

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Déposé le 13 avril 1968. Rattaché, pour ordre, au procès-verbal de la séance du 2 avril 1968.

## RAPPORT

FAIT

*en conclusion des travaux de la Commission de Contrôle (1) créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 14 décembre 1967 et chargée d'examiner les problèmes posés par l'accomplissement des missions propres à l'Office de radio-diffusion-télévision française,*

Par M. André DILIGENT,

*Rapporteur général,*

et MM. Jean de BAGNEUX (**Arts et lettres, variétés**); Roger CARCASSONNE (**Conditions et conséquences de l'information publicitaire**); Pierre CAROUS (**Aspects financiers**); Michel CHAUTY (**Equipement**); Jean FLEURY (**Recherche et progrès techniques**); Louis GROS (**Organisation**); Pierre MARCILHACY (**Information**); Léon MOTAIS DE NARBONNE (**Emissions hors la France métropolitaine**); René TINANT (**Education**),

*Rapporteurs spéciaux.*

*Sénateurs.*

TOME I

ETUDES ET CONCLUSIONS

(1) Cette commission est composée de: MM. Etienne Dailly, président; François Schleiter, René Tinant, Paul Mistral, vice-présidents; Jacques Pelletier, Michel Chauty, secrétaires; André Diligent, rapporteur général; Jean de Bagneux, Auguste Billiemaz, Raymond Brun, Henri Caillavet, Roger Carcassonne, Pierre Carous, Jacques Duclos, Jean Fleury, Jean Gravier, Louis Gros, Gustave Héon, René Jager, Louis Jung, Bernard Lemarié, Pierre Marcilhacy, Léon Motaïs de Narbonne, Dominique Pado, Jacques Rastoin, Georges Rougeron, Louis Talamoni.



## TABLE DES MATIERES (1)

	Pages.
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIERE PARTIE. — Les données historiques, scientifiques, techniques et juridiques</b> .....	23
<b>Chapitre premier.</b> — Les données historiques.....	23
<b>Chapitre II.</b> — Les données scientifiques et techniques.....	25
SECTION I. — Les caractéristiques de la situation actuelle.....	25
SECTION II. — La télévision par satellite.....	28
<b>Chapitre III.</b> — Les données juridiques.....	39
SECTION I. — Le vote du statut.....	39
SECTION II. — Les propositions de loi postérieures au 27 juin 1964.....	51
SECTION III. — Les missions.....	56
SECTION IV. — La nature juridique de l'établissement.....	64
<b>DEUXIEME PARTIE. — L'O. R. T. F. et la Société contemporaine</b> .....	65
<b>Chapitre premier.</b> — Les contrôles.....	67
SECTION I. — Le contrôle du Parlement.....	67
SECTION II. — Le contrôle administratif : économique et financier.....	74
<b>Chapitre II.</b> — L'accomplissement des missions.....	79
SECTION I. — Les émissions hors de la France métropolitaine.....	79
I. — Les émissions vers l'étranger.....	79
II. — Les émissions vers les Départements et Terri- toires d'Outre-Mer .....	88
SECTION II. — L'information .....	90
I. — Le principe d'autonomie.....	96
II. — Le principe de pluralité.....	117
SECTION III. — L'éducation .....	134
I. — Introduction .....	135
II. — La situation actuelle.....	138
III. — Les perspectives de développement.....	154
SECTION IV. — Les Arts, Lettres et variétés.....	172
I. — Mission culturelle de l'O. R. T. F. ....	172
II. — Coordination avec les agents et supports culturels traditionnels .....	180
III. — Rôle propre de l'O. R. T. F. en matière cultu- relle .....	188
IV. — Culture et distraction.....	195

(1) Pour faciliter la lecture et la recherche, des sommaires ont été établis par chapitre et section importants.

	Pages.
SECTION V. — Jugement d'ensemble sur les programmes.....	200
I. — Programmes et missions de l'O. R. T. F.....	200
II. — Répartition des programmes sur les chaînes.....	203
III. — Régionalisation .....	208
IV. — Introduction à l'étude de la publicité.....	210
SECTION VI. — Conditions et conséquences de l'éventuelle intro- duction de la publicité dans les programmes de l'O. R. T. F. ....	211
I. — Un dossier peu convaincant.....	214
II. — Les modalités .....	240
Conclusion sur la publicité.....	254
<b>TROISIEME PARTIE. — Organisation et financement.....</b>	<b>257</b>
<b>Chapitre premier. — L'organisation générale.....</b>	<b>257</b>
SECTION I. — Analyse de la situation actuelle.....	258
SECTION II. — Les solutions plus libérales auxquelles on aurait pu se référer.....	263
SECTION III. — Suggestions et recommandations.....	266
SECTION IV. — Les personnes qui assurent le fonctionnement de l'Office et concourent à la production des pro- grammes .....	289
I. — Le personnel .....	289
II. — Producteurs et réalisateurs.....	291
III. — Musiciens et choristes.....	294
<b>Chapitre II. — Les aspects financiers.....</b>	<b>297</b>
SECTION I. — Les incertitudes du régime financier, fiscal et comp- table .....	298
I. — Le régime financier.....	298
II. — Le régime fiscal.....	299
III. — Le régime comptable.....	304
IV. — Le contentieux financier entre l'Etat et l'O. R. T. F. ....	306
SECTION II. — Les aspects financiers de la gestion.....	310
I. — La nécessité d'une gestion économique et rationnelle .....	310
II. — Le problème des ressources de l'O. R. T. F... ..	323
<b>Chapitre III. — Les équipements (bilans et perspectives).....</b>	<b>331</b>
SECTION I. — Bilan des équipements immobiliers.....	333
SECTION II. — Les projets en matière d'équipement.....	334
<b>Conclusions .....</b>	<b>348</b>



## INTRODUCTION

Langue d'Esopé, la meilleure et la pire des choses, telle est la télévision dans une société devenue de jour en jour plus complexe, où les besoins d'information, d'éducation, de culture et de distraction se développent sans cesse.

Le 27 juin 1964, le Parlement votait une loi portant statut de l'O. R. T. F.

Que pouvait-on connaître au juste et dire de la gestion de cet établissement près de quatre ans après sa création ? Quelle était la valeur des programmes ? Dans quelle mesure accomplissait-il ses missions ? Telles étaient les questions qui se posaient à tous les esprits avertis de l'influence des moyens de communication de masse.

On sentait un malaise confus, de l'irritation, une atmosphère lourde. Nombre d'auditeurs ou de spectateurs exprimait le sentiment qu'aucun changement réel n'était apparu, que l'information était devenue un instrument de propagande. D'aucuns reconnaissaient la valeur de nombreuses émissions culturelles mais ils en soulignaient le décousu ; d'autres notaient avec amertume la médiocrité et la vulgarité de certaines émissions de variétés. Des Français habitant des pays étrangers et même des nationaux de ces pays venaient des plaintes que les émissions d'Allouis et d'Issoudun étaient insuffisantes en durée et en qualité ; pour d'autres encore, l'O. R. T. F. avait délaissé l'une des missions majeures que le Parlement lui avait confiées : l'éducation, parente pauvre ; enfin, ici et là, étaient cités différents exemples de mauvaise gestion financière.

Les examens en commission avant les débats budgétaires ne faisaient que confirmer ces critiques.

Telle était la situation.

Une chambre de réflexion doit retenir son jugement tant qu'elle n'a pas examiné de façon complète un problème aussi délicat. Ainsi naquit l'idée de rechercher une voie permettant de larges investigations par des sénateurs appartenant à toutes les commissions et représentant toutes les tendances.

C'est pour cette raison qu'une proposition de résolution tendant à la désignation d'une Commission de contrôle fut déposée le 29 juin 1967. La Commission des Affaires culturelles, à qui elle fut renvoyée, chargea son auteur, le 8 novembre 1967, de rapporter favorablement cette proposition. Cette commission estimait, en effet, qu'un contrôle exercé dans le même esprit que celui qui avait présidé aux travaux de la commission créée le 21 avril 1966 pour examiner les problèmes d'orientation et de sélection dans le service public de l'enseignement, permettrait de distinguer les critiques justifiées de celles qui ne l'étaient pas et peut-être de poser les fondements d'une réforme, si du moins la commission qui devait être créée l'estimait nécessaire.

Une critique, en effet, n'a de sens et de portée que si elle est assortie de propositions tendant à une amélioration de la situation d'ensemble.

Il résulte du simple rapprochement des dates que les problèmes posés par l'éventuelle introduction de la publicité de marques sur les antennes n'ont pas été à l'origine de la proposition de résolution. C'est en automne de l'année dernière que le Gouvernement a exprimé formellement devant la Commission des Affaires culturelles sa volonté d'admettre la publicité commerciale sur les antennes. Le champ des travaux de la commission devait être beaucoup plus vaste, cette dernière question n'étant qu'un des aspects du problème.

C'est dans ces conditions que le Sénat, dans sa séance du 14 décembre 1967 a, en votant la proposition de résolution approuvée par la Commission des Affaires culturelles, créé la Commission de contrôle dont les membres furent nommés le 19 décembre 1967.

Il y fut d'autant plus enclin que le Gouvernement qui connaissait fort bien la proposition de résolution, l'y incitait lui-même. Au cours de sa séance du 28 novembre 1967, en effet, dans des circonstances qu'il convient de rappeler brièvement, M. Pellenc, Rapporteur général de la Commission des Finances, avait déposé, au nom de cette commission, un amendement tendant à rétablir le Conseil de surveillance existant à la R. T. F. avant le vote de la loi du 27 juin 1964, et qui comprenait, outre les rapporteurs généraux des Commissions des Finances des deux Assemblées, quatre députés et deux sénateurs.

M. Boulin, Secrétaire d'Etat au Budget, s'est opposé à la création d'un organe de contrôle permanent en invoquant les dispositions du statut qui, selon lui, excluait l'idée

d'un contrôle permanent et en évoquant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires. Aux termes de cette ordonnance « outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution, peuvent seules être éventuellement créées au sein de chaque Assemblée parlementaire des commissions d'enquête ou des commissions de contrôle... Les commissions d'enquête et les commissions de contrôle ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la date de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent pas être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de 12 mois à compter de la fin de leur mission... C'est la raison pour laquelle le Ministre de l'Information n'est pas du tout hostile à l'exercice d'un certain contrôle parlementaire, mais dans le cadre des pouvoirs des Assemblées, par la voie des commissions d'enquête et des commissions de contrôle, qui ont un caractère temporaire. »

Et M. Boulin d'ajouter : « ...le Ministre de l'Information, fidèle à lui-même et à son prédécesseur, distingue entre le caractère permanent et le caractère temporaire qui est tout à fait dans le rôle de la Commission de contrôle. »

« Telle est, a-t-il conclu devant le Sénat, la raison fondamentale qui m'autorise à le prier de se conformer au désir du Ministre de l'Information. »

L'argumentation de M. Boulin prêtait à discussion. Nombreux sont, en effet, les organismes permanents où siègent ès qualités des représentants de la nation, députés ou sénateurs (1).

On peut citer, à titre d'exemple, la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (loi du 17 janvier 1948), la Commission plénière de la Caisse nationale de crédit agricole (décret du 12 septembre 1949) et le Comité de contrôle du Fonds forestier national (décret du 30 décembre 1966).

Quoi qu'il en soit et compte tenu des propos de M. Boulin, le Sénat était en droit d'espérer les secours pressés du Ministère de l'Information et du Gouvernement dans son ensemble, auxquels

---

(1) Rappelons que l'amendement déposé par M. Pellenc a été rejeté à la suite d'un vote pour lequel le Gouvernement avait invoqué l'article 44 de la Constitution et l'article 42 du Règlement.

il devrait importer qu'une telle entreprise nationale soit l'objet de contrôles attentifs et suscite un effort de réflexion de la part des représentants de la nation. Il n'en a pas été ainsi.

Réunie le 20 décembre 1967, la Commission de contrôle chargée d'examiner les problèmes posés par l'accomplissement des missions propres à l'Office de Radiodiffusion-Télévision française a constitué son bureau de la façon suivante :

Président .....	M. Etienne Dailly.
Vice-Présidents .....	MM. François Schleiter. René Tinant. Paul Mistral.
Secrétaires .....	MM. Jacques Pelletier. Michel Chauty.
Rapporteur général .....	M. André Diligent.

Au cours d'une seconde réunion, le 27 décembre, elle a, sur proposition de son Président, déterminé comme suit le thème central de ses réflexions, de ses études et de son enquête :

— l'O. R. T. F. a-t-il une politique des programmes conforme à sa mission telle qu'elle est définie par l'article premier de son statut : « satisfaire les besoins d'information, de culture, d'éducation et de distraction du public » ? Dans quelle mesure soutient-il efficacement notre politique de relations culturelles avec l'étranger ?

— de quelle manière, selon quels principes et quels critères, au regard des goûts du public, d'une part, de l'intérêt général, d'autre part, a-t-il jusqu'ici accompli sa tâche ?

— de quels moyens l'Office dispose-t-il pour ce faire ? Sont-ils suffisants, rationnellement et judicieusement employés ?

Développant et analysant ce thème, la commission a défini ses méthodes de travail. Il convenait d'abord *d'analyser* les problèmes posés par la gestion de l'O. R. T. F., il fallait ensuite définir les conditions d'une *synthèse*. Pour mener à bien l'analyse il fut décidé de définir neuf secteurs de recherches pour chacun desquels la commission désigna un rapporteur spécial :

1. Information, actualité..... M. Marcihaey.
2. Conditions et conséquences de l'information publicitaire : publicité « compensée », décision éventuelle d'admettre la publicité de marques sur les antennes de l'O.R.T.F. M. Carcassonne.

3. Arts et lettres, cinéma, variétés..... M. de Bagneux.
4. Enseignement, formation professionnelle, éducation permanente, emploi et orientation professionnelle..... M. Tinant.
5. Emissions hors la France continentale..... M. Motais  
a) Départements et Territoires d'Outre-Mer ;  
b) Pays étrangers. de Narbonne.
6. Organisation centrale et régionale, attributions des services et effectifs, statuts des différentes catégories de personnels..... M. Gros.
7. Equipements, recensement, état, modes et degré d'utilisation des installations existantes. M. Chauty.
8. Recherche et progrès technique, couleur, satellites ..... M. Fleury.
9. Aspects financiers, recettes, dépenses, comptabilité, calcul du prix de revient des émissions ..... M. Carous.

Elle décida également de procéder par auditions du Ministre de l'Information, du Président du conseil d'administration de l'O. R. T. F. et des fonctionnaires de cet Office ainsi que des représentants des groupes de personnes intéressées directement par le bon fonctionnement de l'Office.

La commission reçut, interrogea et entendit les personnalités suivantes :

*16 janvier 1968 :*

M. GORSE, Ministre de l'Information.

M. WLADIMIR D'ORMESSON, Président du Conseil d'administration de l'O. R. T. F.

*17 janvier 1968 :*

M. J.-B. DUPONT, Directeur général de l'O. R. T. F.

*23 janvier 1968 :*

M. J.-B. DUPONT, Directeur général de l'O. R. T. F.

31 janvier 1968 :

M. J.-B. DUPONT, Directeur général de l'O. R. T. F.

20 février 1968 :

Une délégation du Syndicat national des journalistes.

Une délégation syndicale de l'O.R.T.F.

21 février 1968 :

Des délégations syndicales de l'O.R.T.F.

M<sup>me</sup> RICHET et M. HENNART, Directeurs du Centre de formation des journalistes et de l'Ecole supérieure de journalisme.

Une délégation de la Fédération nationale du spectacle.

28 février 1968 :

M. DE BOISDEFFRE, Directeur de la Radiodiffusion.

M. EMILE BIASINI, Directeur de la Télévision.

29 février 1968 :

M. PIERRE LAURENT, Secrétaire général du Ministère de l'Education nationale.

M. PIERRE CHILOTTI, Directeur de l'Institut pédagogique national.

M. HENRI CORMARY, Chef du Département des moyens d'enseignement de l'I. P. N.

6 mars 1968 :

M. CLAUDE MERCIER, Directeur de l'Équipement et de l'Exploitation de l'O. R. T. F.

M. PIERRE FROMENTIN, Sous-Directeur de l'Actualité parlée.

M. EDOUARD SABLIER, Sous-Directeur de l'Actualité télévisée.

7 mars 1968 :

M. JEAN OULIF, chargé des rapports avec l'auditoire et des sondages de l'O.R.T.F.

M. JOSEPH ROVAN, Président de l'association « Télévision et Education ».

M. RENÉ SCHAEFFER, Délégué général du Mouvement « Hommes et Télévision ».

M. RENÉ JANNELLE, Secrétaire général de l'association « Télé-Liberté ».

13 mars 1968 :

M. MAURICE CLAVEL, professeur, journaliste critique.  
Des délégations syndicales de l'O.R.T.F.

16 mars 1968 :

MM. PAHIN et BARIZEELE, président et administrateur de la confédération générale des associations d'auditeurs et téléspectateurs.

20 mars 1968 :

Des délégations syndicales de l'O.R.T.F.  
M. BETTENCOURT, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères.  
M. JACQUES FLAUD, Directeur des Relations extérieures au Ministère des Affaires étrangères.

21 mars 1968 :

M. PIERRE ARCHAMBAULT, Président de la Confédération de la Presse parisienne et du syndicat national de la Presse quotidienne.  
M. BOUZINAC, Directeur de la Confédération de la Presse française.  
Une délégation syndicale de l'O.R.T.F.  
M. BLEUSTEIN-BLANCHET, Coprésident fondateur de la Confédération de la Publicité.  
M. BERNARD DE PLAS, Coprésident fondateur de la Confédération de la Publicité.  
M. CHAVANON, Président de la Compagnie des Agences de Publicité.  
M. PEYTEL, Délégué général de la Confédération de la Publicité.

27 mars 1968 :

M. GEORGES RIOU, Directeur de l'Administration générale de l'O.R.T.F.

M. DIEUZEIDE, Directeur du département des méthodes et des techniques nouvelles d'éducation à l'U. N. E. S. C. O.

4 avril 1968 :

M<sup>lle</sup> AUBERTIN, Chef du service féminin de la Fédération nationale de la famille rurale.

M. ROGER WEIL-LORAC, Délégué général de la fédération nationale des chambres syndicales des industries techniques du cinéma.

M. DONTOT, Président de la Fédération nationale des Industries électroniques, M. WILLK, Président du Syndicat des Constructeurs d'appareils radio, récepteurs et téléviseurs, M. BIGARD, Président du Syndicat des Industries de Matériel professionnel électronique et radio-électrique, M. PAUL-ROGER SALLEBÈRE, Délégué général de la Fédération nationale des Industries électroniques.

M. JACQUES MACLOU, Mmes GERMAINE ALFHANDÉRY, LISE GENÈT et MM. RENÉ ROGER, CLAUDE DURIEUX JACQUES ANDRÉ, Président et membres de l'Association française des Critiques et Informateurs de radiodiffusion et de télévision.

En ce qui concerne les auditions, elle procéda par l'envoi préalable de questionnaires précis, conçus spécialement pour le sujet que chaque personne entendue avait à traiter (éducation, gestion administrative, équipement, etc.). Vingt-cinq questionnaires ont ainsi été établis au cours des quatre mois accordés à la Commission de contrôle. Jamais ces questionnaires n'ont eu un caractère limitatif : les sénateurs de la Commission ont pu les compléter en cours de réunion et il fut toujours loisible aux personnes interrogées d'élargir le cadre de leurs propos.

Votre rapporteur général tient, ici, à rendre hommage aux personnes entendues qui ont, pour nombre d'entre elles et sous les réserves indiquées plus loin, répondu avec précision aux questions posées et apporté leur concours aux travaux de la commission ; il tient également à remercier l'O.R.T.F. pour tous les documents qui lui ont été remis.



La brièveté des délais accordés aux commissions de contrôle ne nous a permis d'entendre toutes les personnes qui l'eussent peut-être souhaité ; nous les prions de nous en excuser.

La synthèse a été rendue possible par la désignation d'un rapporteur général avec lequel les rapporteurs spéciaux ont collaboré. En outre, la commission a délibéré sur l'ensemble des problèmes et a pu définir des options et adopter des conclusions.

Si, donc, chacun des rapporteurs a étudié plus spécialement le secteur qui lui fut confié, ce sont tous les rapporteurs et par eux toute la commission, qui a la responsabilité du document présenté et adopté par elle, mais il est entendu que chaque rapporteur spécial n'a pris la responsabilité entière que de la partie du rapport qui le concernait.

Votre rapporteur se doit de rendre un hommage tout particulier au concours éminent et si efficace de M. Yvon Gasser, responsable du secrétariat de la commission, ainsi qu'à la précieuse collaboration de Mme Janine Thibaud, MM. Jacques Ollé-Laprune, Jean-Dominique Lassaing, Gérard Rateau, Mlle Geneviève Pascaud et M. Jean-Claude Becane, du cadre des administrateurs du Sénat, de Mmes Monique Garban et Jeanne Reguer, administrateurs adjoints, des dames secrétaires du service des commissions et, d'une façon générale, des services du Sénat qui ont aidé la commission dans son travail.

Avant de dresser un bilan succinct et de relater les difficultés rencontrées par le bureau de la commission, il convient de donner quelques précisions sur les problèmes que soulève la rédaction du rapport d'une Commission de contrôle.

Aux termes de l'ordonnance du 17 novembre 1958 « tous les membres des commissions d'enquête et de contrôle ainsi que ceux qui, à un titre quelconque, assistent ou participent aux travaux sont tenus au secret. Toute infraction à ces dispositions sera punie des peines prévues à l'article 378 du code pénal ».

Il semble résulter de cette règle que l'origine des renseignements donnés ne saurait être divulguée dès lors que serait pour cela indiqué le nom de la personne reçue en commission. C'est pourquoi, s'il a été tenu le plus grand compte des propos entendus au cours de nos réunions, jamais le nom d'une seule personne n'est cité si, du moins, ses propos n'étaient pas semblables à ceux qu'elle avait tenus publiquement. Mais la difficulté a été grande d'exploiter les procès-verbaux des réunions sans dévoiler les sources

des informations qui justifient certaines de nos critiques. Le lecteur pourrait donc avoir quelquefois l'impression que des assertions ne sont pas étayées de preuves précises alors que notre dossier est complet et solide. C'est pourquoi nous avons dû, sur certains points, avoir recours à des articles de presse, à certaines déclarations qui confirmaient ce que nous avons entendu en réunion de commission. Cette manière de procéder nous a permis, nous l'espérons du moins, de rester intégralement fidèles à la règle du secret prescrit par l'ordonnance du 17 novembre 1958.

En un tel sujet et en raison même des conditions dans lesquelles directeurs, sous-directeurs et chefs de service ont été entendus, sous le contrôle du directeur général, la réticence de certains nous a quelque peu gênés pour nous former immédiatement une opinion précise, mais l'impression encore un peu incertaine retirée d'une première audition, s'est vu renforcée par d'autres jusqu'au point de devenir, grâce à des comparaisons et des recoupements, certitude raisonnée. C'est cette conviction intime que vos rapporteurs ont exprimée en regrettant parfois de ne pas pouvoir citer les propos tenus par les personnes entendues et donner des indications plus précises, ce qui les eût obligés à violer la règle du secret.

### **Bilan et difficultés.**

En 42 séances de travail occupant 24 jours, votre commission a reçu et entendu 70 personnes pendant 114 heures, dont 42 consacrées à M. Jacques-Bernard Dupont, Directeur général de l'O. R. T. F., aux directeurs, directeurs adjoints et chefs de service de l'Office.

Les comptes rendus *in extenso* ou analytiques de ces séances représentent 1.360 pages dactylographiées.

La commission a, d'autre part, visité à Paris les installations de la Maison de l'O. R. T. F., 116, avenue du Président-Kennedy, de la direction de la Télévision, 13, rue Cognacq-Jay, ainsi que les studios de la télévision, 10, rue Carducci. Elle s'est rendue à Allouis et Issoudun, où se trouvent notamment les émetteurs sur ondes courtes à destination de l'étranger, et à Grenoble, avant les Jeux olympiques d'hiver, afin d'examiner les conditions dans lesquelles l'O. R. T. F. se préparait à en assurer le reportage, tout en mettant d'importants moyens matériels à la disposition des organismes de radiodiffusion et de télévision étrangers.

De plus, désireuse d'effectuer une comparaison avec les pays voisins, la commission a envoyé des délégations en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Italie et aux Pays-Bas, afin d'étudier l'organisation de la radiodiffusion et de la télévision dans ces quatre Etats.

Au total, neuf sénateurs ont participé à ces missions, chacun d'eux visitant un ou plusieurs pays. La commission a disposé de notes prises au cours des très nombreuses séances de travail qui ont eu lieu pendant ces missions. Elle tient, ici, à rendre hommage à la courtoisie, à la bonne volonté, à l'hospitalité des autorités officielles et des organismes de radiodiffusion et de télévision qui l'ont reçue. Elle doit noter avec humour qu'il lui a été quelquefois plus facile d'obtenir de ces pays certains renseignements sur le fonctionnement des systèmes de radiodiffusion et de télévision qu'en France même où la loi l'investit d'un pouvoir de contrôles, du droit de contrôle.

Les comptes rendus de ces missions représentent environ 180 pages dactylographiées.

Cette source de renseignements a été extrêmement précieuse ; elle a permis, en effet, de prendre une juste mesure de nos problèmes, de comprendre que si nombre d'entre eux ne trouvaient pas à l'étranger de solutions plus satisfaisantes que chez nous et si en certains domaines nous pouvions, par comparaison, porter un jugement favorable sur l'activité de l'O. R. T. F., il n'en était pas ainsi sur d'autres points où des améliorations sensibles pouvaient et devaient être apportées au fonctionnement de cet Office.

Enfin, dans la période du 14 décembre 1967 au 14 avril 1968, une revue de presse systématique a été faite. Elle a porté sur six journaux quotidiens et cinq hebdomadaires.

Cette revue a été complétée par tous articles recueillis dans la presse en général et concernant l'O. R. T. F., les critiques des programmes, les travaux de la Commission de contrôle.

Ont pu ainsi être lus ou étudiés :

500 articles de journaux quotidiens ;

80 articles d'hebdomadaires, de revues et de journaux divers.

Les moyens mis en œuvre nous ont permis, nous le croyons du moins, d'obtenir des résultats intéressants, mais ceux-ci eussent été peut-être meilleurs si la commission avait trouvé auprès du Gouvernement une compréhension plus grande de la volonté qu'elle

manifestait de se former un jugement parfaitement juste, et plus de respect pour les pouvoirs de contrôle que la loi a donnés au Parlement.

Loin de faciliter à la commission l'accomplissement de sa tâche, le Gouvernement et la Direction de l'O. R. T. F. se sont cantonnés, chaque fois qu'ils l'ont pu, derrière la lettre des textes ou leur absence pour n'accorder que ce à quoi ils étaient contraints.

Les difficultés rencontrées par la commission sont de plusieurs ordres :

— le Gouvernement ne lui a pas laissé entendre tous les fonctionnaires qui lui paraissaient pouvoir lui apporter des éléments d'information très précieux ;

— pour ceux à qui il n'a pas été interdit de déposer devant elle, le directeur général a posé des conditions de nature à limiter la confiance qu'on pouvait accorder à leurs propos ;

— enfin, certaines communications de documents lui ont été refusées.

En premier lieu, la commission n'a pu entendre M. Denieul, Directeur du Service de liaison interministérielle pour l'Information, M. Gorse, Ministre de l'Information, qui semblait donner des témoignages de bonne volonté, a dû alléguer que ce fonctionnaire ne faisait pas partie des services de l'O.R.T.F. Or — le procès-verbal de l'audition de M. Gorse lui-même en fait foi — l'une des activités essentielles du S. L. I. I. consiste à organiser une conférence quotidienne à laquelle, à l'exclusion de tous représentants de la presse ou des postes périphériques, assistent deux journalistes de la radiodiffusion et de la télévision. Le S. L. I. I. nous paraissait donc bien, en une certaine mesure, l'un des rouages, le plus important peut-être, du système d'information par l'O. R. T. F. Ajoutons que le directeur du S. L. I. I. représente le Ministre de l'Information aux deux comités de programmes. La commission s'interrogeait : les journalistes reçoivent-ils des informations, des recommandations, des directives, des consignes ou des instructions du S. L. I. I. ou d'autres services gouvernementaux ? Sous quelle forme leur seraient-elles données ? Dans quelle mesure les responsables de l'actualité télévisée et de l'actualité parlée seraient-ils tenus de s'en inspirer, de les respecter, de les exécuter ? Qu'arriverait-il s'ils n'en faisaient rien ? Entrait-il dans les attributions du S. L. I. I. de vérifier ce qu'il en était ? Autant de questions que l'audition du directeur

du S. L. I. I. permettait de tirer au clair. Il nous fallait étudier toutes les modalités de liaison entre le Gouvernement et l'Office ; en n'autorisant pas M. Denieul à déposer devant nous, le Ministre de l'Information contrariait notre volonté sincère d'information.

De même, malgré les assurances d'abord données par le Secrétaire d'Etat au Budget, la commission n'a pu entendre M. Griffault, contrôleur d'Etat de l'O. R. T. F. ; nous avons pu seulement lui faire parvenir un questionnaire auquel il a partiellement répondu. Il était cependant très important d'entendre et interroger librement un fonctionnaire qui, non seulement se voit soumettre le projet de budget et les comptes de l'Office, mais encore exerce un contrôle *a priori* sur les décisions de répartition des crédits, les actes d'engagement afférents aux opérations en capital et sur nombre de ceux qui concernent le recrutement, la promotion et la rémunération du personnel.

Comment admettre que le Gouvernement ait empêché des fonctionnaires d'aider la commission dans une mission complexe et difficile d'information ? Etait-ce accepter l'idée de contrôle parlementaire inscrit dans notre droit et ses implications les plus certaines ? Etait-ce vouloir éclairer notre jugement en une matière qui touche aux intérêts de la nation entière ? Nous pouvions espérer que les directeurs en place, les sous-directeurs de l'actualité et le chef du service des sondages pouvaient être entendus hors du contrôle de leur supérieur hiérarchique. Des assurances formelles avaient d'ailleurs été données à ce sujet par le Ministre de l'Information et par le Président du conseil d'administration, mais M. Jacques-Bernard Dupont, Directeur général de l'O. R. T. F., a, par lettre du 7 février 1968, subordonné ces auditions à des conditions très strictes : « les directeurs... répondraient en ma présence à toutes les questions que les membres de la commission voudraient bien leur communiquer par avance ».

La commission s'est élevée contre des exigences qui limitaient son droit à être parfaitement et aisément renseignée, corollaire de son droit de contrôle. Il était à craindre, en effet, que les directeurs, sous-directeurs et chefs de service aient quelques difficultés à s'exprimer librement en présence du directeur général.

Au cours de sa réunion du 14 février 1968, la commission a décidé l'envoi auprès de M. Gorse d'une délégation composée de son président, de M. Diligent, rapporteur général, et de M. Fleury, rapporteur spécial.

Le lendemain, cette délégation recevait du Ministre l'assurance que, d'une part, les auditions ne seraient pas limitées aux questions préalablement posées et que, d'autre part, M. Dupont n'accompagnerait pas ses subordonnés lors de chaque audition. Mais, huit jours après, M. Gorse informait le Président de la commission qu'à son grand regret il ne pouvait pas maintenir les assurances données sur le second point litigieux. La présence du directeur général ne pouvait pas faciliter l'ouverture et la poursuite d'un dialogue parfaitement libre entre la commission et les personnes entendues. Elle a donné, quelquefois, à ces entretiens un caractère, un style contraints. Nous avons senti souvent nos interlocuteurs gênés, mal à l'aise. La réticence de certains sur des questions si importantes pour la nation n'eût point été pardonnable si la responsabilité n'en avait incombé au directeur général. Combien eût-il été préférable que, librement, sans alarme, sans appréhension même, ils aient pu s'ouvrir à nous avec une totale franchise ! Nous y aurions gagné du temps et de l'assurance dans notre jugement. La direction de l'Office eût acquis notre confiance sans réserve sur la véracité des réponses.

La commission pouvait, enfin, demander à la Cour des Comptes de lui prêter son concours conformément à l'article 47 de la Constitution aux termes duquel cette haute juridiction « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ». La quasi-totalité des recettes de l'Office, en effet, provient soit des redevances dont la perception est autorisée par la loi de finances, soit de remboursements sur crédits budgétaires, pour services rendus à différents ministères.

La Cour des Comptes nous semblait donc devoir, conformément à l'article 47, nous communiquer les études faites par elle sur la gestion financière de l'O. R. T. F.

M. le Président du Sénat a eu l'obligeance, le 9 février dernier, de demander à M. le Premier Président de la Cour des Comptes, à l'intention de la Commission de contrôle, de lui communiquer tous les éléments d'information dont il disposait sur la gestion de l'O. R. T. F. Par lettre en date du 22 février 1968, M. le Premier Président faisait connaître qu'il ne pouvait communiquer les arrêts, lettres de référé et notes du Parquet qu'avec l'accord des ministres destinataires. Il acceptait de donner des notes d'information sur les points particuliers que lui indiquerait la commission dans la mesure où la Cour aurait déjà procédé à des enquêtes sur ces

points. Le 7 mars, M. le Président du Sénat répondait à M. le Premier Président de la Cour des Comptes pour lui énumérer les quatorze points particuliers de la gestion de l'O. R. T. F. sur lesquels la Commission de contrôle souhaitait être éclairée. Ces quatorze points étaient les suivants :

1. Statut financier et fiscal de l'O. R. T. F., impôts et redevance dus au Trésor.
2. Présentation du bilan et des comptes de l'O. R. T. F. Organisation comptable.
3. Coût et rendement du service de la redevance.
4. Paiement des services rendus par l'O. R. T. F.
5. Accords passés entre l'O. R. T. F. et :
  - le Ministère de l'Education nationale ;
  - le Ministère des Affaires étrangères, émissions sur ondes courtes vers l'étranger ;
  - les organismes étrangers de radiodiffusion et de télévision ;
  - l'O. C. O. R. A.
6. Recettes d'exploitation de l'O. R. T. F.
7. Achat et commercialisation des émissions, droits dérivés.
8. Bureaux et correspondants à l'étranger.
9. Statut et rémunérations des personnels de l'Office, rémunérations sur cachets.
10. Remboursement des frais de déplacement des agents de l'O. R. T. F., en particulier des agents invités à des festivals internationaux.
11. Frais exposés par l'O. R. T. F. à l'occasion de l'opération « Cap à l'Ouest » (navire *La Constance*).
12. Préparation et réalisation des investissements.
13. Rapports de l'Office avec les entreprises privées, conditions de passation et d'exécution des contrats conclus par l'Office.
14. Marchés de fournitures (matériel, bande électronique, pellicule, etc.).

Par lettre en date du 19 mars, la Cour faisait parvenir des réponses aux seules quatre premières questions (1). Or, il ne paraît pas contestable que les dispositions de l'article 47 pouvaient être invoquées pour le plus grand nombre, sinon la totalité, des dix questions restantes. D'ailleurs la formule employée par la Cour disant qu'elles n'avaient pas un « lien assez direct avec les dispositions et les crédits figurant dans la loi de finances pour être considérées comme se rattachant au contrôle de l'exécution de cette loi » était quelquefois imprécise.

En ce qui concerne les arrêts, lettres de référé et notes du Parquet émanant de la Cour, le Président de la Commission de contrôle a, conformément aux suggestions de M. le Premier Président de la Cour des Comptes, écrit aux Ministres des Affaires étrangères, de l'Education nationale, de l'Information, de l'Economie et des Finances, pour leur demander communication de ces pièces. Une seule réponse lui est parvenue, celle de M. Peyrefitte, Ministre de l'Education nationale, dont la commission apprécie la courtoisie manifestée en la circonstance ; le Ministre de l'Information a refusé toute documentation « aucune publicité n'étant prescrite par les textes en cause » ; le Ministre des Affaires étrangères a expliqué que ces diverses communications n'étant pas nécessairement limitées aux seuls aspects concernant son Département, il ne lui appartenait pas d'en disposer seul ; quant au Ministre de l'Economie et des Finances, il n'a point daigné honorer la commission d'une réponse.

Ajoutons, pour terminer, qu'ayant écrit au Premier Ministre, ainsi que le lui conseillait M. Couve de Murville, le Président de la commission n'a reçu, à la date d'expiration des travaux de la commission, aucune réponse.

Enfin, à la suite d'un certain nombre d'auditions, il était apparu utile de prendre connaissance des comptes rendus des séances de travail tenues par le conseil d'administration en 1967 et 1968. Il s'agissait, en effet, de déterminer dans quelle mesure ce conseil avait effectivement cherché à assumer la pleine responsabilité de

---

(1) Titres exacts des notes fournies par la Cour :

1. Statut fiscal et financier de l'Office.
2. Présentation du bilan et des comptes.
3. Problèmes de la redevance payée par les usagers et des versements à effectuer chaque année par l'Office au Trésor.
4. Conditions dans lesquelles l'Office rend des services aux Ministères de l'Education nationale et des Affaires étrangères.



ses attributions et jusqu'à quel point on pouvait lui imputer un certain manque d'ardeur ou rejeter sur le Gouvernement et le directeur général l'insuffisance de ses manifestations d'autorité.

Or, le Conseil a estimé que les procès-verbaux de ses réunions avaient un double caractère de documents internes et confidentiels. Ils n'avaient jusqu'ici, ajoutait M. Wladimir d'Ormesson, fait l'objet d'aucune communication à aucune personne extérieure au Conseil lui-même, les autorités de tutelle elles-mêmes ne les connaissant que pour autant qu'elles étaient représentées au Conseil. C'était encore, à notre sens, apporter une limitation à nos moyens d'information et ne pas tenir compte des dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 nous imposant de respecter le secret. Le Conseil d'administration n'aurait-il pas eu intérêt à nous communiquer ces pièces ? Elles lui eussent peut-être permis de dégager sa responsabilité en nous montrant, mieux que par les auditions de certains de ses membres, tous les efforts qu'il avait accomplis pour prendre, dans la gestion de l'O. R. T. F., la place qui devrait être la sienne si l'on veut que l'organisme soit autonome.

Ces difficultés mettaient la commission devant une alternative : renoncer à sa mission, renoncer à présenter un rapport ou, au contraire, s'efforcer de mener à bien la tâche qui lui était confiée par le Sénat. C'est à cette dernière solution qu'elle s'est arrêtée.

Le rapport qu'elle a pu établir à l'issue de ses travaux sera suivi d'annexes permettant à chacun de prendre connaissance des éléments d'information et de jugement qui ont paru le plus utiles.

\*  
\* \*

Pour examiner l'ensemble des problèmes posés par l'O. R. T. F. et apprécier la gestion de cet organisme, il convient d'abord de définir les données historiques, techniques et juridiques du problème, ce qui sera l'objet de la première partie du rapport. Cet examen a conduit la Commission à reconnaître que, d'une part, l'O. R. T. F. n'était pas autonome et que, d'autre part, elle se constituait à part des forces vives du pays, ce qui ne lui permet pas d'accomplir correctement les missions qui sont définies par la loi du 27 juin 1964.

Dans une seconde partie, la Commission devra donc examiner les rapports entre l'O. R. T. F. et la société dans laquelle elle s'insère, c'est-à-dire la façon dont il s'acquitte des missions qui lui sont confiées par le législateur.

Dans une troisième partie, elle étudiera l'organisation interne de l'O. R. T. F.

Cette organisation sera examinée en fonction des différentes idées déjà dégagées :

- 1° l'O. R. T. F. a des missions de service public ;
- 2° il doit être autonome ;
- 3° il doit s'ouvrir beaucoup plus qu'il ne le fait actuellement aux sources extérieures à lui d'information, d'éducation, de culture et de distraction.

Ces considérations inclinent à demander une organisation dominée par l'idée de collégialité alors qu'actuellement la structure hiérarchique est à la fois paralysante et, dans une certaine mesure, inefficace. Les idées fondamentales de cette troisième partie seront donc : collégialité, d'une part, unité, efficacité et économie de gestion, d'autre part.

## PREMIERE PARTIE

### **Les données historiques, scientifiques, techniques et juridiques.**

#### CHAPITRE PREMIER

#### **LES DONNEES HISTORIQUES**

Il ne nous appartient pas de retracer ici l'histoire des régimes juridiques sous lesquels se trouvèrent placées la Radiodiffusion et la Télévision françaises.

Rappelons seulement que depuis les premières expériences tentées du haut de la Tour Eiffel en 1903, le développement de ce qu'on appelait alors la T. S. F., ne pouvait laisser indifférents les pouvoirs publics, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité militaire.

