'auteurs et droits voisins, les autres dépenses liées aux programmes,

à la diffusion (en fonction du nombre d'émetteurs, par exemple), les contributions obligatoires, la formation professionnelle, l'action sociale, les activités commerciales, les activités immobilières, les services communs.

Le silence s'expliquerait-il par le fait que Radio France ne connaîtrait le coût complet des programmes qu'elle diffuse. Il traduirait ainsi de graves lacunes de son système de contrôle de gestion. La question est posée. Elle attend réponse.

3. Une audience globalement redressée, cumulant des points forts et des points faibles persistants

L'audience de Radio-France s'est globalement redressée. Une personne sur quatre en France écoute, au moins, un programme produit par Radio-France, et y consacre en moyenne 131mn/jour.

Ce constat global recouvre une réalité beaucoup plus contrastée.

AUDIENCE CUMULEE EN %
(lundi au vendredi, moyenne annuelle des quatre enquêtes Médiamétrie)

	1990 1% = 440.000	1991 1% = 445.000	1992 1% = 453.200	1993 1% = 456.500	1994 (3 enquêtes) 1% = 458.600
RADIO EN GÉNÉRAL	75,25	77,1	77	78,35	79,3
Programmes généralistes	42,75	42,15	40,35	40,25	40
France Inter	11,3	11,4	10,9	10,9	11,2
Europe n°1	11,8	11,8	11,5	11,4	11,3
RTL	19,4	19,3	18,4	18,2	18,1
RMC	5,3	5,1	4,3	4,1	3,9
NRJ	8,7	9,7	9,5	10,2	9,9
EUROPE 2	5	4,6	4,3	4,5	5,1
FUN	3,6	4,6	5,8	5,9	8,2
NOSTALGIE	3,9	4,4	4,3	4,7	4,6
SKYROCK	5,0	5,2	5,2	5,1	4,5
FRANCE INFO	5,6	7,9	7,9	8,8	9,2
FRANCE CULTURE	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8
RADIOS LOCALES DE RADIO FRANCE ET FIP	4,2	4,7	5,1	5,4	5,7
RADIO BLEUE	0,9	1,2	1,0	0,9	0,9
FRANCE MUSIQUE	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
RADIO FRANCE	21,2	23,8	23,6	24,5	25,2

Dans un contexte marqué par une concurrence vive et par une baisse tendancielle de l'audience des radios généralistes, France Inter a stabilisé son audience. La grève d'octobre 1994 ne semble pas avoir eu d'effet dépressif et durable.

France Info est, incontestablement, le programme le plus dynamique. Son audience a cru considérablement, et talonne désormais l'audience des programmes généralistes. Il faut toutefois préciser que cette période a vu un accroissement considérable des émetteurs attribués à Radio-France pour diffuser ce programme, soit 148 au total (au 10 août 1994) pour la desserte de 205 agglomérations de plus de 20.000 habitants), et qu'il n'a pas eu à affronter de véritable

concurrent sur ce créneau. Tel ne sera sans doute plus le cas à l'avenir.

L'audience des radios locales et des programmes FIP s'est accrue globalement. Certains programmes connaissent localement un véritable succès; d'autres, au contraire, voient leur audience stagner à un niveau très faible. Une analyse critique s'avère donc nécessaire.

Les programmes thématiques connaissent une audience très faible. France Musique subit la concurrence de Radio Classique, dont la part de marché en Région Ile de France, comme en province, est désormais supérieure, malgré un réseau de diffusion nettement moins puissant. France Culture connaît un niveau d'audience inférieur à celui d'ARTE en télévision. Radio Bleue, sans doute pénalisée par sa diffusion en ondes moyennes, ne progresse pas, et aura à affronter dans un proche avenir une concurrence plus vive; le secteur des seniors intéresse, en effet, davantage les publicitaires, et suscite la convoitise de radios commerciales plus dynamiques.

Le rapprochement entre le coût complet de chaque programme et son audience n'est certes pas un instrument adapté aux missions de service public de Radio-France; il est toutefois un critère à prendre en considération, dès lors que des arbitrages doivent être rendus et des économies réalisées.

En outre, la comparaison entre le coût de certains programmes, et le coût des programmes directement concurrents des radios commerciales, fait apparaître des différences excessives, et montrent, à l'évidence, que l'on peut obtenir de meilleurs résultats en dépensant moins, et sans altérer la qualité des programmes.

B UNE EXCESSIVE RIGIDITE ET UNE PERSISTANTE FRAGILITE FACE AUX EVOLUTIONS DU SECTEUR

1. Une excessive rigidite

La gestion de Radio-France est soumise à de fortes contraintes.

a. la convention collective, commune au secteur public de l'audiovisuel, a, pour principale caractéristique, un système salarial faisant une large place aux automatismes, et une classification générale des emplois extrêmement précise et détaillée. Cette convention collective n'est pas applicable aux concurrents privés de Radio-France. Elle constitue un frein aux changements internes. Elle a un impact considérable sur l'évolution linéaire des charges de l'entreprise, dont la masse salariale constitue la moitié.

Or, les progrès techniques font, qu'aujourd'hui, le fonctionnement d'une entreprise de radio nécessite deux fois moins de personnel qu'il y a vingt ans. Toutes les radios périphériques sont soumises à cette contrainte, face à la concurrence de nouvelles entreprises et réduisent leur personnel. Radio France ne pourra échapper à cette contrainte permanente.

b. le cahier des missions et des charges définit des obligations multiples (créations, émissions de services), mais, plus encore, Radio-France joue un rôle d'institution culturelle nationale. Elle est le premier employeur de comédiens sur la place de Paris, gère deux des orchestres français les plus renommés sur le plan national, ainsi qu'un chœur et une maîtrise. Cette constatation explique largement que certains programmes soient davantage conçus pour optimiser l'utilisation du personnel salarié de Radio-France ou de certaines catégories professionnelles, qu'en fonction de critères de rentabilité, et même des goûts du public.

c. la gestion de la maison de la Radio

En tant que propriétaire, elle assure la gestion d'un ensemble immobilier dont elle n'occupe que 70%. Les surfaces restantes sont louées principalement à des entreprises du secteur audiovisuel public. La tradition était de limiter les tarifs de location pratiqués pour ne pas accroître la charge des autres sociétés. Cette politique de sous-facturation artificielle a rendu cette activité largement déficitaire (de plusieurs dizaines de MF par an). La renégociation des baux, entreprise en 1994, parallèlement au plan de rénovation des locaux, a entraîné de sérieuses tensions avec des locataires, dont les budgets n'avaient pas été réajustés en conséquence. Pourtant, même après une augmentation de 30% sur la base des tarifs communiqués par les Domaines, les prix pratiqués par Radio-France, qui permettent d'assurer l'équilibre d'exploitation, il semble encore que les prix soient très volatiles à l'occasion des négociations (l'offre étant supérieure à la demande). Radio France ne doit toutefois pas oublier qu'elle a une clientèle captive et que la contrepartie devrait être une juste répartition de certaines charges, non utiles à tous, et un engagement à participer elle-même équitablement et régulièrement à la rénovation de l'ensemble immobilier.

En fait, l'affectation de la gestion de l'ensemble immobilier à Radio France a sans doute constitué une erreur lors de l'éclatement, en 1974, de l'ORTF. Il eût été plus logique et plus clair de créer une SCI regroupant l'ensemble des sociétés issues de l'ORTF, au prorata de la surface occupée.

2. Des marges de manoeuvre limitées

L'analyse budgétaire et financière a montré la fragilité du redressement opéré, mais, surtout, la rigidité de la structure des ressources et des charges de l'entreprise. Il est clair que le positionnement stratégique de l'entreprise peut se faire, soit par l'apport de ressources publiques nouvelles (ce qui n'est pas souhaitable), soit par une volonté de redéploiement, qui exige une capacité d'analyse et de décision forte à la tête de l'entreprise. On rappellera, à cet égard, que la création de France Info a été financée par redéploiement, et qu'elle a été l'acte d'un président, M. Roland FAURE (actuellement membre du CSA).

L'organisation actuelle de la société est encore très complexe et très lourde; le partage de certaines compétences de gestion et la répartition de certaines fonctions entre plusieurs directions alourdit les circuits de décisions. En fait, Radio-France devrait évoluer vers une structure de groupe, dégageant la direction générale des tâches de gestion courante, décentralisant la gestion au niveau de unités opérationnelles responsables de chaque programme, créant des unités de prestations (locaux, orchestres, production), et instaurant un système d'information efficace.

3. Une concurrence exacerbée

Radio-France a fait face, avec une relative efficacité, (par rapport à d'autres concurrents généralistes comme RMC ou Europe n°1) à l'ouverture du marché aux radios locales, et à la constitution progressive de réseaux. Elle le doit au soutien des pouvoirs publics (gouvernement, parlement et CSA confondus), au renforcement de sa puissance d'émissions, aux initiatives qui, dans les années 85-90, ont rationalisé le réseau des radios de proximité et ont permis la création de France Info.

Depuis le début de l'année 1994, le paysage radiophonique connaît une nouvelle évolution. La loi du 1er février 1994 a autorisé de nouvelles opérations de concentration (en élevant le seuil de 45 millions d'auditeurs potentiels à 150 millions), qui renforceront la position de groupes structurés (NRJ- Skyrock, RMC-Nostalgie-Montmartre, RTL-Fun...), désormais autour de 3 réseaux, et plus dynamiques, en raison de leurs capacités financières confortées. La concurrence que devra affronter France Inter n'en sera que plus rude. Les pouvoirs publics devront veiller à ne pas recommencer en 1995 et au détriment de Radio France les erreurs néfastes de 1986-1984, au détriment de France 2 et France 3.

La diversification de l'offre de ces groupes sur des créneaux porteurs (en terme de ressources publicitaires), comme les seniors (Radio Montmartre..), ou les programmes musicaux (Radio

Classique), ou encore, les services (candidature de RTL pour les radios autoroutières), conduit à s'interroger sur le positionnement de certaines radios thématiques de Radio-France.

De même, la réflexion pourrait-elle englober la concurrence indirecte, mais réelle, de programmes télévisés comme ARTE (pour France-culture), ou comme LCI, et dans une moindre mesure Euronews, pour France Info.

4. Une evolution technologique à mener

Parallèlement, Radio-France aura à mener, au titre de sa mission de service public, l'expérimentation et la mise en oeuvre des nouvelles technologies. Pour cela, des investissements importants devront être envisagés. Si ses concurrents directs n'ont pas investi considérablement dans les nouvelles technologies, il ne faut pas oublier que l'enjeu dépasse Radio-France elle-même (qui n'est qu'un vecteur parmi d'autres). Cette société constitue un soutien à nos industries de l'électronique d'une part, et que, d'autre part, les entreprises concurrentes sauront dégager à temps, quand le marché existera, les financements nécessaires à leur mutation, ce dont ne serait pas capable une entreprise publique fonctionnant sur des ressources publiques affectées annuellement, l'expérience le prouve.

Radio-France a lancé un programme "*vers la radio numérique*", prenant en compte le développement, à très court terme, du système de diffusion de données par radio (notamment utile pour les radios d'autoroutes, pour l'annonce de messages routiers), l'arrivée du DAB, qui va accroître sensiblement la qualité de la diffusion et de la réception, mais aussi la tendance inéluctable à la numérisation de la production. Dans le cas de ce programme, des hypothèses de besoins financiers ont été étudiées. L'ensemble des projets représente un investissement de l'ordre de 120 MF, auxquels il conviendra d'ajouter au fur et à mesure de la mise en oeuvre des charges de fonctionnement de l'ordre de 8 MF, croissant de 10% par an environ. En 1994, la dotation que la société a pu consacrer à ce programme a été de 20 MF.

Ces coûts peuvent être accrus par la diffusion de nouveaux programmes. Votre rapporteur estime que l'étude sur le repositionnement stratégique de l'offre de programmes de Radio-France doit intervenir préalablement à tout lancement de programmes nouveaux, même expérimentaux, sur de nouveaux supports, ou à l'international. Compte tenu des publics restreints, la diffusion de programmes existants est actuellement suffisante.

En conclusion, Radio-France paraît, aujourd'hui, mal armée pour relever les deux défis de la concurrence et du développement technologique. L'absence de projets novateurs, depuis 5 ans, démontre cette inertie. L'allocation figée des

ressources entre les différents secteurs montrent que les redéploiements s'effectuent à la marge dans un contexte de rigidité générale.

C UN BUDGET DE RECONDUCTION

Le budget pour 1995 se situe dans cette ligne conservatrice. Il apparaît comme un budget de reconduction. Son exécution sera soumise à certaines tensions.

Les ressources accordées à Radio-France, pour 1995, s'élèvent à 2.577,9 MF, soit une augmentation de 73,8 MF représentant une progression de 2,9% par rapport à 1994 (et comparable à la progression 94/93). L'attribution de 13 MF supplémentaires, au terme de l'examen du projet de loi de finances pour 1994, et une réévaluation des ressources propres de 12 MF, avaient permis à la société de développer quelques actions nouvelles, comme le programme "Urgences", en faveur des personnes en situation de pauvreté et de précarité, et des actions de promotion.

Les résultats de la société reposent largement sur sa capacité à mobiliser les ressources propres prévues à son budget qui sont, a priori, plus aléatoires que les ressources publiques. La prévision pour 1995 a été faite avec prudence; dès lors, la consolidation des ressources de publicité et de parrainage est envisageable, malgré l'annonce d'une diminution de 50% des investissements publicitaires du SID, si le marché publicitaire confirme son redressement si la jurisprudence du CSA n'est pas plus contraignante, et si les budgets publicitaires des privatisations sont maintenus.

S'agissant des charges, compte tenu de l'évolution des dépenses en personnel qui évoluent structurellement plus vite que le budget, et qui représentent plus de 50% du total, les mesures d'ajustement et de glissement consomment la quasi-totalité de l'augmentation budgétaire. Les mesures nouvelles ne pourront être financées qu'au prix d'économies réalisées sur le fonctionnement.

Limitées à 35 MF, les mesures nouvelles concernent:

1. la poursuite du plan de rénovation de la maison de la radio. Une partie des crédits attribués au titre des mesures nouvelles (10 MF) est inscrite au budget d'équipement, afin de financer les travaux de rénovation de l'immeuble, qui entrent dans cette catégorie de dépenses (1),

2. la couverture des événements exceptionnels de l'année 1995 (élections présidentielles et municipales),

3. l'amélioration et l'adaptation des programmes.

L'analyse de l'évolution du budget fonctionnel montre le caractère limité des évolutions; tout au plus peut-on s'étonner que France Inter ne soit pas mieux traitée, alors qu'elle est la plus exposée à la concurrence.

Comme les conséquences, en terme de charges salariales et sociales de la grève des journalistes d'octobre 1994 (6 MF en année pleine), n'ont pas pu être prises en compte, on mesure la tension qui affectera l'exécution de ce budget, sans compter les risques de contagion à d'autres catégories. Les récents arrêts de travail des animateurs des radios locales montrent que ce risque existe désormais.

Cette tension ne peut qu'inciter à des redéploiements plus importants. Elle peut, de ce fait, être porteuse d'une démarche de changements profonds, indispensables à la mutation de l'entreprise dans le contexte nouveau de concurrence et de développement technologique qui marquera les prochaines années.

D- UNE REFLEXION STRATEGIQUE S'IMPOSE

En conclusion, votre Rapporteur souligne la nécessité de bâtir une véritable réflexion stratégique sur la radiodiffusion publique, en examinant lucidement et courageusement ses perspectives d'avenir. Il importe, à cette occasion, qu'une clarification intervienne également dans les missions confiées à l'entreprise, et dans leurs modalités de financement.

Il s'agit, ni plus ni moins, que de faire le départ entre ce qui relève de Radio-France, entreprise de programmes radiophoniques, financée par la redevance, et ce qui relève de Radio-France, institution culturelle, doit être financée par d'autres sources.