A partir de 1922, avec l'apparition des premières émissions radiophoniques régulières, la nécessité d'une réglementation adaptée s'imposa.

Par une loi de finances du 30 juin 1923 l'Etat affirma son droit de monopole. Détail piquant, loin de chercher à faire naître un droit nouveau sur un domaine aussi neuf, pour affirmer le privilège de l'Etat le législateur ira chercher référence à une loi du 26 mai 1837 relative au télégraphe optique.

Cependant ce monopole n'était pas encore absolu. Jusqu'à la guerre de 1939-1945, avec des fortunes diverses, fonctionna un système de coexistence où à côté de la radio d'Etat (administrée quant aux postes régionaux avec le concours des représentants des auditeurs) fonctionnaient des postes privés bénéficiant d'une autorisation précaire et révocable.

Après la guerre ce monopole allait devenir absolu et s'étendre sur la Télévision naissante. Une ordonnance du 23 mars 1945 révoque toutes les autorisations accordées à des postes privés. Par un décret du 9 février 1949 ce qui devient la R. T. F. est administrée par un directeur général nommé par le Gouvernement et assisté d'un conseil supérieur consultatif. Avec l'ordonnance du 4 février 1959 la R. T. F. devient un établissement public à caractère industriel et commercial mais reste placée sous « l'autorité » du Ministre de l'Information.

Cette réforme ne contentera personne. Placée depuis de longues années sous le régime de l'empirisme, de l'improvisation, comparable à un grand corps malade qui a grandi trop vite, la R. T. F. était dénoncée continuellement pour l'inadaptation de ses structures, sa gestion médiocre et sa dépendance à l'égard des pouvoirs politiques.

Après plusieurs années de réflexion enfin, en avril 1964, le Gouvernement déposait devant le Parlement un projet de loi qui allait devenir le statut de l'Office de Radiodiffusion-Télévision française.

## CHAPITRE II

### LES DONNEES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Les problèmes de radiodiffusion et de télévision se posent dans une situation scientifique et technique donnée. Ils se présenteront nécessairement de façon différente quand ces conditions scientifiques et techniques auront changé. Or l'évolution est très rapide, obligeant l'O. R. T. F. à donner à la croissance de ses équipements un rythme qui fausse et faussera plus encore les prévisions.

#### SECTION I. — LES CARACTERISTIQUES DE LA SITUATION ACTUELLE

Comment définir la phase actuelle de la *télévision* telle qu'elle est déterminée par l'état présent des moyens techniques ? Elle peut être considérée comme *nationale* et « *collectiviste* ». D'une part, les moyens techniques de production et de diffusion sont concentrés en une seule entreprise publique disposant d'un monopole ; d'autre part, la liberté de choix du spectateur est limitée aux programmes nationaux, sauf pour quelques régions frontalières. En outre, ce choix est limité à deux programmes ; encore doit-on préciser que la couverture du territoire par les installations de la deuxième chaîne est très incomplète.

Le problème est un peu différent pour la *radiodiffusion*. Le caractère national de celle-ci est moins accusé que pour la télévision puisque l'auditeur peut capter sur l'ensemble du territoire les programmes de nombreux postes étrangers ; encore doit-on remarquer que les émetteurs à modulation de fréquence qui donnent une très bonne qualité d'écoute, ont une portée très limitée et, par conséquent, strictement nationale. Le caractère « *collectiviste* » de la radiodiffusion est également moins accusé ou, du moins, peu contraignant puisque le disque ou la bande magnétique permettent, dans des conditions plus onéreuses il est vrai, d'écouter ce qui est préféré et par conséquent d'échapper à l'alternative : entendre ce qui est diffusé ou ne rien entendre.

Vraisemblablement, l'évolution se fera dans deux directions :

- désenclavement national ;
- décollectivisation, individualisation.

Le désenclavement national sera obtenu grâce aux progrès techniques dans le domaine des satellites. Déjà, par l'intermédiaire de Pleumeur-Bodou, l'O. R. T. F. reçoit et retransmet certains programmes d'Amérique. Mais le désenclavement national ne sera effectif que lorsque se seront substitués aux satellites de communication de point à point ou de distribution, les *satellites de diffusion directe*.

Dès maintenant, le désenclavement national devrait être l'un des objectifs majeurs de l'O. R. T. F. : les *échanges de programmes* devraient être beaucoup plus nombreux. L'abaissement des coûts et l'élévation du niveau des programmes devraient normalement résulter du développement des échanges puisque, d'une part, la sélection des meilleures émissions est plus facile lorsque le choix est plus ouvert et que, d'autre part, une deuxième ou troisième diffusion est nécessairement moins coûteuse que la première. Dans nombre de secteurs et des plus importants — toute la culture de l'Europe, tout son patrimoine musical et dramatique en particulier — les échanges devraient être de règle. Ajoutons que la radiodiffusion et la télévision sont par essence des moyens de communication de masse et par conséquent d'unification. Elles pourraient contribuer puissamment, grâce à de plus nombreux échanges et en faisant connaître aux différents peuples d'Europe les chefs-d'œuvre d'une culture en bien des points commune, à leur faire prendre conscience de leur profonde unité. Des relations étroites et nombreuses avec des pays plus lointains permettraient sans doute de faire tomber les *à priori*, les préventions, et de dissuader quelques-unes des vanités nationales.

La décollectivisation ou individualisation de la télévision résultera de progrès techniques accomplis en deux directions : constructions de satellites de diffusion directe, construction de « cassettes », c'est-à-dire d'appareils permettant au spectateur de retrouver le même genre d'autonomie que le gramophone avait donné à l'auditeur.

Mais au lieu que dans le domaine sonore, la période « individualiste » a précédé la période « collectiviste » et que, même après le commencement de celle-ci, l'auditeur a conservé le

choix entre des programmes diffusés par des moyens collectifs et des programmes enregistrés que lui restituait un moyen individuel, le phonographe, pick-up, tourne-disques — la bande magnétique lui apporte de surcroît une possibilité nouvelle — en matière de télévision, de transmission des images, l'assujettissement de l'individu aux moyens collectifs et centralisés, est totale. Et c'est pourquoi sans doute les problèmes posés par la télévision sont particulièrement difficiles. C'est pourquoi l'utilisation de la télévision dans les établissements scolaires est malaisée. L'individualisme excessif des enseignants se heurte aux exigences, aux raideurs, à la rigidité d'un système centralisé de diffusion. C'est pourquoi le problème de l'information est épineux : le spectateur n'a pas de secours contre la propagande et même si les actualités de l'O. R. T. F. ne méritaient pas ce nom, il y aurait toujours un risque d'en sentir le soupçon dans son esprit.

Sur ce point d'ailleurs radiodiffusion et télévision subissent le même sort, précisément parce que le disque ou l'enregistrement sur bande magnétique, moyens essentiellement individuels, ne peuvent suppléer les moyens collectifs, rivaliser avec eux pour la vitesse de transmission. Si donc, pour tout ce qui est culture et distraction, l'auditeur a quelque indépendance, pour l'information orale il n'en a aucune : le « téléspectateur » n'en a dans aucun domaine. Il faut espérer que les progrès scientifiques et techniques lui permettront d'acquérir, ici comme il l'a fait ailleurs, une part supplémentaire de liberté. Ce serait la possibilité pour le spectateur de capter à son gré, sans contraintes, sans limitations, des émissions produites par d'autres pays, en quelque partie du territoire national qu'il se trouve. Et ce serait aussi pour lui la possibilité de voir à sa guise, selon son humeur, des spectacles enregistrés.

Le désenclavement national, grâce aux satellites, surtout les satellites de diffusion directe, élèvera le degré de liberté de la réception en même temps qu'il donnera un sens concret à la notion d'objectivité. Même si dans tous les pays l'information ne pouvait être autre chose que propagande, ce serait déjà être moins assujetti à celle de son Gouvernement que de pouvoir subir les sophismes d'ailleurs ! La diversité dans la subjectivité équivaut peut-être à quelque chose qui ressemble à l'objectivité ; le choix entre plusieurs erreurs peut inciter à la recherche d'une vérité ; Si l'opinion personnelle qui en résulte ne peut prétendre avoir atteint le but, du moins s'accompagne-t-elle plus aisément d'un

peu de tolérance, en tout cas du sentiment qu'elle s'est formée librement, sentiment qui est la condition fondamentale de l'acceptation de l'ordre social.

La télévision par satellite est donc très importante au double point de vue du désenclavement national et de la liberté. Aussi votre rapporteur spécial y consacrerait-il un assez long passage.

## SECTION II. — LA TELEVISION PAR SATELLITE

Parmi tous les progrès auxquels la télévision peut donner lieu dans un avenir prévisible, aucun n'aura plus de retentissement et n'entraînera plus de bouleversements que la diffusion directe des programmes de télévision du monde entier par satellite.

Ce progrès est-il possible, à quel prix et quand ?

Nul n'ignore qu'on distingue plusieurs modes de communication par satellite : la communication de point à point, qui permet à une station puissante pourvue d'une antenne mobile de grandes dimensions de concentrer sur un satellite, éventuellement mobile et de petites dimensions, des signaux de grande intensité, lesquels sont réfléchis vers la terre où ils sont reçus par une station de réception de très grande sensibilité munie, elle-même, d'une antenne de réception mobile de grande dimension. Ce type de liaison fonctionne déjà : c'est par ce moyen que l'O. R. T. F. effectue, de temps à autre, des retransmissions d'Amérique à l'usage du public français. Il ne s'agit pas d'une diffusion directe en ce sens que les signaux émis par un émetteur américain doivent être reçus au préalable en France par la station de Pleumeur-Bodou et acheminés ensuite vers les chaînes d'émission de l'O. R. T. F. pour y être diffusés à l'intention du public français.

Pour un téléspectateur français, rien n'est changé dans ses conditions habituelles de réception : il reçoit les radiations du même émetteur de l'O. R. T. F. que d'habitude. La différence réside seulement dans l'origine du programme qui lui est transmis.

Un autre mode d'utilisation des satellites consiste à recevoir les émissions d'un satellite géostationnaire, c'est-à-dire qui occupe dans le ciel une position fixe par rapport à la terre. Ce satellite reçoit les signaux d'un émetteur terrestre et les retransmet, après amplification, vers la terre. Pour recevoir l'émission sur terre, il



n'est plus nécessaire d'avoir recours à une station aussi perfectionnée que celle de Pleumeur-Bodou. Il suffit alors de disposer d'une antenne de réception, certes encore de grande dimension, mais fixe et non plus mobile pour recevoir des signaux qui arrivent toujours de la même direction. Quant à la sensibilité du récepteur, elle dépend naturellement de la puissance des signaux envoyés par le satellite vers la terre. Plus la puissance émise par le satellite sera forte, et plus l'antenne d'émission du satellite sera grande, moins la sensibilité du récepteur devra être élevée. On appelle ce type de satellite satellite de distribution. La station de réception dont il faut disposer au sol est certes moins coûteuse qu'une station du type Pleumeur-Bodou, mais elle dépasse encore singulièrement, par son encombrement et par son prix, les moyens d'un téléspectateur. C'est pourquoi il est impossible de voir en ce mode de liaison autre chose qu'un assouplissement de la communication de point à point. Il permettra, par exemple, à un pays comme la France d'alimenter en programmes les pays francophones d'Afrique ou à un pays comme la Russie de couvrir son vaste territoire, mais chaque téléspectateur restera néanmoins alimenté exclusivement par sa propre organisation nationale de télévision.

D'après ce qui précède, on conçoit, qu'à la limite, le satellite de distribution peut tendre à devenir un satellite de diffusion directe. Au fur et à mesure que la puissance d'émission du satellite augmente et que son antenne d'émission est davantage capable de concentrer l'énergie rayonnée par le satellite dans un cône étroit orienté vers une région limitée de la terre, les exigences imposées à la station de réception peuvent diminuer jusqu'au point où celle-ci peut se confondre avec l'installation d'un téléspectateur.

Quels obstacles techniques doit-on franchir pour en arriver là ?

Dès maintenant la station d'émission au sol, d'une part, et la station de réception, d'autre part, peuvent être considérées comme situées en dehors du problème. On sait également placer en orbite circulaire autour de la terre un satellite qui, vu de la terre, paraît fixe dans le ciel. Sans doute, n'est-ce pas chose aisée, puisque le satellite doit pour cela graviter sur une orbite circulaire située dans le plan équatorial de la terre à une distance d'environ 36.000 kilomètres de la terre, et effectuer un tour complet en 24 heures. Comme la fixité du satellite dans le ciel doit être quasi parfaite, il faut pouvoir rectifier de la terre, par

des commandes à distance, les variations de position que tendraient à lui imprimer d'autres astres que la terre, dont les positions dans l'espace varient. Il faut également pouvoir orienter son antenne directive vers une région donnée de la terre pour que les signaux reçus y soient plus intenses. Mais le grand problème à résoudre consiste à doter ce satellite d'une puissance d'émission assez grande et cela pendant une durée suffisante. Il est évident que la puissance d'émission dont un satellite est capable est liée à son poids. Or, la mise en orbite de satellites lourds est extrêmement coûteuse et exige la mise en œuvre d'installations gigantesques.

Pour alimenter pendant un temps notable un émetteur puissant sur un satellite on est conduit à envisager soit l'emploi d'énergie nucléaire, soit l'emploi d'énergie solaire.

En effet, toute source d'énergie chimique, qu'il s'agisse de batteries d'accumulateurs ou de piles combustibles, s'épuiserait trop vite.

On ne sait pas encore construire des générateurs d'électricité à base d'énergie nucléaire dont le poids ne serait pas prohibitif. Il ne s'agit pas d'une impossibilité d'ordre théorique, mais d'obstacles technologiques qui ne sont pas encore surmontés.

Quant à l'énergie solaire, elle peut être recueillie sur de grandes surfaces orientées vers le soleil et convertie directement en énergie électrique par des cellules solaires, à raison d'environ 80 watts par mètre carré au mieux. Pour obtenir une puissance de 20 kW, il faudrait par conséquent déployer une surface d'au moins 250 mètres carrés.

Sans être aisé, ce déploiement d'une surface aussi considérable n'est peut-être pas aussi difficile à réaliser qu'il peut paraître à première vue, étant donné qu'en position géostationnaire, le satellite n'est plus soumis à la pesanteur et qu'il se meut dans le vide absolu, grâce à quoi les structures dont il peut être porteur peuvent être extrêmement légères. Tel est le cas aussi de l'antenne appelée à rayonner vers la terre les signaux de télévision émis par le satellite. Elle peut être d'assez grande dimension sans difficulté majeure et concentrer par conséquent sur une surface donnée et limitée de la terre, l'énergie émise. Encore faut-il pouvoir commander à tout instant depuis la terre l'orientation de l'antenne d'émission, celle de l'antenne de réception et celle des panneaux solaires. Il est donc nécessaire que ces trois éléments soient

orientables indépendamment les uns des autres et que leur mouvement puisse être commandé depuis la terre avec une précision suffisante. Il en est de même, comme nous l'avons déjà noté, de la position du satellite lui-même dans l'espace, en raison des perturbations auxquelles il est soumis de la part du soleil, de la lune et des planètes. Le satellite doit donc disposer en permanence d'une réserve d'énergie pour être en mesure de corriger à la demande son mouvement sur son orbite et de mouvoir les panneaux solaires et les antennes.

Tout cela étant exposé, examinons la situation actuelle des communications par satellite de manière à mesurer la distance qui reste à franchir pour atteindre le stade où la télévision directe deviendra possible.

Actuellement, plusieurs centaines de satellites tournent autour de la terre. En nous limitant aux satellites de télécommunication, on peut fixer au mois d'août 1962 le moment où l'ère commerciale des télécommunications spatiales s'est ouverte, à la suite d'une décision du Congrès américain chargeant une société privée de représenter les Etats-Unis pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau mondial de communications par satellites.

En juillet 1964, les pourparlers ont abouti à la création d'une organisation à financement international, Intelstat, qui groupe une cinquantaine de pays. Actuellement, les Etats-Unis possèdent 55 % des parts, l'Europe 27,5 % et la France 5,5 %. La situation est donc très défavorable en raison du contrôle absolu qu'exercent les Etats-Unis sur cette organisation et de la manière excessive dont ils favorisent leur propre industrie, en partie aux frais de pays tiers.

En dehors de l'Intelstat, l'U. R. S. S. a créé pour son propre compte un organisme concurrent qui réunit les pays satellites. Mais les procédés employés sont différents. Tandis que l'Intelstat utilise des satellites géostationnaires, les Russes utilisent des satellites plus lourds, les Molynia, qui décrivent des orbites à très forte excentricité en douze heures, de sorte qu'ils occupent la même position dans le ciel à la même heure.

Il est facile de comprendre, dans ces conditions, que certaines puissances aient pris des mesures, non pour constituer un troisième groupe, mais pour éviter d'être complètement éliminées de l'important domaine d'activité que constitue, pour l'homme, l'exploitation de l'espace.

Il est clair que, sur le plan européen, il existe un potentiel d'action : on en trouve la preuve dans la construction qui se poursuit de la fusée Europa, dont la réalisation permettra un lancement autonome de satellites. Pour aller plus loin, il eut été souhaitable de passer à la phase « satellite de télécommunications ».

Il est apparu malheureusement que concerter plus de dix nations aux perspectives politiques diverses et aux moyens financiers limités, pour aboutir à une mise au point aussi délicate, n'est pas chose facile. Les délais d'accordailles sont forts longs et, pendant la durée des négociations, les retards s'accroissent au plus grand dam des industries électroniques dont le décalage technologique, s'accroît de façon telle qu'il risque de leur faire perdre tout espoir de s'insérer à leur place dans l'équipement des réseaux internationaux : ces industries se sont d'ailleurs groupées dans le cadre d'Eurospace et ont manifesté récemment leur impatience devant ces retards successifs.

C'est en fonction de toutes ces données que le Gouvernement français a pris la décision de « faire quelque chose » afin de sauvegarder sa liberté d'action et de permettre à notre industrie de maintenir le contact, fut-il limité à certains points, avec les plus puissantes industries étrangères.

Après examen des diverses possibilités, le Centre national d'études spatiales (C. N. S.) pilote de l'opération, a proposé — en accord avec le Centre national d'études des télécommunications (C. N. E. T.) et l'O. R. T. F. — la mise en œuvre, dans un cadre financier bien défini, d'un projet présentant, en dehors des avantages généraux signalés ci-dessus, un objectif précis d'intérêt indiscutable.

Le Gouvernement français a approuvé cette proposition et des contacts ont été pris avec le Gouvernement allemand, qui envisageait de son côté la mise à l'étude d'un projet de même nature ; une collaboration s'est instituée logiquement entre les deux pays et c'est ainsi qu'à vu le jour le projet de satellite franco-allemand Symphonie, axé principalement vers la transmission des programmes de télévision.

Symphonie n'est pas un satellite de diffusion directe puisqu'il ne disposera vraisemblablement que d'une puissance de 200 Watts mais il sera déjà très utilisable comme satellite de distribution et il ouvre la voie à la résolution du problème de la télévision directe.

Ce rappel historique une fois fait, où en sommes-nous ? Le Centre national d'études spatiales et l'O. R. T. F. ont procédé à une étude prospective dont voici ci-dessous les grands traits, tracés dans une note que la Direction du service des études de l'O. R. T. F. a bien voulu remettre à votre rapporteur spécial à l'intention de la Commission de contrôle du Sénat :

#### QUELQUES REFLEXIONS SUR LE « SATELLITE DE DIFFUSION DIRECTE DE TELEVISION »

1. — La mise en orbite d'un satellite de diffusion directe de télévision est actuellement du domaine de la « conjoncture ».

C'est dire, non seulement qu'aucun projet complet de réalisation n'existe, mais, qu'avant d'en préparer un, valable, il reste à résoudre plusieurs problèmes technologiques importants.

C'est dire aussi qu'en ce qui concerne les délais et les coûts, les estimations possibles ont, de ce fait, un caractère très incertain et doivent à peine être considérées comme des ordres de grandeur.

2. — Les impacts politique, culturel et, sans doute à un moindre degré, économique et financier, d'une telle opération, apparaissent cependant d'ores et déjà si considérables qu'il est exclu, pour quelque pays que ce soit, de ne pas s'y intéresser.

Activement ou passivement, selon le développement technologique et les ressources de chacun ; l'activité consistant à « provoquer des retombées de programmes », la passivité, à les « subir », dans les moins mauvaises conditions possibles.

Entre ces deux extrêmes, il existe d'ailleurs toute une gamme d'options politiques : le choix de la plus favorable nécessite, pour le Gouvernement qui doit la faire, la connaissance d'un certain nombre de données techniques.

Celles-ci sont encore très évolutives.

Il a paru très intéressant, cependant, d'essayer de les grouper, ce qui, moyennant l'adoption de quelques hypothèses, a conduit à des études préalables, dites de « faisabilité », plus ou moins développées suivant les pays — mais sans doute déjà assez largement dépassées aux Etats-Unis, et probablement en U. R. S. S., où des projets de réalisation doivent être en cours d'élaboration.

En France, le C. N. E. S. et l'O. R. T. F. ont procédé à une telle étude préalable, dans les conditions exposées ci-dessous.

3. — La première difficulté à résoudre, la première option à prendre, ont trait à la définition même d'un « satellite de diffusion directe de télévision ».

Convient-il de réserver cette dénomination à un engin, dont l'émission est susceptible d'être reçue par n'importe quelle installation domestique courante (y compris les ensembles portatifs) ?

Peut-on au contraire donner ce nom à un engin, dont l'émission ne peut être reçue par une installation domestique courante qu'à condition de lui adjoindre un ensemble d'adaptation complémentaire fixe (comportant notamment une antenne

spéciale orientée à demeure vers le satellite), dont le prix toutefois n'excède pas une fraction (par exemple un quart ou un cinquième) du prix de l'installation ? (Ce qui exclut la réception par ensembles portatifs.)

Deux raisons ont milité en faveur du choix du second type :

— d'une part, il donne la possibilité d'atteindre directement l'utilisateur ; c'est dire que, sans présenter toute la souplesse d'utilisation du premier type, il possède les caractéristiques qui lui donnent les avantages (politiques, notamment) que l'on peut attendre d'un satellite de diffusion directe de télévision ;

— d'autre part, il est à la limite de la « faisabilité », dans une estimation « raisonnable » des possibilités actuellement envisageables sur le plan national (et, sans doute même, européen).

C'est donc l'étude de sa structure qui a été (sommairement) développée ; l'étude de la structure du satellite du premier type s'inscrivant dans un stade de travail ultérieur.

4. — La seconde option à prendre également *a priori* est relative au type de mission qu'il faut donner au satellite : mission nationale ? mission internationale ?

En fait, les problèmes technologiques à résoudre sont liés, non pas à la nature, mais à l'étendue de la mission envisagée.

Plus la zone à couvrir est vaste, moins l'énergie diffusée peut être concentrée, et plus forte doit être — pour de mêmes conditions de réception — la puissance électrique d'émission, donc plus encombrant et plus lourd le générateur électrique embarqué.

C'est par l'angle d'où l'on voit, du satellite, la zone à desservir que se mesure l'étendue de la mission.

Ses ordres de grandeur ?

— 17 degrés, lorsque la mission concerne toute la zone de visibilité (environ le tiers de la surface terrestre) ;

— 10 degrés, pour la zone « restreinte » de Symphonie : Europe et Afrique jusqu'à l'Equateur ;

— 4 degrés pour la zone européenne ;

— 1,7 degré pour la France.

Une mission limitée à la France donne évidemment les conditions de faisabilité les plus favorables.

Elle conduirait :

— soit au remplacement, à terme, d'une chaîne terrestre par une chaîne spatiale ;

— soit (ce qui paraît plus probable), à l'accroissement du nombre des chaînes et à certaines spécialisations, dont l'Education nationale peut constituer un exemple — sans être unique.

Elle permettrait aussi, sans difficulté technologique fondamentale, d'orienter le faisceau utile, à certaines heures, vers un pays étranger (ou une partie de pays étranger) de même étendue, pour y envoyer ou échanger des programmes ou des informations.

Une mission à caractère international — du même type que celle dévolue aux ondes courtes — présenterait assurément un très grand intérêt, mais elle exigerait des moyens de lancement bien plus considérables.

D'une façon ou d'une autre, c'est essentiellement vers un tel but qu'il faut tendre.

5. — Ayant défini :

- les conditions limites de réception (paragraphe 3) ;
- l'étendue de la mission envisagée (paragraphe 4) ;
- la qualité de l'image à la réception (là aussi, il faut opter entre images parfaites, très bonnes ou acceptables : un certain compromis est actuellement considéré comme admissible sur le plan international) ;

On peut calculer successivement :

- l'intensité des signaux au sol nécessaire à la réception ;
- la puissance nécessaire à l'émission ;
- les caractéristiques du générateur électrique à embarquer sur le satellite ;
- le poids du satellite ;
- le type de lanceur à employer.

Et, comme corollaire, les possibilités pratiques et les coûts.

On rencontre cependant, pour établir ce « bilan de liaison » une nouvelle difficulté d'ordre essentiellement technique : c'est le choix de la longueur d'onde (de la fréquence) d'émission à employer.

En télévision « terrestre », on utilise pratiquement des canaux de fréquences appartenant à la gamme comprise entre 0,1 et 1 Gigahertz. Les conditions de propagation entre le satellite et la Terre pour des ondes utilisant de telles fréquences sont relativement favorables et le bilan de liaison conduit à une puissance embarquée relativement faible.

Malheureusement, tous les canaux réservés à la télévision dans cette bande sont occupés, tout au moins en Europe — et chacun, plusieurs fois : sur la base d'un Plan longuement négocié, dit Plan de Stockholm, approuvé et appliqué par tous les Etats européens.

Revenir sur cette distribution n'est peut-être pas rigoureusement impossible, mais pose des problèmes délicats et qui seraient, le cas échéant, très longs à résoudre.

Aussi envisage-t-on d'utiliser des fréquences plus élevées, supérieures à 1 Gigahertz.

Malheureusement :

— d'une part, tous les canaux inférieurs à 10 Gigahertz ont fait l'objet d'attributions à d'autres Services de Radiocommunications et revenir sur ce partage pose un problème encore plus difficile que celui qui concerne les bandes spécifiques de télévision ;

— d'autre part, plus on monte en fréquence, plus l'absorption pendant la propagation est élevée et plus le « bilan de liaison » est mauvais.

Il y a là une option excessivement difficile à prendre ; elle fait l'objet actuellement d'études techniques approfondies.

D'après certains renseignements, les Américains après s'en être écartés, souhaiteraient revenir à des fréquences voisines de 1 Gigahertz : le problème est plus facile pour eux, qui sont à peu près seuls sur leur continent.

En Europe, il paraît, pour l'instant inextricable. Aussi le choix d'une fréquence voisine de 12 Gigahertz (il y a là une gamme possible pour la télévision) est-elle plus sérieusement envisagée : l'emploi d'une fréquence aussi élevée n'est d'ailleurs pas sans présenter certains avantages, en permettant une concentration plus facile de l'énergie utile sur un étroit « pinceau ».

Mais ce choix ne peut être considéré que comme une des hypothèses de travail possibles : c'est celle qui a été adoptée.

6. — Le résultat des calculs de « bilan de liaison » conduit approximativement au tableau récapitulatif suivant :

CATEGORIE du satellite.	DIMENSION des antennes de réception (paraboles).	PUISSANCE électrique embarquée.	MASSE du satellite (géostationnaire).
Première catégorie..	Diamètre : 25-30 m	qq. dizaines watts	50 kg
Deuxième catégorie..	Diamètre : 10-12 m	200 watts	170-190 kg
Troisième catégorie..	Diamètre : 1-1,5 m	> 20 kW	2.000 kg

Ce tableau nécessite quelques commentaires :

Il a été établi pour un angle de diffusion d'environ 4° (mission européenne) ;

Seuls existent pour l'instant des satellites de la première et de la deuxième catégorie.

Les projets INTELSAT IV et SYMPHONIE appartiennent à la seconde catégorie.

On se rend compte qu'il y a un « trou » entre les satellites de deuxième et de troisième catégorie : peut-être est-il possible de le combler utilement ; c'est ce qui a été recherché.

7. — Si l'on confronte, en effet, les besoins exprimés avec les possibilités connues en lanceurs, on constate :

— que le lanceur EUROPA II en cours de construction est susceptible de mettre en orbite géostationnaire une masse de l'ordre de 170-190 kg ; c'est en partant de ces indications qu'a été établie la mission du satellite Symphonie (parfaitement compatible avec celle du satellite d'Eurovision, très voisin, actuellement en cours d'étude par les organismes internationaux) ;

— que pour lancer un satellite de la troisième catégorie, il faudrait avoir recours à un SATURNE américain, ou à une fusée soviétique de grande poussée.

Entre ces deux extrêmes, le C. N. E. S. et l'O. R. T. F. se sont posé la question de savoir s'il n'y avait pas une « position intermédiaire » acceptable.

La réponse est positive, moyennant deux conditions :

— la limitation de la mission utile à une étendue comparable à celle de la France ;

— l'utilisation d'un lanceur susceptible de mettre un satellite pesant au moins 500 kg en orbite stationnaire.

(En fait, les bilans de liaison ont donné 700 kg, mais certains progrès technologiques en cours d'étude permettront de réduire quelque peu ce poids.)

Ainsi pourrait-on avoir, dans des conditions de prix beaucoup plus acceptables qu'en utilisant un lanceur du type SATURNE, un satellite de diffusion de télévision directe à mission nationale.

De plus, on peut imaginer — si les propositions actuellement présentées par la France sont accueillies favorablement — que le lanceur EUROPA II sera suivi d'un lanceur plus puissant — EUROPA III — capable précisément de mettre un satellite de 500 kg en orbite stationnaire.

Il est vrai qu'il existe déjà des lanceurs américains et russes susceptibles de le faire (ce qui ne veut pas dire rapidement disponibles).

Il y a là des options à prendre à caractère strictement politique.

8. — Cet exposé confirme le caractère « prospectif » sous tous les angles (politique, technique, réglementaire) de l'étude d'un satellite de diffusion directe de télévision.



Est-il possible, sans lever au moins partiellement les incertitudes existantes, de donner quelques indications de délais et de coût ?

Délais de lancement : au plus tôt 1975-1976 ; vraisemblablement assez près de 1980.

Coût : dans l'état actuel, pour le prototype, certainement très élevé.

Pour le satellite lui-même, le coût de l'étude industrielle atteindrait certainement celui de Symphonie (dont on attend, dans quelques jours, les résultats de l'appel à la concurrence). Le prix de l'étude du lanceur (bien plus élevé) pourrait être amorti partiellement sur d'autres applications.

En régime opérationnel — les frais d'étude amortis et les premières expériences faites — on pourrait admettre un prix total, pour la construction et le lancement, inférieur (peut-être de moitié) au prix de construction et d'installation d'un réseau de diffusion pour une chaîne de télévision (liaison, émission et réception) ; mais il est difficile actuellement de compter sur une durée de vie probable du satellite supérieure à cinq ans ; de plus, par sécurité, il serait nécessaire d'avoir (au moins en réserve immédiate de lancement) au moins un satellite supplémentaire de secours.

Sur le plan de l'exploitation, on peut envisager de sérieuses économies de gestion par rapport au réseau actuel (diminution considérable des dépenses de consommation électrique, de renouvellement, des tubes et de composants, d'entretien, du matériel). Economies de personnel également, mais à terme, une fois mise en place une structure permanente nouvelle des chaînes.

9. — En fait, la décision à prendre s'inscrit dans le contexte général des sciences de l'espace.

On sait que les objectifs à atteindre dans ce domaine ont été définis d'une façon claire ; il est bon d'en rappeler quelques-uns :

« Assurer la présence des nations ayant participé à ces études et réalisation comme associées à part entière dans la conception, la réalisation et la gestion des matériels nécessaires à l'exploration et à l'exploitation de l'espace, qui seront entreprises au plan mondial et seront la conséquence des programmes nationaux actuels des Etats-Unis et de l'U.R.S.S.

.....

Pouvoir fournir aux pays du tiers monde l'assistance dont ils auraient besoin, notamment en matière de satellites d'applications.

Avoir la possibilité de fabriquer, en cas de besoin, des fusées, satellites, charges utiles et moyens terrestres nécessaires pour diffuser des programmes de radio et de télévision destinés à des zones indéterminées, sans que les puissances spatiales actuelles soient en mesure d'exercer un contrôle sur ces émissions par le monopole de lancement dont elles disposent.

.....

Créer des conditions de marché permettant de constituer des unités industrielles capables de concurrencer celles qui existent sur le marché mondial.

.....

Mettre l'industrie en mesure :

— de fournir les tirs, les lanceurs et le matériel spatial et terrien :

— pour les besoins d'Eurovision ;

— pour les besoins des émetteurs de télévision semi-directe d'abord, ultérieurement de télévision directe, pour les besoins des téléspectateurs de ces émetteurs (antennes collectives d'abord, puis individuelles) ;

— pour les besoins de ceux des pays tiers qui souhaiteraient la retransmission de programmes, la mise d'émetteurs en orbite (la construction de stations de réception).

.....

Assurer à ces nations) une partie substantielle des revenus à provenir de la vente des services relatifs aux émissions mondiales de télévision spatiale (vente de services techniques, confection de programmes, publicité).

.....

Procurer aux industries l'occasion de se mettre à jour et d'innover ensuite :

- en technologie avancée ;
- dans les techniques d'études et de direction des grands projets.

C'est, compte tenu de cet aspect général du problème, qu'ont été entreprises et que seront poursuivies les études de l'O.R.T.F. sur le satellite de diffusion directe de télévision.

Que peut-on en conclure sur le plan financier ?

Indiquons d'abord deux chiffres. Le Service des études de l'O.R.T.F. évalue à la moitié du prix de l'installation d'une troisième chaîne le prix de construction et de lancement d'un satellite de télévision directe de 500 kW. Or, le coût d'installation d'une troisième chaîne s'évalue à 500 millions.

D'autre part, M. Wilbur Schramm, directeur de l'Institute for Communication Research, Université de Stanford, évalue dans un article publié par l'U. N. E. S. C. O., à 100 millions de dollars le prix d'un engin capable de mettre sur orbite un satellite de plusieurs tonnes.

En dépit de l'imprécision évidente que de telles réflexions de prospective à long terme peuvent comporter, nous pensons néanmoins pouvoir formuler la conclusion suivante :

Jusque vers l'année 1980, il sera nécessaire de participer en collaboration avec des pays d'Europe à la construction et au lancement d'un satellite de télévision directe dont le coût sera vraisemblablement compris entre 250 millions et 500 millions de francs.

Avant cette époque, les Etats-Unis et la Russie disposeront d'un ou de plusieurs satellites de ce type qui permettront à ces pays de diffuser leurs programmes de télévision sur la plus grande partie du monde.

## CHAPITRE III

### LES DONNEES JURIDIQUES

#### SECTION I. — LE VOTE DU STATUT

Le 23 avril 1964, un projet de loi portant statut de l'Office de Radiodiffusion-Télévision française était présenté au nom de M. Georges Pompidou, Premier Ministre, par M. Alain Peyrefitte, Ministre de l'Information, et par M. Valéry Giscard-d'Estaing, Ministre des Finances et des Affaires économiques.

Ce projet vint en discussion à l'Assemblée Nationale les 26, 27 et 28 mai. Le texte modifié par l'Assemblée fut discuté par le Sénat les 11 et 12 juin, une commission mixte paritaire adopta un texte le 17 juin.

Ce texte, considérablement modifié par le Gouvernement, fut adopté par l'Assemblée Nationale le 18 juin et rejeté le même jour par le Sénat. Dès lors, l'Assemblée Nationale devait examiner le texte voté en première lecture par le Sénat, ce qu'elle fit le 23 juin, en le modifiant conformément au vœu du Gouvernement. Dans ces conditions, le même jour, le Sénat rejetait le texte qui lui venait de l'Assemblée Nationale en deuxième lecture et, le 25 juin, l'Assemblée se prononçait définitivement.

Lorsqu'on relit les débats parlementaires, on ne peut manquer d'être frappé par la différence entre, d'une part, les affirmations d'intention exprimées par le Ministre de l'Information dans l'exposé des motifs comme dans ses interventions en séance et, d'autre part, le sens et le contenu du projet de loi et des textes juridiques qui, à la suite du vote de l'Assemblée Nationale dans sa séance du 23 juin 1964, sont devenus la charte de l'O. R. T. F.

Cette opposition entre les affirmations d'intention du Gouvernement et le texte même du statut, nous en retrouvons la manifestation dans le déroulement des débats eux-mêmes. D'une part, le Gouvernement a refusé le texte de la Commission mixte paritaire qui résultait pourtant d'un effort de conciliation entre deux

points de vue très différents ; d'autre part, il a rejeté tout amendement pouvant être considéré comme traduisant les intentions libérales qu'il avait lui-même exprimées.

Affirmations d'intentions libérales ? Oui, certes. Statut libéral ? Certes non. Effort de recherche d'une conciliation avec le Parlement et acceptation du jeu de la démocratie parlementaire ? Pas davantage. Nous allons pouvoir le montrer en examinant successivement la nature et les finalités de l'O. R. T. F., le Conseil d'administration et ses relations avec le Directeur général, enfin, le contrôle parlementaire. Nous nous apercevrons que le statut reflète, dans l'ensemble, un état d'esprit autoritaire, ce qui nous expliquera que dans la mesure où il comportait, pour des raisons que nous préciserons, certaines virtualités libérales, il ait été ensuite interprété et appliqué dans un sens autoritaire.

### 1. — Nature et finalité.

Le Ministre de l'Information avait alors insisté très fortement au Sénat et à l'Assemblée Nationale sur le caractère de service public de l'organisme que les législateurs devaient créer et il avait souligné que ce caractère de service public de l'établissement était, pour la première fois, affirmé explicitement dans le projet de statut.

Devant le Sénat, il rappelait que « l'éducation populaire, la culture de masse, la formation de l'esprit public, le rayonnement de la France à l'étranger » étaient des « responsabilités de l'Etat » ; cette conception est parfaitement défendable mais il eût été logique d'en tirer certaines conséquences concernant notamment la publicité commerciale. Or, après avoir accepté les amendements de l'Assemblée Nationale et du Sénat précisant les missions de l'O. R. T. F. (« satisfaire les besoins d'information, d'éducation, de culture et de distraction du public »), après avoir en particulier accepté celui de la Commission des Affaires culturelles du Sénat (1) incluant l'éducation parmi ces missions, s'oppose à l'adoption d'un amendement soumettant à « autorisation législative » l'introduction de la « publicité commerciale dans les programmes ». Il appa-

---

1) J. O. Sénat, 2<sup>e</sup> séance du 18 juin 1964, page 712 : « Deuxième modification que nous acceptons à l'article premier, les besoins d'éducation du public, c'est une notion que le Sénat a bien voulu considérer comme importante et que nous confondons avec la notion de culture. Le Gouvernement se rallie à ce point de vue... »

raît pourtant clairement qu'à partir du moment où l'on donne à un établissement public un monopole d'émissions et où le but qu'il doit atteindre est défini comme étant la satisfaction des besoins d'information, de culture et de distraction du public, on exclut par là même la publicité pour laquelle on ne peut invoquer ni l'information, ni la culture, ni même la distraction. Si, en effet, la publicité relève, dans une certaine mesure, de la notion d'information, elle ne peut prétendre à l'objectivité exigée par le projet de statut dans son article 4.

Précisant sa pensée, le Ministre affirme que « radiodiffusion et télévision françaises ont avant tout une mission culturelle » ; elles doivent s'efforcer, dit-il, de « diffuser une culture authentique parmi tous les auditeurs et tous les téléspectateurs ».

Pourquoi, dès lors, refuse-t-il l'amendement présenté par la Commission des Affaires culturelles qui tendait, non pas à supprimer la tutelle du Ministère de l'Information, mais à lui adjoindre celle du Ministère des Affaires culturelles ? La position de M. Peyrefitte est étrange, puisqu'il cherchait à garantir la liberté d'expression en affermissant l'autonomie de l'O. R. T. F. mais reconnaissait vouloir garder celui-ci dans une certaine dépendance par rapport au Gouvernement pour qu'il assure correctement ses missions de service public. Du choix fait par le Gouvernement entre ces deux ministères de tutelle, on peut donc conclure qu'il importait davantage au Gouvernement de maintenir un lien étroit entre l'Office et lui pour ce qui était de l'information alors qu'il était de peu d'importance que le Gouvernement ait des armes pour améliorer la manière dont l'Office accomplissait sa mission culturelle.

## 2. — Le Conseil d'administration.

Le Ministre de l'Information a présenté dans ses différents exposés le Conseil d'administration comme « l'attribut essentiel » de l'autonomie et il ajoute : « cette notion est devenue à juste titre un symbole ». S'enhardissant dans les comparaisons, il va même jusqu'à le présenter comme « un aréopage comparable au Conseil des Gouverneurs de la B. B. C. ».

Si le Conseil d'administration est l'attribut essentiel de l'autonomie, nous devons retrouver dans sa composition, dans le mode de désignation de ses membres et dans la définition de son rôle,

les caractéristiques de l'autonomie. Que signifie le mot « autonomie » sinon le pouvoir de s'organiser et de s'administrer soi-même, du moins sous certaines conditions et dans certaines limites ? L'autonomie de l'O. R. T. F., le Ministre l'a d'ailleurs expliqué longuement, devait s'entendre d'abord de l'indépendance par rapport au Gouvernement. Il dit d'ailleurs dans une de ses interventions que cette exigence d'indépendance est liée au caractère même de l'O. R. T. F. : « ... indépendant puisque la radio-diffusion et la télévision sont œuvres d'esprit et, par conséquent, de liberté ; indépendant puisqu'elles doivent rendre compte de la pluralité des points de vue et refléter la diversité française ; indépendant puisque leur mission est de proposer et non d'imposer ».

Que convenait-il donc de faire pour rester fidèle à cette pensée en ce qui concerne la composition à définir du Conseil d'administration ? Il fallait d'abord que le Gouvernement n'y soit pas majoritaire. Certes, le projet gouvernemental qui a d'ailleurs été finalement retenu, était présenté comme définissant une composition paritaire, la moitié du Conseil étant composée de représentants des différentes « catégories particulièrement intéressées » et de « personnalités hautement qualifiées ».

En fait, la composition du Conseil n'est nullement paritaire, la représentation du Gouvernement est majoritaire si l'on tient compte, comme on doit le faire, de la possibilité qui est donnée au pouvoir exécutif de nommer des « personnes hautement qualifiées » qu'il peut évidemment choisir en raison aussi de leur obédience politique ou, au moins, de leurs tendances de pensée. Il n'y a pas manqué !

Si l'on remarque que la moitié des membres du Conseil d'administration sont révocables *ad nutum* quels que soient leur grade et leurs anciennes fonctions, on peut se demander quels pourraient être les moyens dont disposerait le Conseil d'administration si, comme le Ministre en a exprimé la conviction, « composé de hauts et puissant personnages (il était) désireux de marquer en toute occasion (son) ... indépendance d'esprit » ?

Le Ministre de l'Information s'était référé à la notion de « pluralité des points de vues » et de « diversité française », il eût été logique, et nécessaire pour tirer de l'autonomie tous les fruits qu'elle peut donner, que le Conseil d'administration reflète cette diversité.

Or, le projet de loi ne fixait aucune limite inférieure ou supérieure au nombre des membres du Conseil d'administration. Le Sénat, sur proposition de sa Commission des Affaires culturelles et craignant que le Gouvernement ne limite à l'excès le nombre des membres du Conseil d'administration, l'avait fixé à 21 et il avait étendu le nombre des catégories représentées en introduisant d'abord les membres du Parlement, ce qui permettait de tenir compte de la diversité politique, il avait également inclus parmi les catégories nommées, les associations d'auteurs et d'artistes et l'Union nationale des Associations familiales. La Commission mixte paritaire retint l'idée d'un Conseil élargi accordant au Gouvernement une certaine latitude puisque, dans le texte qu'elle avait établi, le Conseil d'administration devait se composer de 14 à 28 membres. Elle revint d'autre part à la liste des catégories du projet de loi : auditeurs et téléspectateurs, presse écrite, personnel de l'Office.

Ce texte fût voté mais le Gouvernement n'a nommé que 16 membres, c'est-à-dire qu'il n'a pas utilisé toutes les possibilités que lui offrait le texte législatif, en sorte que dans l'état actuel des choses, les auditeurs et téléspectateurs qui, si l'on se réfère aux seuls comptes, dépassent 15 millions, sont représentés par une seule personne ; la presse est également représentée par une seule personne ; le personnel de l'Office est relativement plus avantagé puisqu'il a deux représentants.

Est-ce cela le reflet de la « diversité française » ?

Sur un point seulement le Parlement a obtenu satisfaction. il s'agit d'un amendement établi en commission mixte paritaire et concernant le mode de désignation des représentants « des catégories particulièrement intéressées » ; le Gouvernement n'est pas entièrement maître de son choix puisque ces représentants sont « nommés sur des listes de présentation établies par les organisations les plus représentatives lorsqu'elles existent ».

### *Le rôle du Conseil.*

Si le Conseil d'administration est un attribut essentiel de l'autonomie, c'est en lui, bien évidemment, que doit résider la réalité du pouvoir et ceci d'autant plus que tout au long de ses exposés et de ses interventions le Ministre a lié très étroitement les notions d'autonomie et d'autorité, celle-ci, selon lui, découlant de celle-là.

Si l'on analyse les propos tenus par le Ministre de l'Information, on peut distinguer dans les attributions du Conseil d'administration, des compétences générales et des compétences spéciales.

Les attributions générales du Conseil d'administration paraissent devoir être très étendues. Le Conseil est le « gérant » de l'établissement, « il définit les lignes générales de l'action de l'établissement, il délibère son budget et en contrôle l'exécution » (1). « Il lui appartient, ajoute M. Peyreffite, de trancher les grandes actions qui se présentent à l'établissement ». Il « donne les grandes impulsions et les principales orientations ».

Nous rangerons également dans la catégorie des attributions générales celles qui concernent le rôle du Conseil d'administration en matière de « qualité et de ... moralité des programmes ».

Si l'on veut bien prêter attention à ces propos et aux termes employés, on devra reconnaître que M. Peyreffite a présenté le Conseil d'administration comme étant le véritable responsable de l'Office.

Comparant d'ailleurs l'organisme qu'il voulait créer aux autres « corporations publiques de radiodiffusion et de télévision en Europe », le Ministre précisait que ces corporations publiques étaient « gérée (s) de façon autonome sous la responsabilité d'une haute instance qui reflète la diversité du pays ».

Les attributions particulières du Conseil d'administration concernent les informations et la liberté d'expression.

#### *Liberté d'expression.*

Le texte du projet gouvernemental n'abordait pas ce sujet, il disait seulement que le Conseil d'administration « veille à l'objectivité et à l'exactitude des informations diffusées par l'Office ». L'Assemblée Nationale avait ajouté en première lecture : « il vérifie que les principales tendances de pensée peuvent s'exprimer par l'intermédiaire de l'Office » ; soucieuse de garantir à cette expression un caractère d'authenticité absolue, la Commission des Affaires culturelles du Sénat avait demandé et obtenu de cette assemblée, d'une part, que ce ne soient pas simplement les principales tendances de pensée mais aussi les grands courants d'opinion qui puissent s'exprimer par la radiodiffusion et la télévision, d'autre part, qu'ils le soient par les représentants eux-mêmes de ces tendances de pensée et de ces courants d'opinion

1. C'est le texte même de l'article 4.



La Commission mixte paritaire avait adopté le texte du Sénat : le Gouvernement s'y est refusé, signe certain que ses intentions libérales étaient plus apparentes que réelles.

### *L'objectivité.*

Le problème de « l'objectivité » des informations est très difficile à résoudre.

Le Ministre de l'Information essaie de cerner cette notion : « il s'agissait, disait-il, de donner la priorité absolue à l'image par rapport au commentaire, de manière à laisser le téléspectateur juge de l'événement » ! Il affirme des intentions libérales : « La R. T. F., ses responsables et ses producteurs, n'ont pas à prendre parti, les actualités télévisées doivent simplement donner au téléspectateur les éléments qui permettent à chacun de tirer ses propres conclusions ». Il fait également appel à la notion de pluralité des points de vue : « faire en sorte que les différents points de vue, les différentes perspectives sur un événement ou sur un problème soient présentés au public ». Enfin, il entend que, lorsque le Gouvernement fait connaître ou explique sa politique, il le fasse à « visage découvert ». Non sans humour le Ministre affirme : « Dans le domaine de l'information, il ne devrait pas y avoir de confusion possible entre les émissions de l'Office et les émissions diffusées à la demande du Gouvernement ».

Voilà les intentions. Quelle a été l'attitude au cours du débat ?

Se référant à cette notion de pluralité en laquelle se traduit le mieux l'idée d'objectivité, la Commission des Affaires culturelles avait fait adopter par le Sénat un amendement précisant à l'article 5 : « la faculté de s'exprimer est également assurée aux différentes tendances de l'opinion en tenant compte, en ce qui concerne les informations politiques, de leur représentation parlementaire ». C'était à l'exemple de la Grande-Bretagne à laquelle le Gouvernement semblait si désireux de se référer, instaurer un droit de réponse dans des limites qui auraient été normalement contrôlées par le Conseil d'administration, puisque cet amendement ne modifiait pas le texte voté par l'Assemblée Nationale sur les pouvoirs du Conseil.

La Commission mixte paritaire avait fait sienne l'idée exprimée pour la première fois au Sénat, le Gouvernement ne l'a pas retenue.

Plus encore que le refus du Gouvernement est significative l'argumentation qui tend à caricaturer la pensée de ses adversaires : « Si ce texte était adopté, cela voudrait dire très exactement qu'à chaque communication ou déclaration du Gouvernement le Conseil d'administration recevrait un déluge de demandes d'intervention. Or, il n'est pas raisonnable, il n'est pas concevable d'instituer à la Radiodiffusion-Télévision française une espèce de contestation permanente. Cette contestation doit être l'exception et non la règle, le Conseil d'administration doit être le juge des demandes éventuelles à controverse ou à réparation comme c'est d'ailleurs le cas à la B. B. C. Les pouvoirs du Conseil d'administration doivent être complets, et il ne paraît pas heureux au Gouvernement de les limiter à l'avance de cette manière. »

Puisque le Ministre se référait à la B. B. C., il aurait dû savoir que le système fonctionnait parfaitement dans cet organisme et que rien de sérieux, autre que la volonté du Gouvernement, ne s'opposait et ne s'oppose à ce que sous le contrôle du Conseil d'administration, garant de l'objectivité, un droit de réponse politique soit instauré.

L'attitude du Gouvernement sur le droit de réponse politique s'est trouvé confirmée par son comportement à l'égard des amendements présentés par la Commission des Affaires culturelles, acceptés par la Commission mixte paritaire, et tendant à organiser « l'exercice du droit de réponse au bénéfice de toute personne diffamée ou mise en cause ». Sur ce point encore le Gouvernement a opposé une fin de non-recevoir. Ce texte, disait-il, « pose des problèmes d'application que nous ne sommes pas en mesure à l'heure actuelle d'apprécier, qui sont totalement inconnus, et il ne couvre d'ailleurs qu'une partie du problème » car, selon lui, ce serait une lourde sujétion imposée à l'O. R. T. F. seul, les postes commerciaux dits périphériques en étant exempts.

*Les relations entre le Conseil d'Administration  
et le Directeur général.*

Il existait incontestablement dans l'esprit du Ministre une certaine confusion ou du moins une certaine superposition entre les pouvoirs du Conseil d'administration et ceux du Directeur général. L'autorité que le Ministre de l'Information entendait instaurer à l'intérieur de l'O. R. T. F. n'était pas, dans son esprit, du moins l'affirmait-il, confiée à l'un ou à l'autre des deux organes

principaux à l'exclusion de l'autre. Le Ministre emploie des expressions : « dirigeants de l'O. R. T. F. » « personnalités mises à la tête de l'Office », etc., qui font penser à une dualité de commandement. Cependant, il résulte à l'évidence de nombreux passages que le Ministre a présenté le Conseil d'administration comme ayant la responsabilité dernière. Non seulement le Conseil d'administration contrôle le Directeur général qui agit *proprio motu* sous sa haute surveillance, mais celui-ci doit rendre compte de sa gestion : « le Directeur général... sera un véritable patron... il n'aura de comptes à rendre sur sa gestion quotidienne qu'à un Conseil d'administration... ».

Autorité découlant de l'autonomie, responsabilité dernière de l'Office, tels étaient les deux points essentiels sur lesquels on pouvait construire le statut en restant proche des intentions affirmées par le Ministre.

D'ailleurs, il était clair que l'autonomie était vide de sens si le Conseil n'avait pas la réalité du pouvoir.

Le Sénat, suivant sa Commission des Affaires culturelles qui voulait se rendre fidèle à la pensée « libérale » du Gouvernement, avait estimé que les rapports entre le Directeur général et le Conseil d'administration devaient être organisés de telle façon qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur ce point fondamental.

Selon un amendement voté par le Sénat, l'Office de radio-diffusion-télévision française était « placé sous l'autorité » du Conseil d'administration.

Selon un autre amendement, le Directeur général était nommé *sur proposition* du Conseil d'administration. Sur ce dernier point, le Sénat était allé plus loin que sa Commission : dans le texte voté par lui le Directeur général était *désigné par le Conseil d'administration lui-même*, le Gouvernement ayant seulement un *droit de veto*.

Ces textes d'ailleurs n'ont pas été adoptés par la Commission mixte paritaire ; celle-ci avait cependant partiellement fait droit à la demande du Sénat en proposant que le Directeur général soit nommé *après avis* du Conseil d'administration.

Sur ces deux points fondamentaux définissant les rapports entre le Conseil d'administration et le Directeur général, le Gouvernement a donc méconnu les intentions qu'il avait exposées par l'intermédiaire de son Ministre de l'Information.

Il en est résulté que, logiquement, le Directeur général disposant du pouvoir de nomination à tous les échelons de la hiérarchie devait devenir le maître de l'Office et que tout contrôle du Conseil d'administration allait rapidement se révéler théorique. On ne voit pas, en effet, et la difficulté avait déjà été soulignée à l'époque, comment on peut répartir des compétences à l'intérieur de l'Office. Si le Conseil d'administration doit veiller à la qualité des programmes, à l'objectivité des informations, il doit pouvoir intervenir à tout moment et il entre effectivement dans la gestion de l'organisme.

Dans un dernier domaine, l'esprit dans lequel le Gouvernement a travaillé pour préparer son statut paraît fort différent de celui qu'il a manifesté à la tribune des deux Assemblées : il s'agit du contrôle parlementaire.

La création du Conseil d'administration entraînait normalement la suppression du conseil de surveillance. M. Peyrefitte proclamait comme « indispensable que le Parlement soit associé à cette mission de contrôle qui constitue la prérogative de l'Etat dans le domaine de la radio et de la télévision... il aurait été paradoxal, disait-il, que la libéralisation du statut de la R. T. F. se traduisît par un amenuisement du rôle du Parlement dans ce domaine ». Distinguant cependant entre la gestion et le contrôle, le Ministre de l'Information estimait — d'ailleurs à tort — contraire à l'esprit des textes constitutionnels et à la lettre de la loi organique, que le Parlement désigne des représentants pour participer à la gestion à l'intérieur du Conseil d'administration.

Cependant, un amendement avait été voté à l'Assemblée Nationale qui avait pour objet d'obliger le Ministre à « réunir au moins une fois par trimestre auprès de lui une représentation du Parlement... ». Le Sénat avait un peu modifié ce texte en ajoutant qu'à la majorité de ses membres, cette représentation pouvait provoquer une réunion.

Ici, encore, le Ministre a opposé une fin de non-recevoir à toute tentative de libéralisation véritable de la radiodiffusion et de la télévision puisqu'il s'est refusé pratiquement à un contrôle du Parlement sur un service public d'intérêt national.

Si nous essayions de résumer la physionomie des débats, nous pourrions dire que le Gouvernement a d'abord tracé l'image idéale

de ce que pourrait être une radiodiffusion et une télévision libres pour, ensuite, dans la texture même de l'organisme, le garder sous sa dépendance directe.

Ne parlons pas ici de l'autonomie financière plus apparente que réelle, mais de la tutelle et du Conseil d'administration, deux des « attributs » de l'autonomie.

En fait, sous la tutelle apparaissent les deux moyens que le Gouvernement a d'exercer son autorité sur l'O. R. T. F. : la nomination de tous les membres du Conseil d'administration et la possibilité de révoquer *ad nutum* ceux qui représentent l'Etat ; en second lieu, la nomination du Directeur général qui nomme à tous les emplois.

Le Directeur général est le relais entre le Gouvernement et les agents d'exécution de l'O. R. T. F., il est l'interprète des volontés gouvernementales et par le seul exercice de son pouvoir hiérarchique, qu'il s'agisse des programmes d'ordre culturel ou de variétés, qu'il s'agisse d'information, il est en définitive celui qui détient l'autorité dernière.

Il est vraisemblable que toute l'habileté du Gouvernement a consisté, dans cette affaire, à substituer à un système compromettant et un peu lourd, des mécanismes invisibles ou moins visibles qui lui permettent, à moindres frais et à moindres risques, d'utiliser aussi régulièrement qu'auparavant les ondes et les canaux pour sa politique. Que le souci d'autorité égalât dans l'esprit du Gouvernement celui d'autonomie, cela résulte clairement des différents exposés de M. Peyrefitte qui tendaient à montrer que les désordres intérieurs à l'O. R. T. F. tenaient à une insuffisante autorité des dirigeants : « Le mal essentiel de la R. T. F. c'est l'absence d'autorité et la dilution des responsabilités ». Ceci est encore plus net : « Or, la condition nécessaire et suffisante pour que la R. T. F. devienne un service public exemplaire, c'est que les personnalités mises à la tête de l'Office disposent enfin de l'autorité nécessaire pour réorganiser la maison dont elles auront la charge ». En fait, dans son for intérieur, c'était sans doute déjà au Directeur général seul que le Ministre de l'Information confiait l'autorité au moment même où il accordait au Conseil d'administration un rôle primordial.

Il est résulté de cette contradiction entre les mots et leur sens, contradiction habilement cachée par le Ministre de l'Information, que le statut a pu développer tous ses effets en ce qui concerne

la notion d'autorité mais pratiquement aucun en ce qui concerne l'autonomie. Ceci s'est manifesté sur de nombreux points, le principal sans doute étant l'information, mais une analyse attentive des textes permettait déjà, au mois de juin 1964, de se rendre compte que l'autonomie était factice et qu'en définitive si le Directeur général pouvait acquérir, grâce au statut, une autorité plus forte, tout le système restait étroitement dépendant du Gouvernement.

Que l'autonomie n'ait pas été voulue pour elle-même, que le Gouvernement n'ait pas voulu prendre les risques de la liberté, cela résulte de l'analyse même des interventions du Ministre.

« Le défaut fondamental, dit-il, auquel nous entendons remédier par le présent projet de statut, c'est la confusion permanente qui s'est instituée dans l'esprit du public entre R. T. F. et Gouvernement ».

D'autres citations pourraient venir confirmer celle-ci : « Dans le système actuel, la R. T. F. c'est le Gouvernement dans la salle à manger de chaque Français. On a tendance à interpréter toute information ou tout commentaire diffusé par la R. T. F. comme une prise de position gouvernementale, ce qui diminue d'autant le crédit et même la crédibilité des émissions ». Le « label » gouvernemental ne semblait pas, en 1964, avoir grande valeur auprès des Français. Il n'en a pas davantage en 1968 !

Le système mis en place en 1964 n'était pas de nature à améliorer la « crédibilité » des émissions ; les auditeurs et les spectateurs ne se sont pas laissés tromper, ils ont reconnu dans le style des informations la patte du Gouvernement.

Conçu dans un esprit très différent de celui dans lequel il était présenté, le statut ne pouvait d'ailleurs pas être interprété dans un sens libéral lorsque, par hasard, certaines de ses virtualités auraient pu être exploitées car, même lorsqu'un texte précis, tel l'article 5 faisait obligation au Gouvernement de parler à visage découvert comme celui-ci, par l'intermédiaire de M. Peyrefitte, en avait exprimé la volonté, il fut très rarement utilisé. Qu'en fut-il du reste, de ce qui était indécis, en particulier de la répartition des compétences entre le Directeur général et le Conseil d'administration ? M. Peyrefitte disait, sans humour semble-t-il : « aussi avons-nous voulu qu'il (le statut de l'O. R. T. F.) soit adapté à l'esprit de nos

institutions ; or, notre régime politique est et entend rester démocratique et libéral et c'est pourquoi le statut que nous vous proposons est également un statut démocratique et libéral ».

En fait, les choses ont évolué et le statut a été interprété dans le même sens que la Constitution. Ainsi en va-t-il de l'« esprit des lois » !

En veut-on un témoignage ? Le voici :

Récemment interrogé sur la publicité, alors qu'on lui reprochait d'être intervenu à la télévision avant même que la décision d'introduire la publicité à l'O. R. T. F. soit officielle, avant le débat à l'Assemblée Nationale, M. Jacques-Bernard Dupont a répondu : « Je crois cependant que c'est la situation inverse qui eût été anormale, c'est-à-dire une situation où celui qui est responsable, à la fois vis-à-vis de l'Etat et vis-à-vis du public, des programmes de l'Office ne se serait pas exprimé sur un sujet aussi important et qui concerne vraiment les rapports de l'Office et son public au premier chef ». On n'aurait jamais pensé obtenir une telle affirmation de pouvoir, un tel déni de celui du Conseil d'administration et un tel désaveu des intentions gouvernementales de 1964 ! Au début de son exposé à l'Assemblée Nationale, le Ministre de l'Information avait décrit le « rêve » qu'il voulait réaliser : « mettre la radiodiffusion et la télévision en mesure, selon un mot du Général de Gaulle, « de capter sans parti pris et de répandre sans exclusive les courants de l'événement, de l'art, des lettres, de la science, de la politique » ; bref, donner à l'établissement, par rapport à l'Etat et au sein de la Nation, une place qui soit digne d'une démocratie et digne de la France ». Voici, en effet, un « rêve » si beau que la V<sup>e</sup> République a voulu le garder intact sans lui faire subir les atteintes du réel.

## SECTION II. — LES PROPOSITIONS DE LOI POSTERIEURES AU 27 JUIN 1964.

Le nombre important des initiatives prises à l'Assemblée Nationale et au Sénat depuis 1964 en matière d'O. R. T. F. tendrait à prouver que le statut du 27 juin 1964 n'a pas donné toute satisfaction et qu'en particulier, il n'a pas créé l'institution capable de garantir les conditions d'une information impartiale.

L'exactitude et l'objectivité de l'information supposent, dans notre pays spécialement, que l'on tienne compte de la pluralité des

tendances de pensée et des grands courants d'opinion. Plusieurs propositions de loi ont prévu la confrontation devant les micros et les caméras des représentants des grands courants d'opinion à l'O. R. T. F.

Les membres du groupe socialiste ont proposé, le 18 décembre 1964, que chacune des « principales tendances de pensée » politiques représentées par un groupe dans l'une ou moins des deux assemblées du Parlement dispose, chaque mois, pour s'exprimer par l'intermédiaire de l'O. R. T. F. de quinze minutes.

D'une façon plus précise et plus détaillée, les membres du groupe communiste ont déposé, le 19 décembre 1967, une proposition de loi comparable. Les cinq groupes parlementaires de l'Assemblée Nationale ne sont pas les seuls, dans ce dernier projet, à disposer à tour de rôle d'un temps d'antenne à l'O. R. T. F., « les grandes organisations syndicales représentatives des travailleurs » bénéficieraient d'une émission mensuelle de trente minutes. Enfin, des débats permettraient périodiquement une confrontation des grands courants d'opinion sur des sujets d'actualité.

Une proposition de loi antérieure du même groupe s'efforçait d'organiser cette confrontation en période électorale.

La nécessité de permettre aux représentants des diverses tendances de disposer régulièrement des antennes de radiodiffusion et de télévision a été reconnue également dans la proposition de loi portant création de la Société nationale de radiodiffusion et de télévision française déposée le 27 avril 1967 par les membres de la Fédération démocrate et socialiste à l'Assemblée Nationale.

Il apparaît qu'il n'y a pas d'objectivité réelle, ni d'exactitude assurée sans l'organisation d'un véritable droit de réponse. Sans doute faut-il distinguer nettement entre le droit de réponse accordé aux particuliers en cas de diffamation, d'injure ou de simple mise en cause et celui, essentiellement politique, qui consiste, pour l'opposition à se faire entendre à la suite d'une prise de position gouvernementale.

Le 18 décembre 1964, une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée Nationale par les membres du groupe socialiste pour instituer à l'O. R. T. F. un *droit de réponse individuel* mais cette proposition ne faisait guère que poser le principe.

Au Sénat, M. Carcassonne et les membres du groupe socialiste ont déposé le 19 avril 1966 une proposition de loi plus précise. Elle a été adoptée par notre Assemblée



le 8 juin 1967 sur le rapport de M. Marcihacy. Le Gouvernement a reconnu que l'institution d'un tel droit était « logique » mais en a contesté l'urgence. Il a surtout mis en valeur les difficultés d'application des dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Ces difficultés ne peuvent être niées mais nous ne croyons pas qu'il soit impossible d'imaginer des aménagements techniques qui permettraient l'adaptation et l'application du principe en vigueur pour la presse.

Le *droit de réponse politique*, c'est-à-dire la possibilité pour les groupes non représentés au Gouvernement d'intervenir à la suite d'une communication de ce dernier est très important lui aussi.

Au Sénat, M. Pellenc avait proposé un amendement lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1965, prévoyant que dans le cas où le Gouvernement effectuerait sur les antennes de l'O. R. T. F. une communication portant sur les finances publiques, un membre de chaque assemblée du Parlement pourrait, si leur président en faisait la demande, présenter des observations motivées par l'exercice du contrôle parlementaire. Il s'agissait de faire en sorte que le Parlement puisse utiliser pour faire connaître et expliquer sa position les mêmes moyens de communication et s'adresser à l'auditoire que le Gouvernement avait pu atteindre. Le représentant du Gouvernement a estimé qu'il n'était pas normal d'aborder cette question par le biais du collectif budgétaire ; aussi une proposition de loi a-t-elle été déposée par M. Pellenc, le 23 décembre 1965, qui étendait le champ d'application de la mesure à toutes les déclarations ou communications faites par le Gouvernement et ayant un caractère politique.

Sans doute ces différentes modalités en matière d'information ne seraient-elles pas suffisantes en elle-même si l'organisme chargé de la radiodiffusion et de la télévision n'était pas réellement autonome. La mise en place souhaitée par notre commission d'un conseil supérieur de l'information chargé de garantir le respect de l'objectivité répondrait aux préoccupations qui étaient à l'origine de la proposition de loi déposée le 22 décembre 1965 par MM. P. Coste-Floret, Fréville, Baudis et Maurice Faure et de celle déposée le 20 avril 1967 par les membres du groupe de la Fédération démocrate et socialiste. Pour assurer l'objectivité de l'O. R. T. F., les auteurs de la première proposition demandent la

création au sein de cet Office d'un Comité de contrôle des émissions comprenant 5 membres : 2 membres du Conseil d'Etat, 2 magistrats de la Cour de cassation et 1 journaliste professionnel.

La proposition de loi des membres de la Fédération démocrate et socialiste s'efforce d'établir une large autonomie de l'organisme chargé de la radiodiffusion et de la télévision française.

La représentation du Gouvernement serait limitée et nettement minoritaire au sein du Conseil d'administration où siègeraient des représentants des grands corps constitués, des organisations syndicales, du personnel ainsi que du Parlement. Si la présence au sein du Comité de 8 membres parlementaires peut, à certains égards, être considérée comme une garantie d'indépendance, elle risque de présenter quelques inconvénients qui ne manqueraient pas de se révéler dans certains cas, en particulier lorsque l'une ou l'autre des Assemblées voudrait contrôler d'une façon très approfondie la gestion de l'organisme.

Le président du Conseil d'administration nommerait le directeur général, ce qui romprait le lien existant actuellement entre ce dernier et le Gouvernement, lien que notre commission considère comme une des causes du manque d'autonomie de l'Office.

La création, prévue dans la proposition de loi, d'une commission permanente de contrôle de gestion de l'établissement composée pour moitié de Conseillers d'Etat et pour moitié de Parlementaires, a pour objectif d'assurer le respect des missions.

\*  
\* \*

Lorsque fut envisagée l'introduction à l'O. R. T. F. de la publicité de marques, un certain nombre de propositions de loi furent déposées reflétant les différentes positions des groupes parlementaires et des personnes sur cette question.

M. R.-A. Vivien et 19 autres députés de la majorité ont demandé dans une proposition de loi du 22 juin 1967 que l'O. R. T. F. trouve dans la télévision commerciale d'autres subsides que ceux qui lui viennent actuellement de la perception d'une taxe. Et ceci, en vue de la création de nouvelles chaînes. Il s'agit là d'une remise en cause du monopole de l'O. R. T. F. Notre commission n'avait pas

pour mission d'examiner directement ce problème mais, dans sa grande majorité, elle est hostile à toute solution qui supprimerait le monopole.

A l'opposé, M. Escande et les membres du groupe de la Fédération démocrate et socialiste ont déposé le 7 décembre 1967 une proposition de loi tendant à interdire la publicité de marques à l'O. R. T. F.

Cette interdiction laisserait supposer qu'en l'état actuel des textes, ce type de publicité puisse être légalement introduit à l'O. R. T. F. et la démonstration d'une telle possibilité reste à faire, les dispositions combinées des articles premier et 4 de la loi du 27 juin 1964 semblent bien exclure toute information de caractère commercial.

Se plaçant sur le plan, non des missions mais des recettes, M. Aymar Achille-Fould et les membres du groupe Progrès et démocratie moderne ont déposé, le 16 novembre 1967, une proposition de loi tendant à réserver au Parlement le droit d'affecter à l'O. R. T. F. des ressources provenant de la publicité de marques. Cette proposition de loi précisait l'interdiction faite à l'Office par la loi de finances pour 1961 « d'accepter de nouvelles sources de financement »

La commission spéciale chargée de l'examen du texte de M. Achille-Fould n'a pas adopté les conclusions présentées par son rapporteur, M. Pierre Cot.

Dans le même esprit, M. Roland Dumas et les membres du groupe de la Fédération démocrate et socialiste ont déposé le 22 novembre 1967 une proposition de loi organique visant à préciser et à compléter l'article 34 de la Constitution. Cette proposition de loi a été adoptée par la commission spéciale constituée pour l'examiner.

Ces deux propositions de loi concernent les aspects financiers de la publicité de marques sur les antennes de l'O. R. T. F.

Pour important que soit cet aspect des choses, votre commission a voulu s'en tenir, quant à elle, au respect des dispositions législatives (articles premier et 4 de la loi du 27 juin 1964) qui excluent par elles-mêmes tout programme d'information ne répondant pas à des critères stricts d'objectivité.

### SECTION III. — LES MISSIONS

Les missions définies par la loi et qui incombent à l'O.R.T.F. sont l'information, l'éducation, la culture et la distraction du public.

L'O.R.T.F. doit donc répondre à des besoins qui n'ont ni la même force, ni la même valeur. Le législateur a ainsi répondu à la question de savoir si le même organisme devait satisfaire des besoins de nature diverse ou si, au contraire, les responsabilités pouvaient être réparties entre des organes de diffusion distincts et de structures différentes. La notion de monopole signifie précisément qu'un même établissement produit et diffuse des programmes répondant à des fins différentes, s'adressant à des « publics » de nature dissemblable.

Si l'on analyse le « spectre » des besoins auxquels l'O.R.T.F. doit répondre, on remarque que se placent à la limite supérieure les besoins d'expansion linguistique et de présence dans les pays étrangers ; pour y répondre l'O.R.T.F. dispose essentiellement des émissions sur ondes courtes.

Bien que ces besoins soient pour la Nation d'importance majeure et que l'O.R.T.F. puisse seule soutenir efficacement la politique de coopération culturelle, technique et d'expansion linguistique par des moyens dont elle a le monopole, la loi de 1964 n'a malheureusement pas précisé l'étendue de ses obligations en la matière. Nous verrons plus loin les conséquences de cette lacune.

A la limite « inférieure » du « spectre » se placent les besoins de distraction ; en ce sens, la télévision, c'est le music-hall à la portée de tous.

Entre les extrêmes, nous trouvons les besoins ressentis à des degrés divers par les différents publics : l'information, l'éducation et la culture. Le besoin d'information c'est d'abord un besoin de *savoir* ; c'est en second lieu le besoin de *comparer*, de replacer le fait dans un contexte et, donc, d'en dégager la signification historique ; c'est aussi le besoin de porter un jugement de valeur, de définir sa *signification politique* et c'est enfin le besoin de *comprendre*, c'est-à-dire de rechercher les causes, d'expliquer l'événement.

Le besoin de comprendre est un besoin d'ordre culturel ; il y a donc, en un sens, continuité entre information et culture mais, en un autre sens, opposition. La multiplicité, en effet, des informations venues du monde entier rend, par elle-même, difficile leur coordination dans l'esprit de chacun et détourne l'attention d'approfondir les choses. Le malaise intellectuel, pour ne pas dire l'angoisse, qui est ressenti par ceux qui savent trop de faits et n'en connaissent pas les causes, s'aggrave de jour en jour. On oublie les préceptes de Montaigne. Les moyens de communication de masse contribuent à faire des têtes bien pleines et mal faites, tentation d'ailleurs à laquelle l'enseignement succombe trop souvent.

On trouvera des continuités et des oppositions analogues entre distraction et information, distraction et culture, éducation et culture ; d'une façon générale entre toutes les missions de l'O. R. T. F. que l'on peut considérer à la fois comme une et contradictoires.

Pour mettre en valeur la continuité et en même temps souligner les différences entre la culture et les autres missions de l'Office, donnons-lui une définition précise : le besoin de *culture* est un besoin de *se situer*, désir de recherche, exigence d'ordre. *L'éducation* est essentiellement *formation de l'esprit*.

La loi de 1964 donne à l'O. R. T. F. pleine compétence en matière d'éducation — compétence non exclusive bien entendu de celle du Ministère de l'Education nationale comme elle lui donne responsabilité en matière d'information, de culture et de distraction. Donc en ce qui concerne les missions, l'Office est caractérisé par la pluralité des tâches et la diversité des actions qui peuvent se contrarier ou s'épauler. A cette pluralité des tâches définies par la loi s'ajoute, pour compliquer le problème, une diversité des « publics » et une distinction nécessaire entre public actuel et public potentiel. La diversité des publics, d'ailleurs, n'est pas seulement socio-culturelle, elle peut être aussi régionale ; c'est une des raisons qui semblent à la commission militer en faveur d'une « régionalisation ». Mais, surtout, l'O. R. T. F. ne doit pas définir sa politique des programmes en se fondant sur l'immuabilité supposée de ses publics ; il doit rechercher les conditions du développement de l'esprit dans tous les groupes sociaux, fondement du progrès économique et social de la société tout entière. Or, les « publics » de l'O. R. T. F. évoluent ou peuvent évoluer

sous l'influence de causes extérieures à l'O. R. T. F. (taux de scolarisation, âge de la scolarité obligatoire, évolution technologique, changement des structures sociales, etc.) et sous les effets de sa propre action.

Les missions de l'O. R. T. F. dans leur ensemble ont un caractère de service public très net puisqu'elles sont déjà pour un certain nombre d'entre elles, de la compétence de ministères mais, plus généralement, l'O. R. T. F., qui détient la totalité des moyens de diffusion, rencontre dans son action d'autres compétences, celles des Ministère de l'Education nationale et des Affaires culturelles, les mots *éducation* et *culture* étant univoques, celle aussi du Ministère de l'Information. Dans ce dernier cas l'équivoque est grande sur le mot information : dans un cas il s'agit de ce qu'on pourrait appeler la défense et l'illustration de la politique gouvernementale, dans l'autre, d'informations objectives, donc contradictoires. L'O. R. T. F. court aussi sur les brisées d'entreprises privées gérant les mêmes secteurs d'activité qu'elle (information : presse ; distraction et culture : cinéma, théâtre).

Si en outre on veut bien se rendre compte de l'influence considérable de la radiodiffusion et de la télévision, on comprendra que le pouvoir exécutif veuille les garder sous sa dépendance directe. Quand il dit vouloir s'en dessaisir, comme ce fut le cas en 1964, en réalité il reste guidé dans la rédaction des textes et leur interprétation par des arrière-pensées. Dans tous les pays, que l'on croie à l'inéluctabilité de l'histoire ou que l'on s'intéresse seulement au jeu des lois économiques en se donnant des apparences de libéralisme pour ce qui touche aux œuvres de l'esprit, finalement c'est en la conscience de l'homme que l'on voit le moteur des événements et c'est sur elle que l'on veut agir.

\*  
\* \*

### *Le mécénat.*

L'étude des missions de service public de l'O. R. T. F. nous conduit à dire quelques mots du mécénat qui, pourtant, n'était pas mentionné par la loi de 1964.

Il y a en effet plusieurs manières de satisfaire les différents besoins du public énoncés par le statut.

On peut rechercher avant tout l'économie des moyens et transformer l'instrument en un tourne-disque couplé avec un haut-parleur ; on peut au contraire estimer qu'il est du devoir de l'O. R. T. F. d'entretenir des orchestres, d'effectuer des recherches en matière d'émissions dramatiques et, d'une façon générale, de prendre une part très importante en raison des moyens financiers dont il dispose, à l'action culturelle de l'Etat.

Il y a là une option fondamentale car de la solution que l'on adopte dépend en réalité toute une conception de l'économie et des finances de l'O. R. T. F.

A l'encontre d'une conception de *mécénat*, on pourrait argumenter en disant qu'il appartient au contribuable et non au propriétaire d'un poste de soutenir financièrement l'action de l'Etat mais il paraît extrêmement difficile de distinguer les dépenses qui pourraient être imposées par une recherche de la *qualité*, exigence imposée par la loi du 27 juin 1964, et celles qui pourraient être entraînées par les obligations du mécénat.

D'autre part, l'argument qui distingue le contribuable du payeur de redevance tend à perdre de sa valeur au fur et à mesure que s'augmente le nombre de comptes télévision ou radiodiffusion, nombre qui tend à rejoindre celui des foyers. Pour la radiodiffusion les chiffres des postes récepteurs et des foyers sont presque identiques.

Sur le plan juridique même, comment distinguer redevance et impôt ? Il faudrait prouver que certaines émissions auxquelles on voudrait qu'il fût pourvu financièrement par le seul impôt, il n'y a en fait aucun public. Pour prendre l'exemple le plus éloigné du sentiment commun, il est bien certain que les émissions scolaires répondent au désir de certaines familles, donc d'un public peut-être restreint mais qui lui aussi a payé une redevance et qui a tout autant que celui du Palmarès des Chansons le droit à recevoir ce qui lui convient. On ne voit donc absolument pas comment distinguer aussi catégoriquement que cela est fait actuellement du point de vue de la source de financement, les émissions éducatives et les émissions de variétés, alors qu'éducation et distraction sont au même titre des missions de l'O. R. T. F. et qu'il y a un public pour les unes et les autres.

Il faut ajouter, semble-t-il, qu'en demandant à l'O. R. T. F. de ne pas se constituer à part de la Nation, point sur lequel nous

insistons dans plusieurs parties de ce rapport, mais au contraire de puiser en elle, dans ses forces vives, en s'ouvrant à tout ce qui veut se communiquer, ses richesses les plus assurées, on opte implicitement pour la thèse de l'O. R. T. F. *mécénat*.

\*  
\* \*

Au risque d'absorption par l'Etat s'ajoute pour la radiodiffusion et la télévision cet autre risque d'être soumises aux intérêts financiers. Le coût de la radiodiffusion et de la télévision, en effet, en tant que support possible d'annonces publicitaires est si faible, compte tenu du nombre de personnes atteintes, qu'elles sont l'objet d'une tentation permanente pour les milieux d'affaires. Comment, dans ces conditions, radiodiffusion et télévision peuvent-elles échapper à la mainmise du Gouvernement et à celle du capitalisme privé ? *A dire le vrai, en pareille circonstance, l'autonomie de l'O. R. T. F., indispensable à plus d'un titre, est un pari difficile à gagner. Pourtant il faut le gagner : l'O. R. T. F. aux yeux de votre commission ne doit pas être un organisme d'Etat dépendant en fait du pouvoir exécutif, même si celui-ci le dit au service de la Nation, mais un organisme national contrôlé par l'Etat, réellement autonome.*

Analysons les raisons de l'autonomie de l'O. R. T. F. :

1° Multiplicité des missions qui lui sont assignées et difficulté de les coordonner. Seul un organisme indépendant de toutes les instances chargées de responsabilités semblables aux siennes et en quelque sorte spécialisées peut, dans chacun des domaines de sa compétence, apporter quelque chose de spécifique, lié aux caractéristiques des moyens techniques nouveaux mis en œuvre ;

2° Risques d'oppression de l'individu par le pouvoir. Par nature et comme malgré lui instrument d'unification nationale — et même, à moyen terme, mondiale — l'O. R. T. F. ne saurait refléter les volontés gouvernementales sans démultiplier presque à l'infini les effets de leur expression et contribuer à l'oppression de l'individu ;

3° Les annonces publicitaires ne sont comprises dans aucune des missions définies par la loi de 1964. En outre, les risques sont grands que les impératifs des « affaires » étant contraires à



certaines des missions les plus importantes de l'O. R. T. F., l'introduction de toute publicité de marques tende à contrarier leur accomplissement.