Si l'on peut admettre, en effet, que la redevance finance, pour partie, l'expérimentation de nouvelles technologies qui profiteront, à terme, à tous les auditeurs, en revanche, on doit s'interroger légitimement sur le financement de formations musicales, dont les liens avec les programmes sont moins évidents, et

(1) Ce plan regroupant les actions prioritaires à mener sur 10 années pour entretenir, rénover et conserver l'immeuble, s'élève à 252 MF, dont 174 MF de dépenses d'investissement.

de la mission sociale, relative à l'emploi des auteurs et des professionnels du spectacle, quand la demande du public rencontre si peu l'offre des programmes de création et de fiction radiophonique, en raison, notamment, de la concurrence de la télévision.

Votre rapporteur soumet, à la réflexion du gouvernement et des responsables de ce secteur, quatre sujets d'études :

1. Le recalibrage des missions

- en sortant les formations musicales du périmètre de financement par la redevance; en confiant leur gestion à une filiale financée par subvention du ministère de la culture, et par des ressources propres (concerts, enregistrements, produits dérivés, vente de droits aux diffuseurs français et étrangers, notamment Radio-France),

- en étendant la diffusion de France Info aux zones de villégiatures et aux agglomérations de 10 à 20 000 habitants,

- en recalibrant France-Musique, sur un format tourné davantage vers la diffusion des oeuvres, que sur les programmes documentaires de recherche,

- en développant pour France Culture une synergie étroite avec les télévisions culturelles (ARTE) et éducatives, dont elle peut constituer l'un des éléments de la "troisième fenêtre", en complétant et approfondissant certains de leurs programmes,

- en s'interrogeant sur l'avenir de radio Bleue et sur sa spécificité dans le paysage radiophonique. Si le choix de poursuite de l'activité est fait, il faudrait assurer sa diffusion en F.M., en abandonnant les ondes moyennes,

- en s'interrogeant sur l'utilité de maintenir la diffusion de France-Inter en ondes moyennes (même si des engagements imprudents ont été pris à l'égard de TDF dans le cadre de la rénovation du réseau),

- en tirant les leçons de l'échec de certaines radios locales pour redéployer les activités vers d'autres villes ou pays pour lesquels un besoin a été identifié, et développer des partenariats (fournitures de programmes, par exemple) avec des radios associatives ou indépendantes,

- en développant les radios de service (autoroutes, apprentissage des langues...),

- en s'interrogeant sur l'impact réel des manifestations de promotion et de prestige sur l'activité radiophonique, alors même que

la plupart des radios concurrentes ont renoncé à cette forme de communication et d'organisation d'événements, se contentant d'un partenariat avec les organisateurs,

2. La participation à l'action audiovisuelle extérieure par la fourniture de programmes aux diffuseurs internationaux (RFI, Sofirad, actuellement). Si l'on envisage une rationalisation de l'action radiophonique extérieure, il faudra assurer de la fourniture du programme d'accompagnement, en Français, pour toutes les radios internationales, de la fourniture des journaux nationaux, et de fourniture d'un journal international, en langue française.

3. Le renforcement de la capacité d'innovation et d'expérimentation des technologies nouvelles, notamment numérique, avec un programme adapté au marché (probablement sur un concept musique classique et informations à dominantes économiques et internationales dans un premier temps.

4. L'étude de la réorganisation de l'entreprise, sous forme de filiales (programmes, logistique, production...), dotées d'une plus large autonomie de gestion. Radio-France serait, dans cette configuration, la holding de tête du groupe, chargée des arbitrages stratégiques et financiers.

L'avenir de Radio-France dépend des résultats d'une telle réflexion. A moyen terme, c'est la légitimité de l'entreprise qui se trouvera en jeu. Il était donc de la responsabilité de la commission des finances du Sénat d'alerter les pouvoirs publics alors qu'il est encore temps.

VI- RADIO MONTE CARLO

Dans le cadre de la stratégie arrêtée en 1985, qui a conduit à la cession d'Europe n°1 au groupe Matra-Hachette et de Sud Radio au groupe Fabre, la cession de l'activité radiophonique de Radio Monte Carlo avait été décidée, en accord avec l'Etat monégasque, en 1993. Ainsi, le retrait de la SOFIRAD des radios périphériques eût-il été consommé.

A. CHRONIQUE D'UNE PRIVATISATION SUSPENDUE

Préalablement à l'opération de cession de l'activité radiophonique, il convenait de traduire, en droit, la séparation des activités de diffuseur, lesquelles devaient demeurer dans le secteur public, pour des raisons de souveraineté, des activités radiophoniques.

L'activité de diffusion devait être cédée à RMC Radio (future Monte-Carlo Radiodiffusion) par traité d'apport partiel d'actifs, et un certain nombre de contrats devaient être conclus, afin de rationaliser les différentes prestations que les deux sociétés devaient se rendre mutuellement.

Un appel d'offres a été publié au journal officiel au mois d'octobre 1993, par la SOFIRAD, mais il a été déclaré infructueux, les offres des candidats étant inférieures au prix plancher fixé par les experts, désignés dans le cadre de la loi du 6 août 1986 modifiée.

On peut se réjouir des précautions juridiques déployées pour cette opération: saisie de la commission de privatisation, saisie de la commission de la concurrence. Mais on peut néanmoins s'étonner de la conduite d'une expertise destinée à fixer un prix plancher alors que l'appel d'offres avait déjà été lancé, sans que les candidats potentiels aient été informés de cette valeur de base, ce qui aurait probablement modifié leurs propositions. L'articulation des opérations est, pour le moins, curieuse. Quatre offres ont été reçues (NRJ, Havas, Alcatel, VSD). Certaines présentaient des propositions intéressantes, soit de développement national sur un concept "information et musique", soit de développement régional en liaison avec la presse quotidienne. Les prix proposés pour la reprise, - et donc pour assumer le risque de la restructuration, de l'exploitation et du développement -, ont été inférieurs au prix plancher. La meilleure offre atteignait 540 MF pour un prix plancher de 630 MF. La

procédure choisie étant ce qu'elle fut, l'appel d'offres a été déclaré infructueux et la privatisation suspendue, sans raison apparente, car la procédure aurait pu être reprise pour accepter la meilleure offre sur le plan financier ou sur le plan conceptuel. Le prix plancher, dès lors connu des candidats à la reprise, aurait pu dans une cession de gré à gré ou au plus offrant, jouer son véritable rôle.

B. CHRONIQUE D'UNE RÉORIENTATION STRATÉGIQUE

RMC n'ayant pas été privatisée, la SOFIRAD s'est donné pour tâche de consolider en 5 ans, un véritable groupe audiovisuel de tout premier plan en radio, en renforçant l'audience de la station principale RMC par une nouvelle équipe et une nouvelle grille, en s'appuyant sur le deuxième réseau du groupe en FM, celui de Nostalgie, très bien implanté sur le territoire métropolitain et rentable, en se dotant d'un troisième réseau pour le public "senior" avec Radio Montmartre.

Cette réorientation stratégique n'est pas sans risques:

- parce que la situation de RMC est fortement dégradée,
- parce que le plan de redressement ne sera pas facile à faire admettre,
- parce que l'Etat français, aujourd'hui dispensé de participer à la recapitalisation du groupe, risque d'être contraint à moyen terme.

1. Une situation encore dégradée

Les différents problèmes auxquels l'entreprise est, actuellement et depuis longtemps, confrontée demeurent.

Dans ses activités radiophoniques, le groupe RMC comprend Radio Nostalgie, et le programme généraliste Radio Monte Carlo.

. La situation relativement prospère de Radio Nostalgie permet d'espérer qu'après être désendettée, elle pourra distribuer des dividendes importants (de 30 à 50 millions de francs par an dont 51% pour Radio Monte Carlo) à partir de 1996.

. De son côté, le programme généraliste de Radio Monte Carlo souffre d'une position concurrentielle dégradée, dans un contexte de baisse de son audience. Face à cette situation, il dispose d'un outil technique vieillissant, d'une gestion et d'une organisation peu efficaces, alors que sa situation financière lourdement négative.

a. un échec stratégique

Autrefois clairement cantonnée dans sa zone historique d'écoute (le sud de la ligne Bordeaux-Genève) où l'audience cumulée de la station atteignait 12% au début des années 1980, Radio Monte Carlo a entrepris, il y a environ dix ans, de se développer au nord de cette ligne, afin de s'assurer une présence nationale.

Elle a, ce faisant, créé les conditions d'une concurrence frontale avec ses deux concurrentes du nord (RTL et Europe n°1) y compris dans sa propre zone et y a consacré sans succès des moyens importants.

b) une audience en baisse

D'une audience cumulée (Médiamétrie) de 5,5% à l'automne 1990, le programme généraliste de Radio Monte Carlo est descendu à 3,8% fin 1993, soit une baisse de 30% en l'espace de trois années.

c) une gestion faiblement efficace

L'organisation et la gestion de la station (programme généraliste) Radio Monte Carlo manquent d'efficacité; l'entreprise est habituée à vivre largement. La dualité d'implantation entre Paris et Monaco entraîne des surcoûts inutiles; les possibilités de synergie à l'intérieur du groupe ne sont pas suffisamment recherchées. Enfin, les effectifs demeurent excessifs, malgré les plans de réduction déjà mis en oeuvre.

d) un outil technique dépassé

La réduction des investissements, rendue nécessaire depuis plusieurs années par la situation financière de l'entreprise, n'a pas permis à Radio Monte Carlo de se maintenir à niveau sur le plan technologique.

e) une situation financière dégradée

Après avoir accumulé près de 190 millions de francs de pertes au cours des trois derniers exercices, Radio Monte Carlo a perdu la totalité de son capital et sa situation nette est négative de l'ordre de 40 millions de francs. L'endettement, hors exploitation, atteint 180 millions de francs.

Une reconstitution des capitaux propres s'impose, notamment pour alléger la charge représentée par les frais financiers.

Le résultat prévu au titre de l'exercice en cours (1993/94) est une perte de 32 millions de francs. Les frais financiers, liés à l'endettement accumulé, représentent 18 millions de francs par an.

Il devenait indispensable de rétablir, à bref délai, l'équilibre de l'exploitation.

2. Un plan de redressement difficile à mettre en oeuvre

Le plan de redressement et de développement du groupe RMC repose sur une stratégie de montée en puissance et de modernisation financée largement par une restructuration du cadre structurel et d'économie de gestion.

Cette stratégie n'est pas dénuée de risque et constitue un pari sur l'avenir.

a) Les voies choisies pour la modernisation et la montée en puissance

Avec une audience additionnée de 9% environ (y comprise Radio Nostalgie) et 16% du marché publicitaire radio en France, le groupe Radio Monte Carlo se situe en quatrième position, relativement loin derrière RTL, Europe n°1 et NRJ. Dans une activité essentiellement tributaire de coûts fixes, une telle situation n'interdit pas à l'entreprise d'être profitable mais constitue indiscutablement un handicap concurrentiel.

b) Les grands concurrents du groupe Radio Monte Carlo (la CLT, Europe n°1...) ont pu, notamment depuis la promulgation de la loi du 1er février 1994, constituer ou concrétiser l'existence de trois réseaux de programmes destinés à couvrir aussi parfaitement que possible les cibles d'auditeurs recherchées par les annonceurs.

Selon ses dirigeants, le groupe Radio Monte Carlo, qui ne peut pas se permettre de cumuler simultanément tous les handicaps, devrait pouvoir bénéficier de la même opportunité. Ce fut le but de l'opération réalisée avec Radio Montmartre, qui ne constitue à ce jour qu'un embryon de troisième réseau, dont il conviendra d'assurer, dans les quatre années à venir, le développement sur l'ensemble du territoire.

La prise de contrôle de Radio Montmartre permet, sur la base d'études approfondies, de définir un nouveau format de programmes, complémentaire du format généraliste et de celui de Radio Nostalgie permettant d'atteindre de nouvelles cibles d'auditeurs recherchées par les annonceurs et non encore couvertes par les formats existants.

Cette prise de contrôle a été réalisée grâce à la société anonyme Euler Investissement qui a acquis 75% du capital de la société CIRTES, propriétaire de Radio Montmartre, pour un coût de 10,5 MF (droits d'enregistrement compris). Elle s'accompagne d'un versement de 3 MF en compte courant d'avances et d'une avance sur recettes de la régie publicitaire GEM, chargée de la vente d'espaces de Radio Montmartre, de 1,95 MF.

Si le réseau de Radio Montmartre présente, a priori, des perspectives financières équivalentes à celles de Radio Nostalgie à l'origine, il devra être développé. Les investissements nécessaires devront être financés par les actionnaires, ce qui, dans un premier temps, alourdira les charges du groupe RMC.

Votre rapporteur s'inquiète des hypothèses optimistes de développement retenues par le plan d'affaires dans un secteur marqué par la grande volatilité des parts de marché, et une situation de plus en plus concurrentielle avec l'arrivée des grands groupes de communication.

c) Le recentrage de la stratégie de RMC vers le Sud est un axe essentiel

Face à la concurrence toujours plus intense des autres stations de radio généralistes, comme à celle des radios thématiques, Radio Monte Carlo aura, selon ses dirigeants, impérativement à défendre sa place forte de leader dans sa zone traditionnelle d'écoute, de façon à demeurer, pour les annonceurs, le support radiophonique de référence dans cette région.

Il conviendra, en conséquence, de rendre aux programmes de la station leur couleur et leur tonalité traditionnelles et de mettre fin, autant qu'il sera possible, à la dualité éditoriale et de moyens de l'entreprise entre Paris et Monaco.

Le plan indique par ailleurs que les occasions devront être mises à profit pour renforcer la présence de Radio Monte Carlo dans cette zone en procédant par voie d'acquisition de stations proches (telle Sud-Radio...), ce qui aurait pour effet de freiner l'implantation de concurrents venus du nord. Il serait également nécessaire d'améliorer le maillage encore insuffisant des réémetteurs FM sur les fréquences autorisées par le CSA.

On doit néanmoins se souvenir que le maintien d'un programme généraliste et de son audience ne peuvent être obtenus qu'à un coût élevé, non comparable à celui d'un diffuseur en FM et sans doute plus proche de celui d'un format généraliste national.

Il est clair que la réussite rapide de la nouvelle grille de programmes et la stabilisation de l'audience à un niveau sensiblement plus élevé que le niveau actuel conditionnent le succès d'ensemble du plan de rénovation. Les résultats de la dernière enquête de Médiamétrie sont, à cet égard, plutôt encourageants.

Quant à l'acquisition de nouvelles stations, on imagine mal aujourd'hui avec quels capitaux le groupe RMC pourrait procéder à des rachats et résister à des offres concurrentes formulées par des sociétés à structures financières plus solides.

d) La modernisation de l'outil technologique

Un important effort sera consenti afin de faire bénéficier Radio Monte Carlo de technologies modernes destinées à améliorer le confort d'écoute des auditeurs ainsi que l'équipement des régies et studios de la station à l'occasion de son emménagement dans sa nouvelle implantation, ce qui mobilisera d'importantes ressources financières.

e) Une réforme structurelle difficile à mettre en oeuvre

Il était généralement admis que la rénovation des programmes ne suffisait pas. Le groupe RMC devait mettre en oeuvre la réforme de structure décidée au moment de la privatisation.

Il s'agissait:

- de l'apport partiel d'actifs de Radio Monte Carlo à Monte Carlo Radiodiffusion de ses activités de diffusion et de diverses participations financières considérées comme non privatisables,
- de la cession par Radio Monte Carlo des actions reçues en rémunération de l'opération ci-dessus à la SOFIRAD et à l'Etat monégasque,
- de l'adoption des nouveaux statuts de Radio Monte Carlo et Tele Monte Carlo,
- de la conclusion des trois nouvelles concessions de l'Etat monégasque en faveur de Radio Monte Carlo, Tele Monte Carlo et Monte Carlo Radiodiffusion,
- des divers accords relatifs au rééquilibrage du financement du passif de Tele Monte Carlo et de la reprise des actions de cette dernière par la SOFIRAD et l'Etat monégasque,

- et enfin, de la cession de l'immeuble du siège de Radio Monte Carlo, élément essentiel de la recapitalisation et du développement du groupe, au gouvernement monégasque pour un prix de 385 MF.