Que l'on conçoive l'O. R. T. F. comme :

- un ensemble de moyens techniques de communication ;
- un centre de réception, de confrontation, d'initiative, d'impulsions ;
- un système de fins liées à la spécificité des moyens techniques employés (recherche d'une certaine forme d'art, recherche et expression d'une culture de masse),

on reconnaîtra que l'autonomie de l'organisme est nécessaire.

Comme moyen de communication de masses, l'O. R. T. F. doit être autonome pour mieux se faire le véhicule de toute les formes de la pensée et de l'art. Sans cela, il serait l'esclave de son suzerain.

Comme centre d'initiatives et d'impulsion, l'O. R. T. F. ne doit être lié à rien, afin que son action ne soit pas contestée et s'ajoute à celles déjà entreprises.

Comme système de fins, l'O. R. T. F. ne peut s'il n'est autonome, indépendant des autres formes de la pensée et de l'art, apporter à l'homme une richesse nouvelle.

*Autonomie* ne signifie pas *isolement*, séparation. Les raisons mêmes qui nous font exiger une véritable autonomie pour l'O. R. T. F. requièrent que celui-ci soit la chose de la Nation, qu'une infinité de liens se tissent entre lui et toutes les forces qui la composent.

Donc, dans ses rapports avec le monde dans lequel il s'insère, l'O. R. T. F. doit s'inspirer de deux idées fondamentales :

- *autonomie* ;
- *étroites liaisons* avec les autres sources d'information, de culture, d'éducation et de distraction,

ainsi l'O. R. T. F. sera-t-il vraiment non un organisme d'Etat au service de la Nation mais un organisme national contrôlé par l'Etat.

Cette autonomie, nombreux ont été ceux qui ont cru qu'elle était donnée par la loi du 27 juin 1964. Mais les promesses allaient au-delà des textes dont l'application montra qu'on n'en désirait exploiter que les potentialités autoritaires au détriment des quelques virtualités libérales qui résultaient de la nature juridique de l'établissement.

Si on veut se garder de toute complaisance, on est obligé de constater que l'autonomie est parfaitement factice mais que, par contre, l'O. R. T. F. tend à se constituer à part de la Nation. Ainsi, la contradiction et l'erreur sont doubles : d'une part, l'O. R. T. F. n'a pas acquis l'indépendance qu'il devrait avoir à l'égard du Gouvernement et, d'autre part, il est isolé ou tend à s'isoler dans la Nation au lieu d'en être le reflet fidèle, au lieu de devenir le véhicule de tout ce qui se crée, de toutes formes de pensée et d'art.

Ces deux échecs sont, semble-t-il, corrélatifs. Si l'O. R. T. F. doit être autonome, c'est-à-dire indépendant de l'Etat, c'est pour mieux s'intégrer à la Nation, c'est pour mieux se charger de toutes les tâches qu'en raison de sa nature même il est susceptible de bien remplir et pour lesquelles il est fait. Or, comme nous le verrons dans l'étude de l'organisation, l'O. R. T. F. est sous une dépendance étroite par rapport au Gouvernement. La tutelle qui s'exerce sur lui, tutelle du Ministère de l'Information et du Ministère des Finances, enlève toute signification à la notion de responsabilité.

En ce qui concerne les rapports de l'O. R. T. F. avec la Nation, il suffit de parcourir rapidement les différents domaines d'activité de cet organisme pour s'apercevoir qu'il est séparé ou tend à se séparer d'elle.

L'O. R. T. F. s'estime capable d'accomplir sa tâche d'information sans avoir recours à la presse écrite et sans faire appel, sauf quelques exceptions, à l'Université pour les commentaires explicatifs.

En ce qui concerne les Arts, la séparation est grande entre l'O. R. T. F., d'une part, les théâtres subventionnés, d'autre part et, d'une façon générale, toutes les institutions soutenues par le Ministère des Affaires culturelles. On pourrait concevoir vingt manières d'établir la liaison entre l'O. R. T. F. et ces différentes institutions ; pour de multiples raisons mais dont aucune n'est justifiée, l'O. R. T. F. vit sa vie à part.

On sait quelles sont les difficultés des industries cinématographiques et que la télévision utilise nombre de ses productions. Or, sauf dans certains domaines, telle la location des studios et quelques cas de coproduction, cinéma et télévision s'ignorent pour le plus grand dommage de l'un et de l'autre.

En ce qui concerne, enfin, l'éducation, la séparation se traduit purement et simplement par l'attribution d'un temps d'antenne à

l'Institut pédagogique national, les « services rendus » (à qui ? au Ministère de l'Education nationale ou à la Nation ?) étant intégralement payés par le Ministère de l'Education nationale, l'O. R. T. F. étant seulement un haut-parleur et une lanterne magique.

Même attitude, même comportement en ce qui concerne les émissions vers l'étranger. L'O. R. T. F. s'estime dégagé de toute responsabilité à l'égard de notre action culturelle et d'information à l'étranger. Le Ministère des Affaires étrangères lui aussi paye des « services rendus » (étrange expression !) à la Nation tout entière.

Ainsi, l'O. R. T. F. tend à se constituer comme un organisme avant tout chargé d'informer d'une certaine manière agréable au Gouvernement, et de distraire, la « culture » en raison même de l'imprécision du terme, lui permettant, sans recevoir conseil de qui que ce soit, de faire quelques incursions dans le monde du théâtre, qui a toujours été celui où l'esprit se veut attrayant.

Il semble qu'il faille lutter contre cette tendance que le Gouvernement ne contrarie pas, s'il ne l'encourage ; puisque l'O. R. T. F. bénéficie d'un monopole c'est pour être perméable à toutes les œuvres créées dans les formes traditionnelles, rechercher des formes nouvelles et mettre au service de la nation les très puissants moyens techniques et financiers qui sont à sa disposition.

Par conséquent, comme nous le verrons plus loin, le conseil d'administration, pont entre la Nation et l'O. R. T. F., doit être suffisamment représentatif de l'ensemble du corps social.

C'est en fonction de ces deux idées fondamentales que nous avons dégagées : autonomie et étroites liaisons avec les sources d'information, d'éducation, de culture, de distraction que nous examinerons la façon dont l'O. R. T. F. accomplit les différentes missions qui lui ont été assignées par la loi du 27 juin 1964, c'est-à-dire en définitive, la manière dont il s'insère dans la société. C'est aussi en fonction de ces idées que, chaque fois que nous le pourrons, nous proposerons des suggestions et des recommandations.

#### SECTION IV. — LA NATURE JURIDIQUE DE L'ETABLISSEMENT

Bien que, depuis 1959, la R. T. F., puis en 1964, l'O. R. T. F. soient érigés en établissement public à caractère industriel et commercial, la situation juridique est mal définie et imparfaite. Sur le plan de l'organisation, c'est-à-dire du partage des responsabilités, il y a confusion entre administration, direction et gestion, et manque de clarté dans les attributions respectives du tuteur, du conseil d'administration et du directeur général.

De l'incohérence qui caractérise le statut de l'O. R. T. F. on trouve le reflet dans son régime financier et fiscal que nous examinerons plus loin.

En ce qui concerne la fiscalité, par exemple, l'O. R. T. F. paie certains impôts, il n'en acquitte pas d'autres et, sans aucun fondement juridique, doit faire au Trésor un versement qui est fixé d'une façon parfaitement arbitraire. Si, comme nous avons cru pouvoir le montrer, le caractère de service public, les contraintes, les obligations de mécénat l'emportent de beaucoup dans la situation de l'O. R. T. F. sur son caractère industriel et commercial, il est hors de doute que l'on devrait s'engager lors de l'élaboration du statut financier et fiscal, vers une réduction ou même une suppression des impôts, cette suppression étant précisément la contrepartie des contraintes de service public qui empêche l'O. R. T. F. d'avoir toute liberté d'allure dans la composition et la réalisation de ses programmes, comme aussi dans la recherche des ressources financières.

Donc, sur ce point fondamental, la commission entend que l'O. R. T. F. prenne véritablement la charge et les responsabilités que le statut de 1964 a prévues pour lui, ce qui implique évidemment que, par ailleurs, elle souhaiterait un allègement, voire une suppression des impôts qui ne serait justifiée en définitive que si l'activité de l'O. R. T. F. était parfaitement libre de toute contrainte.

Il semble que c'est dans cette voie que l'on devrait s'engager. En tout état de cause, une solution claire et logique serait de beaucoup préférable à la situation actuelle qui est absolument incohérente.

## DEUXIEME PARTIE

### L'O. R. T. F. et la société contemporaine.

L'autonomie de l'O. R. T. F. trouve ses limites légales dans des contrôles et, pour être pleinement efficace, elle doit permettre des relations très étroites entre cet établissement et les autres sources d'information, d'éducation, de culture et de distraction, relations qui constituent en une certaine mesure autant de restrictions à sa liberté d'action.

Les contrôles revêtent différentes formes politiques et administratives.

#### 1° LES RAISONS

Les raisons de ce contrôle en sont simples ; d'une part les ressources de l'O. R. T. F. sont, pour l'essentiel, des ressources publiques ou dérivées de biens produits avec ces ressources publiques ; d'autre part l'O. R. T. F. a des missions de service public définies par les dispositions de la loi du 27 juin 1964 (article premier), missions qui sont liées au développement intellectuel, économique et social dont l'Etat — Parlement et Gouvernement — est en définitive responsable. Enfin, sa nature juridique est également définie par les textes législatifs ; ce fut d'abord l'ordonnance du 4 février 1959 qui érigeait la R. T. F. en établissement public à caractère industriel et commercial, puis, en second lieu, la loi du 27 juin 1964 qui a doté l'Office autonome d'un conseil d'administration.

## 2° LES FORMES DU CONTRÔLE

Le contrôle est d'abord politique ; il est exercé par le Gouvernement et le Parlement. La tutelle gouvernementale par l'intermédiaire des Ministres de l'Information et de l'Economie et des Finances est si étroite — comme nous avons pu le voir au chapitre sur le *vote du statut* et le verron plus en détail à celui de *l'organisation* — que l'on hésite à maintenir le mot. Le système de contrôle gouvernemental imposé en 1964 par le Gouvernement est le plus proche qui soit d'un régime d'autorité directe, le plus éloigné qu'il se peut de la tutelle sur les actes.

## CHAPITRE PREMIER

### LES CONTROLES

#### SECTION I. — LE CONTROLE DU PARLEMENT

##### I. — Le contrôle annuel et budgétaire.

Jusqu'à l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959, relative à la Radiodiffusion-Télévision française, le Parlement avait le pouvoir de contrôler complètement et dans le détail les dépenses et les recettes de la R. T. F., service administratif de l'Etat, puisqu'il était amené à voter le budget de celle-ci, érigé en budget annexe, comme c'est aujourd'hui encore le cas, par exemple, des Postes et Télécommunications. Le Parlement, non seulement autorisait le recouvrement de la redevance, mais en fixait aussi le taux.

L'ordonnance de 1959 ayant institué la R. T. F. en établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, doté d'un budget autonome, réduisit considérablement les pouvoirs du Parlement. Désormais, celui-ci ne fut plus informé du fonctionnement de la R. T. F. que par un rapport annuel et sa compétence se trouva limitée à autoriser la perception de la redevance, le taux de cette dernière étant fixé par décret (ordonnance n° 58 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, art. 12 ; ordonnance du 4 février 1959, art. 10).

Les pouvoirs du Parlement furent précisés par l'article 14 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959) : « le recouvrement de la redevance est autorisé chaque année par la loi de finances, sur rapport d'un membre de chacune des Commissions des Finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat ayant les mêmes pouvoirs que les rapporteurs spéciaux. A cet effet, seront annexés au projet de loi de finances les résultats financiers de l'année précédente, l'état détaillé des comptes provisoires pour l'année en cours ainsi que le budget prévisionnel pour l'année suivante ». Cette disposition a été reprise dans l'article 3 de la loi n° 64-621 du 27 juin 1964 portant statut de l'O. R. T. F.

A la suite du vote de l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1960 (n° 60-859 du 13 août 1960), qui visait à interdire la mise en recouvrement de la redevance, lorsque son taux avait été modifié, après autorisation de sa perception par le Parlement, jusqu'à une approbation parlementaire donnée dans la plus prochaine loi de finances, le Gouvernement saisit le Conseil constitutionnel. Celui-ci déclara, par décision du 11 août 1960, ce texte non conforme à la Constitution et qualifia la redevance de taxe parafiscale.

Cette décision a mis fin aux incertitudes juridiques, sinon aux controverses. Taxe parafiscale, la redevance peut être établie par décret en Conseil d'Etat et sa perception doit être autorisée chaque année par la loi de finances, qui comporte en annexe un état des taxes de cette nature.

Il va sans dire que d'aussi strictes règles enlèvent beaucoup de portée au contrôle annuel et budgétaire du Parlement. Cette limitation est aggravée par le caractère beaucoup trop sommaire du document annexé au projet de loi de finances qui, en quelques pages comportant de larges blancs, prétend retracer les comptes et le budget de l'Office pour trois années.

Nous nous devons, à cet égard, de citer une note établie par la Cour des Comptes sur l'information imparfaite ainsi donnée au Parlement :

« Le budget prévisionnel de recettes et de dépenses comporte une brève nomenclature qui ne permet d'apprécier que sommairement la politique de l'Office. Dans le secteur de l'exploitation il n'est fait état que de trois postes de produits et de quatre postes de charges. En matière d'équipement, la ventilation est également limitée à deux postes de ressources et à trois catégories de dépenses. Les tableaux joints en annexe n'éclairent cette énumération que de manière imparfaite. Il est dans ces conditions extrêmement difficile d'apprécier les charges de fonctionnement par service ou catégorie d'activités, ainsi que la répartition des crédits par nature de dépenses et le volume des investissements par grandes opérations. Sur ce dernier point, il n'est pas possible d'opérer un rapprochement utile avec les prévisions du Plan.

« S'agissant des résultats financiers, l'information du Parlement pourrait être plus complète. Le document jusqu'à présent transmis est un compte administratif d'exécution budgétaire



établi par l'ordonnateur. La balance générale des comptes de l'agent comptable pourrait lui être jointe, ainsi que le bilan, le compte d'exploitation et le compte de pertes et profits qui devraient, en application du décret du 29 décembre 1962, constituer la comptabilité financière de cet établissement à caractère industriel et commercial ».

Un exemple illustrera cette situation. Alors que la loi prescrit de fournir un « état *détaillé* des comptes provisoires pour l'année en cours », le document communiqué au Parlement retrace ceux-ci en..., trois pages. Encore ne s'agit-il que d'une sèche énumération de rubriques et de chiffres groupés en trois tableaux.

Il semble inconcevable que le Parlement soit aussi insuffisamment informé de l'activité et des projets de l'O. R. T. F. car il s'agit d'un service public essentiel dans la vie de la nation.

A cet égard, l'argument selon lequel l'Office, établissement public à caractère industriel et commercial, n'a pas à faire contrôler son budget et ses comptes par le Parlement est tout à fait fallacieux. Puisque l'autorisation du Parlement est nécessaire chaque année au recouvrement de la redevance, cette autorisation implique *ipso facto* un droit de contrôle.

Il serait donc indispensable, à tout le moins, que les documents fournis au Parlement soient beaucoup plus détaillés, ne serait-ce que pour respecter le texte même de la loi qui impose de les fournir. Au moment où la Direction de l'O. R. T. F. est enfin parvenue à établir des comptes d'exploitation et de pertes et profits et un bilan, et alors qu'elle poursuit son effort pour mieux suivre et apprécier la gestion de l'Office, votre commission estime qu'un effort parallèle doit être entrepris pour améliorer la qualité et le contenu du document fourni annuellement au Parlement.

## II. — Le contrôle permanent sur la gestion de l'Office.

L'insuffisance du contrôle budgétaire annuel, comme l'importance de la mission et des dépenses de l'O. R. T. F. rendent plus nécessaire encore un efficace contrôle de la gestion financière par le Parlement, assisté de la Cour des Comptes, tel qu'il est prévu par l'article 47 de la Constitution.

Alors que l'ordonnance de 1959 (art. 7) instituait un comité chargé de suivre cette gestion, la loi de finances pour 1961 (n° 60-1384 du 23 décembre 1960) avait remplacé ce comité par « un conseil de surveillance chargé de suivre et d'apprécier, de façon permanente, le fonctionnement administratif, financier et technique de la R. T. F. ». Ce conseil comprenait obligatoirement une représentation du Parlement. Celle-ci avait été composée des rapporteurs généraux des Commissions des Finances des deux Assemblées, de quatre députés et de deux sénateurs, parmi lesquels devait figurer au moins un représentant de chacune des commissions chargées des Affaires culturelles à l'Assemblée Nationale et au Sénat (art. 70 de la loi de finances pour 1962, n° 61-1396 du 21 décembre 1961).

Les pouvoirs de ce Conseil étaient définis par l'article 53 de la loi de finances pour 1961 :

« Il donne notamment son avis sur tous les actes de l'établissement soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle. Il étudie pour avis toutes questions intéressant directement ou indirectement la R. T. F., qui lui sont soumises par le Ministre de l'Information ».

A ce Conseil, le statut de 1964 (art. 8) a substitué une représentation du Parlement :

« Le Ministre chargé de l'information est tenu de réunir auprès de lui, au moins une fois par trimestre, une représentation du Parlement comprenant, outre les rapporteur généraux des Commissions des Finances des deux Assemblées, quatre députés et deux sénateurs parmi lesquels figurera au moins un représentant de chacune des commissions chargées des affaires culturelles à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Ces parlementaires exercent leur mission dans les conditions prévues à l'article 164, paragraphe IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

Il n'est pas exagéré de dire que les pouvoirs et le statut même de cette institution sont beaucoup trop vagues et, par suite, insuffisants.

En effet, le Ministre de l'Information n'est tenu par ce texte qu'à une seule obligation : celle de réunir cette représentation *au moins une fois par trimestre*. Or, ainsi que M. Marcel Pellenc, Rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, et,

à ce titre, membre de droit de cette institution, l'a déclaré devant le Sénat (séance du 28 novembre 1967, *J. O.*, Débats, p. 1948, 2<sup>e</sup> colonne), cette périodicité n'est même pas respectée.

Au surplus, le Ministre chargé de l'Information étant maître de l'ordre du jour des réunions, la représentation du Parlement voit ainsi sa compétence limitée aux seuls points portés sur la convocation par le Ministre.

Il va de soi que les conditions actuelles de fonctionnement de cette institution enlèvent à ses travaux toute portée et toute efficacité.

Que faudrait-il pour que le contrôle du Parlement sur l'O. R. T. F. retrouve un degré plus en rapport avec l'importance de la mission et des dépenses de l'Office ?

Il serait d'abord nécessaire que la périodicité et l'ordre du jour des réunions ne relèvent plus du ministre, mais de la représentation elle-même. Il est, en effet, malaisément concevable que, s'agissant du contrôle d'un établissement public tel que l'O. R. T. F., le détenteur de la tutelle gouvernementale soit à ce point maître des conditions d'exercice du contrôle parlementaire, car exécutif et législatif doivent avoir des pouvoirs équilibrés s'agissant d'un tel contrôle.

Il serait également nécessaire que les membres de cette représentation aient la possibilité « de se documenter et de faire connaître l'avis du Parlement aux dirigeants de l'Office, d'informer le Parlement d'un façon permanente sur le fonctionnement et d'informer le ministre de tutelle sur ce que le Parlement désire voir effectuer dans l'exploitation de l'Office » (M. Pellenc, déclaration précitée). A cet égard encore, l'article 8, en faisant référence aux dispositions de l'article 164, paragraphe IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, indique une voie à suivre. En effet, l'article 164 précise les conditions dans lesquelles le contrôle parlementaire peut et doit s'exercer. D'une part, ce texte prescrit que la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques adresse chaque année au Parlement son rapport d'ensemble sur l'activité et les résultats des entreprises qu'elle contrôle.

Ses rapports particuliers sur ces entreprises sont tenus à la disposition des membres du Parlement désignés pour suivre

et apprécier la gestion des entreprises publiques, ce qui est bien le cas des membres de la représentation parlementaire auprès du ministre chargé de l'information.

Il y a lieu d'ajouter qu'en vertu de la loi qui l'a créée, cette commission « communique au Parlement tous renseignements que celui-ci pourrait être appelé à lui demander au sujet de la situation financière des entreprises » (loi n° 48-24 du 6 janvier 1948, art. 58). Malheureusement, nous le verrons un peu plus loin, l'O. R. T. F., pourtant devenu établissement public à caractère industriel et commercial dès 1959, n'a pas encore été soumis aux vérifications de cet organisme.

D'autre part, l'article 164 de l'ordonnance de 1958 précise que les parlementaires chargés du contrôle de la gestion d'entreprises publiques sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, de quelque nature que ce soit, relatifs au fonctionnement de ces entreprises.

On peut conclure de ce rappel qu'une application complète et sincère de ces dispositions de nature législative redonnerait déjà au contrôle parlementaire une étendue et une efficacité bien supérieures à ce qui existe en pratique actuellement.

### III. — Les commissions temporaires.

A l'égard du Gouvernement et des établissements publics placés sous l'autorité ou la tutelle de celui-ci, le Parlement dispose d'un droit de contrôle inhérent à sa nature même. Ce droit s'exerce en particulier par le moyen de Commissions d'enquête et de Commissions de contrôle.

Sous la III<sup>e</sup>, la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> République, le Parlement a effectivement constitué de telles commissions.

1° *Les Commissions d'enquête* ont pour but de recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et de soumettre des conclusions à l'Assemblée qui en a décidé la création ; ce sont des Commissions *ad hoc*, spéciale pour chaque affaire.

On peut citer, sous la III<sup>e</sup> République, la Commission d'enquête sur les événements du 6 février 1934, sous la IV<sup>e</sup> République, les Commissions sur le scandale du vin en 1948, les événements survenus en France de 1933 à 1945, l'affaire des généraux en 1950, l'affaire des piastres en 1953.

2° *Les Commissions de contrôle* (1) très différentes, sont formées pour examiner la gestion administrative, financière ou technique des services publics ou des entreprises nationalisées.

Elles ne sont ni nécessairement, ni moralement constituées à la suite de faits condamnables. Elles peuvent même être considérées comme un des modes les plus appropriés d'étude par le Parlement des conditions et de l'efficacité de l'action gouvernementale dans les domaines les plus importants de la vie de la Cité.

L'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, prévoit expressément Commissions d'enquête et Commissions de contrôle : elle en fixe les règles générales de fonctionnement.

« Les Commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées. Il ne peut être créé de Commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

« Les Commissions de contrôle sont formées pour examiner la gestion administrative, financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales en vue d'informer l'assemblée qui les a créées du résultat de leur examen.

« Les membres des Commissions d'enquête et des Commissions de contrôle sont désignés au scrutin majoritaire.

« Les Commissions d'enquête et les Commissions de contrôle ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission. »

---

(1) Le Sénat a déjà constitué plusieurs Commissions de contrôle : le 15 décembre 1960, il a créé une commission chargée d'examiner la gestion de la réunion des Théâtres lyriques nationaux ; plus récemment, il suivait sa Commission des Affaires culturelles en adoptant, le 21 avril 1966, une proposition de résolution tendant à la désignation d'une Commission de contrôle chargée d'examiner les problèmes d'orientation et de sélection dans le service public de l'enseignement.

Un rapport fut déposé par chacune de ces deux commissions et le Sénat, conformément aux dispositions de l'ordonnance de 1958 et à son Règlement, a décidé, par des votes spéciaux, de les publier. Le rapport de la Commission de contrôle sur l'enseignement donna lieu à un débat ouvert par le dépôt d'une question orale présentée par M. Gros, Président de la Commission des Affaires culturelles, qui avait présidé la Commission de contrôle durant les quatre mois de l'existence de cette dernière.

L'objet de ce rapport étant précisément de présenter au Sénat les conclusions d'une commission de contrôle, il semble superflu de s'étendre ici sur ce sujet. Ce sera précisément au Sénat de juger si de telles commissions et de tels travaux peuvent lui permettre d'exercer efficacement un droit de contrôle inhérent à la nature même du Parlement.

## SECTION II. — LE CONTROLE ADMINISTRATIF : ECONOMIQUE ET FINANCIER

Etablissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, l'O. R. T. F. « est soumis au contrôle économique et financier de l'Etat prévu pour les entreprises publiques nationales » (art. 7 de la loi de 1964).

Ce texte législatif, de caractère statutaire, est à la fois clair et logique en énonçant ce principe. Ses conséquences juridiques, telles qu'elles résultent du droit commun des entreprises publiques, sont les suivantes :

- 1° L'Office est soumis à la tutelle financière du Gouvernement ;
- 2° Le contrôle financier *a priori* doit être remplacé par un contrôle d'Etat *a posteriori*, sauf pour certaines dépenses particulièrement importantes ;
- 3° Doté d'un agent comptable, l'O. R. T. F. reste soumis au contrôle de la Cour des Comptes qui doit vérifier les comptes de ce comptable public comme ceux de tout autre ;
- 4° Etablissement public à caractère industriel et commercial, l'O. R. T. F. doit être soumis au contrôle de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques pour l'ensemble de sa gestion économique et financière.

Pour nous en tenir au plan strictement administratif, puisque la tutelle gouvernementale a été examinée précédemment, nous allons voir que la plupart de ces conséquences juridiques sont actuellement incorrectement appliquées.

### I. — Le contrôle d'Etat.

Si le budget de l'O. R. T. F., en raison du principe d'autonomie financière, ne doit plus, théoriquement, être soumis aux autorisations et aux contrôles que connaît le budget de l'Etat, un contrôle

réel doit néanmoins subsister sur la gestion financière. Tel est l'objet du contrôle d'Etat qui s'applique à l'O. R. T. F. comme aux autres établissements publics à caractère industriel et commercial.

Les pouvoirs du Contrôleur d'Etat auprès de l'O. R. T. F. sont larges. Ils ont été précisés par un arrêté du Ministre des Finances et des Affaires économiques du 31 juillet 1964 (*J. O.* du 15 août 1964, p. 7558). Ce fonctionnaire a une mission générale de contrôle de la gestion de l'établissement et la surveillance de toutes les opérations susceptibles d'avoir directement ou indirectement une répercussion économique ou financière.

Le contrôle d'Etat est en principe *a posteriori*, sauf pour certaines dépenses particulièrement importantes. En fait, l'arrêté de 1964, s'il contient des dispositions habituelles en matière d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat (entrée avec voix consultative aux séances du Conseil d'administration, examen des projets de budget et de comptes, droit de communication sur pièces et sur place, ...) donne également au Contrôleur d'Etat auprès de l'O. R. T. F. des pouvoirs excessifs en ce qui concerne les actes qui demeurent soumis au visa préalable de ce fonctionnaire de l'Administration des Finances. Certes, un certain contrôle *a priori* subsiste dans toutes les entreprises publiques. Aussi n'est-il pas exorbitant que, pour l'O. R. T. F., les décisions de répartition des crédits et les actes de portée générale intéressant le recrutement, la promotion, la rémunération, les indemnités et remboursements de frais et les conditions de travail des personnels permanents ou engagés pour une durée supérieure à quatre mois soient soumis au visa préalable du Contrôleur d'Etat.

Au contraire, il semble à votre commission excessif que ce contrôle *a priori* s'étende aux « décisions particulières portant sur le recrutement, la promotion de niveau et la position exceptionnelle des personnels permanents ou engagés pour une durée supérieure à quatre mois » ainsi qu'aux « actes d'engagement afférents aux opérations en capital, y compris les ordonnances les concernant ».

En effet, il n'est pas souhaitable qu'un établissement public à caractère industriel et commercial, dont le statut a précisément pour objectif une plus grande autonomie de gestion, voit sa politique du personnel contrôlée aussi étroitement au seul point de vue financier. L'argument invoqué par l'Administration des Finances est que les avantages que le statut apporte au personnel imposent un examen très attentif portant non seulement sur le respect des effectifs mais aussi sur celui des critères de recrutement et des

conditions de promotion de niveau. Cette justification ne semble pas décisive et l'on peut noter que les syndicats du personnel s'élèvent tous contre les excès du contrôle *a priori*.

Au surplus, il y a lieu de souligner que ce contrôle ne s'applique pas qu'aux personnels demeurés fonctionnaires — ce qui est normal — et au personnel statutaire, mais à tous les personnels qui sont engagés pour plus de quatre mois, ce qui englobe notamment les journalistes, les musiciens et les choristes.

Il est de même excessif que, pour les opérations en capital, le visa préalable soit nécessaire à la fois pour les actes d'engagement (pour assurer le respect du volume des autorisations de programme, opération par opération, tel qu'il est défini dans le budget de l'Office) et pour les ordonnances de paiement.

En ce qui concerne ces dernières, il faut rappeler que l'agent comptable de l'Office, responsable pécuniairement, peut aussi opposer un refus de paiement aux dépenses qu'il juge irrégulières. Ainsi les ordonnancements sont l'objet d'un double contrôle financier qui ne peut se justifier pour un établissement public à caractère industriel et commercial.

Le maintien de certaines règles du contrôle financier tel qu'il existait avant 1964 ne paraît pas justifié à votre commission sur les deux points concernant le personnel et les investissements qui viennent d'être analysés.

Pour en terminer avec le problème du contrôle d'Etat, notons encore que pour le reste du budget de fonctionnement, il n'existe aucun contrôle *a priori*. Dans la limite des crédits prévus au budget et de la répartition qui en est faite par la direction générale entre les divers gestionnaires, ceux-ci engagent leurs dépenses sans aucune intervention du Contrôleur d'Etat. L'Office dispose notamment d'une entière liberté pour l'établissement des devis d'émissions.

## II. — Le problème de la vérification des comptes.

Jusqu'en 1959, la R. T. F., service administratif, était normalement et sans restrictions soumise au contrôle de la Cour des Comptes. Devenue établissement public à caractère industriel et commercial par l'ordonnance de février 1959, confirmée par le statut de 1964, la R. T. F. puis l'O. R. T. F. auraient dû être



soumis au contrôle de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques instituée par la loi n° 48-24 du 6 janvier 1948.

Malheureusement, depuis plus de neuf ans maintenant, aucun arrêté des ministres des finances successifs n'est venu inscrire l'Office sur les rôles de cette commission.

Pourtant, comme celle-ci l'a noté dans son troisième rapport : « l'autorité ministérielle n'est investie dans l'espèce que d'un simple pouvoir déclaratif : il est impossible d'admettre que, par des retards prolongés dans la publication des arrêtés, elle fasse obstacle à l'action de la commission, dont elle ne saurait restreindre la compétence légale ».

Dans ces conditions, le contrôle demeure assuré par la seule Cour des Comptes, ce qui est anormal. En effet, la compétence de cette dernière doit désormais, en principe, se borner à vérifier les comptes de l'agent comptable de l'O. R. T. F., puisque celui-ci est un comptable public. Encore doit-on remarquer que cette vérification devrait sans doute se faire sur le vu du rapport et des conclusions de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

Pour le reste, l'ensemble de la gestion économique et financière de l'O. R. T. F. devrait, depuis plus de neuf ans, relever de la compétence de ladite commission, dont les pouvoirs de vérification et l'optique conviennent mieux à un établissement qui a été qualifié industriel et commercial.



## CHAPITRE II

### L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS

#### SECTION I. — LES EMISSIONS HORS DE LA FRANCE METROPOLITAINE

---

#### SOMMAIRE

---

	<u>Pages.</u>
I. — Emissions vers l'étranger.....	79
A. — Les insuffisances en matière d'émissions vers l'étranger.....	81
B. — Les causes de l'infériorité française.....	85
II. — Emissions vers les Départements et Territoires d'Outre-Mer.....	88

---

#### I. — EMISSIONS VERS L'ETRANGER

La loi du 27 juin 1964 ne prévoit pas d'une manière explicite une compétence, une mission particulière de l'O. R. T. F. en ce qui concerne l'action à l'étranger par la radiodiffusion et la télévision. L'Office se considère uniquement, en ce domaine, comme un prestataire de services pour le compte du Ministre des Affaires étrangères. C'est ce qui ressort d'ailleurs à l'examen de la convention passée le 5 avril 1966 (1) entre l'Office et le Quai d'Orsay.

---

(1) Texte en annexe 22.

La tentation était dès lors grande pour l'Office de dédaigner ce mode d'action et d'élaborer une théorie selon laquelle les recettes de l'Office provenant de l'usager métropolitain, les prestations qui ne lui sont pas destinées, donc les prestations qui s'effectuent hors frontières, doivent avoir un financement distinct de celles qui sont fournies en métropole.

Cependant, on peut concevoir que la redevance est la contrepartie non seulement d'un service rendu mais la condition mise par l'Etat à la réception pour des fins précises sur le territoire métropolitain des émissions diffusées sur les ondes et les canaux.

D'ailleurs le Conseil constitutionnel a refusé d'analyser la redevance « comme une rémunération pour services rendus » mais lui a attribué le caractère d'une taxe parafiscale (décision du 11 avril 1960, *Journal officiel* du 13 avril 1960, p. 7599).

Ce point concernant une éventuelle obligation de service public de l'O. R. T. F. n'a malheureusement pas été vu au moment du vote de la loi de 1964. On pouvait en effet très bien concevoir que ce dut être une des obligations de service public de l'O. R. T. F. de diffuser des émissions vers les pays étrangers, ce qui lui permettrait de participer ainsi à l'effort d'expansion culturelle de la France.

En fait les deux thèses peuvent se défendre. Mais, quelle que soit la position que l'on prenne sur le plan juridique, la situation actuelle démontre l'insuffisance manifeste de nos émissions vers l'étranger. Certes, le Ministère des Affaires étrangères accomplit un effort assez considérable par l'envoi d'émissions enregistrées, notamment par l'intermédiaire de l'Office de coopération radiophonique (O. C. O. R. A.) (1). Cet effort est cependant insuffisant et on conçoit très mal que le Gouvernement qui, par ailleurs, fait des dépenses très importantes en matière de coopération culturelle, technique et d'expansion linguistique, ne soutienne pas cette politique par des émissions beaucoup plus nombreuses à destination des pays francophones, des populations françaises disséminées dans le monde, et d'une façon générale, des pays étrangers.

*La commission a, sur ce point, pris une position très nette et réclame du Gouvernement qu'il inscrive en 1969 des crédits beaucoup plus importants.*

---

(1) Voir en annexe 24 précisions sur l'activité de l'O. C. O. R. A.

## A. — LES INSUFFISANCES EN MATIÈRE D'ÉMISSIONS VERS L'ÉTRANGER

Le tableau suivant illustre bien la situation d'infériorité de notre pays.

### LES EMISSIONS VERS L'ÉTRANGER

**Volumes hebdomadaires programmes (V. H. P.) et volumes hebdomadaires des temps d'antenne (V. H. F.) des émissions vers l'extérieur de la France et des différents pays étrangers.**

STATIONS	V. H. P. GLOBAL			V. H. F. GLOBAL			
	D'origine.	Saint-Relais.	Total.	D'origine.	Saint-Relais.	Total.	Nombre de langues.
R. F. A. ....							
1. D. W. ....	439	93	532	1.027	114	1.141	27
2. D. L. F. (OC + OM) ....	196	»	196	840	»	840	12
Dont langue allemande. ....	(168)	»	(168)	(812)	»	(812)	
Total R. F. A. ....	635	93	728	1.867	114	1.981	39
B. B. C. ....	»	»	663	»	»	2.320	40
V. O. A. ....	800	100	900	»	»	»	38
U. R. S. S. (OC + OM + OL) :							
1. Radio Moscou. ....	1.318	»	1.318	8.936	54	8.990	58
2. Stations régionales. ....	219	»	219	532	»	532	(10)
3. Autres stations. ....	108	»	108	833	»	833	»
Total U. R. S. S. ....	1.645	»	1.645	10.301	54	10.355	68
Dont langue russe. ....	»	»	495	»	»	3.564	»
R. A. I. Italie. ....	178	»	178	490	»	490	25
Le Caire (OC + OM) ....	631 h 10	»	631 h 10	1.458 h 15	»	1.458 h 15	35
Pékin ....	850	Albanie différé.	850	5.408 h 30	»	5.408 h 30	34
Suisse ....	349	Néant.	349	1.457	Néant.	1.457	8
Cuba ....	»	»	484 h 30	»	»	1.268 h 30	7
Japon ....	255 h 35	Néant.	255 h 35	675 h 45	Néant.	675 h 45	23
O. R. T. F. :							
(Allouis Issoudun) ....	262 h 40	(65)	262 h 40	534 h 20	220	754 h 20	13
En langue française. ....	150 h 15	»	»	370	Brazzav.	»	»
Albanie ....	»	»	192 h 30	»	»	301	14
Bulgarie ....	»	»	156	»	»	398	13
Tchécoslovaquie ....	»	»	168	»	»	560	11
R. D. A. ....	»	»	300	»	»	738	11

Ce tableau, où ne figure pas le continent américain (U. S. A., Canada et Amérique latine) montre le rang qu'occupe la France (754 heures par semaine) dans le domaine des émissions diffusées vers l'étranger : très loin derrière le Caire (1.458 heures).

Certes, il ne serait pas réaliste de comparer les possibilités de la France avec celles des trois grands : U. S. A., Union soviétique et Chine ; cependant il semble que la France pourrait égaler la Grande-Bretagne, les possibilités étant à peu près comparables, en prenant modèle sur le secteur « Overseas » qui fonctionne 2.300 heures par semaine avec 9 rubriques différentes touchant à peu près toutes les régions du monde et comportant trois informations quotidiennes de caractère politique. Le budget « Overseas » il est vrai, s'élève à 130 millions de francs tandis que le budget français correspondant est de 17 millions.

Les insuffisances sont particulièrement sensibles pour les émissions « ondes courtes ».

Ces émissions représentent chaque jour 17 h 30 de programmes en 15 langues et 43 h 30 de fréquence. Le Ministère des Affaires étrangères reconnaît que le résultat actuellement obtenu dans le domaine de la diffusion sur ondes courtes est loin d'être satisfaisant.

*Dans ce domaine, les dirigeants de l'Office constatent que l'utilisation des installations correspond seulement à 20 ou 22 % des possibilités techniques de l'Office.*

Cet équipement dont le rayon d'action est limité (l'Asie et l'Océanie notamment ne sont pas touchées) n'est cependant pas négligeable lorsqu'il est utilisé à plein rendement. L'opération « Rose des Vents » qui s'est déroulée du 20 au 30 novembre 1964 avait pour but d'en mesurer la valeur et les constatations faites par plus de 40.000 auditeurs-reporters ont fait apparaître que les moyens techniques de l'Office en ondes courtes étaient efficaces. On peut dire que pendant cette période il y eut vraiment, à travers le monde, une présence de la France par la radiodiffusion. Les mêmes conclusions s'imposèrent lorsque l'expérience fut reprise, à l'occasion de deux voyages du Chef de l'Etat.

Mais l'effort d'utilisation optimale de l'équipement actuel ne fut pas poursuivi. Bien plus, depuis l'expérience « Rose des Vents », la durée des émissions a été réduite.

Le dépérissement n'est pas sans conséquence. Notre réseau n'étant utilisé qu'à 20 % de ses moyens, d'autres Etats prennent

la place que la France n'occupe pas : il va de soi que la propagande radiophonique de ces « squatters » n'est en aucune mesure complémentaire de la nôtre : la Chine qui utilise notre réseau se livre actuellement dans nos départements d'Amérique à une propagande subversive.

Pour éviter une complète spoliation, l'O. R. T. F. se trouve contraint d'utiliser de son propre chef les équipements ondes courtes jusqu'à concurrence de 40 % de leur capacité.

Comment s'effectue cette utilisation ? « A blanc ? » a demandé l'un des commissaires de la Commission de Contrôle. Non, fut la réponse, avec les programmes de France-Inter !

L'on retiendra que l'O. R. T. F. contraint, pour lutter contre les empiétements étrangers, à un effort non rémunéré d'une durée égale aux émissions donnant lieu à remboursement par le Ministère trouve naturel, au lieu d'agir dans le sens de la mission « Affaires étrangères », de diffuser musique légère et chansons.

Le véritable et plus immédiat problème est sans aucun doute celui du *fonctionnement à leur pleine capacité des installations existantes* mais il ne faut pas négliger cependant celui des *équipements*. Dans ce domaine aussi, que ce soit pour la modernisation des installations existantes ou pour la création de stations-relais nouvelles, un effort sérieux devrait être fait.

Les émetteurs sur ondes courtes d'Allouis-Issoudun sont pour la plupart de type ancien. Le centre d'Allouis, construit en 1936, comporte 4 émetteurs sur ondes courtes ; celui d'Issoudun, 16. Il apparaît que dans l'éventualité d'une augmentation des temps d'émissions ces installations devront être modernisées ou remplacées par de nouvelles plus économiques. Les installations actuellement utilisées ont été financées par l'Office, les Affaires étrangères ne supportant que les charges d'amortissement dont il est tenu compte pour le calcul du prix de remboursement des services rendus. La redevance pour une heure d'émission est de 280 F, amortissement et énergie compris. Ce prix nous paraît modique et ne justifie en rien la brièveté des émissions à destination de l'étranger. Une relativement faible augmentation des crédits permettrait un renforcement de notre action par la radiodiffusion.

L'extension de l'activité de l'Office dans certaines parties du monde est subordonnée à la construction de stations-relais. Bien

que la construction de trois stations-relais, à Djibouti, Nouméa et en Guyane fût inscrite en annexe du V<sup>e</sup> Plan, aucun crédit n'a été prévu.

Le montant des investissements nécessaires était évalué à 230 millions de francs, chiffre sans doute élevé, mais aussi longtemps que nous n'aurons pas ces relais, il sera impossible dans les conditions techniques actuelles d'atteindre l'Extrême-Orient depuis les installations métropolitaines.

A ces constatations si peu encourageantes, il est parfois opposé un argument d'espérance : la radio-télévision est en voie de mutation et le satellite de demain permettra à notre pays de prendre sa place internationale. Pourquoi s'obstiner, dès lors, à entretenir, accroître ou améliorer un équipement condamné à la désuétude et à la disparition alors que bientôt la formule du satellite permettra de combler le retard et de se hausser à la pointe des techniques des plus modernes ?

Pourtant, les nations qui possèdent déjà des satellites poursuivent leur effort de développement et d'amélioration de leurs équipements classiques, confirmant ainsi la complémentarité des deux formules au moins pour une durée encore imprévisible.

D'autre part, les techniciens consultés reconnaissent l'impossibilité où ils sont de prévoir une date pour le lancement d'un satellite français.

Or, il faut rappeler qu'aux termes d'une convention internationale dont la France est signataire, un préavis d'un an doit être observé avant le lancement et que les limites de saturation de l'orbite seraient atteintes et donc les possibilités d'émission épuisées avec soixante-douze satellites environ.

La nécessité d'une coopération internationale dans le domaine des télécommunications par satellites, en effet, résulte d'impératifs politiques évidents, mais aussi techniques. Les satellites de télécommunications font usage d'une ressource naturelle, unique et précieuse, le spectre de fréquences électromagnétiques que l'Union internationale des télécommunications administre comme un bien international. Chaque véhicule est placé en un point de la ceinture équatoriale ; compte tenu d'un espacement minimal indispensable pour éviter les interférences, le nombre des satellites est limité.



Il est vrai que l'espoir peut se reporter, non plus sur un satellite français, mais sur le **satellite européen, dont la définition même exclut une utilisation purement nationale** et dont l'avenir se trouve, sinon compromis, du moins retardé par les défections britannique et italienne. La Grande-Bretagne vient de refuser (avril 1968) de poursuivre sa contribution à l'E. L. D. O. (Organisation européenne pour le développement de lanceur de satellites) après 1971, et l'Italie a refusé de payer le supplément de crédit demandé par l'E. S. R. O. (Organisation européenne de recherche spatiale).

#### B. — CAUSES DE L'INFÉRIORITÉ FRANÇAISE

Il est bien certain que la cause principale de l'infériorité de notre pays tient au fait que *les crédits sont nettement insuffisants*. Le Ministère des Affaires étrangères l'admet volontiers. L'évolution du budget de l'action à l'étranger par la radiodiffusion et la télévision est indiquée dans le tableau suivant :

1962 .....	32.369.445 F.
1963 .....	32.200.000
1967 .....	46.500.000

Les trois quarts de ces crédits sont gérés par la *Direction générale des relations culturelles* (D. G. R. C.), le reliquat étant affecté à la direction des services de presse et d'information.

La D. G. R. C. a, dans sa compétence, la production et la distribution des programmes enregistrés de radiodiffusion et de télévision ainsi que le financement de l'émetteur français de radio-Brazzaville et de certains bureaux de l'O. R. T. F. à l'étranger. La direction des services de presse et d'information est chargée de tout ce qui concerne la radiodiffusion sur ondes courtes vers l'étranger.

Actuellement, sur les 46.500.000 F, 11,7 millions sont affectés aux émissions sur ondes courtes dont 4,5 pour les frais techniques de diffusion. *7,2 millions de francs seulement sont donc consacrés à la réalisation des programmes.*

Les crédits consacrés aux émissions sur ondes courtes sont nettement insuffisants. A titre de comparaison, l'expérience « Rose des vents » qui a duré six jours, a coûté 300.000 F.

La principale partie des crédits consacrés à l'action dans les pays étrangers par la radiodiffusion et la télévision est réservée aux émissions préalablement enregistrées.

Les crédits relatifs à la D. G. R. C. sont les suivants :

1963 .....	20 millions
1967 .....	35 millions
(soit 80 % d'augmentation).	

Dont émissions enregistrées :

Télévision :

1963 .....	3.800.000 F.
1967 .....	15.200.000 F.

Radiodiffusion :

1963 .....	5.400.000 F.
1967 .....	7.680.000 F.

Les programmes enregistrés envoyés sur le conseil des Affaires étrangères représentent, pour la radiodiffusion, 30.000 heures ; pour la télévision, 5.000 heures. A cela s'ajoutent 3.000 heures de radiodiffusion et 400 heures de télévision au titre des envois faits dans le cadre des échanges entre organismes de radio-télévision.

*Les chiffres expriment un déséquilibre entre l'action par l'envoi de programmes enregistrés et par des émissions directes. Ils traduisent la volonté délibérée du Gouvernement de préférer cette forme-là à celle-ci.*

Selon le Gouvernement, ce choix a été fait pour des raisons d'efficacité immédiate et pour tenir compte aussi de nombreuses demandes émanant de pays étrangers. Il est certain qu'une action culturelle ne sera efficace que si elle peut se déployer sur une période assez longue.

Mais, à l'opposé, on peut remarquer que les émissions préalablement enregistrées n'ont pas les qualités vivantes de l'émission directe ; certains destinataires des premières ne respectent pas toujours les règles, oubliant de les projeter ou allant même jusqu'à utiliser le support matériel technique de l'émission pour lui substituer un autre enregistrement.

Sur ces crédits le Ministère des Affaires étrangères participe aux dépenses de certains bureaux de l'O. R. T. F. à l'étranger selon la répartition suivante :

**Montant de l'ensemble des dépenses des bureaux à l'étranger pour 1967  
et pourcentages de participation du ministère des affaires étrangères.**

(Direction générale des relations culturelles.)

BUREAUX	DEPENSES totales.	POURCENTAGES D. G. R. C. (En francs.)
Bonn .....	234.518	»
Londres .....	257.814	»
Rome .....	84.092	»
Moscou .....	300.969	»
Athènes .....	21.310	85
Alger .....	196.615	85
Brazzaville .....	2.465.900	100
Beyrouth .....	648.716	73
Rabat .....	127.479	75
Tunis .....	216.250	100
Jérusalem .....	21.221	67
Ankara .....	11.051	67
New York .....	1.361.000	»
Montréal .....	188.212	»
Rio .....	179.693	»
Tokyo .....	458.118	17
Phnom-Penh .....	501.768	95
Saigon .....	63.525	100
<b>Total .....</b>	<b>7.338.251</b>	

Le montant total de la participation du Ministère des Affaires étrangères aux dépenses d'équipement et de fonctionnement des bureaux de l'O. R. T. F. à l'étranger, y compris les frais généraux de l'Office et les dépenses afférentes au personnel commun de la Direction des relations extérieures, se monte pour l'année 1967 à la somme de 5.943.548 F.

\*  
\* \*

Sans aucun doute, une amélioration de la situation en ce qui concerne l'action à l'étranger par la radiodiffusion et la télévision ne pourra résulter que d'une augmentation substantielle des crédits qui leur sont consacrés et principalement pour les émissions diffusées sur ondes courtes, car on ne peut songer à réduire la part consacrée aux programmes enregistrés distribués par la D. G. R. C.

Le Ministère des Affaires étrangères en est conscient : il aurait proposé l'adoption d'un programme complémentaire s'étendant sur trois ans et devant permettre en 1969 l'émission à partir des émetteurs métropolitains de 315 heures de fréquence-jour au lieu de 42 heures en 1966, pour un coût de 43 millions de francs au lieu de 11.700.000 F, deux tiers étant consacrés aux dépenses techniques. Un tel résultat placerait la France au niveau actuel de la Grande-Bretagne qui occupe le quatrième rang mondial, alors que nous sommes au dix-septième.

Cette mise en œuvre a été approuvée par les différents ministères intéressés, mais ce programme, faute de crédits nécessaires, n'a pu encore être mis à exécution.

## II. — EMISSIONS VERS LES DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Administrativement les émissions relèvent de la Délégation aux stations régionales, rattachée à la Direction générale de l'O. R. T. F.

Leur financement n'a plus pour source la subvention versée hier encore par le Ministère des Départements et Territoires d'Outre-Mer, la notion juridique départementale s'étant enfin imposée budgétairement.

C'est donc la redevance qui, en principe, constitue la recette principale, bien que :

- d'une part, son recouvrement soit souvent aléatoire ;
- d'autre part, ces stations régionales se livrent à la publicité de marque.

L'infrastructure se compose de neuf émetteurs locaux situés à Djibouti, Fort-de-France, Saint-Denis-de-la-Réunion, Nouméa, Saint-Pierre et Miquelon, Papeete, Arnouville (Guadeloupe), Cayenne (Guyane), Pamanzi (Comores). Ces émetteurs régionaux assurent des émissions particulières aux régions qu'ils couvrent mais de Paris l'O. R. T. F. émet directement pour ces territoires dans cinq sortes d'émissions :

a) Emissions toutes directions : de 10 h 30 à 12 h 45 G. M. T. tous les jours, ce qui donne, selon les territoires, des variations d'heures d'écoute de réception de 12 heures. Dans certains cas

l'émission est reçue à 3 ou 4 heures du matin ce qui est évidemment une heure d'écoute particulièrement favorable ! De plus, dans cette émission polyvalente, toutes directions, de deux heures un quart, il y a une heure de programme de France-Inter.

b) Emissions vers la Réunion, Comores, Djibouti : de 15 heures à 16 heures G. M. T. dont 20 minutes de France-Inter.

c) Emissions vers les Antilles, la Guyane, la Réunion, les Comores, Djibouti, Saint-Pierre et Miquelon, Kerguelen : de 20 h à 20 h 30 G. M. T. dont 20 minutes de France-Inter.

d) Emissions vers la Réunion uniquement de 7 h à 7 h 30 G. M. T., dont un quart d'heure de France-Inter.

e) Emissions vers Tahiti, Nouméa, la Réunion, etc. : de 7 heures à 8 h 30 G. M. T. dont une demi-heure de France-Inter.

Au total 5 h 45 d'émissions quotidiennes au lieu de 12 h 45 en 1947, sur lesquelles 2 h 05 de France-Inter.

## SECTION II. — L'INFORMATION

---

### SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>I. — Le principe d'autonomie.....</b>	<b>96</b>
A. — L'indépendance des organes de direction vis-à-vis des pouvoirs.....	101
B. — L'autonomie à l'intérieur de l'Office.....	108
C. — Les conditions matérielles de l'autonomie.....	116
<b>II. — Le principe de pluralité.....</b>	<b>117</b>
A. — L'information brute : choix et hiérarchie.....	120
B. — L'information commentée : pluralisme des expressions.....	126
C. — Contrôle et droit de réponse.....	129

---

Dans l'énumération des missions confiées à l'O. R. T. F., la loi portant statut de l'Office se réfère en premier lieu à la satisfaction du « besoin d'information » du public.

Nul ne peut contester en effet que si la mission d'information n'y était incluse le statut de l'O. R. T. F. ne serait pas ce qu'il est et l'Office perdrait une part notable du caractère « stratégique » que tout le monde lui reconnaît.

\*  
\* \* \*

Il est vrai que c'est dans le monde de l'information, plus que partout ailleurs, que la radio et la télévision ont apporté les bouleversements les plus sensibles. Les progrès dont ont bénéficié les techniques d'information n'ont fait d'ailleurs qu'accuser davantage l'opposition entre la mission d'information et celle de culture de l'Office.

Par sa nature même, l'information exige de celui qui la transmet une attitude intellectuelle faite de dépouillement, d'impartialité qui n'existe pas en matière culturelle. La culture, au contraire, parce qu'elle exige une adhésion intellectuelle de celui qui la reçoit, implique un choix. Elle ne se conçoit que si elle s'inscrit dans une continuité intellectuelle qui ne peut être que personnelle. L'information, au contraire, surtout si elle porte sur l'actualité, se conçoit en dehors de tout lien avec un patrimoine intellectuel acquis. Entre la formation de l'esprit et la « livraison » de données éparses, l'O. R. T. F. est tenu de maintenir un équilibre subtil. On est même fondé à se demander si un organisme unique peut s'acquitter de deux séries de tâches aussi antinomiques ? En fait, l'opposition que nous venons de souligner se résoud à un niveau supérieur de l'information. Une parenté incontestable donnée par une finalité commune : connaître, lie étroitement culture et information entendues en un certain sens.

Il est difficile de définir le mot culture ; toute définition semble trop étroite ou trop large, trop subjective ou désincarnée. Mais ne peut-on pas dire qu'elle est ce qui permet à l'homme de se situer dans le temps, dans l'espace, dans la société et en lui-même. A ce titre, l'information, à condition qu'elle ne soit pas mensongère, est une des voies de la culture, puisqu'elle donne à l'individu les éléments de connaissance indispensables à sa situation. Les deux fonctions de l'Office peuvent donc être étroitement reliées, même si parfois se manifeste une opposition entre elles selon les formes qui leur sont données.

\*  
\* \*

Mais, dépouillée de toute signification culturelle, la notion d'information renferme par elle-même une ambiguïté plus fondamentale encore. Littré en donne la définition suivante : « Action de donner une forme ; instruction à laquelle on procède pour la recherche de la constatation d'un crime ou délit ; action de prendre des renseignements ». En jumelant l'idée d'un modelage et celle de la quête de renseignements, la langue française jette un trouble fâcheux sur les possibilités de réaliser une information objective.

La déformation du réel n'est-elle pas inéluctable ? N'est-il pas difficile de donner d'un fait une image exacte de ce qui est ?

\*  
\* \*

Le bouleversement apporté dans le domaine de l'information par le progrès technique et scientifique a provoqué une mutation permanente qui affecte l'information elle-même, « l'informé » et l'informateur.

Le progrès technique a, tout d'abord, contribué à modifier les conditions mêmes de l'information.

Dans le monde moderne — sans faire référence à la révolution même de l'informatique — l'information est chaque jour plus riche, plus universelle, plus diverse : aucun secteur politique, économique, culturel, social, scientifique, etc... ne lui échappe. Tout événement, tout fait, toute réalité devient ou est susceptible de devenir « information » et, à ce titre, digne de diffusion. Victoire sportive, découverte scientifique, catastrophe, heureux événements dans le monde du cinéma ... tout est « couvert » — selon l'expression consacrée par la presse. Rien ne peut plus arrêter cette inflation de « nouvelles », pas même le caractère de plus en plus technique et ardu de la matière : un taux de croissance économique, le lancement de satellites, faits pourtant indissociables de connaissances scientifiques supérieures, sont la proie du journalisme au même titre qu'un banal fait divers. Parallèlement, l'information devient de plus en plus « présente ». Un simple numéro de téléphone sur un cadran et le bulletin des informations téléphonées nous est communiqué (INF. 1). L'O. R. T. F. projette de lancer une chaîne Radio, émettant 24 heures sans interruption et uniquement consacrée aux informations.

Parce qu'elle est plus pressante et plus présente, l'information nous semble aujourd'hui plus agissante : hier c'était l'éditorialiste politique qui « faisait » le ministre, ou le commentaire qui provoquait les paniques boursières. Aujourd'hui, plus encore, l'œil de la caméra excite les manifestants, la diffusion de communiqués mobilise les foules, arrête les hostilités, aide ou paralyse un gouvernement.

En période de tension, toute information — mouvement de troupes, mesures de sécurité décidées par le Gouvernement, déclaration d'un leader, appel à manifester — peut avoir des conséquences incalculables sur le cours des événements. On peut même dire que dans une certaine mesure, le « transistor » crée l'événement en contribuant à généraliser un phénomène local.

La radiodiffusion et la télévision jouent de plus en plus, dans notre monde moderne, un rôle politique de premier plan qui modifie



et bouleverse les données traditionnelles de nos régimes libéraux et parlementaires. En atteignant un large public, elles sont un moyen d'action profonde sur l'opinion publique.

La conjugaison de l'image et du son confère à l'information par la télévision une apparence de plus grande véracité. Le contact visuel recrée l'événement et amène le public à croire plus aveuglément encore à cette énorme foire aux illusions que constitue tout moyen de diffusion.

Enfin, est-il besoin d'ajouter que les modes d'expression et la nature même des faits que l'on choisit de relater contribuent à donner à l'information une vocation « catastrophique » ? La volonté de faire sensation, le goût du drame, qui s'expriment à longueur d'année sur les ondes ou dans les colonnes des journaux, ne sont pas sans effet — qu'elles les provoquent ou les entretiennent — sur les explosions de violence qui ensanglantent notre monde et nous les rendent étonnamment présentes, créant ainsi un climat d'insécurité. Les peuples heureux, les peuples sans histoire n'intéressent pas les reporters. Le monde extérieur, vu de l'écran, se révèle ainsi sans cesse plus inhospitalier, plus troublé, plus incertain. Aux visions apocalyptiques extérieures, l'O. R. T. F. oppose habilement et d'ordinaire la description lénifiante de nos difficultés intérieures, quand elle ne les passe pas sous silence. C'est un procédé efficace de gouvernement par l'image...

Le progrès, en diminuant le coût des moyens de diffusion et de transmission, a élargi le champ d'action géographique et social des moyens d'information.

La faim de nouvelles, entretenue d'ailleurs habilement, donne à chacun l'illusion et le désir de vivre au rythme du monde et de participer à son mouvement.

Chacun se sensibilise et s'intéresse à des domaines nouveaux, qui le laissaient indifférent il y a encore quelques années, qu'il s'agisse d'art, de sport et même de politique. Les performances sportives de M. Poulidor..., et l'évolution de l'anticyclone des Açores, les matches de hockey sur glace... passionnent les Français d'une façon ou d'une autre. La défaite de l'équipe de France de rugby devient un drame national... une conférence internationale prend l'apparence d'une compétition sportive.

Fort heureusement, en réponse à une accumulation considérable de faits, un processus de sélection s'opère chez le lecteur d'un journal, chez l'auditeur ou le téléspectateur. A l'oubli rapide

des événements sensationnels, s'ajoute une altération progressive de la faculté d'émerveillement. Rural ou citadin, il bénéficie du même spectacle. Certains assimileront cette évolution à une plus grande exigence de qualité. D'autres, au contraire, constatent qu'il ne s'agit que d'une boulimie, une faim insatiable de renseignements ou de connaissances qui exclut, par elle-même, tout esprit critique, toute sélection, tout réel esprit de recherche.

Les courroies de transmission que sont les moyens d'information ne pouvaient manquer d'être modifiés eux-mêmes par le progrès technique. La rotative avait ébranlé le monde de la gazette ; l'apparition de la radiodiffusion a démantelé le règne de la presse écrite.

La télévision elle-même, dans laquelle l'image a plus de force de persuasion, plus de « présence » que le mot prononcé, modifie fondamentalement les données du problème des ondes. La télévision peut se faire divertissement, foyer de culture, arme du Gouvernement et source d'information. Mais, tout au moins dans l'immédiat, les impératifs d'ordre technique l'empêchent de « coller à l'événement » comme peut le faire la radio moins tributaire de lourds équipements. Elle risque elle-même d'être bouleversée, dans ses formes et son état actuel, par l'utilisation des satellites.

Il était inévitable que la presse à grand tirage ne ressemble pas par son contenu aux quelques almanachs à tirage limité. Craignant de mécontenter son public, elle se consacre plus à l'information générale et « désengagée », sauf en période de crise, qu'aux controverses idéologiques. Les ondes et les canaux eux-mêmes tendent à se spécialiser. Certains ne parlent-ils pas d'une chaîne de radiodiffusion entièrement consacrée à l'information ?

\*  
\* \*

L'universalité du public, le décloisonnement de notre société, les révolutions techniques, actuelles et à venir, et, plus encore, la valeur « stratégique » des moyens audio-visuels devraient amener tout régime politique à la recherche systématique de l'impartialité de l'information.

L'homme d'aujourd'hui, nous l'avons vu, éprouve un besoin grandissant d'être renseigné. L'information objective devient pour lui une valeur et un moyen d'action. Sur le plan personnel et moral,

elle est moyen de culture et de liberté. Sur le plan politique, tout autant, elle est indissociable des régimes modernes. Le citoyen appelé à se prononcer ne peut se déterminer qu'en fonction de certains choix où le rôle de l'information est prépondérant.

*L'objectivité de l'information devient ainsi, dans nos sociétés complexes, la condition du dialogue entre les différentes forces sociales et la base de la participation.*

Chance de l'opposition, elle est aussi une arme de gouvernement. C'est M. Michel Debré qui écrit, non sans humour, le 5 janvier 1966, dans *La Nation* : « Ouvrir les écrans et les ondes aux opinions les plus diverses, c'est-à-dire les plus opposées aux conceptions gouvernementales, peut servir la cause du Gouvernement et de l'Etat. Quand un dossier est bon, mieux vaut l'exposer en combattant les critiques que par un discours magistral ».

Si tout moyen de communication évolue vers une libéralisation croissante, la radio et la télévision plus encore doivent suivre ce mouvement.

Ainsi, la mise en œuvre d'une « politique de l'information » digne de ce nom suppose que l'information soit exacte, complète, impartiale, objective.

Pour tendre à l'objectivité, c'est moins du côté de « l'événement » que de celui de l'organisme d'information qu'il faut orienter nos efforts. En effet, seul un organisme d'information *autonome vis-à-vis des pouvoirs* et « *point de convergence* » des diverses tendances de l'opinion, peut être impartial.

L'O. R. T. F. deviendrait ainsi l'affaire de tous car il ne dépendrait alors de personne : le *principe d'autonomie* qui doit présider à son organisation interne trouve son prolongement indispensable dans le *principe de pluralité* qui doit animer la recherche des sources et permettre de définir les conditions d'expression.

## I. — LE PRINCIPE D'AUTONOMIE

La qualité de l'information dépend, en grande partie, de l'organisme qui l'émet et du « traitement » qu'elle subit.

Si le souci d'une information honnête conduit à se référer au principe de pluralité, le seul moyen de respecter ce dernier consiste à doter l'O. R. T. F. d'une véritable autonomie afin que son indépendance et sa compétence ne puissent être mises en doute.

Les principales critiques qui peuvent être faites à l'information de la radiodiffusion et de la télévision reviennent, en fait, à dénoncer la mainmise du Gouvernement. Dans l'esprit du public, une véritable confusion s'est instaurée entre ce Gouvernement et l'O. R. T. F., qui ruine finalement tous les efforts entrepris et empêche toute confiance. C'est une séparation tranchée qu'il convient d'opérer entre l'O. R. T. F. et l'Etat, afin d'établir les conditions fondamentales de la confiance.

Que peut et doit être l'autonomie dans le domaine de l'information ? Sans examiner les aspects juridiques du problème, on peut le définir par une absence de subordination, tant vis-à-vis des puissances privées que des pouvoirs publics.

La recherche de l'indépendance doit se poursuivre à l'égard des puissances privées aussi bien qu'en face des pouvoirs de l'Etat. Le monopole des ondes, au profit d'un établissement public, peut ainsi se justifier par le souci d'éviter une mainmise des puissances d'argent sur les moyens audiovisuels. Aucun régime ne peut abandonner totalement à l'initiative privée la création et le fonctionnement de tels services si du moins la multiplicité des stations commerciales, comme aux Etats-Unis, ne rétablit pas grâce à la pluralité, les conditions de l'objectivité. Dans les pays de faibles dimensions, disposant d'un très petit nombre de fréquences et de canaux, le développement extraordinaire de la radiodiffusion et de la télévision ne pouvait laisser les pouvoirs publics insensibles. Presque partout naquit l'idée d'un service public, presque partout se créa un réseau public. En même temps, se posait le problème des rapports entre monopole et autonomie. Le rôle d'information de ces nouveaux moyens de communications de masse ne pouvait évidemment qu'aiguiser plus encore les difficultés.

Mais, ainsi que l'écrit le professeur Debbasch, « il reste qu'étant donné la nécessité de l'intervention, il est plus facile d'assurer la subordination au gouvernement que l'indépendance ».

C'est sans doute pour cette raison que, depuis sa création, la radiodiffusion est à la recherche d'un statut et que se multiplient projets et propositions.

L'indépendance a été recherchée en France dans l'emploi de la formule d'*établissement public*. C'est, on le sait, une notion juridique qui a pour objet de concilier le souci d'une souhaitable autonomie avec la nécessaire soumission à l'intérêt général. Lors du vote de la loi du 27 juin 1964, les promesses d'autonomie, les affirmations d'intentions libérales ne manquèrent pas et l'indépendance de l'Office, spécialement en matière d'information, fut énoncé comme un principe fondamental. Mais les faits démentiront ces promesses.

La mise en application du nouveau statut n'apporta durant la première année aucun changement pour tout ce qui concerne l'objectivité de l'information.

La « dépolitisation » promise par le Gouvernement lors des débats parlementaires était pour le moins peu visible et les consignes du pouvoir, loin de diminuer, semblèrent plutôt s'accroître.

C'est ainsi, par exemple, qu'à l'occasion des élections municipales de mars 1965 le S. L. I. I. (1) s'efforça d'apporter la démonstration de son utilité. Un effort particulier de reportages était effectué au bénéfice de municipalités dirigées par des hommes de la majorité. D'autres, au contraire, devaient être strictement ignorées pendant les mois de février et mars.

Les personnalités politiques proches du pouvoir bénéficiaient d'un régime de faveur : on les mettait systématiquement en valeur. Un exemple parmi tant d'autres : sur la première chaîne de télévision, le jeudi 11 mars 1965, à 19 h 25, au cours des actualités régionales de l'Ile-de-France, un parlementaire de la majorité est interrogé sur l'aménagement de la région parisienne. A 20 h 10, le Secrétaire général de la Marine marchande fait l'objet d'une interview ; enfin, à 20 h 30, une émission sur l'Indochine est présentée par une personnalité politique. Le présentateur oubliait seulement de préciser que ces trois personnes étaient candidates trois jours plus tard aux élections municipales dans les rangs de la majorité.

---

(1) Service de liaisons interministérielles pour l'information.

C'est à l'occasion d'un débat organisé sur l'attitude de l'O. R. T. F. lors de ces élections que fut tentée l'ébauche d'une nouvelle théorie : celle du rôle équilibrant de l'Office.

L'application de cette théorie devait favoriser certaines personnalités politiques dans les régions où une presse bénéficiant d'un quasi-monopole les ignore. On voit immédiatement les dangers où peut mener une telle doctrine qui risque de justifier toute inégalité de traitement sur les écrans.

A différentes reprises, l'on a tenté de transposer cette théorie sur le plan national. Nous avons parfois entendu affirmer que, puisque dans sa très grande majorité, la presse française était hostile au Gouvernement et au régime, il était de bonne justice que la radio et la télévision fassent un équitable contrepoids.

Il y a au départ de cette pétition de principe une affirmation totalement inexacte. Si, en effet, l'on totalise le chiffre des tirages des grands quotidiens de la région parisienne, du Nord, de l'Ouest, de l'Est et du Sud-Ouest, il est erroné de soutenir que l'ensemble de la presse soit systématiquement hostile au Gouvernement, au pouvoir. Une étude objective permet à votre rapporteur d'affirmer qu'il n'en est rien. Cette croyance est pourtant répandue même en haut lieu. Le Président de la République lui-même, sans doute mal informé par des rapporteurs tendancieux, interviewé le 15 décembre 1965 par M. Michel Droit, n'hésitait pas à affirmer : « presque toute la presse m'est hostile et je ne l'en empêche pas ».

Cette théorie du rôle équilibrant est insoutenable. En fait, elle repose sur un postulat inexact. En logique, elle devrait conduire l'O. R. T. F. à donner une position privilégiée à l'opposition dans un grand nombre de régions où la presse la dessert, et même sur le plan national.

En droit, elle est insoutenable. Un organe d'information bénéficiant d'un statut de service public ne peut être respecté que s'il est impartial. Il n'a pas, dans l'importance qu'il donne à une nouvelle, dans la place qu'il consacre à un courant d'idées, à une personnalité, à tenir compte de l'attitude prise sur ces mêmes sujets par tel organe de la presse écrite.

Notons, cependant, que les derniers ministres de l'Information ne semblent pas avoir tenté une nouvelle justification de cette théorie.

En revanche, l'approche des élections présidentielles fut marquée incontestablement par une série d'interventions tendant à une préparation psychologique des populations par le choix de films, reportages, évocations historiques, déclarations ministérielles.

Ainsi, des séries de protestations incitèrent le conseil d'administration à réflexion. En août 1965, son président adressait au Gouvernement un mémoire dans lequel il attirait l'attention de celui-ci sur la nécessité d'accorder une plus large représentation aux grands courants d'opinion.

Nous ignorons la réponse du Gouvernement mais il n'y eut aucun changement apparent dans les mois qui suivirent.

Il est évidemment impossible de peser, de chiffrer suivant une méthode scientifique les effets des entorses commises par l'O. R. T. F. à sa mission d'objectivité.

Un sondage de l'Institut français d'opinion publique est pourtant singulièrement révélateur. Il fut effectué du 22 octobre au 5 novembre 1965 alors que la campagne présidentielle commençait le 15.

Les chiffres portent sur une moyenne de 100 personnes ayant un récepteur de télévision et 100 autres n'en possédant pas. Dans la première catégorie, on dénombre, d'une part, 32 personnes n'ayant pas d'intention de vote précis et dans la deuxième 39. Ceci prouve déjà que la télévision sensibilise son auditoire plus que la radio.

Mais surtout, d'après le même sondage, on trouve 46 partisans du général de Gaulle chez les téléspectateurs, 39 seulement chez ceux qui ne possèdent pas de récepteurs de télévision.

Ceci démontre peut-être que le Chef de l'Etat utilise en temps ordinaire avec un art consommé les ressources du petit écran. Ceci semble surtout prouver qu'après un certain temps d'inhibition, l'influence politique de la télévision joue un rôle indiscutable.

Mais avec la campagne électorale commencèrent une série d'événements qui donnèrent à réfléchir au Gouvernement.

On se souvient que le général de Gaulle avait annoncé lui-même à la télévision et à la radio sa candidature le 4 novembre. Il avait été décidé qu'il s'en tiendrait là. En fait, il réapparut le 30 novembre, mais durant la campagne électorale, les ondes furent

pour la première fois depuis longtemps ouvertes à l'opposition. Les opérations se déroulèrent sous l'autorité d'une Commission nationale de contrôle, qui pour la façon dont elle s'acquitta de sa tâche reçut un unanime hommage. Cette campagne entraîna avant le premier tour et d'après les mêmes sondages une chute sensible du nombre de partisans du Président de la République. Il est symptomatique de constater que cette chute fut d'un tiers chez les téléspectateurs, d'un quart seulement chez les autres.

En revanche, en une semaine on constate que le nombre des indécis passe de 33,5 à 25,5, soit 8 %, mais semble à peu près tous se reporter sur M. Lecanuet puisque les partisans de ce dernier progressent de 8 à 16,5 %.

Ces quelques constatations parmi d'autres donnèrent à réfléchir à ceux qui, au Gouvernement, s'inquiétaient de la « rentabilité politique » de l'Office.

Ils s'aperçurent alors qu'était survenu ce que les sociologues américains appellent « l'effet boomerang », c'est-à-dire un brutal mouvement de retour après une manipulation maladroite de l'opinion.

En fait, on maintenait depuis trop longtemps les téléspectateurs dans un climat d'euphorie et subitement, on permit aux représentants de l'opposition de manifester leurs opinions.

Les voix les plus autorisées découvrirent qu'il était malhabile d'aller trop loin dans la manipulation de l'information.

Dans un journal de la majorité *Notre République*, M. Michel Droit pouvait écrire : « Il n'est pas raisonnable de se comporter vis-à-vis de l'opposition comme le Gouvernement se comportait depuis sept ans. Ce n'est, pas raisonnable, ce n'est même pas habile. C'est dangereux. »

En mars 1966, dans une interview au *Figaro*, le Président du conseil d'administration joignait sa voix à ce concert et, utilisant une formule pittoresque, confirmait : « On ne passe pas impunément de la diète à l'orgie. »

Ainsi ont été lancées de nouvelles émissions comme « Face à Face », devenue « En direct », « Zoom », « Camera III », qui tranchèrent heureusement avec ce qui se faisait les années précédentes.



Mais en même temps, le Service de liaison interministériel pour l'information (S. L. I. I.) exerçait une action de plus en plus contraignante, que nous sommes en droit d'appeler, en pesant nos mots, dans de trop nombreux cas des menaces, des chantages.

Si l'autonomie passe par l'indépendance des organes directeurs vis-à-vis des pouvoirs publics, elle doit présider également à l'intérieur même de l'office à l'organisation des rapports entre les hommes, elle doit aider la conscience des journalistes à devenir de plus en plus exigeante, elle doit favoriser chez eux l'affermissement d'une volonté irréductible d'indépendance. Sans moyens matériels et financiers enfin, elle n'est qu'un vain mot.

#### A. — L'indépendance des organes de direction vis-à-vis des Pouvoirs.

« Le défaut fondamental auquel nous entendons remédier par le présent projet de statut, c'est la confusion permanente qui s'est instituée dans l'esprit du public entre la R. T. F. et le Gouvernement. »

« L'Etat et le Gouvernement vont prendre leurs distances l'un vis-à-vis de l'autre. Ils ne peuvent qu'y gagner l'un comme l'autre. »

A ces promesses d'indépendance vis-à-vis du pouvoir, faites par le pouvoir lui-même au moment de son vote, le statut répondait par une répartition très précise des compétences.

Au Gouvernement appartient la tutelle, au Conseil, outre la responsabilité théorique de l'administration, la garantie de l'objectivité et la définition des grands principes, au Directeur général, la gestion quotidienne.

Le Ministre de l'Information exerce en vertu de l'article 2 du statut des pouvoirs de tutelle. Il s'assure en conséquence du respect du monopole d'émissions, veille à l'observation des obligations générales découlant du caractère de service public de l'Office, approuve conjointement avec le Ministre des Finances et des Affaires économiques le budget de l'Office et contrôle l'utilisation que celui-ci fait de ses ressources.

Ce sont des décrets en conseil des ministres qui, sur proposition du Premier Ministre et Ministre de l'Information, nomment les membres du Conseil d'administration, le Directeur général et les directeurs généraux adjoints. C'est là un élément de pression, dont il est inutile de préciser la portée.

Les sujétions à l'égard du Gouvernement sont donc d'abord celles qui découlent de la tutelle, mais aussi les habitudes, les tentations de l'autorité et une certaine difficulté de croire aux vertus de la liberté. Il est plus difficile de changer les mœurs que les textes.

L'article 5 permet, en outre, au Gouvernement de faire diffuser ou téléviser, à tout moment, toute déclaration qu'il juge nécessaire, les émissions étant annoncées comme émanant de lui.

Le statut ajoute à ces obligations celles de retransmettre les débats parlementaires sous le contrôle du Bureau de chaque assemblée. En périodes électorales, l'O. R. T. F. est soumis à des règles précises, édictées par le Gouvernement ou la loi, et qui sont appliquées soit par le Conseil d'administration (c'est le cas des élections législatives), soit par une commission nationale de contrôle (élections présidentielles).

Le Conseil d'administration, d'après l'article 4 du statut, définit les grandes lignes de l'action de l'établissement et, plus spécialement, veille à l'objectivité et à l'exactitude des informations diffusées par l'Office ; il vérifie que les principales tendances de pensée et les grands courants d'opinion peuvent s'exprimer par l'intermédiaire de l'Office.

Instance suprême, d'après le Gouvernement, il aurait donc les deux rôles essentiels de définir la politique générale de l'Office et de garantir son objectivité.

Par là, il constituerait « la pierre de touche de l'indépendance de l'Office. Il apporterait un cadre institutionnel à l'effort de l'établissement pour assurer l'objectivité de l'information ». (Notes bleues du S. L. I. I.).

Quant au Directeur général, il assure, avec ses adjoints, la gestion quotidienne de l'établissement, dans tous les domaines et notamment les programmes. Il met en pratique la politique qui est définie par le Conseil d'administration.

Le problème de ses rapports avec le Conseil est ainsi défini par les notes bleues du S. L. I. I. :

« Le Directeur général doit collaborer harmonieusement avec le Conseil d'administration ; ... il doit rendre compte de l'action qu'il a menée pour mettre en pratique les directives qui lui ont été données par le Conseil et administrer l'Office.

« Il nomme à tous les emplois, y compris aux emplois de directeurs, et exerce donc un pouvoir hiérarchique tant sur les directeurs de la radio et de la télévision que sur les sous-directeurs des informations parlées et télévisées.

« Les directeurs de la radio et de la télévision sont nommés par le Directeur général ; ils sont responsables des programmes de leur secteur et, en conséquence, des émissions d'information. Ils exercent leurs attributions sous l'autorité du Directeur général et par délégation de ce dernier. »

L'information est, cependant, plus spécialement de la compétence de deux sous-directeurs responsables devant les organismes dirigeants de l'Office. Il serait nécessaire que cette responsabilité joue, en fait, devant le Conseil d'administration, garant de l'objectivité, pour que celui-ci exerce ses fonctions dans leur plénitude. Ne doit-on pas constater qu'ils sont en fait responsables devant le Directeur général, leur chef hiérarchique.

Si des comités de programme ont pour mission d'émettre des avis sur la composition, l'orientation et l'équilibre des émissions, le domaine de l'information est le seul à être exclu de leur champ d'action.

Ainsi, sont partagées, dans le statut, les compétences et responsabilités en matière d'information.

Le Gouvernement promettait impartialité, qualité, objectivité. Ces engagements ont-ils été tenus ? Déjà, les débats parlementaires et l'attitude du Gouvernement laissaient prévoir un ton autoritaire dans l'interprétation des textes. L'importance des critiques à cet égard oblige à une certaine attention. Dès 1964, certains dénonçaient les faiblesses et lacunes du texte voté, qui ne modifiait en rien la mainmise du Gouvernement.

Les structures de l'Office, telles qu'elles avaient été définies, auraient visé volontairement le maintien entre les mains du Gouvernement de toutes les commandes de l'information. Le refus d'une tutelle autre que celle du Ministre de l'Information serait la preuve du lien étroit à conserver.

En fait, l'application du nouveau statut semble s'être faite dans un esprit différent des promesses.

Quatre aspects du statut surtout attirent les critiques : la tutelle, ou, pour parler plus exactement, l'influence trop pesante

du Gouvernement, le rôle effacé du Conseil d'administration, la dépendance du Directeur général, l'inapplication de l'article 5.

Le passage de l'autorité du ministre à la tutelle devait aboutir à une autonomie en laquelle chacun voyait l'objectif essentiel.