L'ensemble de ce dispositif constituait un tout difficilement dissociable. Des accords en ce sens ont été signés le 30 novembre entre le gouvernement monégasque et la société Radio Monte Carlo. Ils reconduisent en outre la concession de RMC pour 20 ans.

f) Une modernisation hypothétique de la gestion

La reconquête de l'audience, l'amélioration des programmes et le développement de nouveaux produits porteront leurs fruits à moyen terme.

Dans l'intervalle, la situation financière de Radio Monte Carlo doit être redressée à bref délai.

Ce redressement doit trouver à s'appliquer sur:

1. Le rééquilibrage de l'exploitation

La gestion de Radio Monte Carlo, pour être plus efficace, devrait:

- développer une véritable maîtrise des coûts,
- regrouper, à Monaco, la totalité des services consacrés au programme généraliste, à l'exception d'une partie de la rédaction,
- regrouper, à Paris, les services de Radio Nostalgie et la régie publicitaire (GEM),
- optimiser la nouvelle implantation à Monaco à la suite de la vente de l'immeuble du boulevard Princesse Charlotte.

Elles risquent cependant de se heurter aux réticences syndicales qui se sont déjà manifestées lors de la mise en oeuvre des plans sociaux qui ont permis la réduction des effectifs de 525 à 386 salariés en 3 ans.

2. Le développement de synergies

De même, l'efficacité de la gestion sera améliorée par la recherche de synergies à l'intérieur du groupe entre Radio Monte

Carlo, Radio Nostalgie, Radio Montmartre et GEM, notamment en ce qui concerne les services administratifs, comptables et informatiques.

3. Un financement incertain et un risque probable à moyen terme pour les finances publiques

La mise en place des accords mentionnés ci-dessus, et notamment la mise en vente de l'immeuble permettent d'apurer le passif dû aux pertes accumulées depuis plusieurs années (le résultat "négatif" des capitaux propres de l'entreprise s'élève actuellement à 72 MF) et de résorber son endettement (180 MF).

Il s'avère que la trésorerie, dans son état actuel, ne sera sans doute pas suffisante pour pourvoir aux investissements et au développement de l'entreprise, sans parler de l'aléa qui subsiste sur l'équilibre de l'exploitation du groupe dans son ensemble.

Les hypothèses d'évaluation des ressources sont liées au succès de la nouvelle grille de programmes du réseau généraliste, au maintien et au développement des parts de marché de Radio Nostalgie et au développement de Radio Montmartre. Les hypothèses de réduction des charges sont conditionnées par la restauration des relations de confiance entre la SOFIRAD et l'Etat monégasque. Les accords signés le 30 novembre montrent que le climat de confiance est rétabli.

Dans l'immédiat, la situation financière de RMC ne requiert pas la mobilisation de fonds publics. Il reste que la SOFIRAD pourrait être rappelée à son devoir d'actionnaire principal à moyen terme et, par ricochet, les finances publiques pourraient être sollicitées en cas d'échec du plan de redressement.

Votre rapporteur s'interroge sur les motivations de la décision de rendre l'appel d'offres infructueux. Le nouvel actionnaire aurait été en meilleure position pour procéder aux restructurations indispensables. Si la stratégie de programmes du réseau généraliste ne procure pas, à très court terme, un résultat d'exploitation équilibré, le groupe RMC sera réduit à la seule valeur de RadioNostalgie, de Radio Montmartre, et de la régie GEM. Les derniers résultats d'audience pour septembre-octobre 1994, montrent toutefois unfrémissement salutaire. Il aura, en effet, brûlé ses vaisseaux en cédant pour environ la moitié du "prix plancher" demandé aux candidats repreneurs, son seul actif véritable: l'immeuble qui abrite la société.

VII- L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL

L'action de redressement mise en oeuvre par l'INA, avec l'appui des pouvoirs publics, porte aujourd'hui ses fruits. Elle traduit une plus grande maîtrise de l'évolution des charges et une évolution de la structure des ressources de l'entreprise par un meilleur apport de financements publics. Cet assainissement des comptes reste néanmoins fragile comme le montrent les prévisions d'exécution de l'exercice 1994, et suscite l'inquiétude de votre rapporteur quant à l'exécution du budget 1995 dans sa présentation actuelle.

L'exercice de l'an prochain revêtira, en effet, une importance particulière avec la mise en oeuvre du dépôt légal. Il permettra de vérifier si le coût prévisionnel des nouvelles missions ont été correctement évaluées ou si - au contraire - il conduit à une détérioration des comptes de l'établissement.

A. L'EXERCICE 1993

Le redressement opéré en 1991, après deux années déficitaires, se poursuit. L'INA renoue avec des résultats positifs tant sur le plan comptable (10 MF contre une perte de 43,1 MF en 1992) que sur celui de l'exploitation (1) (53,3 MF en 1993 contre 7,4 MF en 1992).

Ce redressement est consécutif à deux évolutions:

1. une diminution sensible des charges de personnel qui passent de 339,5 MF en 1992 à 307,5 MF en 1993 (- 9,4 %) avec la disparition de l'effet des mesures d'accompagnement des départs volontaires suscités dans le cadre du plan de redressement. Les charges de personnel représentent désormais 60,6 % des charges d'exploitation (dotations aux amortissements et provisions exclues) contre 65 % en 1992;

2. l'effort consenti par les pouvoirs publics pour assainir la structure des ressources. Le montant cumulé de la redevance, des subventions d'exploitation, et de la subvention affectée au dépôt légal s'élève à 248 MF contre 216 MF en 1993. Ainsi, les financements publics concourent-ils, à hauteur de 46,6 % aux produits d'exploitation (hors reprises de provision et production immobilisée) contre 43 % en 1992.

(1) hors dotations aux provisions et aux amortissements et hors reprises sur provisions

L'amélioration globale des indicateurs de l'INA, qui marque nettement le retour aux équilibres économiques, laisse toutefois subsister des points de fragilité:

1. L'analyse des activités, exprimée en niveau de contribution au résultat, fait apparaître un solde négatif. Cette situation traduit les efforts à poursuivre pour développer, dans un contexte général difficile, une politique commerciale dynamique.

2. Le fonds de roulement propre (hors provisions), fortement sollicité par les déficits des années antérieures, demeure négatif. Le processus de reconstitution engagé par l'Institut s'effectue toutefois progressivement. L'augmentation sensible constatée entre 1992 et 1993 (+ 29 MF) doit cependant être modulée par le montant des engagements d'immobilisations dont la réalisation se poursuivra en 1994 (18 MF).

3. Le retour à l'équilibre du fonds de roulement propre, prévu pour 1995, implique de maintenir au plus juste le niveau des budgets d'équipement. Cet effort nécessaire de reconstitution de ses capacités de financement ne doit toutefois pas conduire l'Institut à compromettre, à moyen terme, la qualité de ses infrastructures techniques et logistiques.

4. L'équilibre global du financement, en progression de 32 MF en 1993, repose, cette année encore, sur le volant de provisions constitué antérieurement, dont une part importante, liée au litige avec les artistes interprètes, demeure grevée de risques, malgré un jugement favorable à l'Institut rendu par la cour d'appel de Versailles en décembre 1993. Un pourvoi en cassation de ce jugement a, en effet, été déposé par les artistes-interprètes.

B. PRÉVISION D'EXÉCUTION DU BUDGET 1994

- Les produits

Les produits constatés et le niveau des commandes enregistrées permettent une réalisation annuelle conforme à l'objectif fixé, malgré le désengagement partiel de TF1 de ses obligations contractuelles en matière d'archivage d'images d'actualité (limité à 4 MF sur l'exercice 1994) dont l'effet, en année pleine, sera, en 1995, une moins-value de recettes de 8 MF. TF1 dispose, en effet, à son nouveau siège, d'une vidéothèque de proximité. Elle sous-traite à LCI la confection de ses journaux du matin et du soir. Enfin, elle estime que la mise en oeuvre du dépôt légal satisfait désormais l'engagement de conservation des archives souscrit en 1987 devant la CNCL. La non-reconduction en 1996, du contrat avec l'INA, constituera une perte sèche de 24 MF de chiffre d'affaires commercial.

Votre rapporteur souhaite qu'il en soit tenu compte lors de la préparation du budget pour 1996.

- Les charges

Les charges de personnel seront supérieures aux prévisions. L'INA a, en effet, anticipé la mise en oeuvre du dépôt légal en recrutant le personnel nécessaire dès 1994, ce qui était prudent, mais alourdit les charges de 3 MF. De même, l'amortissement des équipements acquis en 1993, pour cette mission, n'a pas été inscrit au budget de 1994 (5 MF) et l'INA a dû reverser à l'Etat, la TVA sur les subventions reçues du Ministère de la culture pour un montant de 4 MF.

A cela s'ajoute la prise de participations au capital de la Télévision du Savoir, imposée à l'INA pour 5 MF.

Votre rapporteur considère que l'INA, en tant que fournisseur, n'a aucun intérêt à participer au capital d'entreprises "clientes", sauf lorsqu'elle assure une maîtrise véritable du projet. Il demande donc, avec insistance, aux pouvoirs publics de clarifier cette situation dans le capital de TV5, de la SEPT et de la Télévision du Savoir.

Au total, seul l'apport de produits supplémentaires de redevance pour un montant de 11 MF en loi de finances rectificative, permettra d'éviter que l'exécution du budget de 1994 ne soit déficitaire.

C. LE BUDGET DE 1995

Les objectifs de l'Institut en 1995 s'inscrivent dans le respect du plan d'entreprise 1992-1995, en tenant compte des nouvelles missions qui lui sont assignées par le législateur dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

Les perspectives pour 1995 consistent, d'abord à maintenir les objectifs que l'INA s'est assigné dans le domaine de ses missions traditionnelles:

.adapter et diversifier l'offre de prestations et de produits de formation professionnelle pour ouvrir de nouveaux marchés;

. consolider les programmes de recherche initiés dans le domaine de la télévirtualité et de l'animation assistée par ordinateur;

. conforter le financement des activités de production;

. améliorer les conditions économiques d'accès aux images et sons d'archives pour en accroître la diffusion sur tous les réseaux et tous les supports.

Plus particulièrement, l'INA vise également à développer de nouveaux secteurs d'activité:

- renforcement de l'implantation régionale de l'INA avec l'ouverture de délégations à Lyon et à Strasbourg;

- diffusion des images dont l'INA détient les droits sur les nouveaux supports: interactifs (CDI, CD-ROM...) et sur les nouveaux réseaux numériques.

Surtout, l'année 1995 sera marquée par la mise en oeuvre effective de la gestion du dépôt légal audiovisuel institué par la loi du 20 juin 1992.

La collecte, la documentation, la conservation technique des documents audiovisuels diffusés par les chaînes nationales hertziennes de télévision, et par Radio-France, commenceront dès le 1er janvier.

Pour y parvenir, le projet de loi de finances pour 1995 fixe le budget prévisionnel pour l'INA à:

- 619,3 MF en exploitation, soit une progression de 10,2% par rapport à l'exercice précédent (561,9 MF),

- 99,7 MF en investissement, soit une augmentation de 55,5% par rapport à l'exercice précédent (64 MF).

Les ressources globales de l'Institut en exploitation et investissement confondus, augmentent par rapport à la loi de finances pour 1994 de 1% hors dépôt légal et de 16% en intégrant les subventions de l'Etat.

Cette augmentation est donc essentiellement due au dépôt légal qui s'inscrit dans le projet de loi de finances pour 1995, à hauteur de 68 MF en fonctionnement et 30,8 MF en investissement, contre 16 MF de crédits de fonctionnement en 1994. Contrairement à ce qui avait été décidé au cours des exercices précédents, le financement du dépôt légal ne fait plus l'objet d'une dotation spécifique au budget du Ministère de la Culture et de la Francophonie, mais est inclus dans les sommes affectées au titre de la compensation des exonérations de redevance. Cette évolution est critiquable, car elle ne va pas dans le sens d'une plus grande transparence des comptes. Elle restreint les capacités de contrôle du

Parlement, et ne garantit pas l'évolution des crédits à raison de leur caractère spécifique :

Hors dépôt légal, le niveau prévisionnel de recettes est fixé à 551, MF, en augmentation de 1%, soit 6 MF par rapport à la loi de finances pour 1994.

Le montant de la redevance et des remboursements d'exonération arrêté à 234 MF, augmente de 1% (+ 2,1 MF pour la redevance et - 0,6 MF pour les exonérations) par rapport à l'exercice 1994.

Ce budget ne comporte aucune mesure nouvelle. Seule la subvention pour le dépôt légal a été augmentée pour permettre le financement de cette activité en année pleine.

L'objectif de ressources contractuelles est fixé à 292,3 MF, soit un niveau supérieur à celui de la loi de finances pour 1994. La réalisation de cet objectif est d'ores et déjà compromise en raison du désengagement programmé de TF1 (- 8 MF), et du risque que la tension des budgets fait peser sur la réalisation des chiffres d'affaires prévisionnels avec France 2 et France 3.

Le budget d'investissement est arrêté à hauteur de 99,7 MF. Son financement, assuré par les amortissements et une subvention de l'Etat, permet de dégager :

- une capacité d'investissements (hors production immobilisée) de 72,7 MF,
- une réserve pour reconstitution du fonds de roulement à hauteur de 8 MF.

Compte tenu de ces éléments, votre rapporteur considère que la budget de l'INA, en 1995, contient d'ores et déjà un déséquilibre financier qui devrait conduire ses dirigeants à constituer une provision à hauteur de 10 MF.

Cette situation est grave, car elle compromet l'exécution même des missions de l'Institut et paralyse sa modernisation, notamment la refonte indispensable de son système d'informations pour lequel aucune mesure nouvelle n'a été retenue.

INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL

BUDGET 1995

(en millions de francs hors taxes)

CHARGES	L.F.	L.F.	PRODUITS	L.F.	L.F.
	1994	1995		1994	1995
Achats	32,3	35,7	Redevance	229,3	231,4
Services extérieurs	83,5	96,0	Rembours. d'exonération	3,2	2,6
Autres services	31,5	34,6	Subvention de l'Etat	16,0	68,0
Impôts et taxes	12,6	14,3	Recettes commerciales	276,6	286,6
Charges de personnel	315,5	350,3	Administrations	9,0	3,7
dont :			Recettes diverses	1,8	2,0
Personnel permanent	262,1	295,9	Produits financiers	7,0	6,0
CDD	21,6	25,2	Accroissement de la valeur	19,0	19,0
Cachets, piges, sup. de cachets	31,8	29,2	des stocks de programmes		
Autres charges de gestion	15,0	14,6			
Charges financières	0,4	0,1			
Charges exceptionnelles	0,2	0,2			
Dotation. aux amortissements	70,9	73,5			
et provisions					
	561,9	619,3		561,9	619,3

BUDGET D'INVESTISSEMENT 1995

(en millions de francs)

EMPLOIS	L.F.	MODIF	L.F.	RESSOURCES	L.F.	MODIF	L.F.
	1994	1994-1	1995		1994	1994-1	1995
INVESTISSEMENTS (crédits de paiements)	37,0	36,3	72,7	AMORTISSEMENTS	64,0	61,0	68,9
REMBOURSEMENTS D'EMPRUNTS		0,3	-	REDEVANCE			-
ACCROISSEMENT DES STOCKS DE PROGRAMME (production immobilisée)	19,0	19,0	19,0	SUBVENTION			30,8
RESERVE FONDS DE ROULEMENT	8,0	5,5	8,0	REMBOURSEMENT DE PRET		0,1	-
	64,0	61,1	99,7		64,0	61,1	99,7

D. LE DÉPÔT LÉGAL

La loi du 20 juin 1992 a confié à l'INA la gestion et la consultation du dépôt légal de la radio-télévision.