Il est difficile de dire si une différence très nette s'est faite sentir depuis 1964. On a, certes, pu parler d'habitudes prises que l'on abandonne difficilement. Mais il est impossible de ne pas remarquer que le contrôle du ministre qui, théoriquement, devait se borner à vérifier que ne sont pas mis en cause le principe du monopole et le caractère de service public de l'Office, a largement débordé ses limites, se confondant souvent avec le pouvoir hiérarchique.

L'ingérence du pouvoir central ne s'inscrit pas dans les procédures administratives classiques. Elle procède plus subtilement : relations personnelles, camaraderie, coups de téléphone. Des moyens officiels, certes, existent : démarche auprès de l'Office pour le prier de diffuser certaines interviews, auprès du Président pour lui demander d'inviter les responsables à éviter la diffusion de scènes de violence. Mais, plus adroitement sans doute, il est apparu que, parallèlement aux instructions permanentes, se soit substitué le mécanisme de « l'impulsion coup par coup ». Organisme de liaison particulièrement habile, le S. L. I. I., permet au Ministre, sans qu'il utilise directement ses pouvoirs, d'orienter le choix et l'importance des informations. Ainsi peut-il obtenir que soient tenus sous silence certains faits comme l'affaire Langlois, ou que semblent disparaître momentanément de la carte française des communes d'opposition « active », ou que soient considérées comme peu « télégéniques » certaines personnalités.

Si cette prétendue tutelle peut sembler très légère au Directeur général, c'est que, selon ce qui ressort des auditions de la commission, il a des liens personnels avec le Ministre.

Bien loin d'être encourageant, ce détail paraît inquiétant. L'équilibre ne doit pas tenir à la qualité des relations individuelles ; si elles sont bonnes, on peut craindre que le lien d'amitié ne vienne renforcer l'institutionnel et que les deux enserrant de trop près la liberté et l'autonomie. Si elles sont mauvaises, tout peut être paralysé.

Le Conseil d'administration devait, tant par son recrutement que par ses pouvoirs et ses possibilités, être le garant de l'objectivité.

C'est d'ailleurs bien ainsi que l'exprimait son président dans un entretien accordé au *Monde* le 14 janvier 1966 :

« Veiller à l'observation des principes et donner des impulsions. Notre mission est d'autant plus délicate qu'elle est nouvelle. Nous créons une procédure, nous donnons à ce conseil son ossature et je dois dire que c'est en parfaite, complète et étroite solidarité avec la Direction générale... Nous allons créer la marche en marchant... ».

Plus tard il dira au cours d'un moment de désenchantement passager :

« Le Conseil d'administration a toujours eu la responsabilité du secteur Information, mais, d'après le libellé de la loi, il semble que notre autorité semblait ne pouvoir s'exercer qu'*a posteriori*. Ce n'est pas ma théorie. Nous pouvons donner des directives et nous ne manquerons pas de le faire. Mes collègues et moi-même sommes prêts à assumer cette tâche. »

Au cours du même entretien, le président traçait les grands traits de sa conception des programmes d'information et faisait une large place aux tribunes et magazines divers.

En fait, il s'avère que ce sont les conditions mêmes de son recrutement et de ses pouvoirs qui empêchent le Conseil d'administration d'être le garant de l'impartialité et le promoteur de l'objectivité.

La loi lui a donné la responsabilité de définir les conditions de la campagne électorale par la radiodiffusion et la télévision, mais si, en ce qui concerne la répartition du temps d'antenne entre les partis, le conseil a accompli sa tâche correctement, on ne peut pas dire que l'impartialité ait été de règle dans l'ensemble des programmes d'information de l'O. R. T. F., notamment dans les actualités régionales.

Il ne semble pas, cependant, que ce comité de sages ait les moyens suffisants de garantir l'impartialité des nouvelles et d'empêcher les immixtions du pouvoir central.

La bonne volonté du conseil semble avoir fait place à la résignation ou à l'acceptation. Organe suprême, il doit finalement s'incliner devant le pouvoir plus réel et plus efficace, parce que plus quotidien, du directeur général, dépendant directement du Gouvernement.

*Quant à l'article 5, nul ne peut dire qu'il ait été appliqué dans son esprit ou dans sa lettre.*

Sans priver le Gouvernement du droit de s'adresser à la Nation, le statut prévoyait que toute communication des pouvoirs publics devait être faite « à visage découvert », selon une formule reprise par le Ministre de l'Information.

Sans aller jusqu'à dire que par une clause tacite, on admet que cet article entre en jeu dès le générique du journal télévisé, il faut reconnaître que la confusion qu'il devait dissiper continue de régner.

Dire que les informations télévisées ne reflètent pas la pensée du Gouvernement ne serait ni vrai, ni sérieux. Certes, comme nous aurons l'occasion de le démontrer, la pénétration de la pensée gouvernementale par le biais de la télévision connaît des oscillations dont les amplitudes majeures correspondent aux périodes de fièvres électorales ; mais même dans les périodes « calmes », en ce qui concerne par exemple la politique étrangère de la France, une pensée constante paraît animer responsables et présentateurs.

Par souci de justice, on doit reconnaître que la Radio n'applique pas aussi méthodiquement la loi non écrite de la télévision : « pensée gouvernementale d'abord » ! Il est vrai que sa « proximité » par rapport à l'événement et la concurrence des postes périphériques l'amènent à mieux respecter des principes qui ont fait le succès d'Europe n° 1 et de Radio-Luxembourg. Il est vrai également que l'on a souvent muté au service de la Radiodiffusion des journalistes à qui l'on faisait reproche de non-conformisme.

\*  
\* \*

En fonction de ces critiques, quatre séries de réformes devraient intervenir si l'on veut que l'Office exerce convenablement la mission d'information qui lui a été impartie.

En premier lieu s'impose une *modification de la tutelle*. C'est trop demander à un Ministre de l'Information dont le rôle est précisément d'être le porte-parole du Gouvernement d'être aussi le tuteur discret d'un organisme par hypothèse apolitique : n'est-il pas tentant pour le ministre chargé d'expliquer et d'exprimer la pensée gouvernementale, d'utiliser à ses fins un Office aussi puissant ?

La tutelle exercée sur la gestion est devenue une tutelle d'« inspiration ». En conséquence et pour éviter toute tentation, *vostra commission estime que seul le Ministre des Affaires culturelles est habilité à exercer un droit de tutelle permanent sur l'O. R. T. F.*

C'est la contradiction existant entre une mission d'information nationale de l'O. R. T. F. et une mission purement gouvernementale que lui confère en fait la tutelle du Ministre de l'Information qui nous conduit à demander ce transfert de tutelle.

Elle a conduit votre commission, en outre, à réclamer une *modification fondamentale des conditions de recrutement du Conseil d'administration*. Une ouverture plus large à tous les groupes socio-professionnels ou culturels empêcherait que le Conseil ne soit pour l'essentiel une « création » du Gouvernement et lui permettrait de devenir réellement le garant de l'objectivité et de l'exactitude des informations diffusées. Le Gouvernement ne doit disposer que d'une représentation nettement minoritaire. Les procédés de recrutement de ses membres doivent conférer à chacun l'indépendance la plus grande possible à l'égard de leurs mandants.

Ainsi le Conseil d'administration cesserait d'être un comité de sages inefficace. Détenteur de l'autorité, il aurait sous son contrôle tous les services de l'O. R. T. F., spécialement ceux de l'information, par l'intermédiaire, certes, du Directeur général nommé sur sa proposition, comme il est dit dans la partie du rapport annexée à l'organisation.

Les propositions de votre commission sont animées par le seul souci d'assurer une objectivité indispensable dans la diffusion des informations sans priver toutefois le Gouvernement de ces moyens très efficaces de communication avec la population que sont la radiodiffusion et la télévision. Cette conciliation d'intérêts, au premier abord contradictoires, toutes les législations étrangères s'efforcent de la réaliser.

Une définition très précise des droits du Gouvernement doit être trouvée. Qu'il diffuse en priorité ses communiqués et explique sa politique, nul ne lui en conteste le droit. Mais ce qu'il importe de prévoir, c'est le mode de présentation au public de ses informations et l'exercice d'un *droit de réponse* pour les groupes politiques et d'opposition représentés dans les deux assemblées parlementaires.

Ainsi seraient posées et assurées les conditions statutaires de l'indépendance.

## B. — L'autonomie à l'intérieur de l'organisme.

L'autonomie d'un organisme d'information réside d'abord dans l'indépendance de ces organes directeurs par rapport aux pouvoirs extérieurs à lui ; mais elle doit nécessairement se prolonger à l'intérieur même du service afin que puisse régner une atmosphère de liberté et de responsabilité. La structure des services et la répartition des compétences doit permettre à chacun d'exercer en conscience ses responsabilités vis-à-vis de l'Office et vis-à-vis de l'opinion. La mission d'informer exige une déontologie. Le journaliste de l'Office est-il un journaliste « à part entière » ? En d'autres termes, les informations communiquées par l'O. R. T. F. sont-elles inspirées, orientées, dictées par un organisme d'obédience gouvernementale ou, au contraire, s'agit-il d'un journal « bâti » comme n'importe quel autre journal de la presse privée, mieux, comme un journal ouvert à toutes les tendances de pensée et aux grands courants d'opinion ?

Comment s'effectue, au sein de l'Office, le partage des responsabilités en matière d'information ?

Théoriquement, deux sous-directions sont chargées de l'actualité, l'une pour la radio, l'autre pour la télévision. Un rédacteur en chef coordonne et dirige les services spécialisés groupant les journalistes de différents niveaux et spécialités. Pour ne prendre qu'un exemple, celui de l'actualité parlée, on peut ainsi déterminer la répartition des effectifs :

Sous-direction .....	1 sous-directeur. 1 rédacteur en chef adjoint.
Journal parlé .....	1 rédacteur en chef. 4 rédacteurs en chef adjoints. 38 rédacteurs.
Informations générales .....	4 rédacteurs.
Secrétariat de rédaction .....	6 rédacteurs.
Sports .....	8 rédacteurs.
Service politique .....	1 rédacteur en chef. 4 rédacteurs.
Service diplomatique .....	1 rédacteur en chef adjoint. 1 rédacteur.



Service agricole .....	7 rédacteurs.
Service social .....	3 rédacteurs.
Service jeunesse .....	3 rédacteurs.
Arts, lettres et spectacles .....	1 rédacteur en chef adjoint. 8 rédacteurs.

Emissions magazines :

Grandes enquêtes .....	1 rédacteur en chef. 3 rédacteurs.
A voix haute .....	1 rédacteur en chef adjoint.
A voix basse .....	
Enquêtes et commentaires ..	1 rédacteur en chef adjoint. 2 rédacteurs.

Services communs :

Prévisions .....	1 rédacteur en chef adjoint. 6 rédacteurs.
Liaisons province .....	2 rédacteurs.
Liaisons étranger .....	1 rédacteur en chef. 2 rédacteurs.
Scripts .....	3 rédacteurs.
Détachés .....	6.

Mais il est sans doute plus intéressant de comprendre comment s'élabore un journal pour saisir la répartition des diverses responsabilités.

Le rédacteur en chef réunit à 9 h 15 pour une conférence de rédaction, ses principaux collaborateurs, en présence des chefs de service spécialisés dont les journalistes ont pris contact avec l'extérieur. Suivant les mêmes principes que ceux adoptés par la presse écrite, il résulte de cette réunion un schéma de journal, qui établit une hiérarchie des nouvelles. Vers 10 h 30, après la mise en œuvre des informations, que ce soit des reportages ou des interviews, s'effectue la distribution du travail à chacun.

C'est à 11 heures que se déroule la séance du S. L. I. I. Des représentants de l'O. R. T. F. vont au Ministère de l'Information écouter, entendre et tirer parti ou profit des informations que leur communiquent des représentants de chaque ministère. On peut

déduire de cette réunion, soit qu'elle passe au crible la « maquette » effectuée, soit au contraire qu'elle n'apporte que des éclairages complémentaires sur un schéma déjà constitué.

On verra plus loin le problème de l'information gouvernementale, et l'on étudiera plus longuement le rôle réel du service de liaison. Est-ce un organisme de contrôle ou seulement une source supplémentaire d'information ?

On conçoit que la confection d'une émission se pose en termes différents selon qu'il s'agit des bulletins radiophoniques, du journal parlé ou télévisé ou, éventuellement, des magazines. Les sujets à traiter ne sont pas les mêmes ni la manière de les aborder.

Il ne s'agit là que de données très générales ; on imagine que l'exploitation d'une nouvelle nécessite des coups de téléphone tant de la part des autorités gouvernementales que de groupes privés ou même de journalistes soucieux d'obtenir des éclaircissements. On imagine donc, et certains aveux recueillis par votre Commission le prouvent, que la rédaction du journal télévisé, surtout lorsqu'il s'agit de nouvelles importantes, ne va pas sans péripéties diverses et pressions.

On conçoit donc qu'à l'O. R. T. F. plus que partout ailleurs, les journalistes de l'actualité doivent bénéficier d'un statut protecteur, ce qui n'est pas le cas. Il faut en effet les protéger contre les puissants et contre leurs mauvais génies, car trop nombreux sont les journalistes moralement contraints de pratiquer l'auto-censure.

Le problème est différent pour les équipes chargées des émissions spécialisées : « Cinq colonnes à la une », « Zoom », « Panorama »... qui font appel en certains cas à une collaboration extérieure non soumise à l'autorité de la direction. Certes, celle-ci intervient dans le choix des thèmes et signe les ordres de mission. Certes, elle « visionne » les séquences, mais il est évident qu'un réalisateur qui engage à propos d'un film son renom, n'a pas intérêt à accepter trop fidèlement les directives que l'Office pourrait lui donner.

Ainsi donc, on constate que l'existence au sein de l'Office de catégories de collaborateurs aussi dissemblables entraîne des variations profondes quant au contenu des programmes.

La répartition générale des compétences et responsabilités laisse apercevoir un pouvoir hiérarchique très fort, incompatible avec un climat de liberté d'expression et de recherche.

En effet, si le sous-directeur, qu'il soit de la radiodiffusion ou de la télévision, s'estime responsable des programmes diffusés par ses services, il doit rendre compte de son action à son directeur et à la direction générale qui peuvent infléchir son attitude et orienter ses volontés.

Comment pourrait-on, en conséquence, exiger de l'O. R. T. F. des informations impartiales lorsque directeur et sous-directeur, chevilles ouvrières et âmes de cet organisme, dépendent hiérarchiquement du directeur général, lui-même nommé par le Gouvernement ? Sans mettre en cause l'incontestable compétence et l'expérience personnelle des dirigeants, et sans procéder non plus à une analyse juridique des rapports entre Directeur général et directeurs, directeurs et sous-directeurs, on peut limiter notre propos à formuler cette question : la subordination hiérarchique est-elle compatible avec l'autonomie des programmes d'actualité ?

Il semble que le dialogue tienne une place importante dans le choix des thèmes, mais il reste à définir le poids de chacun dans la discussion. Certes, il varie suivant les émissions.

Si les services de l'actualité gardent apparemment une entière responsabilité de leurs émissions, les directeurs de la radiodiffusion et de la télévision s'estiment détenteurs réels de cette responsabilité.

Le Directeur général lui-même considère que ses compétences s'étendent jusqu'à ce domaine. Ses pouvoirs lui en donnent le moyen : il nomme aux divers emplois, il signe les ordres de missions et peut donc opposer un veto, il choisit les personnalités auxquelles sont confiés certains « quart d'heure », il « visionne » certaines séquences.

Par ses pouvoirs de nomination et de contrôle — ce dernier étant beaucoup plus fort — s'exerçant plus directement et quotidiennement que celui du Conseil d'administration, le Directeur général est l'arbitre des conflits entre sous-directeur et rédacteurs et influence notablement les esprits et les opinions, bref il détermine quand il le faut l'orientation de la politique d'information.

Ce chevauchement de responsabilité enlève toute autonomie aux services de l'information et favorise le sentiment de confusion entre l'information et les services gouvernementaux.

Dans les pays visités par la Commission, une coupure plus nette est réalisée entre les services chargés de l'actualité et le contrôle général de l'organisation. Certains Sénateurs ont d'ailleurs

proposé, sans que votre commission s'y rallie totalement, que le sous-directeur des actualités voit sa nomination soumise au conseil d'administration.

Mais toute autonomie interne du service n'a de valeur que si elle permet aux journalistes de remplir pleinement leur mission, comme leurs confrères de la presse écrite ou des postes périphériques.

A l'issue d'auditions aussi intéressantes que diverses, votre commission ne peut que reprendre à son compte ces quelques lignes écrites par une personnalité qui connaissait bien l'Office, M. Jacques Thibau :

« Au plan de l'Information, le problème majeur est celui du journal télévisé, surtout après le fiasco radical de « la réforme » entreprise au mois de septembre. On a trop vite dit qu'il n'y avait pas de bons journalistes à l'actualité télévisée. Ils existent, du rédacteur en chef aux présentateurs. Il manque simplement un homme responsable, loyal et courageux, qui refuse de prendre en considération les multiples interventions qui paralysent le travail quotidien, qui n'accepte pas les omissions quelquefois scandaleuses qui discréditent l'ensemble d'un travail d'information, mais qui se demande chaque jour si tout a été bien fait pour expliquer la politique de la France, qu'il s'agisse des grandes orientations de l'avenir ou de l'action quotidienne. Il est urgent de trouver cet homme et de le mettre en place. »

Nul ne peut dire qu'avec 753 journalistes, l'Office soit dépourvu d'agents d'information. Encore faudrait-il évidemment distinguer suivant les affectations diverses.

Ce n'est donc pas sur le plan du nombre, ni même sur celui de la qualité intellectuelle, indéniable en elle-même, qu'il convient de se placer.

L'indépendance demeure l'objectif à atteindre. Et celle-ci passe à la fois par des garanties statutaires, des compétences professionnelles certaines et une volonté très nette d'assurer sa propre autonomie.

Il va sans dire qu'au sein d'un Office dont les structures administratives auraient été modifiées dans le sens désiré par notre Commission, chaque journaliste se sentirait protégé. Nulle pression ni instruction verbale venant de l'extérieur ne serait susceptible de troubler la sérénité indispensable à tout travail intellectuel.

Qu'en est-il actuellement ?

Un décret du 22 juillet 1964 porte statut des journalistes de l'O. R. T. F.

Si les journalistes professionnels employés en qualité de collaborateur à temps complet et liés par contrat de travail à durée indéterminée sont soumis à ce statut, d'autres, temporaires ou occasionnels, y échappent.

Les premiers, qualifiés de « permanents », sont de plus assujettis à certaines dispositions du Code du travail, qui les définissent comme tels, et titulaires de la carte d'identité de journalistes professionnels.

Les temporaires, engagés par contrats de durée déterminée et renouvelable, ne sont pris en compte ni dans les effectifs ni dans les tableaux d'emplois. Ils ne bénéficient pas des dispositions du statut des journalistes, à l'exception toutefois de l'application du régime de retraite, mais doivent satisfaire à des conditions de recrutement spéciales.

Les collaborateurs occasionnels sont, soit des personnes sollicitées en raison de leurs compétences particulières et qui n'ont pas la qualité de journalistes professionnels, soit des professionnels rémunérés à la pige.

Les fonctions de permanents sont réparties en huit niveaux et définies par décision du Directeur général approuvée par le comité de tutelle.

Sans s'appesantir sur un exposé juridique du statut des journalistes, qui ne pourrait que paraphraser le texte du décret ou de tout manuel du droit de la radiodiffusion, on peut, en ce qui concerne le domaine qui nous intéresse, cerner quelques problèmes et tenter de les résoudre pour que s'instaurent une indépendance et une autonomie incontestables.

Les conditions de recrutement sont importantes au plan juridique et pratique.

Pour en résumer les grandes lignes, on peut dire que l'accès aux fonctions de journaliste permanent est subordonné à la possession de la carte d'identité de journaliste professionnel, et à certaines conditions plus limitées : aptitudes physiques, âge... Votre commission, cependant, ne peut que manifester son étonnement devant le peu de cas qui est fait de la formation donnée dans les écoles de journalistes. Elle souhaite que des relations plus étroites s'instaurent entre l'Office et ces divers centres de formation.

Plus important peut-être encore est le problème de la cessation d'activité et du *licenciement*.

Celui-ci, théoriquement, a lieu pour réduction d'effectifs ou après préavis dans le cas de contrats conclus sans détermination de durée avec indemnité et, éventuellement, l'intervention d'une commission arbitrale.

Deux problèmes se posent à cet égard : le premier concerne l'application possible ou non de la fameuse « clause de conscience » ; le second, celui des garanties contre un licenciement abusif.

Il va sans dire que le contexte est, dans ce dernier cas, politique. Le licenciement ou éventuellement d'autres mesures individuelles telles que la mutation est alors sanction de l'indocilité. Des exemples nombreux ont été cités à votre commission.

Le problème général, il est vrai, se pose de la façon suivante : le statut permet-il à un journaliste de remplir en conscience son rôle d'informateur ? C'est donc tout l'aspect des rapports personnels et professionnels qu'il faut envisager. C'est aussi celui de la vie même du service. Il est très difficile de prouver qu'un changement d'affectation, qu'une promotion ne constituent pas, en fait, une sanction.

Encore faudrait-il distinguer peut-être, à cet égard, journalistes des journaux télévisés ou parlés et journalistes des magazines d'actualités, la situation des contractuels et celle des collaborateurs occasionnels. Faudrait-il également mettre à part le cas des correspondants à l'étranger qui disposent, en face de l'Office, de plus de poids que leurs confrères, et plus à part encore, les agents des stations régionales, moins libres semble-t-il.

Il va sans dire que la valeur professionnelle et le caractère constituent des conditions non négligeables d'indépendance réelle.

Des témoignages, des indices et des aveux concordants permettent de déceler avec sûreté une mise en condition des hommes, qui n'ont peut-être pas toujours le caractère suffisant ni surtout l'indépendance matérielle pour résister aux pressions.

En attendant les réformes nécessaires, il reste à souhaiter que les journalistes, réalisateurs et rédacteurs prennent davantage conscience de la mission d'intérêt général qu'ils remplissent. Si le statut ne leur assure pas toujours l'autonomie suffisante et la possibilité réelle de dire ce qui est ou de laisser la parole à qui de droit, il ne les empêche pas de se grouper ni d'unir leurs volontés d'indépendance.

Les règles juridiques sont impuissantes lorsque manque l'énergie ou l'enthousiasme. Elles ne peuvent être un frein lorsque grandit le désir d'être des journalistes conscients de leurs devoirs et obligations.

*Situation des journalistes de l'O. R. T. F. au 1<sup>er</sup> février 1968.*

Nombre de journalistes.....	753	dont	33	rédacteurs	en	chef.
Direction de la radiodiffusion .....	126	—	5	—	—	—
Direction de la Télévision.	182	—	8	—	—	—
Direction des relations extérieures .....	149	—	9	—	—	—
Délégation aux stations régionales .....	269	—	8	—	—	—
Divers .....	27	—	3	—	—	—

Pour les délégations aux stations régionales, la répartition est la suivante (1) :

Paris (échelon central).....	24	journalistes	dont	2	rédacteurs	en	chef.
Paris (émission vers Dom Tom) ..	10	journalistes	dont	1	rédacteur	en	chef.
Amiens .....	6	journalistes.					
Besançon .....	8	journalistes.					
Bordeaux .....	12	journalistes	dont	1	rédacteur	en	chef.
Bourges-Orléans .....	10	journalistes.					
Caen .....	9	journalistes.					
Clermont-Ferrand .....	8	journalistes.					
Dijon .....	8	journalistes.					
Grenoble .....	7	journalistes.					
Le Mans .....	8	journalistes.					
Lille .....	9	journalistes.					
Limoges .....	10	journalistes	dont	1	rédacteur	en	chef.
Lyon .....	8	journalistes.					

(1) Cameramen journalistes compris.

Marseille .....	13 journalistes dont 1 rédacteur en chef.
Montpellier-Nîmes .....	8 journalistes.
Nantes .....	8 journalistes.
Nancy .....	7 journalistes.
Nice .....	9 journalistes.
Poitiers .....	8 journalistes.
Reims .....	6 journalistes.
Rennes .....	11 journalistes.
Rouen .....	8 journalistes.
Strasbourg .....	11 journalistes dont 1 rédacteur en chef.
Toulouse .....	10 journalistes dont 1 rédacteur en chef.
Antilles .....	16 journalistes.
Réunion .....	3 journalistes.
Comores .....	2 journalistes.
Djibouti .....	4 journalistes.
Nouvelle-Calédonie .....	4 journalistes.
Tahiti .....	2 journalistes.
Saint-Pierre et Miquelon.....	2 journalistes.

### C. — Conditions matérielles de l'autonomie.

Les dirigeants, les journalistes ne doivent pas seulement avoir la possibilité statutaire d'affirmer leur autonomie. Il faut encore qu'ils en aient les moyens matériels.

Dans le domaine de l'information, ceux-ci recouvrent d'abord l'existence de services étoffés, la disposition de temps d'antenne suffisant, des équipements satisfaisants et des services de documentation sérieux.

On pourrait dresser le bilan complet des émissions dont ces services sont responsables, d'après leur genre, leur portée et le temps d'antenne.

Sans entrer dans le détail de ces programmes, on peut néanmoins signaler l'importance quantitative accordée à l'actualité et la variété très large des émissions qui la concerne.



Pour la radio, douze heures d'émission par jour sont consacrées à des bulletins, tables rondes, magazines et émissions spécialisées dont l'éventail va de « Interservice Jeunes » aux « Grandes Enquêtes ».

Pour la télévision, les trois éditions de journaux, sur la première chaîne, « 24 heures d'actualité » sur la seconde et les informations régionales, voisinent avec des magazines hebdomadaires divers, des tribunes, des quarts d'heure ou des émissions de prestige comme « Cinq colonnes à la une », « Panorama », « Camera III » et « Zoom », réparties sur les deux chaînes.

La différenciation entre bulletins ou journaux, d'une part, magazines, d'autre part, est très importante en ce qu'elle permet de traiter les événements sous des aspects différents. Elle entraîne, votre commission ne peut que le constater, des degrés de libéralisation variables.

La spécificité radiodiffusion et télévision doit être maintenue.

Ces larges temps d'antenne et l'ampleur des ambitions des responsables de l'information conduisent évidemment à espérer qu'ils disposent d'importants moyens techniques et matériels qui leur permettent de remplir leur tâche.

Enfin, le dernier point notable concerne les moyens en documentation. Faute d'archives suffisantes à l'O. R. T. F. les journalistes semblent recourir, d'après ce que votre Commission a pu entendre, aux services de recherche des grands quotidiens plutôt qu'à ceux propres à l'Office. La garantie d'une information honnête et complète passe nécessairement par la possibilité de se documenter abondamment et efficacement.

## II. — LE PRINCIPE DE PLURALITE

*L'autonomie d'une institution n'est pas une fin en soi. Elle n'a de valeur que si elle la porte à tirer parti de sa liberté pour s'ouvrir sur l'extérieur.*

L'indépendance recherchée pour un service d'information doit donc lui permettre d'accomplir au mieux sa mission d'être un point de convergence, un moyen d'expression des grandes tendances ou courants de pensée.

La notion d'objectivité, on l'a vu, est aussi difficile à cerner qu'à atteindre ; à la limite, elle exigerait une diffusion laconique de faits bruts et incoordonnés les uns par rapport aux autres. L'ennui de l'auditeur ne tarderait pas à naître.

Ne donner diffusion qu'à des événements « désincarnés » serait en outre insuffisant. Le respect de la mission d'information, comme celui de la mission de culture, oblige à rendre compte de la *diversité de l'opinion* et aller au-delà du simple inventaire des événements.

Service public national, l'Office doit aider chacun à se définir en face d'une situation donnée, guidé par les maîtres qu'il se choisit et dont il peut suivre les jugements.

La pluralité des sources et de l'expression apparaît donc comme un moyen ordonné à deux fins : l'objectivité, c'est-à-dire la liberté d'être informé et le droit d'expression par le moyen le plus puissant ; elle est un moyen d'approcher de l'objectivité car elle rend compte de la diversité des opinions et permet la contestation. Elle permet de faire de l'Office un organisme ouvert à tous ; d'assurer ainsi, dans les conditions techniques d'aujourd'hui, la liberté d'expression.

Un exemple très simple illustrera le premier point. Il est difficile, en France, de rendre compte avec impartialité de crises graves comme celle du Viet-Nam ou de la guerre israëlo-arabe. Pour réaliser sa mission d'information, l'Office reçoit des récits, des reportages écrits ou filmés dont nous apprécions mal, compte tenu de la distance et de l'éloignement, la valeur ou l'authenticité. La recherche de l'objectivité implique donc l'exposé de points de vue différents sur un sujet donné, de toutes les opinions qui partagent les témoins : seuls, le dialogue et la confrontation évitent le risque d'une « mise en condition » de l'opinion publique et permet à chacun d'apprécier la réalité selon sa conscience. *C'est la contradiction qui crée le goût de se former soi-même une opinion pour se situer.* A la limite, on pourrait dire que l'émission a porté des fruits si le spectateur s'avoue difficilement capable de condamner définitivement et irrémédiablement une tendance au détriment de telle autre. *L'O. R. T. F. ne doit pas être la voie du conformisme ou du scepticisme, mais de la tolérance : et ce n'est pas être sceptique que de ne pas placer « la vérité » d'un seul côté.*

Il en est de même des événements intérieurs. *La recherche de l'objectivité ne peut résulter que d'une confrontation d'opinions*

*contraires car, en définitive, l'objectivité est la qualité d'une information qui permet à chacun de se former une opinion personnelle.*

S'il est relativement facile d'énoncer la nécessité de donner l'antenne aux groupements représentatifs de la nation, la mise en œuvre de ce principe se révèle délicate. L'expérience étrangère apporte certes des éléments de réflexion et des lumières non négligeables sur ce problème, mais le contexte français est trop différent et trop marqué par le poids du passé pour permettre une simple transposition de tel ou tel système. C'est donc à une solution spécifiquement française qu'il faut avoir recours.

Une approche réaliste de la mise en œuvre de la pluralité repose sur la distinction existant entre les divers niveaux de l'information, chacun d'eux posant des problèmes particuliers et exigeant des solutions différentes.

Schématiquement analysée en effet, l'information se présente sous trois formes : l'information brute, l'information située, expliquée et l'information commentée.

Un exemple illustre cette décomposition :

— l'information brute correspond à « l'annonce sèche » d'un fait : une greffe du cœur a été réalisée au Cap par le docteur Barnard. Elle n'est que la transcription du message de l'agence ;

— l'« information située » est plus ambitieuse. Elle doit permettre à l'auditeur de placer l'événement dans son cadre historique, politique, scientifique, social ; nous reportant à l'exemple précité, il s'agira de présenter au public les modalités de l'intervention, de lui rappeler l'historique du problème des greffes, les réactions internationales, la portée de l'acte opératoire, la personnalité du chirurgien.

Mais au-delà de cette phase de présentation élémentaire de l'information, il y a place pour « l'information expliquée ». Dans l'échelle de la connaissance elle se situe au sommet puisqu'elle est particulièrement destinée aux spécialistes et aux chercheurs. Dans notre exemple, un biologiste est chargé par l'O. R. T. F. de traiter pour les médecins ou, d'une façon plus générale, les hommes avertis, du problème des greffes en fonction des techniques opératoires actuelles.

Nous quittons alors le domaine de la vulgarisation pour celui de la science.

Ainsi, en matière de diffusion des connaissances, l'O. R. T. F. a pour mission de transmettre à des publics différents le « fait brut », le « fait situé » et le « fait expliqué ».

Pour être complète et satisfaisante l'information quelle que soit sa nature doit déboucher sur le commentaire. Alors que l'information brute et située relève des journalistes de l'Office, le commentaire, c'est-à-dire le jugement de valeur ou l'explication scientifique, appartient plutôt à des personnalités étrangères à celui-ci.

Dans un cas l'O. R. T. F. se présente comme une source de renseignements ou comme « véhicule » de la science, dans l'autre elle est organisatrice de dialogue.

\*  
\* \*

Devant la multitude des faits quotidiennement transmis à partir de multiples sources d'information, se pose le problème d'un choix qui ne peut être correctement résolu que par des journalistes qui sentent leur liberté protégée dans un office réellement autonome.

Seule le respect de la pluralité des opinions permet de donner une solution aux problèmes posés par le désir conscient ou latent de l'auditeur ou du spectateur d'une interprétation historique ou politique ou d'une explication de l'événement.

Devant les risques d'erreur et de méprise enfin, doit être organisé un recours à des organismes de contrôle qui tenteront de rétablir ou de préserver le respect des règles d'une saine information.

#### A. — L'information brute : choix et hiérarchie.

Comme nous l'avons déjà souligné, le progrès technique et l'amélioration constante des moyens de diffusion ont transformé radicalement les conditions de l'information.

Dans la multitude des nouvelles transmises chaque jour, par télétype, correspondants particuliers ou envoyés spéciaux, une sélection s'impose.

La politique d'information pose donc en premier lieu un problème de choix à opérer entre les nouvelles : la « conférence de rédaction » qui a lieu chaque jour permet de réaliser une telle sélection. Mais il ne suffit pas de choisir les faits, encore convient-il de les présenter selon un ordre défini, de leur donner un éclairage qui soit en harmonie avec leur importance. On conçoit donc que le péché d'omission ne soit pas le seul auquel la presse télévisée ou parlée puisse succomber.

*Les conditions de choix des informations.*

Le premier devoir d'un service d'information est de chercher les conditions les meilleures pour exercer un choix satisfaisant.

La première difficulté est de vaincre l'indigence, la seconde est de pouvoir recourir à des moyens variés.

La pluralité des sources permet d'élargir le choix des nouvelles et d'éclairer leur importance réelle.

Quelles sont les sources d'information auxquelles recourt l'Office ? On peut en citer au moins trois en ce qui concerne les différents types de nouvelles : les agences d'information, les correspondants particuliers de l'Office, le S.L.I.I.

Les rapports avec la presse écrite ne peuvent manquer d'être invoqués à ce sujet.

L'Office, comme toutes les entreprises de presse et tous les organismes audiovisuels, utilise abondamment les services des diverses agences nationales et internationales. Les réseaux de celles-ci sont suffisamment abondants et serrés pour lui permettre aussi bien l'accès à l'agence Tass, à l'A. F. P. qu'à Reuter.

Cet aspect de la question serait sans intérêt si ne se posait le problème de la carence des images.

On souligne souvent la place trop grande qu'occupe sur nos écrans les problèmes asiatiques ou américains, eu égard à l'acuité des problèmes intérieurs. Cela s'explique par l'absence d'une agence filmée française ou européenne et par l'emprise sur le marché des films d'agences américaines.

C'est ainsi que 50 % des documentaires, qui ont trait à la guerre au Viet-Nam, sont d'origine américaine (U. P.) car la France n'a pas de correspondants permanents au Sud Viet-Nam.

Une certaine contrainte matérielle résulte, pour le journal télévisé, de cette indigence de sources d'images. A cet égard, votre commission envisage favorablement la création d'une agence de films dont le Gouvernement a parlé dans plusieurs occasions.

\*  
\* \*

Le service de liaison interministérielle pour l'information, créé en 1963, est peu connu du grand public.

Il n'en exerce pas moins, de l'aveu de tous ceux qui ont eu l'occasion de l'approcher, une influence considérable sur la politique de l'information, spécialement pour la radiodiffusion et la télévision ; de toutes parts, des informations partielles mais convergentes dénonçaient le rôle du S. L. I. I., notamment dans l'élaboration des journaux télévisés. Aussi, votre Commission, soucieuse de définir la mission exacte d'un organisme coordinateur des services de presse des départements ministériels, souhaitait particulièrement recevoir de la bouche du directeur du S. L. I. I. un certain nombre de démentis : démenti, par exemple, aux affirmations selon lesquelles, au moment des élections municipales de 1965, le service de liaison aurait établi une liste de municipalités appartenant à la majorité et devant faire l'objet de reportages au cours du mois de février ; démenti à la rumeur selon laquelle des instructions auraient été envoyées dans certaines régions indiquant expressément les localités sur lesquelles on devait insister.

Elle voulait savoir s'il est vrai que, sur ordre du S. L. I. I., certaines villes ne doivent jamais être citées ni même filmées et si certaines personnalités ne doivent jamais apparaître sur les écrans.

Votre commission s'interrogeait avec d'autant plus d'impatience que quelques semaines après sa création paraissaient dans la presse de la majorité deux articles dénonçant les agissements de cet organisme : le journal *France moderne*, organe des Républicains indépendants, soulignait qu' « en matière d'information, on peut dire que le journal télévisé se prépare plus au S. L. I. I. qu'au sixième étage de la rue Cognacq-Jay ».

Dans *Notre République* paraissait un article de M. Jacques Thibau, qui venait de quitter ses fonctions de directeur adjoint de la télévision, où l'on pouvait lire :

« C'est ainsi que chaque matin, vers 11 heures, une dizaine de fonctionnaires se réunissent et se demandent :

« 1° Ce dont la télévision ne doit pas parler ;

« 2° Les inaugurations et les cérémonies officielles qui doivent être largement couvertes. Et c'est pourquoi les omissions sont si fréquentes et les inaugurations si présentes et c'est pourquoi le public ressent quelquefois une impression de malaise confus lorsque chaque soir, à 20 heures, il tourne le bouton de sa télévision pour entendre et regarder le journal télévisé ».

Votre commission espérait entendre réfuter avec de bonnes raisons de telles accusations. Au contraire, plusieurs témoignages qui nous furent apportés nous donnèrent la preuve indiscutable que ces accusations étaient fondées.

\*  
\* \* \*

Le problème du S. L. I. I. peut être appréhendé sous une double optique ; s'agit-il pour le Gouvernement de faire bénéficier l'Office de la primeur de certaines informations ? S'agit-il, au contraire, de contrôler la diffusion et d'infléchir l'interprétation desdites informations dans un sens conforme à la pensée et aux intérêts du Gouvernement ?

Bref, le S. L. I. I. est-il une officine privilégiée et privilégiant d'information ou un organe de propagande ?

Dans les deux hypothèses le rôle est contestable — dans la seconde, absolument ; même si on ne le considère que comme une officine d'information accordant un privilège à l'O. R. T. F., on ne peut que déplorer une telle pratique discriminatoire à l'encontre de la presse, contraire au principe d'égalité qui doit régner entre les divers moyens de diffusion de la pensée.

L'O. R. T. F. possède un état-major de journalistes suffisamment étoffé pour lancer aux sources mêmes des nouvelles — à de multiples sources — un certain nombre d'entr'eux sans avoir besoin de recourir à un service étatique de sélection et d'orientation des nouvelles ou à une note « préfabriquée » de ce même service diffusée sans souci d'authenticité ni d'impartialité.

En recourant à de telles solutions l'O. R. T. F. pêche par facilité et conformisme.

Déjà critiquable en tant que source privilégiée et privilégiant d'information, le rôle du S. L. I. I. l'est bien davantage en tant qu'instrument de propagande.

La rédaction de notes d'orientation dites « notes bleues » adressées à des journalistes, à des fonctionnaires et à des hommes politiques constitue déjà un moyen non négligeable pour défendre et illustrer les thèses et les thèmes gouvernementaux. Nous ne prétendons pas que ces notes dont les qualités intrinsèques sont d'ailleurs contestables constituent des cahiers de contre-vérités, mais nous nous interrogeons sur la nécessité de cette source discutable de documentation lorsqu'existe par ailleurs une somme de renseignements beaucoup plus précieuse diffusée par la « Documentation française ».

Dans la mesure où il ne s'agit pas d'une étude présentée par un ministère (on connaît les fiches du Ministère de l'Economie et des Finances) et où il ne s'agit pas de notes documentaires comme celles de la rue Lord-Byron, on est placé devant une alternative : ou bien les bulletins du S.L.I.I. sont inutiles, ou bien ils n'ont pour fonction que de dresser le panégyrique de l'action du Gouvernement.

L'action du S. L. I. I. ne se limite pas à la diffusion de notes plus ou moins intéressantes sur les problèmes d'actualité.