La mise en oeuvre de cette nouvelle mission, prévue dans un premier temps au 1er novembre 1993, puis au 1er janvier 1994, a été reportée par décret du 31 décembre 1993 au 1er janvier 1995.

Ce report avait été vivement déploré par la Commission des finances du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1993.

Pour satisfaire à ces échéances et aux objectifs ambitieux, scientifiques, techniques et culturels du dépôt légal audiovisuel, une équipe de préfiguration et de conception a travaillé depuis le début de l'année 1993.

Actuellement, un site de 2.500 m² a été aménagé à Bry-sur-Marne et doté d'équipements novateurs.

Un site de préfiguration de consultation de 15 postes sur 150 m² a été aménagé dans l'emprise parisienne de l'INA au 83-85 rue de Patay.

Actuellement, restent donc en attente:

- la publication des arrêtés relatifs, notamment, aux modalités concrètes de dépôt par les sociétés de programme concernées, dont le retard inquiète votre rapporteur.

- la formation et le recrutement des personnels.

Ce projet de nouvelle activité s'est déroulé dans un contexte budgétaire difficile, au milieu de fortes contraintes financières, dans une grande incertitude sur les échéances et selon des procédures et circuits de financement institutionnel très complexes.

La dotation budgétaire de 1993 de 20 MF de fonctionnement a été ramenée à 16 MF à l'issue d'une double régulation; cette dotation de 16 MF a été reconduite en 1994, nécessitant un abondement de 600.000 F, pris sur la réserve parlementaire.

La dotation d'investissement de 54 MF en 1993 a été réduite à 34 MF, 20 MF ayant été gelés avec report du projet initial de construction immobilière.

Pour l'année 1995, le dépôt légal verra son champ d'application accru par l'extension d'obligation faite à la Télévision du savoir et par l'abandon annoncé par TF1 d'une très large partie de ses accords contractuels avec l'INA en matière de gestion d'archives.

Le budget 1995 de l'Institut en cours d'établissement tient compte du démarrage en vraie grandeur de cette nouvelle mission confiée à l'INA.

VIII- LA SOCIETE FRANCAISE DE PRODUCTION ET DE CREATION AUDIOVISUELLES (SFP)

Les réformes intervenues dans le paysage audiovisuel depuis 1986, qui ont abouti à une mise en concurrence sans préparation, ni accompagnement véritable des pouvoirs publics, ont profondément déstabilisé la SFP. Cette société était, dès sa création en 1975, handicapée par un manque chronique de fonds propres (1), une gestion dépendante de mécanisme de commandes obligatoires des diffuseurs et des versements de redevance, qui ne favorisaient aucunement la compétitivité, et un fonctionnement d'une grande lourdeur en raison, notamment, de l'application de la convention collective commune aux sociétés du secteur public issues de l'ORTF dont les dispositions ne furent jamais étendues au secteur privé concurrentiel.

Le rapport public de la Cour des Comptes pour 1994 (2) analyse clairement comment les difficultés de l'entreprise, les erreurs et atermoiements de ses dirigeants successifs (5 présidents de 1985 à 1993) et les déficiences patentes des autorités de tutelle ont conduit la SFP au bord du dépôt de bilan, et à y demeurer, malgré le plan de redressement de 1990.

"De 1985 à 1992 inclus, l'Etat a consenti à la SFP, directement ou indirectement, par l'intermédiaire des chaînes publiques, 1,5 milliard de francs d'aides auxquels on doit ajouter le coût pour le Trésor des diverses autorisations de paiement différé de charges sociales ou d'impôts, ainsi que les mesures d'accompagnement, par l'intermédiaire du Fonds national de l'emploi notamment, des deux plans sociaux de 1990 et 1993. De janvier 1993 à mars 1994, la société a encore bénéficié de diverses aides de l'Etat ou de sociétés publiques de programme (3), comptabilisées pour l'essentiel en avances d'actionnaires incorporables au capital d'un montant global de 740 millions. Seules ces aides successives ont permis, jusqu'ici, à la société d'éviter le dépôt de bilan".

(1) Dénoncée par la commission des finances du Sénat dès 1975, cette grossière erreur a été, chaque année, mise en évidence mais sans aucune suite.

(2) Cour des Comptes, rapport public, 1994, p. 479 et s.

Cette situation exige un nouvel effort de restructuration qui a été engagé par la nouvelle équipe dirigeante, mais dont les objectifs manquent encore de clarté.

Allant de plan de redressement en plan de restructuration, sans parvenir à restaurer ses marges de rentabilité, et sans que ses autorités de tutelle ne sortent de la stratégie du contretemps dans laquelle elles paraissent enfermées, la SFP est toujours le "grand malade" du secteur public de l'audiovisuel.

A. UN PLAN DE REDRESSEMENT COURAGEUX RATTRAPÉ PAR LA CONJONCTURE

Après les flottements, hésitations ou contradictions qui ont marqué la période 1988-1989, un processus de redressement a été vigoureusement engagé à partir de 1990 et accéléré en 1992, en plein accord avec les pouvoirs publics.

Il a principalement porté sur les volets suivants:

- réduction des effectifs de 50% sur 3 ans. Ces mesures permettent aujourd'hui d'envisager le maintien de l'emploi opérationnel au regard du niveau d'activité prévisionnel,

- filialisation fine par secteurs d'activités et début d'introduction de partenaires extérieurs dans le capital de la filiale de production. L'ouverture du capital a porté sur la filiale SFP Production (après l'entrée fin 1992 à hauteur de 10% des Sofica Valor) dans le cadre de la reprise d'IMA Production; après échange de titres, le capital de SFP Production a été ouvert à hauteur de 25%. Ces mesures ont permis de mieux identifier les métiers et les flux économiques au sein du groupe SFP et d'améliorer la structure de son actionnariat.

- reconfiguration du dispositif immobilier marquée, en particulier, par le déménagement du site historique des Buttes Chaumont, la prise à bail de 4 plateaux au Village de la Communication de Saint-Ouen, et la densification du site de Bry sur Marne, qui abrite désormais le siège social. Ces opérations lourdes ont été menées dans des délais extrêmement tendus courant octobre 1993, et sans interruption de l'activité. On peut en illustrer l'importance en

(3) *Le rapport de M. Robert-André Vivien, rapporteur spécial des crédits de la communication à l'Assemblée nationale (10ème législature n°1560, annexe n°10), montre les conditions dans lesquelles la SFP a pu percevoir 188 MF de ses actionnaires, la Sept et France 3, qui se sont ajoutés aux 265 MF versés directement par l'Etat sur le compte d'affectation spéciale. Votre rapporteur s'associe aux observations de M. Vivien sur la procédure utilisée par le gouvernement en contradiction avec les autorisations accordées par le Parlement.*

soulignant qu'aux 92.000 m² laissés aux Buttes Chaumont, se substituent moins de 15.000 m² supplémentaires entre les extensions réalisées à Bry et les plateaux du Village de la Communication.

La libération des Buttes Chaumont, parachevée en février 1994 par le transfert des Costumes à Arcueil, permet d'envisager la cession immobilière à brève échéance.

Toutefois, quelle que soit l'ampleur des actions engagées au cours de la période précédente et des efforts consentis par l'entreprise, ses personnels et l'Etat actionnaire, des limites existent.

L'effritement du chiffre d'affaires s'est poursuivi. Les gains de compétitivité, permis par la réduction des charges fixes, ont été, au moins en partie, absorbés par la réduction persistante des prix de marché de la prestation audiovisuelle.

Par rapport à 1992, les produits d'activité ont marqué une diminution de 66,5 MF, soit 9% (1).

Cette relative stabilité d'ensemble recouvre des évolutions contrastées qui ont diversement affecté l'activité des filiales prestataires:

- baisse de 19 MF, soit 9% des produits de Fiction TV, en raison d'un sensible ralentissement des tournages sur le deuxième semestre,
- forte hausse des produits Cinéma, passés de 18 MF à 47 MF,
- chute de 45 MF, soit 15% des variétés, largement liée à la défaillance de TF1,
- chute des tournages institutionnels, masquée par l'apport constitué en 1993 par la campagne pour les élections législatives.

Le rapport de gestion de l'exercice 1993 ne constitue que l'illustration et les conséquences des difficultés décrites par la Cour des Comptes. *"La société s'est progressivement éloignée de son métier et de son objectif d'origine (la production audiovisuelle et l'ambition d'en être le chef de file en France) pour devenir une société de prestations techniques" (...)* *"Pour tenter de préserver son chiffre d'affaires, la SFP a conclu, ou essayé de conclure, divers accords commerciaux avec les sociétés de programmes (...)* *Aucun des accords formalisés ou des engagements moraux n'ont été tenus". (...)* *Les contrats par lesquels les*

(1) correction faite de l'apport exceptionnel qu'ont constitué, en 1992, les Jeux Olympiques, la réduction est ramené à 13 MF, soit 2%.

sociétés de programmes garantissaient à la SFP un niveau de chiffre d'affaires annuel n'aurait eu de sens que s'il avait été établi sur des bases juridiques, économiques et commerciales sérieuses, permettant d'identifier nettement les intérêts des deux parties et prévoyant notamment un dédommagement financier contractuel en cas de non-respect. Il n'est apparu, en fait, et sous une forme juridique incertaine, que comme la reconduction d'un mode de relations économiques - la garantie de commandes - auquel le législateur avait pourtant souhaité mettre fin en soumettant la SFP au jeu de la concurrence".

"Globalement, toutes productions confondues, et sur l'ensemble de la période, la SFP a souffert d'une incapacité chronique à assurer le financement de ses engagements de producteur".

"Malgré la restructuration juridique et financière de son activité de production, la SFP n'a pas encore apporté de réponse claire à deux questions étroitement dépendantes: la stratégie de ses investissements dans la production et les voies de leur rentabilisation. Ni ses efforts d'association (contrats-cadres de co-production nationale ou internationale), ni l'ouverture de son capital à des partenaires, ne lui apportent, a priori, les moyens de contourner les principaux obstacles élevés sur son chemin vers la rentabilité que sont l'absence d'un véritable second marché national de la diffusion et la difficulté à accéder au marché international".

Dans le domaine des prestations techniques réparties entre de multiples filiales, dont la taille critique s'est avérée rapidement insuffisante, seule SFP Vidéo a pu atteindre un résultat net d'exploitation positif.

B. Un NOUVEAU PLAN DE RESTRUCTURATION A DÛ ÊTRE MIS EN OEUVRE

Il apparaît, à l'expérience, que le découpage en 9 filiales a conduit à la création d'entités qui, en dehors de la Vidéo et de la Production, n'ont pas la taille critique leur permettant d'acquérir l'autonomie effective de leur gestion ni, a fortiori, d'atteindre la viabilité économique.

Face à cette situation, le Gouvernement a, par un courrier du 20 septembre 1993, prescrit d'engager une restructuration profonde de la SFP, permettant de dessiner, après rétablissement des équilibres économiques, les conditions d'une privatisation future.

La définition du cadre de cette restructuration a fait l'objet de travaux menés au sein de l'entreprise et en concertation avec les partenaires sociaux, au cours du dernier trimestre 1993 et du premier semestre 1994.

Les étapes en sont les suivantes:

1. La première tâche consiste à enrayer la chute du chiffre d'affaires avec TF1. Tel a été l'objet de la négociation entreprise avec les dirigeants de la chaîne privée. Un nouvel accord a pu être signé pour la période 1994-1996 sur des bases réalistes (360 MF sur 3 ans) assorti, pour la première fois, d'une clause qui viendrait en sanctionner une éventuelle inexécution (règlement à la SFP, à titre transactionnel, d'un montant calculé en fonction de l'écart constaté).

2. Simultanément, a été entrepris un diagnostic de l'entreprise et de ses marchés dont il a été rendu compte aux pouvoirs publics. Ce document résume un débat lancé avec les partenaires sociaux fin 1993 - début 1994.

3. Les conditions dans lesquelles, conformément aux directives des pouvoirs publics, trois filiales (SFP Costumes, SFP Post Production Video et SFP Post Production Film) pouvaient faire l'objet d'une cession totale ou partielle, sont mises à l'étude.

Pour SFP Costumes, le Conseil d'administration du 9 décembre 1993 a arrêté les bases d'un partenariat avec l'Opéra et des partenaires privés, dans lequel le secteur public conserverait la majorité, la SFP gardant une participation importante mais minoritaire. Dans la foulée, des négociations étaient ouvertes avec les organisations syndicales pour définir les conditions de la sortie de la convention collective de la future société France Costumes. Un accord a été conclu le 21 janvier 1994.

Pour SFP Post Production Video, une recherche de partenariat, au sein du secteur public, et particulièrement avec TDF, fait l'objet de discussions techniques depuis fin 1993. On peut désormais envisager que les négociations aboutissent à la création d'une filiale commune au sein de laquelle TDF détiendrait la majorité, compte tenu des différents apports de chaque société. Il n'est pas exclu que ce partenariat s'étende à la filiale SFP Video.

Pour SFP Post Production Film, une recherche de partenariat privé a été entreprise dans le double souci de préserver l'emploi et de valoriser le site de Bry. Deux repreneurs potentiels se sont présentés: le groupe France 102 et le groupe Auditel/Iepso. Il s'agit, dans les deux cas, d'offres fermes dont les modalités économiques et sociales vont faire l'objet d'une étude approfondie en concertation avec les partenaires sociaux, étant observé que l'objectif est de céder 66% du capital de la filiale.

- Sur la base du diagnostic établi fin 1993 et de la concertation menée dans le cadre de groupes de travail internes, et après consultations du Comité d'entreprise, un projet de

restructuration du groupe SFP a été élaboré et soumis au Conseil du 12 avril 1994.

Il repose sur un schéma de réorganisation des filiales en trois pôles:

1. Video (video, post production video, équipements) qui commercialise directement les prestations relatives aux manifestations sportives et institutionnelles.

2. Studios (tournage, décoration, plateaux, costumes, post production film) qui commercialise directement les prestations relatives aux variétés/jeux et à la publicité.

3. Productions (SFPP - SFPC - IMA) qui commercialise directement les prestations de fiction/cinéma et assure le montage juridique et économique des productions.

Cette organisation en trois pôles implique également la transformation de la société mère. Allégée de ses tâches de gestion et de commercialisation, transférées à chaque pôle, elle exercera désormais les fonctions de coordination et d'arbitrage, de gestion de la dette et de la trésorerie du groupe et garantira le maintien de son unité économique et sociale.

Cette restructuration permet de créer des entités autonomes équilibrées en terme de chiffres d'affaires, sinon de masse salariale (SFP Studio représentant plus de la moitié des effectifs), et de clarifier et de simplifier les flux financiers entre les filiales. Les transferts de responsabilité permettent la suppression d'une quarantaine d'emplois de structure.

Les traités d'apport partiel d'actif et de fusion nécessaires à la constitution du pôle Studios ont été approuvés par le conseil d'administration du 30 juin 1994.

Le projet de cession des Buttes Chaumont a également été approuvé par le conseil du 30 juin 1994 pour un prix de 253 MF, cohérent avec l'expertise immobilière diligentée par les services de l'Etat. Sous réserve de la levée des conditions suspensives (obtention des permis de construire), la signature de l'acte de vente devrait intervenir avant le 30 juin 1995. Le calendrier de paiement prévu (25 MF à la signature de promesse, 98 MF à la signature de l'acte de vente, 130 MF quinze mois après la vente) conduit toutefois la SFP à renégocier les conditions du prêt relais de 250 MF qui arrive à échéance le 30 juin 1995.