*Son rôle est à la fois plus précis et plus difficile à cerner. Les aveux recueillis et les propos prononcés lors d'auditions en commission, et certains écrits auxquels nous avons fait référence, lui confient une véritable mission d'inspiration et de censure.*

*Il est entendu que, sous le vocable d'inspiration, se cache toute une gamme de moyens allant de l'interdiction pure et simple de diffuser une nouvelle, à la suggestion ou à la recommandation.*

Est-il possible, dès lors, de parler d'objectivité de l'information lorsque s'exerce une pression constante et occulte sur la diffusion des nouvelles en dehors même de tout contrôle du Conseil d'administration, et même à l'insu de celui-ci. M. W. d'Ormesson, dans une interview parue dans *Presse Actualité*, a pu affirmer : « Le S. L. I. I. est un organisme auquel je n'ai jamais affaire. »

Votre commission ne prétend nullement mettre en cause le droit du Gouvernement à informer l'opinion des décisions prises



et des grandes lignes de sa politique, mais elle réproouve la *liaison officieuse et occulte qui unit l'O. R. T. F. au Ministère de l'Information par l'intermédiaire du S. L. I. I.* Dans la mesure où ce centre gouvernemental d'information serait ouvert à l'ensemble de la presse écrite et parlée, nationale et internationale, les inconvénients et les dangers d'une politique de *l'information dirigée* disparaîtraient, en partie tout au moins. En tout état de cause, la situation actuelle se présente comme une entorse grave au principe de l'autonomie de l'Office.

Notons d'ailleurs que, de l'aveu de nombreuses personnes entendues, les pressions gouvernementales et plus généralement politiques, venant en particulier des cabinets ministériels, s'exercent directement à tout moment sur les journalistes sans que — c'est ici que les dirigeants manquent à leur devoir — ils reçoivent du Directeur général l'ordre de n'en tenir aucun compte, sans qu'ils soient protégés contre elles et sans que des sanctions soient demandées contre ceux qui les exercent.

Par ailleurs, des rapports plus étroits avec la presse permettraient à l'Office d'éviter d'encourir le reproche de partialité et les risques d'erreur. *L'objectivité de la presse se dégage là aussi d'un ensemble et naît de la compensation entre opinions différentes exprimées par les différents organes.*

D'une façon générale, les rapports existant entre la presse écrite et parlée et l'O. R. T. F. sont jusqu'à ce jour quasi inexistantes, à part quelques tribunes où des journalistes de la presse viennent en raison de leur renom plus que celui de leur appartenance à un journal, à part quelques revues de presse matinales... Encore doit-on noter que les « tribunes » sont presque toujours séparées par un laps de temps trop long de l'événement et du journal où celui-ci a été relaté.

Certains songent à une revue de presse quotidienne située après les journaux télévisés. On pourrait aussi songer à filmer la première page et les titres des grands quotidiens, ce qui serait peut-être fastidieux, ou bien opérer une sélection entre les nouvelles présentées par la presse, ou bien encore *donner l'antenne aux grands rédacteurs, qui se chargeraient de résumer le contenu de leurs journaux ? C'est vers cette dernière solution qu'inclinerait votre commission.*

Si, jusqu'à présent, il n'y a presque aucun rapport entre télévision et presse, la recherche d'une meilleure coopération s'entre-

prendrait, au cours des mois qui viennent, dans les plus mauvaises conditions, les deux moyens d'information s'opposant nettement à propos de ce problème épineux de la publicité de marques, l'une venant, semble-t-il, ravir à l'autre certains moyens d'existence ?

### B. — L'information commentée : pluralité des expressions.

Dans les pays étrangers visités par votre commission, un principe absolu semble respecté en matière de diffusion de l'information : il s'agit de la distinction très tranchée *entre l'énoncé des nouvelles* et le commentaire politique de l'événement. Celui-là incombe au journaliste, celui-ci à l'homme engagé, politiquement ou syndicalement. Dans aucun pays, l'informateur n'est en même temps commentateur. Les antennes s'ouvrent largement aux représentants des différentes tendances de pensée et des grands courants d'opinion. La pluralité d'expression se présente donc comme la condition de l'objectivité et partant, du crédit apporté aux informations. Le commentaire politique doit être strictement interdit aux journalistes de l'O. R. T. F. Il doit être donné sous leur responsabilité propre par les journalistes de la presse, les hommes politiques ou les responsables syndicaux.

En fonction de l'analyse à laquelle nous nous sommes livrés en matière d'information, il convient d'envisager comment l'idée d'objectivité peut présider au commentaire.

Situer un fait, c'est le placer, le replonger dans son contexte. Un fait brut ne suscite, parfois, aucun écho chez l'auditeur ou le spectateur. Il est inutile, voire nuisible, par exemple, de parler de troubles au Cachemire sans « situer » ce pays aux points de vue géographique, économique, politique et historique. « Situer » un fait, c'est déjà dans une certaine mesure mettre le spectateur ou l'auditeur en mesure de se former une opinion personnelle.

A un stade supérieur, le « fait » peut recevoir un commencement d'explications multiples ; par exemple, la publication d'un communiqué du Fonds monétaire international ou d'un ministère technique nécessite des éclaircissements et une présentation qui en facilitent la compréhension. Une telle opération suppose deux qualités chez le présentateur : l'indépendance et la compétence.

Certes, un journaliste spécialisé est tout à fait à même de donner à un événement un éclairage qui le rend plus saisissable,

mais il paraît néanmoins souhaitable que des spécialistes du monde universitaire, scientifique, militaire ou des personnalités éminentes des académies, instituts, collaborent plus qu'ils ne le font actuellement avec les journalistes professionnels pour présenter au public l'événement dans sa résonance profonde. Certes, l'excès en tout est un défaut. Trop d'approfondissement, d'érudition ou de technicité risque de lasser l'auditoire. Il n'en reste pas moins vrai que le recours à des sources d'explications multiples et à des compétences extérieures à l'Office, constitue non seulement une condition d'*objectivité* dans l'information mais encore une condition de *qualité* de l'information.

\*  
\* \*

#### *Interventions du Gouvernement et droit de réponse.*

Lors des débats parlementaires concernant le statut de l'Office, le Sénat avait adopté un amendement tendant à donner aux représentants des « tendances de l'opinion » ce que l'on est maintenant convenu d'appeler le « droit de réponse » politique : « La faculté de s'exprimer est également assurée aux différentes tendances de l'opinion en tenant compte, en ce qui concerne les formations politiques, de leur représentation parlementaire ». Il s'agissait, à l'exemple de la Grande-Bretagne et des principales nations européennes, d'instaurer un droit de réponse politique dont l'exercice aurait été contrôlé par le Conseil d'administration de l'Office.

Le Gouvernement a refusé l'amendement sous prétexte qu'il introduirait une contestation permanente.

M. Wladimir d'Ormesson, dans une interview (*Le Monde*, 10 octobre 1964), ajoutait : « Les divers groupements de l'opposition n'ont entre eux de commun que leur opposition au Gouvernement... Qui, donc, parmi les leaders de ces diverses tendances, pourrait être considéré comme représentant l'opposition ?... Le cas de la France, à cet égard, n'a aucun rapport avec celui de l'Angleterre ou celui des Etats-Unis. Faudrait-il que la télévision, après chaque communication gouvernementale, donnât tour à tour la parole aux représentants des divers groupements politiques de l'opposition ? Mais, en raison même de cette multiplicité, l'on ne se trouverait pas seulement devant une espèce de cacophonie à laquelle le public ne comprendrait rien... Mais l'on arriverait à ce résultat

paradoxal que la majorité parlementaire, qui ne comprend que deux formations politiques occuperait un temps infiniment moins long que l'opposition ».

Sans pour autant ignorer les difficultés de mise en œuvre d'un système de répartition du temps d'émission, votre Commission ne peut rester insensible à l'inégalité criante qui règne sur les ondes. Il s'agit d'assurer à chaque groupe politique une possibilité de s'exprimer à la télévision ou à la radio en chaque circonstance sérieuse et chaque fois qu'une déclaration gouvernementale prête à controverse. Les partis et les syndicats ont imaginé diverses solutions. On peut envisager, par exemple, l'attribution à tout parti politique — par voie de règlement s'il n'y a pas accord amiable — d'un temps mensuel calculé sur la base des résultats électoraux.

Quelle que soit la solution adoptée, votre commission demande avec insistance la définition et la reconnaissance de droits d'expression aux diverses tendances de pensée et aux grands courants d'opinion qui fondent la diversité de la nation.

« L'éclairage » d'un événement par appel à des compétences variées venant épauler les journalistes de l'Office dans leur travail de présentation des événements ne peut que déboucher sur le commentaire, c'est-à-dire la confrontation des opinions à propos d'un même fait.

Dans cette hypothèse encore, il s'agit d'assurer une meilleure objectivité par une participation des diverses tendances de l'opinion.

Le commentaire suppose donc une politique d'ouverture des antennes aux groupes socio-économiques et culturels. Le journaliste de l'O. R. T. F. renseigne ; il n'a pas à prendre parti. Il ne défend aucune thèse et n'a d'autre souci, par son indépendance personnelle et sa culture, que de servir l'objectivité. Il relate les faits mais n'est pas engagé dans l'action.

Il est juste de signaler que, depuis quelques mois, l'O. R. T. F. s'est efforcé de promouvoir une politique de programme d'actualités permettant aux diverses tendances de s'exprimer.

Mais une telle option — particulièrement bénéfique dans la mesure où elle permet à l'auditeur ou au téléspectateur de prendre conscience de la diversité et de la complexité des problèmes — doit être poussée plus avant : il ne suffit pas de « libéraliser » les ondes en laissant aux diverses familles spirituelles ou politiques la liberté

de s'exprimer — comme ce fut le cas lors des élections présidentielles — mais encore et surtout d'introduire le principe de pluralité dans l'élaboration des programmes de l'Office. Des comités de programmes doivent prendre une part majeure, aux choix des émissions et à l'ensemble de la politique des programmes de l'O. R. T. F. L'appel au « pluralisme des voix » ne doit pas être limité au cadre d'une émission mais doit s'étendre au choix des émissions ; seuls des comités de programme ayant pouvoir de décision parviendront à un tel résultat.

### C. — Contrôle et droit de réponse.

Si la mission de l'Office consiste à rendre compte de ce qui est, encore faut-il que la description soit exacte, complète, impartiale.

La nécessité de renforcer le crédit du service d'information, de protéger les droits de l'informé et d'assurer le respect du principe de pluralité entraîne nécessairement l'organisation d'un contrôle de l'objectivité et de l'impartialité de l'Office.

Sauf sanction, les principes, si généreux soient-ils, restent lettre morte. Le respect de l'objectivité et de l'impartialité implique la mise en œuvre d'une double procédure de contrôle : l'une, générale et permanente, l'autre individuelle et plus exceptionnelle.

La première implique l'existence d'un organisme disposant d'une autorité morale incontestée et chargé de contrôler la mise en œuvre des grands principes qui président à une information libérale. La seconde impose l'organisation d'un système de rectification au bénéfice des personnes injustement mises en cause.

Le souci de préserver le domaine de l'information de toute ingérence du Pouvoir, de lui assurer objectivité et impartialité, et de permettre l'expression des diverses tendances de l'opinion exige l'instauration d'une procédure de recours et de contrôle permettant à un organisme supérieur de sanctionner des manquements graves aux obligations incombant à l'Office.

La justification profonde d'une telle *magistrature morale* serait de faire cesser la confusion traditionnelle en France entre pensée gouvernementale et nouvelles diffusées par l'O. R. T. F.

Diverses propositions ont été faites et divers modèles proposés sur ce sujet.

Certains pays étrangers, notamment l'Italie, ont eu recours à une formule analogue.

Plus proche de nous, le statut de l'Agence France-Presse de 1957 institue, à côté d'un conseil d'administration, un conseil supérieur chargé d'assurer l'impartialité et l'objectivité des nouvelles transmises. La création d'un tel système nous paraît d'autant plus réalisable que, durant la campagne présidentielle de 1965, une commission a préparé et surveillé l'ensemble des opérations concernant cette consultation. Son travail a fait l'objet d'appréciations élogieuses qui nous semblent méritées.

Conseil supérieur, Comité des sages, Commission de contrôle... peu importe la terminologie, quand il s'agit de créer un organisme dont la composition et la compétence sont expressément définies. En ce qui concerne sa composition — et afin qu'il exerce une magistrature morale s'imposant à tous — le comité devrait se composer de magistrats ou de professionnels choisis par leurs pairs pour leur intégrité et leurs capacités.

La détermination des pouvoirs d'un tel organisme peut poser des problèmes plus complexes dans la mesure où ils coexistent avec ceux du Conseil d'administration mais ces difficultés ne nous ont pas paru insurmontables.

\*  
\* \*

Aucun journaliste, si consciencieux et compétent soit-il, ne peut être certain que ce qu'il annonce est totalement exact et ne peut affirmer qu'il ne déforme en quelque façon que ce soit la réalité.

Dans les mêmes conditions que la presse écrite, l'O. R. T. F. peut être amené, à tort ou à raison, à mettre en cause des personnes auxquelles il serait souhaitable d'accorder un droit de réponse semblable à celui institué par la loi de 1881.

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse prévoit en effet une procédure de rectification par insertion dans les trois jours de sa réception, à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'a provoquée, de la réponse de la personne incriminée.

Les transformations des moyens d'information ont fait que la radio et la télévision supplantent, pour beaucoup de gens, la

lecture quotidienne du journal : elles rendent plus nécessaire encore une adaptation de la loi de 1881 aux conditions de fonctionnement de la radio et de la télévision.

Il est vrai que de nombreuses objections techniques ont pu être soulevées.

On a fait valoir, tout d'abord, comme le rappelle le professeur Debbasch, que « la radio et la télévision sont organisées selon un régime de service public impliquant un strict contrôle de la finalité des programmes » ; on a mentionné « que la lecture d'un journal retient davantage le lecteur et suscite dans son esprit une impression plus vive et plus durable que la nouvelle diffusée ; la rectification risque alors de rappeler aux auditeurs ou téléspectateurs des faits auxquels ils n'avaient prêté d'abord aucune attention ».

A ces raisons d'ordre général, on ajoute des obstacles techniques propres aux messages audiovisuels : l'exercice effectif d'un droit de réponse impose la constatation matérielle d'une preuve qui disparaîtrait sans trace à l'instant même où la nouvelle est diffusée sur les antennes. Toujours dans le même sens, on estime qu'il serait difficile d'organiser une rectification personnelle à l'écran, qu'il serait impensable de paralyser le déroulement des programmes par l'exercice d'un droit de réponse dont le bénéfice serait réclamé par de trop nombreuses personnes.

Les arguments sont-ils suffisamment forts pour avoir empêché jusqu'alors l'organisation en France d'un quelconque droit au rétablissement des faits ? Les pays étrangers nous montrent cependant des solutions possibles. A leur exemple, il est sans doute possible de prévoir un système qui assurera l'équilibre entre les droits légitimes de l'individu et ceux de l'Office.

\*  
\* \* \*

Le Gouvernement français s'est, en effet, toujours refusé à admettre l'adoption des propositions et projets en ce sens.

En vertu du principe de l'interprétation restrictive des textes de droit pénal, la jurisprudence se refuse d'étendre l'application de la loi de 1881 à la radiodiffusion.

Si des protestations nombreuses se sont élevées et s'élèvent encore, venant de personnes mises en cause, à l'occasion de chroniques, reportages, etc., elles n'ont pourtant pu permettre que soit voté un des textes déposés.

En 1937, c'est un projet Blum qui échoue ; c'est, en 1957, une proposition Ferrant à l'Assemblée. Plus récemment, M. Carcassonne au Sénat, et M. Hersant à l'Assemblée Nationale ont déposé, en 1959, des textes similaires étendant, sans les adapter, les dispositions de 1881.

La *proposition Hersant* prévoit que le droit de réponse de l'article 13 de la loi du 29 juillet 1881 est applicable en matière d'émissions radiodiffusées ou télévisées. Les directeurs sont tenus de diffuser les réponses de toutes personnes nommées ou désignées au cours d'une émission, dans les vingt-quatre heures de la réception de leur demande. L'émission consacrée à la réponse ne pourra excéder en durée celle qui en est la cause. Elle sera diffusée à la même heure. Les directeurs de postes de télévision et radiodiffusion devront faire enregistrer sur bandes tout leur programme et les conserveront à disposition pendant trente jours. L'action en diffusion forcée se prescrira après un mois révolu à compter du jour de diffusion. Le refus de diffusion de la réponse qui pourra être ordonnée par le tribunal, comme pour la presse écrite, entraînera les mêmes sanctions que celles prévues à l'article 13.

L'omission volontaire d'enregistrement est punissable, comme la destruction prématurée des bandes. Enfin, le directeur d'un poste de radiodiffusion sera assimilé au directeur de publication.

La *proposition de notre collègue Roger Carcassonne* reprend également les dispositions de l'article 13 de la loi de 1881. Dans un souci de rapidité, elle maintient le délai de trois jours, mais place les rectifications et réponses à la fin des émissions d'information afin qu'elles touchent un plus large public.

Cette proposition étend en outre à la radiodiffusion les dispositions relatives à la répression de la diffamation et de l'injure.

Le Gouvernement, on le sait, et les organes directeurs de l'Office se sont toujours retranchés soit derrière des arguments techniques, soit derrière le souci de ne pas importuner le public par d'incessantes réponses devenues rapidement inutiles et même néfastes à leur auteur.

Il semble bien cependant que le respect de l'information conduise à dépasser ces arguments.



C'est l'effort qu'amorce actuellement l'Italie. Un projet de loi y a été déposé prévoyant que les dirigeants de l'organisme concessionnaire *sont tenus de diffuser* les « rectifications, déclarations ou réponses des personnes auxquelles ont été attribués des actes, des pensées ou des affirmations qui portent atteinte à leur dignité ou que ces personnes considèrent comme contraires à la vérité ». Le refus injustifié d'accepter l'exercice du droit de réponse peut entraîner la mise en cause de la responsabilité de l'organisme concessionnaire.

Certains autres pays ont adopté un système très souple qui permet de concilier les divers intérêts en cause et de réaliser un compromis satisfaisant. C'est, par exemple, que votre commission a été particulièrement impressionnée par le système institué en République fédérale allemande et réglé par le traité inter-Etat pour la création de la seconde chaîne.

Si dans une émission, des faits quelconques ont été affirmés, la ou les parties intéressées peuvent exiger la diffusion d'une justification. La demande est faite par écrit à celui qui a préparé l'émission incriminée. L'obligation de diffuser la réponse ne joue que dans la mesure où existe un intérêt légitime lésé.

La condition technique d'un tel système est évidemment la conservation de toutes informations, commentaires et émissions pendant au moins quatre semaines.

Les lois locales organisent des régimes comparables. L'intendant examine les demandes, les recours sont portés devant le conseil de radiodiffusion. Aux dires des autorités allemandes, aucune plainte sérieuse ne reste sans suite. Le système semble à tous satisfaisant.

C'est un régime comparable, eu égard au contexte politique et technique de notre pays, que l'O. R. T. F. pourrait adopter.

Votre commission a appris du directeur général de l'O. R. T. F. que des études menées conjointement avec l'Italie étaient en cours. Elle a appris également, lors de ses visites, que les enregistrements étaient conservés durant trois mois, ce qui réduit à néant les arguments invoqués par ceux qui se retranchent derrière le caractère fugitif de l'information radiotélévisée. Malgré l'obstination gouvernementale à refuser le vote des propositions de loi diverses concernant l'exercice du droit de réponse, la commission de contrôle ne peut que manifester son désir de voir adopté prochainement un système qui, à l'étranger, donne des résultats satisfaisants.

## SECTION III. — L'EDUCATION

### SOMMAIRE

	Pages.
I. — Introduction .....	135
II. — La situation actuelle .....	138
A. — Historique des relations entre l'O.R.T.F. et le Ministère de l'Education nationale .....	138
B. — Partage des responsabilités entre l'O.R.T.F. et le Ministère de l'Education nationale .....	144
1° Responsabilités pédagogiques .....	144
2° Responsabilités financières .....	146
C. — Durée des émissions et répartition sur les différentes chaînes .....	147
D. — Action du Ministère de l'Education nationale .....	148
1° Les moyens audio-visuels .....	148
a) Le parc des moyens .....	148
b) Valeur des émissions éducatives .....	149
2° Les conditions de réception des émissions éducatives .....	152
3° Le contenu des émissions éducatives. — Les programmes .....	152
4° Les auditoires .....	153
III. — Les perspectives de développement .....	154
A. — Réformes pédagogiques .....	154
B. — Adhésion du corps enseignant aux moyens audio-visuels .....	158
C. — Réformes de structure .....	160
a) Coordination interministérielle pour les programmes éducatifs .....	160
b) Information, orientation scolaire et professionnelle .....	163
c) Coordination dans les horaires de diffusion des émissions : nécessité de créer une troisième chaîne éducative et culturelle .....	164
D. — Equipement .....	166
E. — Effort de publicité en faveur des émissions éducatives .....	167
F. — Coopération internationale .....	168

## I. — INTRODUCTION

L'une des missions de l'O. R. T. F., telles qu'elles sont définies par la loi du 27 juin 1964, est l'« éducation » du public.

Il convient, tout d'abord, de préciser le sens de ce mot.

Education, à l'évidence, ne saurait être pris dans le sens courant de « connaissance et pratique des usages du monde », mais bien dans le sens d'enseignement, d'instruction. Rappelons qu'il y a quelques années le ministère compétent en la matière était celui de « l'Instruction publique » et qu'il a été jugé préférable de substituer à cette expression celle d'« Education nationale » qui recouvre à la fois l'enseignement proprement dit, l'éducation civique et une certaine éducation générale donnée dès l'enseignement primaire. Le mot « éducation » employé par le législateur dans la loi du 27 juin 1964 englobe-t-il cette notion d'enseignement ? Nous pensons que l'O. R. T. F. a bien reçu par la loi une mission générale d'enseignement (1).

Nous sommes ainsi amenés à poser le problème de savoir comment, malgré le texte de la loi du 27 juin 1964, l'O. R. T. F. a pu se considérer dans le domaine de l'enseignement scolaire et universitaire comme prestataire de services et quelles sont les conséquences de cette prise de position.

Nous dresserons donc le tableau de la situation actuelle en examinant successivement l'historique des relations entre l'O. R. T. F. et le Ministère de l'Education nationale, le partage des responsabilités respectives de l'un et de l'autre en matière pédagogique et en matière financière, la répartition et la durée des émissions éducatives sur les différentes chaînes et, enfin, l'action du Ministère de l'Education nationale. Cette action comprendra l'étude des moyens audiovisuels, les conditions de réception des émissions, les programmes et les auditoires.

Un large développement sera donné au contenu des programmes élaborés et conçus sous la responsabilité du département de la radiodiffusion et de la télévision scolaires de l'Institut péda-

---

(1) Voir en annexe 25 une déclaration de M. Alain Peyrefitte, ministre de l'Information.

gogique national (1), établissement public dépendant du Ministère de l'Education nationale. Ces programmes concernent les secteurs suivants : enseignement scolaire, enseignement parascolaire, enseignement pour adultes, enseignements supérieurs, ainsi que les émissions destinées au perfectionnement des enseignants et celles relatives à l'information scolaire et professionnelle.

Au regard de cette situation, votre commission a constaté que l'Education nationale avait actuellement la quasi-totalité de la responsabilité de la conception et de la charge des émissions éducatives, l'action propre de l'O. R. T. F. en ce domaine étant insuffisante et mal structurée. Radiodiffusion et télévision peuvent être, selon l'usage qui en est fait, considérées soit comme un magnifique instrument de connaissance, soit comme une arme redoutable. Le désordre ou simplement le manque de cohérence des programmes sont aussi dangereux que leur insuffisance quantitative.

En effet, dans l'intimité familiale, le téléspectateur ou l'auditeur est assailli par un flot d'informations auxquelles il lui est difficile d'échapper pour garder un jugement libre. Le son et l'image qui, sans effort de sa part, s'offrent à lui risquent d'engendrer la passivité de l'esprit, alors qu'au contraire l'enseignement doit tendre à développer de façon constructive l'esprit critique. Votre commission a pensé qu'il convenait de porter remède à la situation créée par la coexistence de ces deux systèmes : communication de masse et culture. Elle a également recherché dans quelles perspectives pourrait être développée une véritable action éducative et culturelle par la radiodiffusion et la télévision.

L'étude du problème de l'éducation par l'O. R. T. F. a obligé votre commission à ne pas négliger l'examen des réformes pédagogiques indispensables à la pleine utilisation des moyens audiovisuels et — autre condition de la réussite — les possibilités d'une adhésion plus franche du corps enseignant à la pratique de ceux-ci.

Des réformes de structure seront également envisagées pour assurer une meilleure coordination entre l'O. R. T. F. et les différents départements ministériels intéressés. Cette coordination concernera, d'une part, le contenu et l'équilibre des programmes

---

1) Voir annexe 26. L'Institut pédagogique national.

et, d'autre part, les horaires de diffusion, cette dernière question se reliant à la création d'une troisième chaîne éducative et culturelle.

Après la recherche de moyens suffisants pour permettre l'équipement en émetteurs et en récepteurs de radiodiffusion et de télévision des établissements scolaires et universitaires, votre commission suggérera qu'un effort accru de publicité devra être fait dans la presse quotidienne et à l'O. R. T. F. en faveur des ces émissions.

Enfin, votre commission a pensé que l'amélioration des émissions éducatives devrait se faire dans une perspective de coopération internationale.

\*  
\* \* \*

Il apparaîtra peut-être à la lecture du présent rapport que des références trop nombreuses à l'organisation actuelle de notre enseignement sont en dehors de notre sujet : les émissions éducatives diffusées sur le réseau général de l'O. R. T. F. Mais votre rapporteur a pensé qu'il était préférable d'encourir le risque d'être trop long plutôt que celui d'être incompris. Tout est dans tout. Ainsi, l'O. R. T. F., par son réseau, diffuse des émissions éducatives qui ne sont elles-mêmes qu'un aspect dans l'ensemble des moyens audio-visuels utilisés dans l'enseignement. De même, l'Education nationale doit prendre sa place, importante certes, dans l'ensemble des moyens éducatifs, mais d'autres ministères, les familles, la vie elle-même offrent perpétuellement des foyers de culture et d'enrichissement.

## II. — LA SITUATION ACTUELLE

### A. — Historique des rapports entre l'O. R. T. F. et le Ministère.

Les premières expériences de radiodiffusion et de télévision scolaire ont été réalisées au sein de la Radiodiffusion-Télévision française avec la collaboration de l'Institut pédagogique national (1), établissement public dépendant du Ministère de l'Education nationale.

Les dépenses correspondantes étaient totalement prises en charge par la Radiodiffusion-Télévision française.

De 1956 à 1963, un équilibre différent a été réalisé, le Ministère de l'Education nationale réglant tous les problèmes de conception et contrôlant la valeur pédagogique des émissions : la R. T. F., quant à elle, assurant leur réalisation et leur diffusion.

En 1963, le Gouvernement décida de donner à la Radiodiffusion et à la Télévision scolaires une dimension beaucoup plus grande. Une Commission interministérielle pour le développement des moyens audio-visuels fut créée et une collaboration des différents départements ministériels intéressés a été envisagée. Mais, à cette époque, la Radiodiffusion-Télévision française n'avait pas les moyens matériels et pédagogiques suffisants pour assumer une telle responsabilité. C'est donc à sa demande qu'un système de conventions annuelles passées entre la R. T. F. et le Ministère de l'Education nationale fut instauré. L'Institut pédagogique national fut alors chargé de présenter un « produit fini » à la R. T. F. qui reçut pour seule mission la diffusion sur ses antennes.

Cette solution était de beaucoup plus satisfaisante pour le Ministère de l'Education nationale qui obtenait le contrôle de la réalisation des émissions. Dans leur conception aussi bien que dans leur mise en son et en images, les messages restaient sous contrôle pédagogique. Dans le même temps, des moyens financiers importants étaient accordés au Ministère de l'Education nationale pour l'élaboration des émissions et le remboursement à la R. T. F. des services rendus.

---

(1) Voir annexe 26.

Cependant, le système des conventions annuelles ne donna pas, à l'usage, entière satisfaction. Par un référé du 22 juin 1965, adressé au Ministre de l'Education nationale, la Cour des Comptes releva certaines anomalies concernant notamment les retards apportés à la signature des conventions. Dans sa réponse au référé, le Ministre de l'Education nationale fit valoir que l'O. R. T. F. pouvait en général fixer les coûts avec précision lorsque seulement les premières émissions étaient réalisées, ce qui permettait de mieux mesurer les moyens techniques et financiers à mettre en œuvre.

D'un commun accord, les deux organismes décidèrent de modifier la procédure et de substituer aux conventions annuelles, une convention-cadre renouvelable par tacite reconduction, prévoyant devis et mémoires trimestriels. C'est ainsi que fut signée, le 31 janvier 1967, la convention-cadre qui régleme actuellement les responsabilités respectives et les charges de l'O. R. T. F. et de l'Institut pédagogique national.

En raison de son importance, ce document de base est reproduit intégralement ci-après :

OFFICE DE RADIODIFFUSION-  
TELEVISION FRANÇAISE

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION  
GÉNÉRALE

Département des Affaires  
financières.

CONVENTION N° 77 F/II

Les soussignés,

Le Directeur de l'Institut Pédagogique national agissant ès qualités au nom et pour le compte de l'établissement public à caractère administratif dénommé « Institut Pédagogique national » et désigné par la suite par le terme « l'Institut »,

d'une part,

et le Directeur général de l'Office de radiodiffusion-télévision française, agissant ès qualités au nom et pour le compte de l'établissement public à caractère industriel et commercial dénommé « Office de radiodiffusion-télévision française » et désigné par la suite par le terme « l'Office »,

d'autre part,

CONSIDERANT

— qu'en sa qualité d'établissement public d'Etat, l'Office doit mettre tout en œuvre pour assurer dans les meilleures conditions possibles les prestations sollicitées par l'Institut conformément aux directives du Gouvernement,

— que les servitudes en découlant ne sauraient compromettre l'exercice de la mission naturelle de l'Office au regard de l'auditoire national, ni porter atteinte, directement ou indirectement, au monopole et aux droits de l'Office définis par la loi n° 64-621 du 27 juin 1964.

CONVIENNENT ET ARRETENT CE QUI SUIT :

Article I<sup>er</sup>.

*Objet de la convention.*

L'Office s'engage à réaliser et à diffuser sur tout ou partie de ses réseaux métropolitains de radiodiffusion sonore ou visuelle et dans les conditions définies aux articles suivants les émissions d'enseignement conçues et préparées par l'Institut.

Article II.

*Conception des émissions.*

Pour toutes les émissions, l'Institut élabore les programmes, fournit les moyens d'enseignement nécessaires, choisit et rémunère les professeurs co-auteurs des émissions et assure le contrôle pédagogique de celles-ci. En aucun cas, l'Institut ne peut demander à l'Office de se substituer à lui pour la fourniture des moyens d'enseignement.



### Article III.

#### *Réalisation des émissions.*

La réalisation des émissions est assurée entièrement, soit par l'Institut, soit par l'Office dans les conditions définies ci-après :

#### 1° EMISSIONS RÉALISÉES PAR L'INSTITUT

a) L'Institut réalise ses émissions en s'interdisant tout recours aux moyens de production de l'Office, notamment en ce qui concerne ses stocks de décors, meubles, accessoires et costumes. La seule exception à cette règle découle de l'utilisation réciproque des cinémathèques de l'Office et de l'Institut dans les conditions définies par le règlement de cinémathèque annexé à la présente convention ;

b) Lorsqu'il fait appel à des artistes ou à des comédiens dans le domaine de la radiodiffusion, l'Institut s'adresse aux professionnels homologués par l'Office figurant sur une liste communiquée par ce dernier. L'Institut et l'Office se tiennent mutuellement informés de leurs négociations éventuelles avec les organisations professionnelles intéressées en ce qui concerne la rémunération et les conditions d'emploi des artistes ou comédiens ;

c) L'Institut s'engage à livrer au plus tard huit jours avant la date de diffusion prévue un produit fini prêt à être diffusé, l'Office ayant seulement à en vérifier la qualité technique, conformément aux dispositions de l'article 4 relatif aux conditions générales de diffusion.

#### 2° EMISSIONS RÉALISÉES PAR L'OFFICE

a) L'Office décide des moyens en personnel et en matériel à mettre en œuvre pour assurer la fabrication des émissions. Il en tient informé l'Institut et le consulte en tant que de besoin ;

b) L'Office veille au respect de l'application stricte du plan de travail établi en accord avec l'Institut un mois avant le début effectif de la réalisation, le plan général de travail pour l'année scolaire étant arrêté d'un commun accord au plus tard le 15 mai ;

c) Les demandes d'annulation de prestations formulées par l'Institut doivent être adressées par écrit à l'Office, pour la radiodiffusion, au moins six jours francs. pour la télévision, au moins quinze jours francs avant la date d'exécution prévue ;

d) Pour toutes les opérations de fabrication assurées dans les emprises de l'Office et sous sa responsabilité, il est fait application des règles d'exploitation en vigueur dans l'Office, notamment en ce qui concerne la sécurité, la discipline, le régime du travail et la confection du générique. Toutefois, ce dernier devra indiquer :

— d'une part, que l'émission est présentée par le Ministère de l'Education nationale et produite par l'Institut ;

— d'autre part, et en bonne place, les noms des coauteurs des émissions relevant de l'Institut.

### Article IV.

#### *Diffusion des émissions.*

a) Le programme des émissions, les jours et heures de diffusion, la liste des réseaux et émetteurs utilisés sont arrêtés d'un commun accord au plus tard le 15 mai de chaque année.

b) A condition que les réseaux ou les émetteurs de diffusion ne changent pas, les jours et heures de diffusion des émissions peuvent être modifiés par simple

accord entre les parties, sous réserve que la demande en soit formulée trois mois à l'avance.

c) Si, pour des raisons exceptionnelles ou pour des nécessités tenant aux impératifs de l'actualité, la diffusion d'une émission ne peut avoir lieu à la date prévue, les parties se mettent d'accord sur une nouvelle date qui ne soit pas postérieure de plus de trois mois à la date initiale.

d) Dans tous les cas, l'Office, responsable de la qualité des émissions diffusées sur son réseau s'assure avant diffusion de la qualité technique des produits finis qui lui sont remis par l'Institut.

e) L'Institut garantit l'Office contre tout recours qui pourrait être exercé à un titre quelconque au sujet de la nature et du contenu de ses programmes.

f) Aucun communiqué, aucune information extérieure au contenu et à l'utilisation pédagogique des émissions ne peuvent être diffusés dans le cadre des émissions scolaires sans l'autorisation préalable et écrite à Paris, du directeur de la Radiodiffusion ou de la Télévision, en province, du délégué du directeur général de l'Office.

#### Article V.

##### *Propriété, conservation et utilisation des enregistrements.*

a) Les enregistrements d'émissions réalisées par ou sous la responsabilité technique de l'Office sont la copropriété de l'Institut et de l'Office sous réserve du droit de propriété intellectuelle et de l'exercice du droit moral qui sont conservés intégralement par les auteurs.

b) La conservation des enregistrements est confiée à la diligence de l'Institut et assurée selon les normes habituellement en vigueur.

c) Toute réutilisation des enregistrements en dehors des programmes scolaires diffusés sur le réseau de l'Office qui serait de nature à créer des charges nouvelles à l'une ou l'autre partie doit faire l'objet d'un accord écrit définissant les modalités de remboursement des frais supplémentaires dont il s'agit.

d) La partie qui réutiliserait l'enregistrement sans l'accord écrit visé à l'alinéa précédent ferait son affaire de toutes les incidences juridiques et financières en découlant.

#### Article VI.

##### *Liaisons de l'Office avec l'Institut.*

En aucun cas, l'Institut ne peut se substituer aux services généraux de l'Office (Mission de coordination des questions scolaires et universitaires) ou aux services spécialisés de la Direction de la Radiodiffusion ou de la Télévision pour assurer lui-même les liaisons avec les autres services de l'Office.

#### Article VII.

##### *Relations internationales.*

a) Les liaisons bilatérales sont assurées par l'Institut, sous réserve des dispositions concernant la réutilisation des enregistrements visés à l'article V du présent contrat.

b) Les liaisons multilatérales — celles-ci étant réalisées par l'intermédiaire des Unions internationales de radiodiffusion dont seul l'Office est membre — sont assurées par l'Office. Un représentant de l'Institut est homologué au groupe « Télévision dans l'enseignement » de l'Union Européenne de Radiodiffusion en qualité d'expert.

Article VIII.

*Etablissement des relevés chiffrés de prestations.*

a) L'Institut rembourse à l'Office l'intégralité des dépenses exposées directement ou indirectement par ce dernier du fait de la réalisation et de la diffusion des émissions.

b) Tous les trois mois, l'Office adresse à l'Institut une situation récapitulative des prestations assurées faisant apparaître le nombre et les caractéristiques des émissions, les conditions de réalisation techniques, les jours et heures de diffusion, les réseaux et émetteurs utilisés ainsi que le montant intégral des dépenses engagées pour le compte de l'Institut au cours du trimestre écoulé.

Article IX.

*Paiement.*

a) L'Institut se libérera des sommes dues à l'Office au titre de la présente convention par virement au compte courant postal de l'Agent comptable central de l'Office de Radiodiffusion-Télévision Française (Paris 9170-33).

b) Le paiement interviendra au plus tard un mois après l'émission par l'Office du titre de perception correspondant aux relevés trimestriels visés à l'article précédent.

Article X.

*Durée de la convention.*

La présente convention est conclue pour la période scolaire du 1<sup>er</sup> octobre 1965 au 30 septembre 1966. Elle sera tacitement reconduite pour une période similaire, sauf dénonciation écrite de l'une ou l'autre partie trois mois avant l'expiration de la période en cours.

Article XI.

Pour tous actes relatifs à l'application de la présente convention, les deux parties déclarent faire élection de domicile :

— le Directeur de l'Institut Pédagogique national, 29, rue d'Ulm, Paris (5<sup>e</sup>) ;

— le Directeur général de l'Office de Radiodiffusion-Télévision Française, 116, avenue du Président-Kennedy, Paris (16<sup>e</sup>).

Fait à Paris, le 31 janvier 1967.

*Le Directeur de l'Institut  
Pédagogique national,*

P. CHILOTTI.

*Vu, le Contrôleur financier  
près l'Institut Pédagogique National,*

Signé : J. COTI

*Le Directeur général de l'Office  
de Radiodiffusion-Télévision Française,*

Pour le Directeur général de l'Office  
de Radiodiffusion-Télévision Française,

*Le Directeur général adjoint,*

ANDRÉ L. ASTOUX.

Il résulte de cette convention, que les émissions de radiodiffusion et de télévision scolaires sont conçues et préparées par l'Institut Pédagogique national. Celles de radiodiffusion seules sont ensuite réalisées dans leur presque totalité par l'O. R. T. F.

En télévision, le Ministère de l'Education nationale assure à la fois la production et la réalisation dans les studios de l'Institut Pédagogique. Les émissions de radiodiffusion et de télévision sont diffusées sur les antennes de l'O. R. T. F.

Les responsabilités pédagogiques et financières se trouvent donc partagées entre le Ministère de l'Education nationale et l'Office de Radiodiffusion-Télévision Française.

Certes, l'O. R. T. F. n'est pas totalement dessaisi du problème, mais en définitive c'est à l'Education nationale que revient actuellement la responsabilité et la charge d'une mission qui a pourtant été incluse parmi celles dévolues à l'O. R. T. F. dans l'article premier de son statut.

*Votre commission a dû dresser un constat de carence car les responsabilités de l'Education nationale ne font nullement disparaître, n'éclipsent nullement, celles de l'O. R. T. F.*

## **B. — Partage des responsabilités entre l'O. R. T. F. et le Ministère de l'Education nationale.**

### **1° RESPONSABILITÉS PÉDAGOGIQUES**

Selon le Ministère de l'Education nationale, la répartition des responsabilités doit se faire à partir de l'analyse des besoins en distinguant d'une part l'éducation proprement dite, d'autre part l'information scolaire et professionnelle.

I. — En ce qui concerne l'éducation, la notion de programme doit permettre d'aboutir à une certaine clarification d'un sujet aussi complexe.

Dès lors que le programme de formation comporte un ensemble d'actions pédagogiques ayant pour objet de faire passer un groupe d'individus — élèves, étudiants, adultes — d'un niveau de départ déterminé à un niveau supérieur, le Ministère de l'Education natio-

nale peut jouer un rôle déterminant (1). Au contraire, lorsqu'il n'y a pas de programme tendant à réaliser un objectif pédagogique déterminé — par exemple dans le domaine de l'éducation permanente ou de la formation professionnelle — on considère que l'O. R. T. F. peut remplir sa mission d'éducation générale du public avec le concours d'autres organismes grâce à une coopération interministérielle bien organisée (2).

II. — En ce qui concerne l'orientation et l'information dans l'enseignement et au-delà de l'enseignement, le recours au réseau général de l'O. R. T. F. peut rendre d'immenses services.