Si cette cession est en mesure d'éponger une partie de la dette de la société et de réduire le montant de ses charges financières, votre rapporteur observe cependant, comme la

Cour des Comptes, qu'un pré-accord avait été conclu avec les mêmes partenaires, en janvier 1992, aux termes duquel l'opération devait procurer une ressource nette de 400 MF à la SFP. La Cour remarque, à juste titre, que *"la préparation, sans doute trop confidentielle de cette opération par les dirigeants, les interrogations du conseil d'administration et des commissaires aux comptes sur la solidité du montage, les hésitations des autorités de tutelle, ont compromis la réalisation de la cession. La détérioration de la conjoncture immobilière rend, aujourd'hui, plus difficile la recherche d'un meilleur prix. La société, confrontée à l'échéance de juin 1995, a donc peu de liberté de manoeuvre"*.

Cette inertie, en période de forte décroissance sur le marché immobilier, aura abouti à un manque à gagner, pour la SFP, supérieur à 200 MF, si l'on ajoute la différence entre les recettes tirées de la cession et les intérêts que la SFP a dû verser pendant les trois exercices au titre du prêt relais de 250 MF, adossé à l'opération, consenti par le Crédit National.

Quant au projet de cession-bail du centre de Bry-sur-Marne, qui figurait dans le plan de redressement financier de 1990, et dont la société espérait retirer 200 MF, il semble avoir été mis en jachère, sinon abandonné.

Parallèlement, la SFP s'est dégagée de 2 des 3 niveaux de bureaux qu'elle avait pris à bail au Village de la Communication de Saint-Ouen. Elle conserve toutefois les plateaux pris à bail de longue durée.

C. PERSPECTIVES

Votre rapporteur partage l'analyse du président directeur général de la SFP dans sa réponse au rapport public de la Cour des Comptes sur les conditions du redressement de l'entreprise.

"Le succès de cette restructuration, dont le schéma repose sur les directives gouvernementales du 20 septembre 1993, et qui a reçu l'appui des pouvoirs publics, peut seul permettre de réunir les conditions propices à une privatisation du groupe SFP, sans démantèlement de l'outil.

Ce succès est fonction de:

- la capacité de la SFP à préserver et développer un chiffre d'affaires rentable. Le récent accord triennal avec TF1 et les conditions dans lesquelles il reçoit un début d'application sont encourageantes. Le renouvellement des accords avec les chaînes publiques, et dans l'immédiat celui avec France 2 qui arrive à échéance fin 1994, fait l'objet d'actuelles discussions. Par ailleurs, la SFP aura besoin de diversifier sa clientèle et ses produits afin de réduire sa vulnérabilité commerciale.

- l'amélioration de compétitivité de l'outil de travail, la poursuite de la réduction des charges fixes et l'allègement des structures rendu possible par la mise en place des trois pôles.

- la révision des conditions d'organisation du travail qui doit être négociée dans le cadre de l'unité économique et sociale SFP.

- la restauration de la situation financière du groupe qui, pour l'essentiel, doit résulter du dynamisme commercial et de la compétitivité, mais qui exigera encore un rétablissement des fonds propres à hauteur suffisante. Les perspectives d'incorporation des avances d'actionnaires (qui se montent, actuellement, à 1,418 milliard de F) au niveau attendu, ainsi que l'incidence de la cession des Buttes Chaumont, devraient permettre d'atteindre le bon étiage".

Votre rapporteur se permet d'ajouter quatre conditions tout aussi importantes:

1. que le Gouvernement confirme, sans tarder, la finalité du plan de redressement, et notamment le périmètre et les modalités de la privatisation de la société et de ses filiales, au terme de la restructuration organique et financière en cours,

2. qu'il soit procédé à l'incorporation des avances d'actionnaires au capital de la société,

3. que les nouveaux apports, en fonds propres, d'ailleurs contestés aujourd'hui par la Commission européenne, soient utilisés à apurer la dette de la société et à rétablir sa rentabilité, et non pour développer des projets aussi démesurés dans leur ampleur que dans les risques encourus, que celui de la Cité du cinéma de Bry sur Marne. Les échec récents de certains parcs d'attraction (Planète Magique ou Euro Disney) devraient inciter les dirigeants à la prudence. D'autant que ces projets n'ont qu'un lointain rapport avec la mission du service public. Il ne saurait être question, dès lors, d'un quelconque apport de ressources publiques pour financer un tel projet,

4. que la filialisation et la privatisation soient un moyen de sortir de la convention collective nationale de l'audiovisuel public,

- **condition essentielle au rétablissement de la rentabilité des activités concernées en situation de concurrence (1).**

La réduction du déficit à quelques 70 MF en 1994 contre 150 MF en 1993 et 23 MF en 1992, est un signe encourageant, il rest que le retour à l'équilibre projeté pour 1996, est bel et bien soumis aux conditions ci-dessus décrites.

(1) *Du fait de ses dispositions:*

- *la SFP subit à plein le coût des périodes de sous-activité, alors que le coût de celle-ci est, chez ses concurrents, supporté par les ASSEDIC (surcoût de la sous-activité),*
- *la SFP doit appliquer un régime d'heures supplémentaires coûteux, alors que les sociétés privées forfaitisent de plus en plus (coût des points d'activité),*
- *la SFP est obligée de respecter un système salarial rigide, inspiré du régime de la fonction publique, ce qui ne permet pas une valorisation des talents et pèse sur la compétitivité de l'entreprise.*

IX- TÉLÉDIFFUSION DE FRANCE

Les comptes de cette entreprise ont été durablement affectés par le coût des satellites TDF1 et TDF2, puis en 1992, par l'arrêt de la Cinq qui occupait le cinquième réseau hertzien.

L'entreprise a toutefois réussi à faire face à ces turbulences, et les bons résultats des derniers exercices lui permettent à la fois de développer des activités de diversification (radiomessagerie, radiotéléphone), et de poursuivre son effort de recherche dans les nouvelles technologies.

A. L'EXÉCUTION DE L'EXERCICE 1993

L'année 1993 a marqué le retour à la stabilité dans l'activité de TDF.

Le chiffre d'affaires consolidé du groupe TDF s'élève à 4.161 MF, soit une hausse de 4,8 % par rapport à 1992. Le résultat consolidé, après impôts, atteint 213 MF contre 128 MF pour l'exercice précédent.

Les principales données financières intéressant Télédiffusion de France et ses filiales pour l'exercice 1993 sont résumées ci-dessous:

(en millions de francs)

	1992	1993	Evolution	
			en millions de francs	%
- Chiffre d'affaires consolidé TDF	5.970	4.161	+ 191	+ 4,8
- Chiffre d'affaires TDF SA	3.808	3.994	+ 186	+ 4,9
- Résultat d'exploitation TDF SA	265	303	+ 38	+ 14,3
- Résultat financier TDF SA	- 24	- 71	- 47	ns
- Résultat net après impôt TDF SA	139	206	+ 67	+ 48
- Investissements TDF SA (dont: investissements financiers)	1.451 (465)	1.171 (147)	- 280 (- 318)	ns ns
- Capacité d'autofinancement TDF SA	1.133	1.125	- 8	- 0,7

L'évolution du chiffre d'affaires résulte, d'une part, de la forte augmentation des activités de radiocommunications: + 47 % par rapport à l'année précédente en raison d'un chiffre d'affaires de 470 MF, soit 11,3 % du chiffre d'affaires total. Elle résulte, d'autre part, des efforts réalisés par l'entreprise pour associer ses clients à ses gains de productivité.

L'entreprise a évolué dans un contexte de perturbation pour ce qui concerne l'audiovisuel mais se trouve en pleine expansion pour les activités de développement. Ce contexte explique le résultat financier du groupe TDF:

- l'entreprise a subi, en 1993, le contrecoup de la cessation d'activité de "La Cinq" puisque la diffusion d'ARTE, à temps partiel, n'a pu être facturée au niveau du coût total du réseau, ce qui a conduit à un manque à gagner de 40 MF,

- l'essor des activités de radiocommunications s'est poursuivi en 1993 tant dans le cadre de TDF SA, que des

filiales. TDF SA a développé notamment ses prestations auprès de France Télécom et de SFR. TDF-RS, quant à elle, a poursuivi le développement de son activité de radiomessagerie en France et à l'étranger. La société achève la reconstitution de ses fonds propres; F.T.M.R.P., enfin, a vu son chiffre d'affaires croître conformément au plan initial.

- La gestion de l'entreprise a permis l'amélioration de la maîtrise des coûts et de la recherche constante de productivité. Ainsi, 1993 a vu la concrétisation de deux opérations importantes de restructuration concernant, d'une part, une action de délocalisation à Metz associée à la création d'un centre d'études unique, le C2R, et, d'autre part, une réorganisation du siège avec une action visant à adapter les effectifs à ses activités fonctionnelles, ce qui a permis de réduire les frais généraux.

B. PRÉVISIONS POUR L'EXERCICE 1994

Le budget, pour l'activité audiovisuelle, prévoyait une augmentation de 5,2% par rapport à 1993.

Mais le report du démarrage, à la fin de l'année 1994, de la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, et les renégociations de contrats risquent de remettre en cause cette prévision..

Les activités de développement devraient permettre d'augmenter le chiffre d'affaires de TDF, grâce à une croissance de l'ordre de 11%, principalement dans le secteur des radiocommunications.

Globalement, le rythme des dépenses est conforme aux prévisions.

L'ensemble des charges a été fixé de façon à faire face au développement de l'activité, mais également d'une diminution volontariste des coûts de 1%, à niveau d'activité constant.

Le résultat, après impôts, est prévu à hauteur de 220 MF.

C. LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES POUR 1995

Le projet de budget 1995 permet d'envisager un résultat, après impôt, de l'ordre de 240 MF, soit une progression de 9%.

Le projet de budget 1995 est conforme au plan stratégique adopté par l'entreprise.

Le chiffre d'affaires est en progression de 5,6%, par rapport aux prévisions de 1994. Il prend en compte la pleine utilisation du cinquième réseau en 1995.

L'entreprise poursuivra, en 1995, ses efforts dans les activités de développement, notamment dans les radiocommunications et le câble, ainsi que dans les activités internationales.

Hors provisions et amortissements, les charges de fonctionnement augmentent de 3,6%. Les charges incluent les coûts liés aux nouvelles prestations.

Cette évolution illustre les efforts de maîtrise des charges pour améliorer la compétitivité et la productivité de l'entreprise.

D. UNE STRATÉGIE CONFIRMÉE DE DIVERSIFICATION

. Dans la part des ressources provenant des activités de base de TDF, la diffusion par voie hertzienne de programmes audiovisuels, connaît une baisse tendancielle.

Evolution du chiffre d'affaires depuis 1992

(en millions de francs?)

	1992 Réalisé	1993 Réalisé	1994 Prévision réalisation actuelle	1995 Prévision
Sociétés programme publiques TV et Radio	2.045	2.175	2.250	2.396
Sociétés programme privées TV et Radio	1.266	1.242	1.250	1.258
Autres clients	517	605	588	553
Total chiffre d'affaires	3.828	4.022	4.088	4.207
Chiffre d'affaires antérieur	- 20	- 28	9	
TOTAL CHIFFRE D'AFFAIRES NET	3.808	3.994	4.097	4.207

Cette évolution résulte:

- de la diminution sensible, en francs constants, observée au cours des dernières années (10 % en 5 ans) des coûts de diffusion à service égal. Les relations de TDF avec les sociétés de programmes, publiques et privées, sont gérées dans le cadre de contrats commerciaux pluriannuels fondés sur l'égalité de traitement des clients tout en faisant apparaître le souci de l'entreprise d'associer ses clients à ses gains de productivité.

- de l'apparition d'une concurrence privée, faible dans le domaine de la télévision où la part de marché de TDF voisine encore les 100 % mais sensible dans celui de la radio FM avec l'apparition de groupes comme NRJ sur ce marché que TDF n'occupe plus qu'à 50 %.

- de l'instabilité du secteur de la diffusion audiovisuelle marquée par la sous-utilisation du cinquième réseau, occupé partiellement par ARTE, et par la situation financière aléatoire des télévisions locales en métropole comme outre-mer et de certaines radios FM. L'arrivée de la "Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi" (La Cinquième) devrait apporter un surcroît de chiffre d'affaires à TDF. La renégociation de la convention conclue en octobre 1993 avec ARTE pour établir une répartition des charges est en cours. Une légère amélioration de ce réseau est également programmée pour 1995.

- de l'abandon de la filière des satellites de diffusion directe et du partage de compétences opérés avec France Télécom. TDF1 n'apporte que 50 MF par an au chiffre d'affaires de TDF; cette somme couvre les charges de fonctionnement (hors dotation aux amortissements et aux provisions).

- des perspectives encore hésitantes de la multiprogrammation que permettra la compression numérique dont on apprécie encore mal les conséquences en termes de chiffre d'affaires. Il est probable que TDF sera amenée à accompagner la montée en puissance des opérateurs pendant les premières années de mise en oeuvre et à assurer une partie du risque financier (comme ce fut le cas pour le lancement de Canal Plus, des nouvelles chaînes privées terrestres ou diffusées par satellite).

En conséquence, TDF s'est efforcée, non sans succès depuis quelques années, de diversifier ses activités afin de compenser la régression de ses activités initiales.

Cet objectif de diversification qui figurait, à hauteur de 10 % du chiffre d'affaires, dans le plan stratégique de TDF portant sur la période 1989-1993, a été rempli sans difficulté. Les seules activités de radiocommunication représentent 11,3 % du chiffre d'affaires total de 1993.

Les activités de diversification menées par TDF sont restées proches de son métier de base, ce qui a permis à la société de valoriser ses compétences, son savoir-faire et ses infrastructures.

Elles ont permis le maintien de l'activité de TDF.

C'est pourquoi, le deuxième plan stratégique (1994-1996) prévoit la poursuite des activités de développement de TDF dans les domaines des radiocommunications, du câble, de l'infodiffusion et de l'international.

1. Les radiocommunications

a) Le radiotéléphone

. radiotéléphone public: pour les trois ans à venir, TDF s'est fixé pour objectif de consolider sa position de principal prestataire de service (ingénierie, maintenance, accueil sur site) auprès des opérateurs de grands réseaux nationaux de radiotéléphone

public (actuellement France Telecom et Générale des Eaux). Ce marché est en forte croissance et l'arrivée d'un troisième opérateur constitue une opportunité d'extension d'activité importante pour TDF, complétant celle induite en 1993 par le lancement des réseaux numériques GSM.

. radiotéléphone privé: TDF développera également son offre de service pour la conception et/ou l'exploitation des réseaux privés (police, gendarmerie, pompiers, SAMU,...).

. 3 RP: TDF consolidera et développera ses activités d'opérateur de réseaux régionaux 3RP (Réseaux de Radiotéléphone privé à ressources partagées), par la biais de sa filiale FTMRP. Sur ce marché très concurrentiel et en cours de démarrage, TDF n'exclut pas la croissance externe (rachat de la société Armoricom dans l'ouest de la France).

b) La radiomessagerie

L'objectif est de poursuivre le développement du service Opérateur en France et à l'étranger.

L'évolution de l'offre privilégiera deux aspects:

- miniaturisation et baisse du prix des récepteurs,
- exploration du marché "grand public", notamment grâce à l'intégration du récepteur dans des objets d'usage courant (montre par exemple).

Globalement, en radiocommunication et radiomessagerie, TDF espère passer d'un chiffre d'affaires consolidé de 427 MF en 1993 à 682 MF en 1996.

Votre rapporteur s'interroge sur la perte de ressources potentielles que risque d'entraîner, pour la société, le projet de regroupement de ces activités avec celle de France Telecom au sein d'une filiale commune, au sein de laquelle TDF n'aurait pas une part correspondant à ses capacités de développement.

Si Alphapage, le plus ancien service peut revendiquer la première place avec 175.000 abonnés, Operator (57.000 abonnés en France et 17.000 en Europe de l'Est) affiche une situation financière florissante. En 1993, TDF RS a dégagé un bénéfice net de 26,9 MF pour un chiffre d'affaires de 174,4 MF. Les résultats de TF MR sont plus faibles avec un profit net de 8,7 MF pour 331 MF de chiffre d'affaires.

Il reste que les restructurations en cours devraient permettre de remettre à plat les offres commerciales respectives des deux sociétés, chaque service étant recentré sur ses compétences. Cette réorganisation devrait aussi se traduire par une baisse de tarifs, notamment ceux d'Operator. Il fallait, de toute évidence, procéder à cette réorganisation pour être en mesure de répondre à la concurrence d'Infomobile (groupe Bouygues) sur le marché de la radiomessagerie. D'ici la fin de l'année, France Télécom devrait commercialiser son nouveau service fonctionnant sur la nouvelle norme Ermès.

2. Le câble

Le développement de l'activité de l'entreprise dans le secteur du câble est considéré comme un objectif stratégique majeur de l'entreprise. En effet, TDF voit dans ses moyens de diffusion audiovisuelle complémentaire, une manière de se positionner dans la perspective d'une régression de la diffusion hertzienne.

TDF le poursuit suivant trois axes:

- l'ingénierie et la maintenance des réseaux câblés et des grandes antennes collectives. Le chiffre d'affaires 1993 a été de 20 MF.
- l'exploitation technique et commerciale de réseaux dans les agglomérations de moins de 10.000 foyers.

En privilégiant l'activité d'opérateur du câble des petites et moyennes communes, les deux années écoulées ont permis de confirmer l'adéquation de ce marché aux compétences et moyens financiers de TDF. TDF bénéficie auprès des collectivités locales d'une bonne image de marque. Les taux de pénétration obtenus sur ses réseaux sont largement supérieurs à ceux des réseaux des grandes agglomérations. Cette situation conforte TDF dans son choix de privilégier les réseaux de petites et moyennes communes.

A la fin de l'année 1993, TDF exploitait 75.000 prises et gérait 42.000 abonnés sur 293 réseaux, 50.000; prises étaient en cours de construction. Le chiffre d'affaires câblo-opérateur de TDF, en 1993, a été de 24 MF.

En 1993, TDF a signé une convention d'opérateur pour les réseaux de 16 villes moyennes, pour la plupart situées en dehors de sa zone traditionnelle de l'Est de la France.

L'objectif 1994 de TDF s'élève à 37 MF de chiffre d'affaires pour l'activité de câblo-opérateur, correspondant à l'exploitation de 120.000 prises et de 50.000 abonnés. En mai 1994, TDF Câble comptait 140.000 prises potentielles et 52.000 abonnés.

L'objectif de TDF est de rester, sur ce segment de marché, le premier opérateur en France (1) et d'atteindre, avant la fin de la décennie, un chiffre d'affaires (en abonnements) équivalent à celui d'un réseau de diffusion de télévision nationale. Cet objectif implique la mise en place d'un parc d'environ 400.000 prises.

Pour ce faire, TDF est prête à investir jusqu'à 500 MF d'ici 1996, la rigueur financière dans le choix des dossiers et des montages restant le critère essentiel de sélection des opérations. Elle est prête également à saisir les opportunités éventuelles de croissance externe.

TDF maintiendra par ailleurs sa présence sur le marché de la prestation de service dans les domaines de l'ingénierie et de la maintenance.

TDF développera également les synergies avec l'activité câble du reste du groupe France Telecom, essentiellement par le biais de la filiale France Telecom Câble, dont elle détient 30 %. France Telecom Câble gère les réseaux de grandes villes de France Telecom.

France Telecom Câble exploite 12 réseaux représentant 630.000 prises raccordables et 117.000 abonnés. TDF est également actionnaire de la Société Alpine de Vidéocommunication et d'Est Vidéocommunication.

3. Diffusion de données

La diffusion de données sur les réseaux de télévision et de radio permet de toucher instantanément un grand nombre d'utilisateurs qui reçoivent les services de vidéographie ou de diffusion de fichiers avec une simple antenne de télévision et un décodeur.

TDF entend développer l'utilisation des moyens de diffusion pour de nouveaux types de services. Ce développement sera

(1) Les principaux concurrents de TDF Câble sur le segment de marché des réseaux de moins de 10.000 foyers sont EDF Vidéopole, la Générale des Eaux, Citévision et les réseaux Câblés de France.

assuré grâce à l'utilisation des réseaux de radio (sous porteuse RDS) et de télévision (système DIDON).

Deux axes sont privilégiés:

1. Le premier concerne l'ensemble des services liés au déplacement: le projet Carminat, service d'information sur le trafic et de guidage des automobilistes, est en phase d'expérimentation commerciale en Ile-de-France, en association avec Renault et la Lyonnaise des Eaux.

Dans ce même domaine, TDF vient d'être autorisée par la Direction Générale des Postes et Télécommunications à créer, en partenariat avec la Compagnie Générale de Géophysique et les Aéroports de Paris, un système de radiolocalisation à destination des mobiles.

2. Le second, à échéance un peu plus lointaine, concerne les services adaptés à des récepteurs autonomes portables ou mobiles (services sans fil) en utilisant le système de diffusion numérique DigiCast développé par TDF. Ce système est en voie de normalisation à l'échelle européenne et mondiale.

Des matériels de réception sont en cours de développement industriel. Des expérimentations à but pré-commercial, en partenariat avec des éditeurs de services, sont en cours de définition (notamment dans les domaines de la presse, de l'organisation de colloques/symposium).

4. L'activité extérieure

Le développement de l'activité internationale en 1993 a été marqué par la conquête de nouveaux marchés en Europe, en Afrique et au Moyen Orient. Ce développement concerne tous les métiers de TDF et se poursuivra en 1995 selon trois axes:

- l'ingénierie audiovisuelle, par le biais ou non de la filiale SOFRATEV (dont le chiffre d'affaires représente 50 MF),

- la radiomessagerie, avec l'extension de l'implantation internationale du service Operator. Après la Hongrie(1), la République Tchèque, la Slovaquie, la Tunisie, le service doit être lancé en Allemagne (par le biais de Detex, filiale commune à la Deutsche Telekom et à TDF) et en Chine (dans la province de Canton). D'autres projets pourraient aboutir notamment en Inde.

(1) *Operator Hungaria, aujourd'hui la plus développée, compte plus de 14.000 abonnés à son service de radiomessagerie (59.000 abonnés en France)*

- la télédiffusion, avec la création au Portugal, depuis mars 1994, de RETI, société de télédiffusion destinée à la diffusion des programmes de la quatrième chaîne de télévision portugaise TVI (TDF détient 45% du capital de cette société).

En Pologne, TDF a créé, avec ses partenaires locaux, la société PSE, destinée à l'exploitation de réseaux FM pour le compte de radios privées. Elle assure parallèlement des prestations d'études d'ingénierie et de planification de fréquences au profit des sociétés françaises souhaitant se développer avec Canal Plus et Europe 2.

En Hongrie, TDF est candidate à une prise de participation dans la société de télédiffusion Antenne Hungaria, dont la privatisation devrait intervenir dans le courant de 1995.

E. UN EFFORT SIGNIFICATIF DE RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT

TDF a maintenu un niveau élevé de dépenses de recherche-développement.

Recherche et développement

(en millions de francs)

Années	1992	1993	1994	1995
Investissements	39,86	56,78	46,50	45,00
<i>%investissements TDF</i>	4,11 %	6,21 %	5,78 %	5,13 %
Fonctionnement	160,46	171,53	170,84	188,66
<i>%fonctionnement TDF</i>	6,19 %	6,36 %	6,19 %	6,55 %

Une large part de ces crédits est consacrée au développement de la diffusion numérique.

Trois principes guident les travaux de recherche et de développement de TDF dans la diffusion numérique:

- la conformité avec la stratégie du groupe France Télécom,

- l'évolution dans le cadre européen,

- association avec le client, toute action opérationnelle ne pouvant être engagée qu'à la demande explicite de celui-ci.

L'action de TDF s'organise ainsi:

1. Etudes et développement

TDF joue un rôle important dans la recherche européenne sur la diffusion télévisuelle et radiophonique numériques.

. dans le domaine de la radio:

TDF a participé à la définition des caractéristiques techniques du DAB. Les composantes du système sont actuellement en cours de normalisation en Europe et devraient être, à terme, mondialement reconnues. L'ETSI, institution officielle de l'Union européenne, est chargée de la standardisation du système qui interviendra probablement en fin d'année 1994.

Aujourd'hui, TDF prend une part active aux efforts de promotion du DAB dans le reste du monde, et notamment en Amérique du Nord (Projet Eurêka 147).

. dans le domaine de la télévision:

Les travaux de TDF sur la télévision numérique sont menés dans le cadre du groupe DVB. Créé en 1992, celui-ci regroupe tous les acteurs concernés (chaînes de télévision, télédiffuseurs, industriels, institutionnels, etc...). Le groupe étudie les possibilités d'émergence de la télévision numérique en Europe. TDF participe, en particulier, aux travaux de spécification technique du numérique terrestre. Celle-ci devrait, en principe, être arrêtée fin 1995, après que des essais, en grandeur nature, auront été réalisés.

TDF mène, par ailleurs, des travaux de recherche au sein de plusieurs programmes européens de recherche, tels que:

- RACE dTTb sur la diffusion numérique hertzienne terrestre,

- MAVT (mobile audio visual terminal) visant à développer un terminal de télévision mobile,

- Flash TV consacré à la transmission d'images de télévision à haute définition.

2. Expérimentation

. dans le domaine de la radio

Les expérimentations techniques de TDF sur le DAB sont effectuées dans le cadre du club DAB. Celui-ci regroupe les principaux acteurs français concernés (CSA, radios, industriels...), et tente de favoriser la définition d'une stratégie commune de lancement de services en DAB. Son action a, notamment, permis de lancer, le 12 avril 1992, une expérimentation de diffusion de services DAB dans la région parisienne. Mise en place par TDF, pour une durée de trois ans, cette expérimentation porte sur dix programmes de radio.

. dans le domaine de la télévision

TDF participe à l'action du groupe Télévision d'« Futur n°1, créé sous l'égide du ministère de l'industrie. Celui-ci a pour but de favoriser, le plus rapidement possible, la définition des orientations des pouvoirs publics pour la numérisation de la télévision (compatibilité avec les réseaux câblés, utilisation des infrastructures de réception existants, etc...), cette définition étant un préalable indispensable au lancement des expérimentations.

3. Développement opérationnel du numérique

. dans le domaine de la radio

En octobre 1993, TDF a signé, avec Radio France, un protocole d'accord sur la mise en place, dans le courant de l'année 1996, d'un réseau DAB couvrant cinq grandes villes françaises et un axe autoroutier reliant deux de ces agglomérations.

. dans le domaine de la télévision

TDF s'apprête à lancer un service NICAM (1) de son numérique sur le réseau de TF1. La mise en place de ce service, autorisé par arrêté ministériel du 25 août 1994, marque l'achèvement des recherches de TDF dans le domaine du son numérique pour la télévision. Il sera étendu à France2 dès 1995.

(1) qui permet la diffusion d'émissions stéréophoniques ou multilingues

CHAPITRE IX

L'INSTANCE DE REGULATION: LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL.

Dans son précédent rapport (1), votre rapporteur avait tenté de définir ce que devrait être la régulation dans l'action quotidienne et expliquait comment le système actuellement mis en place avait éloigné le CSA de sa vocation de régulateur pour le transformer en simple gendarme chargé de faire respecter des règlements. En effet, le Conseil ne dispose pas de la souplesse nécessaire pour tirer partie de sa connaissance de l'ensemble de ce secteur en modulant les obligations des opérateurs, ce qui permettrait ainsi de concilier au mieux les impératifs culturels et les réalités économiques.

I- UN TROP LENT CHEMINEMENT VERS UN VÉRITABLE POUVOIR DE RÉGULATION

Les lois et décrets intervenues en 1994 ne permettent pas d'atténuer véritablement cette critique sur le fonctionnement du système.

Votre rapporteur note toutefois avec intérêt quelques assouplissements intervenus à cette occasion.

1. La décision majeure a consisté à créer une chaîne de la connaissance, du savoir, de la formation et de l'emploi, à capitaux publics majoritaires, dont la nomination du principal dirigeant échappe au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et pour lequel l'État a fait jouer son droit de préemption en matière de fréquences audiovisuelles.

Ce choix est judicieux. Il importe que le CSA ait des moyens de sanctions à l'encontre des chaînes publiques - la loi du 1er

(1) *Sénat 1993-1994 n°101-T.III-annexe 7, p. 335 et s.*

février 1994 les lui donne véritablement (1), mais il importe aussi de le "désimpliquer" de la détermination de la stratégie éditoriale des chaînes.

Votre rapporteur aurait souhaité plus d'audace de la part du gouvernement et que l'on en revienne au droit commun des entreprises publiques en ce qui concerne la nomination des dirigeants de l'ensemble des entreprises du secteur public de la communication. Cette procédure ne lui paraît pas être un risque pour le pluralisme de l'information, dès lors que le CSA dispose de moyens de contrôle et de sanctions renforcés.

2. De même, les aménagements apportés au décret du 1er septembre 1992, fixant le régime applicable aux services de radio et de télévision distribués par câble, dont certaines dispositions avaient été annulées par le Conseil d'Etat, permettent de résoudre les rigidités antérieurement constatées dans sa mise en oeuvre concernant l'offre de programmes.

Ainsi, s'agissant du régime de diffusion des oeuvres cinématographiques, le projet de décret élargit les heures de grande écoute à la plage 18 h - 24 h (au lieu de 20 h 30 - 22 h 30). Il prévoit également une montée en charge progressive des obligations de diffusion des oeuvres cinématographiques, ce qui s'avère satisfaisant.

En revanche, les conditions appliquées à la diffusion des oeuvres audiovisuelles, qui figurent à l'article 5-III du projet, sont trop restrictives (pourcentage minimum de 35% d'oeuvres d'expression originale française et période dérogatoire limitée à trois ans), ainsi que le CSA l'a fait remarquer dans son avis du 20 juillet 1994.

(1) *En effet, la loi du 1er février 1994 modifiant la loi du 30 septembre 1986 modifiée dispose que le CSA peut prononcer à l'encontre des sociétés nationales de programmes une mise en demeure de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis à l'article 1er de la loi.*

Le Conseil peut également, si une société nationale de programmes ne se conforme pas à la mise en demeure qui lui a été adressée ou ne respecte pas ses obligations, prononcer à son encontre la suspension d'une partie du programme pour un mois au plus après mise en demeure, ou une sanction pécuniaire.

Le Conseil peut également ordonner l'insertion dans les programmes d'un communiqué dont il fixe les termes et les conditions de diffusion.

Enfin, le Conseil peut saisir le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat qui statue en référé.

La loi permet donc désormais au Conseil de sanctionner les manquements que viendraient à commettre les organismes du secteur public. Il possède dorénavant pour ce faire une échelle de sanctions comparable à celle dont il dispose à l'encontre des services de communication audiovisuelle autorisés, hormis la réduction de la durée de l'autorisation et son retrait.

Votre rapporteur souhaite à présent une publication rapide du nouveau décret.

3. Enfin, l'action menée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour les programmes destinés à la jeunesse lui paraît être l'exemple même de ce que pourrait être ce pouvoir: convaincre, amener les opérateurs à s'engager, rappeler à l'ordre et sanctionner, si besoin est, les manquements aux engagements et aux règles.

La publication, en 1992, du rapport du Conseil a été à l'origine d'un vaste mouvement de sensibilisation des pouvoirs publics et des associations spécialisées dans les problèmes de l'enfance au rôle des émissions, destinées à la jeunesse, diffusées à la télévision.

Le rapport de la Commission de réflexion sur l'avenir de la télévision publique, présidée par M. Campet, qui souligne "la responsabilité éducative majeure" de la télévision, en particulier de la télévision publique "à l'égard de la jeunesse", et recommande l'augmentation du budget de production réservé par les chaînes publiques aux programmes destinés à la jeunesse, a repris les conclusions du rapport du Conseil.

Certaines propositions formulées par le Conseil, à savoir la nécessaire diversification de l'offre de programmes (art. 30) et le renforcement des mesures de protection contre les images susceptibles de heurter sa sensibilité (art. 6) ont, en outre, été intégrés dans le nouveau cahier des missions et des charges de RFO, publié le 27 mars 1993.

Ces propositions, précisées par le Conseil, ont, s'agissant des obligations de production, été intégrées dans les projets de cahier des charges de France2 (art. 28) et de France3 (art. 30). En outre, ces projets prévoient, à l'instar du cahier des charges de RFO, un renforcement des mesures de protection du jeune public.

Par ailleurs, des réunions de travail, organisées avec les responsables des chaînes nationales leur permettant de faire connaître leurs réactions face aux propositions du Conseil et leurs projets de programmation, se sont avérées fructueuses.

Toutes les chaînes (France Télévision, Canal Plus, M6, RFO), à l'exception de TF1, ont accepté d'y participer.

Dans le cadre de cette réflexion commune, les chaînes publiques et M6 ont pris quelques mesures intéressantes.

- France Télévision s'est engagée à diffuser de brefs messages destinés à informer le public des parents de l'existence et du contenu des émissions "jeunesse" qu'elle diffuse. Mais en 1993, cette

information a été trop succincte. France Télévision a créé en son sein une "conférence" trimestrielle destinée à accueillir des experts, des représentants d'associations de téléspectateurs et d'associations qui se consacrent à l'enfance (regroupées sous la bannière du Cofrade - Conseil français des associations pour les droits de l'enfant), ainsi que les organismes publics concernés, afin de leur présenter ses orientations en matière de programmes jeunesse. A côté de cette réunion trimestrielle, France Télévision a décidé d'entreprendre une véritable coopération avec les associations du Cofrade en matière de recherche, en collaborant à une étude relative aux comportements et aux choix de programmes des jeunes téléspectateurs.

4. Dans ce cadre étroit, votre rapporteur estime que d'autres assouplissements souhaités, d'ailleurs, par le CSA, devraient être apportés sans tarder. Il en est ainsi:

a) de l'adaptation de la réglementation à la spécificité des télévisions locales dont la situation financière est dégradée.

Les difficultés rencontrées par les télévisions locales tiennent pour une part importante au caractère limité de leurs ressources, qui interdit des programmes de proximité suffisamment étoffés, seuls de nature à asseoir leur audience.

Dans ses rapports d'activité pour 1990, 1991, 1992 et 1993, le Conseil a souhaité une adaptation de la réglementation dans le sens de l'ouverture de la publicité télévisée sur les stations locales au secteur de la distribution, facteur déterminant de l'équilibre d'exploitation des télévisions locales temporaires ou permanentes.

La réalisation de ce souhait conditionne l'existence même de ces télévisions et ne devrait pas, à condition de prendre les précautions nécessaires, notamment dans le calendrier de mise en oeuvre, affecter lourdement la presse quotidienne régionale.

b) de la capacité donnée au Conseil de prendre en compte les impératifs économiques locaux pour refuser d'attribuer des fréquences.

Il n'est pas rare que, dans les zones où le marché publicitaire est faible, les données géographiques et techniques permettent l'exploitation d'un nombre élevé de fréquences.

Le Conseil souhaite donc que la loi l'autorise à ne pas attribuer toutes les fréquences disponibles lorsque les possibilités économiques d'une zone géographique ne permettent pas d'assurer la viabilité de l'ensemble des services candidats à une autorisation.

c) de la capacité donnée au Conseil de mieux adapter les volumes de temps d'antenne et la répartition entre les partis politiques pour la campagne officielle en vue des élections législatives.

Le code électoral pourrait, par exemple, supprimer la disposition selon laquelle la campagne est identique sur les deux chaînes France2 et France3.

Si cette disposition venait à disparaître, le volume global de temps d'antenne pourrait être réparti sur les deux chaînes, une chaîne programmant par exemple les émissions courtes, l'autre chaîne les émissions longues.

Le code électoral pourrait également introduire une disposition permettant à l'instance de régulation de réduire le volume global de temps d'antenne, en fonction du nombre de formations ayant accès à la campagne officielle.

Un tel pouvoir de modulation est déjà accordé au Conseil supérieur de l'audiovisuel pour les élections présidentielles.

Il conviendrait aussi de s'interroger sur le maintien d'un accès à la campagne officielle radiotélévisée au second tour pour les formations qui ne présentent plus de candidats.

5. Ces propositions n'auront qu'un effet modeste d'entraînement vers l'apparition d'un véritable pouvoir régulateur. Il faudrait plus d'audace et plus d'ambition pour convaincre le Parlement et le Gouvernement de s'autolimiter dans leur vigueur législative et réglementaire, souvent excessive, et pour admettre, en pays de droit romain, la force de la jurisprudence et de l'équité.

La proposition formulée, en d'autres temps, par le Président de la République, dénaturée à l'excès par le débat politique, et qui consistait à faire monter d'un rang dans la hiérarchie des normes juridiques les règles fixées par le CSA, mériterait, à la lumière de ces considérations, d'être réexaminée.

La mondialisation de l'économie, dans le domaine des services audiovisuels, tout particulièrement, ne permettra plus longtemps la pérennisation d'un système atypique comme peut l'être le nôtre. Il sera vite emporté à coup de négociations internationales (GATT ou autres) ou supplanté, ce qui serait sans doute un moindre mal, par un système supranational européen. Si nous n'évoluons pas vers plus de souplesse et perdurons dans nos rigidités juridiques et procédurales, nous

risquerions de devoir faire face à des décisions qui nous seraient imposées.

On sait généralement ce qu'il en coûte....

6. La création annoncée d'une agence nationale des fréquences radioélectriques, chargée de centraliser la gestion du spectre hertzien et de planifier les demandes émanant des radios et télévisions (la moitié du spectre environ), de l'armée et des télécommunications, pose incontestablement la question de son articulation avec le CSA. Fixera-t-elle le cadre de l'action du CSA? En sera-t-elle un organe de sous-traitance technique? Aucun élément d'information n'a été fourni jusqu'à présent pour éclairer la réflexion de votre rapporteur.

Ce projet est peut-être l'occasion de poser, enfin, la vraie question: en matière de régulation des télécommunications, différée sans cesse depuis 1986. Le CSA a-t-il vocation à être l'autorité administrative indépendante chargée de la régulation de l'ensemble des télécommunications, comme l'est aux Etats-Unis la FCC? La symbiose des mondes des télécommunications, de l'image et de l'informatique conduit nécessairement à mettre fin à l'éclatement des organes de régulation. En créant cette agence nouvelle, va-t-on dans la bonne direction? Quelle est la stratégie du gouvernement en ce domaine? Elle mérite d'être expliquée!

II- LES CRÉDITS DU CSA

Les dotations budgétaires prévues pour le fonctionnement du C.S.A., pour 1995, sont décrites dans le tableau ci-dessous :

A. EXECUTION DU BUDGET 1993

En 1993, le CSA a disposé du même nombre de postes budgétaires qu'en 1992, soit 225 postes répartis en 11 emplois de titulaires et 214 emplois de contractuels. Les postes de titulaires permettent de rémunérer le président et les 8 conseillers, le directeur général et un administrateur civil. Les agents contractuels sont répartis entre les cinq groupes de personnel du règlement de gestion. Ces dépenses sont imputées sur les chapitres 31-02 et 31-09 du budget des services généraux du Premier ministre.

SGPM		1993	PLF 1994	1994 (prévision d'exécution)	PLF 1995	PLF 1995 LFI 1994 (en %)
Chap. 31-08	Rémunérations principales	48,36	49	49	51,2	+ 4,5
Chap. 31-09	Indemnités et allocations diverses	7,45	7,7	7,7	8,5	+ 10,4
Chap. 37-12	Dépenses de fonctionnement (1)	147,33	151,3	149,6 (2)	146,3	- 3,3
Total		203,14	203	208	205,9	- 1

1) dont conventions avec TDF, Ministère de l'Intérieur et Ministère des DOM-TOM: 107,3 MF (1994), 101,4 (1995), soit une diminution de 5,5%

2) le décret d'annulation du 30 mars 1994 a ramené les crédits du chapitre 37-12 à 149.556.866

Par ailleurs, afin d'assurer les tâches de planification et de contrôle des fréquences hertziennes, une convention passée avec Télédiffusion de France permet de mettre à la disposition du CSA 37 agents, à temps plein, installés dans les locaux du CSA et dans certains comités techniques radiophoniques. Ces prestations font l'objet, en application de la convention, d'un remboursement par le Conseil. Il en va de même avec la convention signée entre d'une part, le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et le ministère des DOM-TOM et d'autre part, le CSA pour la mise à disposition de 17 secrétaires dans les comités techniques radiophoniques. Ces dépenses sont imputées sur le chapitre 37-12 du budget des services généraux du Premier ministre.

En raison de la régulation de 0,5 MF intervenue en cours d'année sur le chapitre 37-12, ce budget n'a pas permis, en 1993, de développer les moyens de contrôle des médias audiovisuels locaux et d'élargir les missions des comités techniques radiophoniques pour les télévisions locales et d'outre-mer, afin de combler les lacunes constatées l'année précédente.

De plus, le CSA n'a pas obtenu la revalorisation des crédits destinés à la convention avec Télédiffusion de France alors même qu'une forte augmentation des réclamations liée au développement de la C.B. était enregistrée. Faute de moyens suffisants pour assurer la protection de la réception, le Conseil fut amené à modifier ses modalités d'intervention dans le cas des brouillages générés par la C.B.

Malgré cet état de fait le montant des prestations effectuées au profit du CSA a été évalué à 103,2 MF par TDF, qui n'a accepté un remboursement à hauteur de la dotation disponible, soit 101,2 MF, que dans la perspective d'une revalorisation en 1994, ce qui

constitue déjà un avantage de trésorerie au profit du budget général de l'Etat.

Au total, avec les crédits rattachés par voie de fonds de concours (0,33 MF), le Conseil a disposé, en 1993, de 147,665 MF. Ces crédits, engagés en totalité, ont été consommés à hauteur de 99,7 % (147,242 MF).

B. EXECUTION DU BUDGET 1994

Dans un contexte de réduction des effectifs, le CSA a obtenu, pour 1994, le maintien de ses moyens en personnel. La stabilisation des effectifs depuis 1992, année où 4 emplois ont dû être supprimés, a conduit à opérer des redéploiements pour renforcer notamment les secteurs du suivi des programmes locaux, de la publicité et du câble. Ces redéploiements à eux seuls, ne permettent cependant pas de faire face à l'accroissement des tâches du Conseil, qui justifierait une mise à niveau des effectifs.

Le projet de budget pour 1994 prévoyait, pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel, une dotation globale de 207,999 MF, en augmentation de 4,853 MF par rapport à 1993 (+ 2,40 %). Une annulation de crédits de fonctionnement a ramené la dotation globale à 206.237 MF (soit + 1,5 + par rapport à 1993).

En ce qui concerne les deux chapitres de crédits destinés aux rémunérations, ainsi qu'aux indemnités et allocations diverses (+ 0,868 MF soit + 1,56 %) l'augmentation provient, pour 0,5 MF, d'une augmentation des crédits affectés au régime indemnitaire des agents du CSA, dont la mise en place a été amorcée en 1993.

Pour le fonctionnement courant, le CSA avait obtenu, en loi de finances initiale, une dotation de fonctionnement de 151,3 MF. L'augmentation nette (+ 3,985 MF soit + 2,70 %) résultait des mesures positives et négatives, dont une augmentation de 5 MF au titre de la convention avec TDF, couvrant partiellement:

- * l'actualisation, depuis 1991, du montant de la convention en fonction des hausses économiques,
- * des dépassements en matière d'informatique scientifique,
- * des surcoûts liés à l'augmentation du nombre de réclamations résultant notamment du développement de la C.B.

Cette dotation a été réduite de 1,8 MF à la suite d'une annulation de crédits décidée par le ministre du budget le 30 mars 1994.

La suppression de certaines prestations de TDF, décidée après une étude approfondie du contenu de la convention, devrait permettre d'absorber une part de cette annulation de crédits. Mais il reste à faire accepter les estimations du CSA par TDF qui espère, en 1994, une revalorisation substantielle du montant de la convention avec la prise en compte des hausses économiques non répercutées les années précédentes faute de crédits disponibles. Pour couvrir le solde de l'annulation de crédits, des sacrifices supplémentaires ont dû être consentis sur les dépenses de fonctionnement matériel, dont l'élasticité est faible, et qui ont déjà été touchées par les mesures d'économies imposées, année après année, par les lois de finances initiales.

C. PERSPECTIVES POUR 1995

Pour 1995, le Conseil se voit imposer, dans le cadre de mesures d'économie, la suppression de trois emplois d'assistants. En revanche, sa demande de renforcement des effectifs, au titre des compétences nouvelles, a été partiellement satisfaite avec la création de deux postes de chargés de mission (sur 5 demandés).

Le projet de budget pour 1995 prévoit pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel une dotation globale de 205,9 MF, en diminution de 2,078 MF (- 1 %) par rapport au budget initial pour 1994, de 0,316 MF (- 0,15 %) par rapport aux dotations après l'annulation de crédits du 30 mars 1994.

En ce qui concerne les deux chapitres de crédits destinés aux rémunérations, l'augmentation provient:

- des mesures acquises, de la provision pour hausse de rémunérations, et d'un ajustement pour tenir compte de l'évolution de la situation des personnels (+ 2,285 MF),
- des variations d'effectifs (- 0,4 MF correspondant à une économie de 3 postes d'assistants et à la création de 2 postes supplémentaires de chargés de mission),
- d'une augmentation de 0,3 MF des crédits affectés au régime indemnitaire des agents du CSA, dont la mise en place a été amorcée en 1993,

- d'une dotation de 0,3 MF pour les vacances destinées aux personnels à recruter pour le contrôle des élections en 1995.

Dans le domaine du fonctionnement, le Conseil enregistre une diminution importante de sa dotation (- 5,03 MF soit - 3,32 % par rapport à la dotation initiale 1994; - 2,19 % par rapport à la dotation pour 1994 après annulation de crédits). Celle-ci résulte notamment:

- de la consolidation de l'annulation du 30 mars 1994 (- 1,8 MF), et d'une nouvelle mesure générale d'économie s'élevant, pour le CSA, à 1,3 MF,

- de l'abattement de 4,3 MF des crédits destinés à la convention avec Télédiffusion de France,

Une dotation de 2 MF constituant la 2ème tranche du financement d'un projet de transfert de l'informatique scientifique, actuellement assurée par TDF, vers des moyens micro-informatiques propres au CSA et une dotation de 0,4 MF pour la mise en place d'un dispositif de contrôle des quotas de diffusion de chansons françaises, applicables aux opérateurs radiophoniques en application de la loi du 1er février 1994, viennent s'ajouter comme mesures nouvelles.

Malgré une perte nette d'un emploi, le projet de budget pour 1995 constitue une première étape dans l'adaptation qualitative des effectifs. Cette adaptation devrait être poursuivie.

Le projet permet également la poursuite de la mise en place du régime indemnitaire, avec cependant un nouveau décalage important par rapport aux prévisions initiales.

En ce qui concerne le fonctionnement courant, les économies imposées pèseront très fortement sur la gestion 1995. La baisse des dotations ne pourra qu'aggraver le décalage grandissant souligné en 1993 par la commission des finances du sénat entre l'évolution du paysage audiovisuel marquée notamment par la diversification des supports de diffusion, et celle des moyens de l'autorité chargée de sa régulation. Cette insuffisance de moyens se fait particulièrement ressentir pour le contrôle du paysage radiophonique (programmes locaux et publicité), des télévisions locales et d'outre-mer, et des nouveaux programmes diffusés par câble et par satellite.

En outre, l'abattement considérable envisagé sur les crédits destinés au remboursement des prestations assurées par TéléDiffusion de France (ramenés à leur niveau de 1989), conduira au-delà des mesures déjà prises en 1994, à procéder à une révision totale de la convention passée avec cette société. Il est à craindre

qu'elle se traduise par des réductions de prestations pourtant indispensables à l'exercice des missions du Conseil.

Enfin, les crédits accordés pour le transfert de l'informatique scientifique, actuellement assurée par TDF, vers des moyens propres au CSA (2 MF au lieu de 3,5 MF de l'échéancier initial) obligeront à retarder les réalisations prévues en 1995 et 1996.

Votre rapporteur se réjouit habituellement des mesures d'économies réalisées par les organismes du secteur public de l'audiovisuel et souvent des mesures imposées en lois de finances initiales car elles constituent une incitation forte à la recherche de possibilités internes de ressources et contribuent à l'amélioration de la productivité globale du secteur public.

Il est cependant des cas où ces mesures sont contre-productives. Elles aboutissent à des situations cavalières au regard des règles des finances publiques. Tel est le cas, aujourd'hui, du budget du Conseil supérieur de l'audiovisuel dont les missions s'accroissent avec l'ouverture de nouveaux services à contrôler et dont le budget de fonctionnement, hors dépenses de personnel, connaît une diminution inquiétante.

Si l'on met à part les quelques cas "montés en épingle" par les médias et qui donnent lieu à des prises de positions controversées, chacun peut constater que le travail quotidien du Conseil a permis une régulation optimale du secteur audiovisuel, notamment pour ce qui concerne les multiples services radiophoniques, prévenant nombre de conflits et assurant une propreté des ondes propices à l'exercice de leurs missions par les professionnels et à une écoute de qualité pour les auditeurs et les téléspectateurs. Tout relâchement dans ce travail quotidien soigneux risquerait de multiplier les débordements, d'engendrer des conflits et d'entraîner la dégradation du service.

En outre, il s'avère que les économies réalisées ou demandées portent, pour une large part et depuis 1993, sur la rémunération des prestations effectuées par TDF ou par les agents de TDF mis à disposition du Conseil. Cette situation aboutit à la création d'une créance sur l'Etat auprès d'une entreprise publique dont on exige, par ailleurs, plus de dynamisme et de compétitivité. La modicité de la créance au regard du budget de TDF n'altère pas la vive critique de votre rapporteur, la Commission des finances du Sénat ayant dénoncé, année après année, les charges, indues imposées par l'Etat et parfois même ses services aux organismes de l'audiovisuel public.

CONCLUSION

Quelques idées simples à l'usage des pouvoirs publics pour porter remède à "l'exception culturelle nationale", et donner des éléments d'information à nos concitoyens.

1. Hiérarchiser les priorités, en fonction des moyens normalement disponibles

La multiplication des missions des entreprises publiques trouve une limite dans la capacité de couvrir leur besoin de financement par des ressources publiques toujours croissantes. Si l'augmentation des déficits publics, la sollicitation du contribuable de la redevance et la recherche d'économies de gestion ont pu, ces dernières années, pourvoir au financement des nouvelles actions, il ne pourra plus en être aussi facilement de même dans les prochaines années. Cette alternative est à rejeter, car elle réduirait les exigences de service public et entraînerait un recours plus important à la publicité.

Une autre alternative, plus raisonnable, serait de faire le tri au sein de l'ensemble des actions accumulées, entre celles qui ont un caractère prioritaire qui doivent être maintenues et développées, et celles qui ont un caractère accessoire qui peuvent être abandonnées, ou, le cas échéant, assurée par des opérateurs privés.

Gouverner, c'est choisir. On ne peut plus tout mener de front. Il faut savoir renoncer aux missions les moins indispensables et aux actions dont l'efficacité n'est plus avérée.

2. Ajuster les financements aux priorités retenues

Les objectifs étant retenus, il importe d'en prévoir et d'en garantir le financement dans le temps, aussi bien pendant la phase de

montée en puissance qu'en régime de croisière. Sous une forme ou sous une autre, les opérateurs doivent être assurés d'un financement pluriannuel de ces actions prioritaires et en contrepartie, doivent se conformer au cadre retenu et rechercher en permanence le moindre coût.

3. Mettre en place les conditions d'une véritable concurrence

L'avènement des autoroutes de l'information aux Etats-Unis consiste avant tout pour ce pays à introduire une nouvelle étape de déréglementation en organisant la compétition progressive entre les compagnies de câble et les compagnies générales de téléphone, pour la distribution de services téléphoniques, locaux et longue distance, et à la distribution.

La situation française est loin d'être comparable. L'ouverture des marchés de télécommunication est réservée aux services spécialisés. Elle ne sera admise pour les services de téléphonie vocale qu'à partir de 1998, selon les principes arrêtés au sein de l'Union européenne. Il est donc essentiel de maîtriser ce processus de mise en concurrence, ce qui suppose bien évidemment en parallèle que France-Télécom reçoive le statut qui lui permette d'agir librement sur un marché ouvert et de poursuivre comme elle a commencé de le faire à investir dans les services au côté de promoteurs qui n'ont pas toujours la capacité financière pour lancer leurs projets.

Cela suppose également que, pour ce qui concerne les services, ceux-ci soient déclarés ou autorisés par une instance indépendante de l'opérateur. L'osmose croissante entre les services audiovisuels et les autres services devrait conduire à disposer d'une autorité commune pour y parvenir. Le recours aux modalités de l'autorité administrative indépendante, préconisé par M. Pierre-Olivier Rousseau, est sans doute la meilleure solution.

Le développement des services et des productions audiovisuelles passe également par l'élimination des rigidités qui freinent les évolutions inéluctables quand elles ne paralysent pas tout changement indispensable pour faire face à la concurrence internationale.

On voit bien que la multiplication des chaînes et des supports aura désormais plus un effort de fractionnement des publics, de l'audience et des ressources qu'un accroissement. Plus nous avancerons dans le temps et plus joueront les effets de substitution (une journée n'a que 24 heures, les revenus croissent de manière limitée dans la période actuelle). Seule l'arrivée de produits plus

spécifiques - dont l'audiovisuel de divertissement ne constituera pas le principal (produits éducatifs, produits interactifs, produits professionnels multimédias) - est susceptible de faire évoluer le marché en limitant les effets de substitution.

On constate également, avec la croissance importante du budget de l'audiovisuel public en 1995, les limites de l'accroissement des financements budgétaires ou par la redevance. Les réactions des contribuables sont plus que réservées sur leur opportunité;

Seules, en définitive, compte tenu de la faiblesse des parts de marchés des programmes français à l'étranger, l'exportation de programmes ou la coproduction avec des partenaires étrangers peuvent apporter un complément de ressources pour les industries de programmes. La réorientation du système de production vers des marchés réels et de taille suffisante pour permettre l'amortissement d'investissements de coût croissant est une priorité.

La libération du secteur de la production audiovisuelle de contraintes lourdes est une demande ancienne de la commission des finances du Sénat. Elle remonte à 10 ans pour la convention collective nationale du secteur public de l'audiovisuel, et plus récemment pour notre système de rémunération des droits audiovisuels. Ces régimes extrêmement protecteurs n'ont pas seulement comme conséquence un alourdissement des charges publiques, ils constituent un frein pour l'exportation des programmes français en raison de leur coût et de leur complexité. Avec l'ouverture des marchés, ces systèmes constituent un handicap grave pour tout le secteur, y compris pour les professionnels eux-mêmes. Soyons réalistes, l'accord du 15 décembre 1993 est un répit. Il faut en tirer profit pour renforcer la compétitivité de nos entreprises. Gardons nous de l'illusion d'espérer que notre système, forcément à nos yeux le meilleur du monde, s'étendra à nos concurrents! La logique de la croissance en économie de marché mondial est l'abaissement du coût pour le consommateur et non la protection du producteur.

Il est évident que la négociation du GATT a crispé les positions et renforcé les dogmatismes. Il est aujourd'hui grand temps de sortir de cette attitude tactique et de profiter du sursis accordé pour combler notre retard et nous permettre de relever le défi économique et culturel que représente la société de l'information. Aux professionnels de montrer leur excellence et leur intelligence en relevant le défi de la popularité. Aux pouvoirs publics de les y encourager.

En conclusion, on note avec satisfaction la volonté affichée par les pouvoirs publics et le pragmatisme de la démarche retenue. On espère que les débats préalables à l'élection présidentielle

ne soient pas une occasion de surenchères démagogiques en ce domaine. L'ensemble des études commandées par l'Etat ont toujours tendance à le placer au centre de l'impulsion et du développement. Elles ont toujours pour effet de présenter une politique de l'offre, avant de s'intéresser aux besoins pour les individus et pour la collectivité. Le temps est désormais venu au marché de reprendre ses droits pour assurer une régulation véritable et d'admettre que l'Etat doit avoir un rôle de cristallisation et d'accompagnement. Le succès du projet d'autoroutes de l'information en France, dépendra largement de la capacité de nos entreprises à accompagner la demande des consommateurs français et étrangers. La tâche est délicate, l'anticipation dans les infrastructures sera coûteuse, le retard dans l'arrivée des services aura pour conséquence une perte de marchés au profit de concurrents étrangers. Se doter d'une capacité de veille technologique d'une part, d'un outil de pilotage pour accompagner et favoriser l'existence de nouveaux marchés d'autre part. Ce devrait être les deux missions essentielles de l'Etat. La voie est large entre l'immobilisme et l'excès de précipitation. Sachons aborder cet enjeu technologique avec calme et lucidité, à la mesure de nos atouts et de nos moyens.

4. Réduire et simplifier les structures

L'heure est aux économies d'échelle et au regroupement pour mieux affronter la concurrence internationale et asseoir d'ambitieuses politiques de développement et de diversification.

L'éclatement de l'ORTF en 1974, a permis de séparer les métiers de diffuseurs, d'éditeur et de producteur. Depuis lors par création successive, les structures se sont multipliées. Il est temps de redonner cohérence à l'ensemble. L'expérience de la présidence commune de France Télévision est probante.

Elle devrait inspirer un regroupement des télévisions nationales, France Télévision devenant l'actionnaire de référence, la holding de tête des quatre chaînes. La coordination de la programmation, le développement des coproductions et de sérieuses économies de structures en résulteraient. La volonté affichée de coopération étroite entre la Cinquième et ARTE à travers la constitution d'un pôle public plus exigeant, malgré les intentions louables qui l'inspirent, constitue une double erreur par ses effets pervers:

- erreur tactique pour la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi compte tenu du succès de ARTE auprès des téléspectateurs - on voit mal comment articuler politiques de programmes et de communication entre une chaîne culturelle élitiste et ésotérique dont la stratégie est décidée en commun avec le partenaire allemand et une chaîne qui se veut être populaire et se conçoit comme un instrument de cohésion sociale;

- erreur stratégique, car elle risque de conduire à une dégradation des programmes du pôle grand public, qui se sentira d'autant plus libéré des exigences du service public qu'il souhaitera mettre un terme à la concurrence au sein du secteur public et qu'il sera ainsi plus à l'aise pour rivaliser avec les chaînes commerciales, pour peu que le partage des ressources publiques lui soit à l'avenir moins favorable.

Il en va de même du rôle de Radio-France qui devrait être la société-mère de filiales, mieux identifiées et plus autonomes, dans leur développement propre.

Le domaine de l'action extérieure se prête également bien à des regroupements, soit en rattachant les actions aux pôles télévisuel et radiophonique nationaux, soit en constituant une agence exécutive propre, qui pourrait agir directement par le biais de filiales ou par appel d'offres auprès des éditeurs nationaux publics ou privés,

sur la base d'un budget global attribué par le Ministère des Affaires étrangères et d'un cahier des missions et des charges préalablement établi.

5. Se doter d'une stratégie nationale et internationale de communication audiovisuelle

L'ensemble des observations et recommandations qui précèdent constitue la base de cette stratégie.

L'élaboration de cette stratégie doit se placer dans une perspective de cohérence dynamique et dans la durée. Elle constitue un cadre contraignant mais souple afin de permettre des adaptations. Elle doit embrasser tous les instruments d'action de l'Etat: les concours financiers, la réglementation, la fiscalité...

Sa mise en oeuvre suppose :

- une capacité de veille technologique forte sur l'évolution des marchés,
- un outil efficace de pilotage stratégique, permettant d'agir ou de réagir avec célérité et avec toutes les garanties de prudence,
- un instrument de suivi et d'évaluation permettant de corriger les erreurs et d'améliorer l'efficacité des politiques retenues.

6. Préférer l'annonce de résultats à celle de projets

Qu'il s'agisse des pouvoirs publics ou des dirigeants de l'audiovisuel public, on doit constater que, dans la France actuelle, on cultive plus volontiers les annonces que les réalisations. *Les discours sont, la plupart du temps, parfaits, et bien souvent brillants. Mais, si la logique est dans le discours, elle est plus rarement dans les résultats. Car ce n'est pas ainsi que l'on construit l'avenir, même à l'ère des environnements virtuels. nous serions bien inspirés en restant modestes dans le verbe et plus brillants dans l'analyse des comptes d'exploitations ou dans la conception des programmes quotidiens.*

7. Respecter les règles de la démocratie représentative

Depuis la loi du 7 août 1974, les commissions des finances et des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont

dotées d'une capacité d'expertise dans tous les domaines de l'activité audiovisuelle. Leurs rapports sont devenus, de l'avis des spécialistes et de la presse, des documents de référence.

Pour autant, les gouvernements successifs s'acharnent à ne pas tenir compte de leurs conclusions et à limiter l'espace de discussion à la confrontation avec les professionnels, ou au monologue instantané devant un journaliste de radio ou de télévision. Le débat politique a changé de lieu, et en changeant de lieu, il a changé de nature.

Auparavant, il se tenait au Parlement, et la presse lui apportait son concours. Actuellement, il se déroule essentiellement à la télévision ou à la radio. Il a également changé de nature puisque la France est le seul pays au monde qui accorde autant de place à la radio et à la télévision aux déclarations en direct des hommes politiques, et si peu aux citoyens.

Nous assistons à un "déballage d'idées et de faits", sans analyse suffisante, ni explications critiques.

Les médias devraient demeurer des moyens d'information et d'approfondissement du débat démocratique, mais ne pas s'y substituer. Ce n'est ni leur rôle, ni leur vocation. Les dérives sont sources d'effets pervers, et pour les hommes politiques, et pour les journalistes. Nos concitoyens ne savent pas toujours décrypter ce qui n'est que l'illusion d'un débat entre gens de même milieu médiatico-politique. Mais alors, est-ce encore un débat?

La représentation nationale n'y est guère associée que pour ratifier des décisions déjà prises, des projets déjà annoncés, et des engagements déjà conclus. L'exemple de l'inscription au budget de France Télévision, pour 1994, d'excédents de redevance (100 MF), non encore affectés par le Parlement, illustre parfaitement cet état de fait. Le "débat" est-il encore conforme aux principes de la démocratie représentative?

Réunie le jeudi 5 novembre 1994 sous la présidence de M. Christian PONCELET, Président, la Commission des Finances, après avoir entendu son rapporteur spécial, M. Jean CLUZEL, a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la communication audiovisuelle pour 1994, de l'article 41 et des lignes 46 et 47 de l'Etat E annexé à l'article 37 de la loi de finances pour 1995.