1° Au stade de l'enseignement lui-même, l'orientation est un des piliers de la réforme de l'enseignement. Les différents paliers de cette orientation se situent à l'issue de la classe de 3<sup>e</sup>, à la fin des études secondaires et à l'entrée du second cycle des études supérieures. Si l'on veut réaliser une orientation positive conforme aux aptitudes des élèves et nécessaire au bon équilibre de la société, une très large information des élèves, des parents et des maîtres est nécessaire. L'objet des émissions d'information peut porter non seulement sur des perspectives à court terme tels que les différents cheminements scolaires et universitaires mais aussi sur des perspectives à plus long terme telles que les possibilités futures de carrière. Dans ce domaine, le Ministère de l'Education nationale a une part dominante pour le contenu de telles émissions, mais il n'est pas nécessaire qu'il ait la totalité de la conception, de l'élaboration et de l'exécution de ces informations (1).

2° L'orientation des adultes se développe en combinant une information sur l'emploi et une information sur la formation professionnelle correspondant aux changements d'emploi. Des émissions générales de « sensibilisation » sont réalisées à partir de constatations et de vues claires sur l'équilibre de l'emploi. En outre, s'agissant d'adultes, sont également conçues des émissions spécialisées traitant des problèmes d'information pour des niveaux d'activité de types déterminés en distinguant la promotion, l'éducation permanente dans les domaines des secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

Nous verrons ultérieurement en annexe 30 du présent rapport que les émissions « Inter-Service Jeunes » (radiodiffusion) et

---

(1) Voir annexe 30 le contenu des programmes.

(2) Voir annexe 33 une liste d'émissions éducatives produites par l'O. R. T. F.

« Les chemins de la vie » (télévision) réalisées par les soins de l'O. R. T. F. en collaboration avec le Ministère de l'Education nationale (bureau universitaire de statistiques) tendent à répondre aux besoins d'information des parents d'élèves, des étudiants et des organismes professionnels.

\*  
\* \*

Votre commission n'a fait que transcrire ici la conception qui lui a été exprimée par le Ministère de l'Education nationale. Le critère du *programme* lui semble avoir une certaine valeur, étant entendu que, si le maître d'œuvre doit être dans ce cas, le Ministère de l'Education nationale, les responsabilités de l'O. R. T. F. ne sont pas pour autant supprimées. En réalité, la distinction entre didactique et culture générale recoupe un peu celle de programme. Il serait dangereux de retenir simplement la notion de programme, car ce serait admettre implicitement que pour ses émissions éducatives propres, l'O. R. T. F. serait dispensé de les concevoir dans un ordre logique pour répondre aux besoins déterminés de groupes et en vue de porter ces derniers à un niveau plus élevé de connaissances et de culture générale.

## 2° RESPONSABILITÉS FINANCIÈRES

Les crédits de l'Education nationale qui sont affectés à l'enseignement audio-visuel s'élèvent, pour 1968, à la somme de 36.320.000 F dont 25 millions pour l'enseignement scolaire, 6 millions pour les enseignements supérieurs et 4.7 millions pour l'éducation permanente.

La production globale absorbe 14 millions de francs, la diffusion 12 millions et les documents d'accompagnement 5.300.000 F.

Sur ce total, 7.900.000 F sont consacrés aux émissions de radio-diffusion pour moitié à l'enseignement scolaire et pour l'autre moitié aux enseignements supérieurs. La télévision reçoit 19 millions de francs.

La répartition des responsabilités entre l'O. R. T. F. et le Ministère de l'Education nationale se traduit dans le partage des dépenses.

Les dépenses de production totale des émissions de radiodiffusion et de télévision s'élèvent à 14 millions de francs dont 13 millions sont à la charge de l'Education nationale et un seulement à celle de l'O. R. T. F.

Pour l'année 1968, il est prévu que l'Education nationale remboursera à l'O. R. T. F. 13 millions de francs dont 12 pour les dépenses de diffusion et un pour les dépenses de production.

Dans ce total de 13 millions figurent 4 millions concernant le remboursement des dépenses de radiodiffusion et 9 millions, le remboursement des dépenses de télévision.

L'Education nationale effectue le remboursement des services rendus par l'O. R. T. F. sur la base de tarifs établis par ce dernier qui, comme l'on sait, dispose d'un monopole. Les comparaisons sont donc le plus souvent impossibles et la discussion nécessairement limitée.

Le coût de la demi-heure de diffusion sur les antennes de la télévision est approximativement évalué à 10.000 F (1).

### **C. — Durée des émissions et répartition entre les différentes chaînes (2).**

#### **1° EMISSIONS SCOLAIRES**

Le programme des émissions scolaires est diffusé à raison de 21 heures par semaine sur le réseau à modulation de fréquence de France-Inter mais ces émissions sont chaque jour, de 15 heures 15 à 16 heures, diffusées sur l'ensemble du réseau à modulation d'amplitude de France-Culture.

Des cours du Centre national de Télé-Enseignement sont diffusés de 17 heures à 18 heures, les lundi, mardi et mercredi sur l'ensemble du réseau à modulation de fréquence de France-Inter et de 16 heures 10 à 17 heures 10 le jeudi sur l'ensemble du réseau à modulation d'amplitude de France-Culture.

A la télévision, la diffusion des émissions scolaires a lieu sur la première chaîne.

---

(1) Voir annexe 27 les coûts unitaires actuels de la diffusion des émissions au cours de l'année 1967.

(2) Voir annexe 28 : nombre d'heures de diffusion des émissions éducatives.

## 2° EMISSIONS UNIVERSITAIRES

Les émissions universitaires (Lettres et Droit) sont diffusées en fin d'après-midi, à raison de 12 heures par semaine, sur le réseau à modulation de fréquence de France-Inter.

Par ailleurs, l'émetteur Radio-Sorbonne (312 mètres) diffuse, à raison de 36 heures par semaine, dans la région parisienne, des cours de la faculté des Lettres et des Sciences humaines.

## 3° EMISSIONS POUR ADULTES

Les émissions pour adultes, réalisées par l'Institut pédagogique national, sont diffusées à raison de 2 heures par semaine sur la première chaîne de télévision, sauf le dimanche matin où elles ont lieu sur la deuxième chaîne.

Le Centre national de formation professionnelle de l'O. R. T. F. diffuse sur la première et la deuxième chaînes, à raison de 1 heure 30 par semaine, des émissions à l'intention des radio-électriciens.

Deux expériences régionales ont été tentées depuis la rentrée d'octobre 1966 :

— dans la région parisienne et lilloise sont diffusés, sur la deuxième chaîne, les cours du Conservatoire national des Arts et Métiers ;

— en Bretagne et dans la région Ouest de la France, la deuxième chaîne diffuse, à raison de 3 heures par mois, des émissions de formation pour la promotion des jeunes agriculteurs. Ces émissions sont réalisées en coopération avec la Délégation générale à la promotion sociale et les départements spécialisés du Ministère de l'Agriculture.

### D. — Action du Ministère de l'Education nationale.

#### 1° LES MOYENS AUDIO-VISUELS

##### a) *Le parc des moyens.*

Dans le cadre des émissions éducatives diffusées sur l'ensemble du réseau de l'O.R.T.F., le parc en appareils récepteurs dont dispose le Ministère de l'Education nationale pour les établis-



sements d'enseignement est évalué à 40.000 postes de radiodiffusion et à 12.000 postes de télévision. Dans le stock des moyens audiovisuels on dénombre environ 40.000 disques pouvant être aussi bien diffusés par le réseau général que sur des appareils ordinaires. Le stock actuel de films est évalué à 500 environ qui peuvent passer soit sur le réseau général, soit sur des appareils ordinaires de projection.

Ces précisions ayant été apportées, votre rapporteur croit devoir rappeler que le recours au réseau général de l'O.R.T.F. ne représente actuellement qu'un moyen audio-visuel particulier dans l'ensemble de ceux dont dispose le Ministère de l'Education nationale : films, diapositives, disques, magnétophones, etc.

Aussi, pour mieux juger et comprendre le rôle actuel de l'O.R.T.F. dans ce domaine, il est apparu nécessaire de dresser un bilan de l'ensemble de tous les moyens audio-visuels utilisés par le Ministère de l'Education nationale. On trouvera en annexe 29 le contenu d'une note établie par l'Institut pédagogique national sur les moyens audio-visuels.

#### b) *Valeur des émissions éducatives.*

Nous analyserons la valeur des émissions éducatives envisagées sous deux aspects différents : celles-ci peuvent en effet être considérées comme un précieux auxiliaire de l'enseignement traditionnel destiné à enrichir par le son et l'image l'enseignement dispensé dans les différents établissements. Mais on peut également penser qu'elles représentent un moyen efficace susceptible d'être utilisé à l'échelle de la nation :

— pour l'éducation permanente des adultes désireux de compléter leurs connaissances ;

— pour le perfectionnement des membres du corps enseignant ;

— enfin, pour pallier l'insuffisance quantitative des maîtres, dont souffre actuellement notre enseignement.

##### 1. — *Moyen considéré comme auxiliaire de l'enseignement.*

Les émissions éducatives soutiennent et complètent l'action du maître en apportant des illustrations à l'enseignement dispensé. Elles permettent une ouverture de l'école sur le monde extérieur

et constituent de ce fait une sérieuse contrepartie au caractère trop encyclopédique de l'enseignement traditionnel, en particulier dans les langues étrangères, l'histoire, la géographie, les sciences naturelles.

En outre, depuis quelques années, les recherches pédagogiques et médicales ont conduit à penser que certains enfants, moins doués que d'autres ou moins éveillés sans pour autant quelquefois être moins intelligents, étaient susceptibles d'être « rattrapés » grâce à l'utilisation de méthodes pédagogiques concrètes s'adaptant mieux à leur cas.

Des réformes profondes basées sur ces constatations ont été introduites dans notre enseignement. Ainsi, au cours des études du premier cycle (de la 6<sup>e</sup> à la 3<sup>e</sup>) les enfants sont observés et orientés selon leurs capacités et leurs aptitudes vers les différents cheminements scolaires.

Dans le cycle d'observation, en particulier, l'enseignement audio-visuel peut jouer un rôle déterminant.

Nous verrons dans le développement consacré au contenu des programmes (1), notamment ceux destinés aux élèves des classes de transition, des classes pratiques et des sections d'éducation professionnelle, comment cet enseignement audio-visuel peut aider à élever le niveau intellectuel d'enfants inaptes à l'abstraction.

Aux yeux de l'Education nationale, ces moyens audio-visuels connaissent certaines limites :

a) L'instrument ne doit pas s'annihiler lui-même par l'abus qui en est fait et faire disparaître la capacité de discussion et de critique qui ne peut naître en réalité que par l'intervention du maître. La présence de celui-ci doit demeurer un des piliers de l'enseignement.

b) Une autre limite tient au caractère général du réseau de radiodiffusion et de télévision. Les exigences de souplesse dans la constitution des emplois du temps des établissements d'enseignement s'accordent difficilement avec la rigidité des horaires du réseau général. Le film résoudrait mieux ce problème en raison de sa polyvalence. Il peut en effet passer par un réseau général mais aussi par des réseaux plus restreints.

c) D'autres limites tiennent au seuil de rentabilité. On a pu constater qu'au-dessous de 7.000 auditeurs à la radiodiffusion, le disque était plus économique.

---

(1) Voir annexe 30 : les programmes.

2. — *Moyen utilisé à l'échelle de la nation.*

a) En ce qui concerne la formation permanente, les émissions éducatives permettent de vaincre un certain nombre d'obstacles matériels : éloignement, nombre, difficultés de regroupement aux mêmes heures de travailleurs qui disposent de peu de temps libre.

Elles présentent également d'autres avantages. Elles apportent un enseignement concret mieux adapté à l'éducation continue et à la formation professionnelle. Par ailleurs, la présence d'un maître est moins indispensable que lorsqu'il s'agit d'enfants. L'adulte, en effet, s'il a besoin d'un promoteur, a néanmoins le désir de se conduire et de contrôler lui-même sa progression pédagogique.

b) Les émissions éducatives permettent au Ministre de l'Éducation nationale de garder le contact avec plus de 480.000 maîtres et professeurs. Nous verrons dans l'examen des programmes les émissions consacrées au perfectionnement des membres du corps enseignant (1). Ces émissions ont souvent servi à améliorer la qualification de ce personnel. Ce fut le cas de l'enseignement des langues étrangères réalisé ces dernières années en France pour les professeurs de certains collèges qui n'avaient pas reçu une formation suffisante.

D'autres fois, ces émissions ont servi à introduire des matières nouvelles comme la nouvelle physique, la linguistique appliquée dans l'enseignement des langues.

Des projets pour la formation d'animateurs de culture populaire, qui seraient « recyclés » et informés de la même façon que les professeurs, sont actuellement à l'étude.

c) Il est évident qu'actuellement les émissions éducatives ne sont pas utilisées à l'échelle de la nation pour remédier à la pénurie de maîtres qui atteint si gravement notre enseignement. Ce problème ne peut donc pas être traité dans le présent chapitre réservé à l'examen de la situation actuelle, mais il le sera ultérieurement dans le chapitre consacré aux perspectives de développement.

Nous verrons à cette occasion comment le recours aux émissions radiodiffusées et télévisées pourrait, d'une part, remédier à la pénurie de personnel qui atteint depuis de nombreuses années et à tous les degrés notre Éducation nationale et, d'autre part, transformer en le modernisant un système éducatif périmé.

---

(1) Voir annexe 30 : les programmes.

## 2° LES CONDITIONS DE RÉCEPTION DES ÉMISSIONS ÉDUCATIVES

Si les messages pédagogiques diffusés sur les antennes de la radiodiffusion et de la télévision s'adressent en principe à un auditoire sans frontière, les situations de réception sont très différentes les unes des autres et appellent chacune une pédagogie particulière.

Tout d'abord, le message peut être utilisé soit tout seul ou dans un ensemble, soit par des individus isolés ou par des collectivités.

Ainsi la mère de famille qui suit une émission de mathématiques pour aider son enfant à mieux faire ses devoirs et l'employé de bureau qui écoute un cours d'anglais pour améliorer ses connaissances dans cette langue sont tous deux des élèves isolés.

Parfois, ces élèves isolés sont soutenus par des documents d'accompagnement. C'est le cas des élèves par correspondance qui peuvent utiliser des émissions de radiodiffusion ou de télévision venant compléter un enseignement reçu et surveillé par ailleurs.

Ainsi le Centre national de télé-enseignement dispense par correspondance, radiodiffusion et télévision un enseignement gratuit aux enfants, jeunes gens et adultes que des empêchements majeurs éloignent des établissements de plein exercice.

Enfin, les collectivités recevant les émissions éducatives peuvent être soit des collectivités libres du genre télé-club, soit des collectivités « captives » telles que les établissements d'enseignement.

## 3° LE CONTENU DES ÉMISSIONS ÉDUCATIVES.

### LES PROGRAMMES

Les programmes des émissions éducatives sont conçus, avons-nous dit, sous la responsabilité du Ministère de l'Éducation nationale, l'O. R. T. F. n'ayant qu'un rôle d'exécutant, celui de diffuser sur ses antennes des messages pédagogiques élaborés par ailleurs. On pourrait donc penser que l'examen des programmes n'entre pas dans le cadre des travaux de votre Commission. Cette dernière a cependant estimé qu'elle ne pouvait se désintéresser de l'aspect pédagogique du problème et décidé d'accorder un très large développement au contenu de ces émissions dans l'espoir de

contribuer à la mission de sensibilisation générale du public entreprise par le Ministère de l'Education nationale. En outre, la connaissance de ces programmes permettra de mieux comprendre et de comparer les rôles respectifs du Ministère de l'Education nationale et de l'O. R. T. F. dans leur mission éducative du public.

Ces programmes figurent en annexe 30 du présent rapport. Mais votre rapporteur tient à attirer tout particulièrement l'attention du Sénat sur l'opération Télé-Bac, lancée en 1966 pour répondre à un taux d'échecs exceptionnel au baccalauréat et reprise depuis pour la préparation à cet examen des élèves ajournés à la session d'octobre. Il pense que cette opération est une expérience capitale qui prouve qu'un enseignement télévisé peut être efficace, peu coûteux et, avantage supplémentaire très important, sanctionné par un examen.

#### 4° LES AUDITOIRES

L'audience des émissions de radiodiffusion et de télévision scolaires est difficile à apprécier avec exactitude. Toutefois, le recensement des établissements équipés en postes récepteurs, la distribution des documents d'accompagnement, les enquêtes, les sondages, les relations avec les utilisateurs constituent des éléments d'évaluation acceptables.

D'un recensement des appareils effectué en juin 1965, il résultait que 24.000 établissements publics d'enseignement étaient équipés de 36.000 postes récepteurs de radiodiffusion et que 7.500 étaient en état de recevoir la télévision avec 8.500 récepteurs.

Ces nombres se sont accrus depuis, le Ministère de l'Education nationale ayant mis en place plus de 1.500 appareils de télévision et de 5.000 appareils de radiodiffusion.

Plus de 13.000 écoles sont abonnées au Bulletin de la radio-télévision scolaire.

L'auditoire peut être évalué pour la radiodiffusion à 2 millions d'élèves pour l'enseignement élémentaire (notamment pour les séries chants et récitations) et à 250.000 élèves pour l'enseignement du second degré ; pour la télévision 600.000 élèves de l'enseignement élémentaire, et 350.000 élèves du second degré.

Dans les secteurs para-scolaires, de promotion sociale et de « recyclage » pédagogique, le critère principal est constitué par la

distribution sur demande des documents écrits d'accompagnement. Le livret de radio-télé-bac a été diffusé à 38.000 exemplaires. Les livrets des émissions de promotion sociale sont diffusés à une moyenne de 40 à 50.000 exemplaires. Enfin, pour les émissions de perfectionnement des enseignants (essentiellement dans les disciplines de premier cycle du second degré) la moyenne s'établit à 7.000 professeurs environ.

Enfin, en ce qui concerne les enseignements supérieurs, le Ministère de l'Éducation nationale estime que les émissions universitaires ont touché, pendant l'année 1966-1967, 3.000 étudiants environ pour les facultés des lettres (première année du premier cycle) et environ 10.000 étudiants de la promotion supérieure du travail (Conservatoire national des Arts et Métiers).

### III. — LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT

Le phénomène le plus considérable de notre époque est l'importance numérique et bientôt sociale de notre jeunesse. Celle-ci a besoin de trouver à tout moment un aliment à sa soif de connaissance et de culture. Aussi votre commission pense-t-elle que la télévision doit dépasser le stade du théâtre de boulevard, du music-hall et même des théâtres subventionnés pour devenir un moyen de communication et de compréhension pour une jeunesse qui se cherche.

Nous développerons ci-dessous les moyens de rendre véritablement efficace une action éducative par le réseau général de l'O. R. T. F.

#### A. — Réformes pédagogiques.

Des réformes pédagogiques profondes seront nécessaires dans les enseignements scolaires et universitaires, l'éducation permanente et l'orientation.

##### a) *Enseignements scolaires et universitaires.*

Du fait du renouveau de la natalité, de la progression du taux de scolarisation, de l'élévation générale du niveau de vie, des progrès économiques, sociaux et scientifiques qui remettent sans

cesse en question les connaissances acquises, l'Education nationale traverse depuis une quinzaine d'années une crise sans précédent dans notre histoire.

A l'insuffisance des moyens en personnel et en locaux s'est ajoutée la nécessité de rechercher des structures et des méthodes pédagogiques mieux adaptées aux circonstances. Les crédits de l'éducation nationale ont sans cesse augmenté dans de fortes proportions, les réformes se sont ajoutées aux réformes sans pour autant porter remède à une situation dramatique. En effet, chaque année, malgré un budget en expansion, les créations de postes d'enseignants sont demeurées insuffisantes pour couvrir les besoins, il en était de même pour les crédits d'équipement, et les réformes mises en place se sont avérées inefficaces. Après l'« explosion scolaire », nous connaissons maintenant l'« explosion universitaire ».

Comment résoudre le problème et passer de l'enseignement traditionnel à un enseignement de masse ?

L'idéal serait d'enseigner mieux, plus vite, à plus d'élèves et avec moins de maîtres. Ces objectifs paraissent utopiques et contradictoires. Cependant, il nous paraît possible qu'une exploitation systématique de la radiodiffusion et de la télévision serait susceptible de porter en partie remède aux difficultés fondamentales de notre enseignement.

Dans la mesure où tous les élèves, d'un même niveau, pourraient recevoir en même temps un message pédagogique par l'intermédiaire du réseau général de l'O. R. T. F., la tâche des professeurs se trouverait reportée au travail ultérieur d'exploitation. On arriverait ainsi à une redistribution des tâches entre professeurs émetteurs, moins nombreux mais sélectionnés et hautement qualifiés, et professeurs animateurs qui recevraient le message et le commenteraient aux élèves. On aboutirait donc à une utilisation plus rationnelle des professeurs les plus qualifiés et à une économie du temps de service des professeurs animateurs.

Par ailleurs, il semble possible qu'un changement dans les emplois du temps des établissements scolaires permette d'assurer une meilleure distribution de la journée scolaire et, partant, de valoriser la production diffusée par le réseau général.

Il nous paraît donc indispensable que soient envisagées des réformes pédagogiques profondes liées à un emploi de plus en plus systématique des moyens audio-visuels dans les enseignements

scolaires et universitaires. Il nous apparaît que les émissions éducatives, en particulier, devraient se substituer à tout enseignement didactique qui n'est pas personnalisé, étant entendu que ce dernier serait complété par un travail pédagogique adapté à chacune des classes intéressées.

Le collège d'enseignement secondaire ouvert il y a deux ans à Marly-le-Roi est un établissement expérimental où sont utilisés les moyens audio-visuels : films, disques, magnétophones, circuits fermés de télévision. Il fournira sa première promotion audio-visuelle en 1970. A partir de cette année-là, un premier ensemble de rapports permettra de juger ce qu'une insertion systématique audio-visuelle dans l'enseignement avec une reconversion des professeurs travaillant en équipe peut apporter à l'éducation.

*En conclusion de ce développement consacré aux réformes pédagogiques indispensables à la rénovation de notre enseignement scolaire et universitaire, votre rapporteur pense que l'avenir est à l'emploi systématique du cours photocopié ou du cours télévisé qui peuvent, l'un et l'autre, remplacer le cours magistral dès lors que ce dernier n'est pas susceptible d'être profondément modifié chaque année.*

*Selon votre commission, le recours aux procédés modernes de communication pourra permettre aux professeurs, désormais déchargés de la tâche du cours magistral, de commenter ce cours et de faire participer les élèves à un dialogue sur tous les points particulièrement délicats.*

#### b) *Education permanente.*

La radiodiffusion et la télévision du réseau général peuvent apporter un élément décisif au développement de l'éducation permanente.

Votre rapporteur croit devoir distinguer dans l'expression « éducation permanente » tout un ensemble de moyens d'éducation permettant de satisfaire les besoins du public dans les domaines suivants :

- formation de l'esprit :
- culture générale (qui s'adresse à des publics de tous âges et de tous niveaux) ;
- perfectionnement professionnel (appelé dans le langage courant « recyclage ») ;



— enseignement professionnel (c'est-à-dire susceptible d'apporter des connaissances techniques à la pratique d'un métier) ;

— enseignement de reconversion professionnelle (qui se rapproche du précédent mais qui s'en différencie dès lors qu'il s'agit évidemment d'un changement de qualification professionnelle).

Les émissions culturelles font l'objet d'une partie de ce rapport.

Quant à l'enseignement professionnel, il devrait également faire l'objet de programmes et de plans de développement des carrières en liaison avec les organisations professionnelles et les entreprises. et ce, conformément à la lettre et à l'esprit de la loi du 3 décembre 1966 sur la formation professionnelle.

La mise en place d'un enseignement à temps partiel pour adultes, avec des programmes et des méthodes adaptés, serait également nécessaire.

Un tel objectif impliquerait l'établissement de nouvelles structures pédagogiques telles que l'enseignement par correspondance jumelé avec des émissions radiodiffusées ou télévisées et par la mise en place d'un système d'acquisition de diplômes.

Deux expériences ont été entreprises à cet égard à l'initiative du Comité interministériel de la formation professionnelle : l'une, se déroulant au Conservatoire national des Arts et Métiers, permet l'acquisition du diplôme universitaire de technologie par un système de points, l'autre, entreprise au cœur du bassin de Briey, avec l'accord de la direction des mines, conduit à l'obtention du certificat d'aptitude professionnelle.

*Votre commission estime qu'il n'y aura jamais d'enseignement par la télévision qui ne soit sanctionné par des diplômes appropriés lesquels devraient avoir la même valeur que les diplômes décernés dans les études à plein temps.*

*Ainsi pourrait-on vaincre un certain esprit de routine et permettre aux jeunes peu favorisés par la fortune mais courageux et disposés à sacrifier une partie importante de leurs loisirs, de s'élever dans l'échelle sociale en obtenant connaissances professionnelles et parchemin qu'ils ne pouvaient acquérir par la voie de l'enseignement traditionnel.*

*c) Orientation scolaire et professionnelle.*

Les différentes actions qui viennent d'être analysées devraient être assorties d'une information efficace dans le domaine de l'orientation scolaire et professionnelle.

Le Ministère de l'Education nationale a, dans le cadre de la réforme de l'enseignement, créé un Office national d'information pour l'orientation pédagogique et professionnelle.

Cet office, qui n'a pas encore été mis en place, doit reprendre les activités du bureau universitaire de statistiques, les développer et les systématiser. Des comités techniques nationaux et des comités techniques régionaux réaliseront l'observation permanente des besoins soit dans les structures scolaires, soit dans les structures professionnelles à long terme. Une liaison sera établie entre cet office et les organismes de l'emploi par la création d'un centre commun aux instances de l'éducation nationale et des affaires sociales.

Parallèlement, l'agence nationale pour l'emploi sera articulée avec l'Office national d'orientation. Ce dernier travaillera en liaison avec le comité interministériel et le groupe permanent de la formation professionnelle dont la présidence est assurée par le secrétaire général du Ministère de l'Education Nationale (art. 3 de la loi du 3 décembre 1966). Précisons encore que ce même président fait partie du conseil d'administration de l'agence nationale pour l'emploi.

Votre commission espère que l'information pourra tant sur le plan national que sur le plan régional être animée en fonction des besoins ressentis et que les enseignants pourront aussi grâce aux structures de l'orientation solliciter de meilleures informations sur les cheminements scolaires, universitaires et professionnels, ainsi que sur les carrières.

**B. — L'adhésion du corps enseignant aux moyens audio-visuels.**

La portée des émissions éducatives restera faible dans les établissements d'enseignement tant que maîtres et professeurs ne changeront pas d'état d'esprit à l'égard des moyens audio-visuels qu'ils ont, en général, tendance à sous-estimer et négliger. L'Education nationale s'est efforcée, ces dernières années, d'attirer les

enseignants à l'usage des moyens audio-visuels. L'an dernier, on évaluait à 3.000 environ le nombre de maîtres et de professeurs doués d'un certain « talent de communication » et capables d'assurer des émissions de télévision. C'était un travail de sélection qui avait duré dix années.

Au niveau des écoles normales, des centres pédagogiques régionaux ainsi que dans tous les établissements de formation du personnel enseignant des cours ou des stages de préparation à l'usage des moyens audio-visuels seraient une mesure susceptible de familiariser les maîtres avec ces méthodes éducatives nouvelles.

Le corps enseignant groupe 600.000 personnes dont au moins 10 à 20 % peuvent être doués de talents de communication.

Il paraît donc possible de multiplier et d'accentuer cette participation du corps enseignant à l'action de l'O. R. T. F.

Cette participation devrait être assortie d'un certain nombre de garanties. En effet, de l'instituteur au professeur de faculté, les enseignants ont, en général, une conscience très vive de ce qu'ils appellent « les franchises universitaires ». Ils ont le sentiment d'appartenir à un magistère, à un corps particulier et d'avoir leur indépendance. Mais il faudrait concevoir pour eux un statut, de même que les journalistes de l'O. R. T. F. bénéficient d'un statut particulier. Les universitaires auraient ainsi le sentiment de liberté et d'autonomie auquel ils tiennent tant et leur statut permettrait, sous forme de détachement, de constituer une télé-université, ayant à sa tête un fonctionnaire recteur.

Les réticences du corps enseignant peuvent être expliquées. Citons quelques cas particuliers.

Dans un collège d'enseignement secondaire, on a constaté que les enseignants étaient désireux d'utiliser au maximum les documents audio-visuels et réalisaient beaucoup d'émissions en circuit fermé. Par contre, ils ne consentaient pas à mettre en commun le fruit de leurs travaux.

Votre commission n'a pas à approfondir les raisons de ces attitudes mais elle pense qu'elles sont bien regrettables.

Par ailleurs, les enseignants de faculté acceptent difficilement de s'associer à la production d'émissions destinées à des professeurs, dans la crainte de voir leur émission mal programmée et contraster, soit avec l'émission précédente, soit avec celle qui suit.

De plus, les travaux qu'ils présentent ne sont pas suffisamment protégés par un « copyright ». Des cas très fréquents de piraterie se produisent actuellement dans les facultés où des personnes, à l'aide de magnétophones, enregistrent les cours, soit pour les revendre très cher, soit pour ouvrir des établissements de préparation accélérée à des diplômes d'université.

L'accès des universitaires à la radiodiffusion ou à la télévision représente donc un risque dont ils voudraient pouvoir être protégés efficacement.

Le Ministère de l'Education nationale devrait chercher à résoudre ces problèmes de façon à vaincre les réticences du corps enseignant et l'encourager à utiliser ces moyens éducatifs nouveaux.

Votre commission s'est placée du point de vue des moyens audio-visuels et spécialement des émissions diffusées sur le réseau général de l'O. R. T. F. Elle n'entendait pas s'immiscer dans les problèmes pédagogiques mais un grand nombre de ses membres faisant partie de la Commission des Affaires culturelles, il a paru à votre rapporteur qu'il ne pouvait pas les passer sous silence.

### C. — Les réformes de structure.

#### a) *Coordination interministérielle pour les programmes éducatifs.*

L'O. R. T. F. n'a plus actuellement qu'un rôle d'exécutant, celui de faire passer sur ses antennes une matière déjà fabriquée sous la responsabilité du Ministère de l'Education nationale. Cependant, comme nous l'avons déjà dit, la loi du 27 juin 1964 avait donné à l'O. R. T. F. une mission éducative qu'il n'a pas remplie.

*Votre commission a donc dû dresser un constat de carence, les responsabilités de l'éducation nationale ne faisant nullement disparaître celles de l'O. R. T. F.*

La Convention du 31 janvier 1967, qui régleme le partage des responsabilités et des charges entre l'Education nationale et l'O. R. T. F., a sanctionné un état de fait antérieur et provisoire. *Etant renouvelable par tacite reconduction, elle doit être dénoncée et reconsidérée.*

Dans l'esprit des initiateurs du mouvement pour le développement des moyens audio-visuels en 1963, il appartenait à tous les départements ministériels d'apporter leur contribution et l'idée générale était d'harmoniser et de coordonner les programmes. En réalité, le Ministère de l'Education nationale s'est retrouvé seul à réaliser un programme. Les autres ministères n'ont pas été en mesure d'apporter ni des programmes, ni des moyens suffisants.

Votre commission estime que la situation doit évoluer dans le sens qui était primitivement prévu, celui d'une collaboration inter-ministérielle efficace dans l'élaboration des programmes éducatifs.

Le problème des émissions éducatives ne pourra donc être pleinement résolu si l'Education nationale conserve l'entière responsabilité dans ce domaine. *L'O. R. T. F. doit prendre conscience de la mission éducative qui est explicitement inscrite dans son statut et non pas demeurer un simple moyen de communication.*

Ce rôle l'O. R. T. F. peut le remplir, car il nous a donné des occasions de constater qu'il produit des émissions tout à fait remarquables dans les domaines les plus variés : littéraire, artistique, scientifique, historique, etc. (1), mais ces œuvres sont insuffisantes en nombre et ne sont pas présentées dans des ensembles programmés.

Votre commission pense également que l'O. R. T. F. devrait *s'ouvrir sur toutes les sources extérieures de culture et solliciter la collaboration de tous les ministères ayant compétence en matière d'enseignement, de formation professionnelle, d'orientation scolaire et professionnelle :*

— le Ministère de l'Education nationale ;

— les services du Premier Ministre chargé de la promotion sociale ;

— le Ministère des Affaires culturelles dont la collaboration serait infiniment précieuse dans les domaines les plus variés : diffusion de pièces de théâtre sélectionnées dans le répertoire traditionnel des théâtres subventionnés, diffusion également de grands classiques du cinéma français et étranger, de courts métrages de haute valeur éducative ou culturelle ;

— le Ministère des Affaires sociales, compétent en matière de formation professionnelle et d'enseignement hospitalier ;

---

(1) Voir annexe 33.

— le Ministère des Affaires économiques et le Ministère de l'Agriculture qui peuvent rendre d'immenses services, l'un pour l'initiation à l'économie, l'autre pour la vulgarisation agricole et ménagère. Rappelons à ce propos que le département de la radio-diffusion et de la télévision scolaire de l'Institut pédagogique national élabore, dans le cadre de la formation continue, des émissions sur ces mêmes thèmes. Les comptes rendus de réception de ces émissions sont riches d'enseignement.

Citons : « Le groupe (1) approuve totalement la coordination : message télévisuel, livret d'accompagnement, discussion de groupe, condition nécessaire de l'objectif poursuivi. »

« Le groupe souhaite des émissions consacrées à l'initiation politique, à la formation civique, à l'organisation des partis, à la psychologie et à l'éducation des enfants. »

« Le groupe critique le vocabulaire souvent hermétique qui est utilisé. »

Ces émissions devraient donc être très soigneusement préparées, soutenues d'explications écrites et orales, claires et intelligibles. Des centres d'écoute collective, notamment dans les milieux ruraux, devraient être organisés pour favoriser la discussion.

En supposant résolu le problème de la collaboration interministérielle pour la production d'émissions éducatives, encore faudrait-il pouvoir utiliser de manière rationnelle les richesses possédées. *Une coordination dans l'équilibre et la cohérence des programmes s'impose.*

La réglementation en vigueur prévoit bien, d'une part, la représentation des différents ministères, dont celui de l'Education nationale, au Comité des programmes de l'O. R. T. F. et, d'autre part, la représentation de l'O. R. T. F. à la Commission ministérielle de l'Education nationale, mais cette coordination s'est avérée inefficace. Il serait donc nécessaire de prévoir des structures nouvelles plus adaptées permettant de mieux programmer les émissions.

Votre commission pense que c'est à l'intérieur même de l'O. R. T. F. que doivent être organisées des structures nouvelles facilitant une collaboration permanente entre l'O. R. T. F. et les ministères concernés. En particulier, *le Comité des programmes éducatifs et culturels devrait comprendre de nombreux professeurs*

---

1) Un groupe de l'Association de la famille rurale, à Machecoul (Loire-Atlantique).

*et représentants de l'Institut pédagogique national et établir une doctrine de l'action éducative et culturelle par la radiodiffusion et la télévision. Ainsi, pourrait être trouvé un lien étroit, organique entre action culturelle et programme éducatif proprement dit, entre programmes scolaires des établissements d'enseignement et programmes éducatifs et culturels.*

Nous prendrons deux exemples pratiques pour illustrer cette façon de concevoir la coordination interministérielle dans le contenu et l'équilibre des programmes.

Tous les élèves du premier cycle ont les œuvres de Corneille et de Molière à leur programme. Pourquoi l'O. R. T. F. ne prévoirait-il pas, avec la collaboration du Ministère des Affaires culturelles (Théâtres subventionnés) des réalisations telles que « Le Cid » ou « L'Avare » qui seraient diffusées en accord avec l'Éducation nationale et en tenant compte du déroulement normal des travaux scolaires ?

De même, comment peut-on admettre qu'en 1968 de jeunes enfants de la classe de sixième étudient les civilisations du Proche-Orient sans que des films soient présentés à la télévision sur le pays dont ils étudient l'histoire ?

Il serait facile de multiplier les exemples.

*b) Information, orientation scolaire et professionnelle.*

Nous avons examiné, dans le cadre des réformes pédagogiques, les nouvelles structures actuellement mises en place concernant l'orientation scolaire et professionnelle.

*Dans ce domaine, l'O. R. T. F. peut et doit remplir son rôle d'information précisé à l'article premier de son statut. Il est de son devoir de porter à la connaissance du public les problèmes si complexes d'orientation scolaire et professionnelle : cheminements scolaires et universitaires, possibilités futures de carrière, etc. Nous avons vu que les émissions « Inter-Service Jeunes » et « Les Chemins de la Vie » répondent partiellement à ce besoin. Nous n'y reviendrons pas.*

Enfin, dans le cadre des informations générales du public, l'O. R. T. F. devrait, tant à la radio qu'à la télévision, organiser des « tribunes » au cours desquelles seraient traités des problèmes d'enseignement.

De telles émissions ont déjà eu lieu mais en nombre trop restreint. C'est ainsi que l'an dernier une émission sur le baccalauréat avait deux heures durant occupé les antennes de la télévision et eu un grand retentissement auprès du corps enseignant et des familles.

Plus récemment, l'émission télévisée « Les Etats généraux de l'enseignement » a réuni en une sorte de table ronde parents, professeurs et représentants du Ministère de l'Education nationale. Les problèmes d'orientation ont été le sujet principal des débats.

Les familles ont du mal à comprendre le détail de toutes les réformes, d'où l'utilité de telles émissions qui devraient être plus nombreuses, et diffusées aux heures les plus favorables.

En marge des émissions consacrées à l'information scolaire et professionnelle, signalons une heureuse initiative du Ministère de l'Education nationale, auquel l'O. R. T. F. doit prêter son concours ; une exposition sur l'orientation scolaire et professionnelle doit être organisée du 19 au 29 avril 1968 à la Maison de l'O. R. T. F. par Inter-Service Jeunes.

Le premier étage sera consacré à l'« informatique ». Vingt grandes entreprises y seront représentées et indiqueront en utilisant des panneaux lumineux les emplois qu'elle peuvent offrir.

Le rez-de-chaussée sera consacré à l'« animation ». Sur un podium central, des spécialistes donneront chaque jour une conférence sur l'orientation scolaire et les métiers. Parents et jeunes pourront poser des questions. Pour illustrer ces thèmes, des films seront projetés dans les studios. Il est prévu que cette exposition sera présentée dans 24 académies.

Cette initiative a été enregistrée par votre commission avec beaucoup de satisfaction.

#### *c) Coordination dans les horaires de diffusion des émissions.*

Des interférences, peu nombreuses, il est vrai, existent sur certains points particuliers entre l'O. R. T. F. et le Ministère de l'Education nationale.

Il arrive parfois qu'une émission déjà programmée soit à la dernière minute remplacée par une autre émission, ce qui engendre de regrettables perturbations dans l'organisation des cours des



établissements d'enseignement concernés. Il nous paraît inadmissible que les émissions éducatives soient sacrifiées. *Désormais, une priorité absolue devrait être accordée aux émissions éducatives sur l'une des chaînes, et pour certains jours de la semaine.*

Une autre difficulté s'est présentée lorsque l'O. R. T. F. a décidé la mise en modulation de fréquence des émissions de chant et de récitation de l'enseignement élémentaire diffusées jusqu'alors en modulation d'amplitude. Les écoles qui ne disposaient pas, en général, de récepteurs à modulation de fréquence se trouvaient donc menacées d'être privées de ces émissions cependant très appréciées. A la suite de protestations nombreuses, la direction de l'O. R. T. F. a consenti à reporter sa décision à la rentrée scolaire 1968. Ce problème demeure donc très préoccupant puisqu'il se reposera dans quelques mois ; une solution doit être recherchée d'urgence. Mais d'ores et déjà on peut penser que les collectivités locales à qui incombe la charge de l'équipement des établissements scolaires municipaux n'auront ni le temps ni les moyens nécessaires d'effectuer cet équipement pour la prochaine rentrée scolaire.

*Un nouveau report de la décision de l'Office paraît donc indispensable.*

Un autre problème de plus grande importance est celui des heures de diffusion accordées par l'O. R. T. F. à l'Education nationale.

Aucune difficulté majeure ne se présente en ce qui concerne les émissions scolaires proprement dites, car celles-ci sont diffusées pendant les heures de classe, heures de moindre écoute, mais la diffusion des émissions destinées aux adultes devraient avoir lieu hors du temps de travail, ce qui n'est pas le cas actuellement.

L'O. R. T. F. refuse de diffuser ces programmes entre 19 heures et 21 heures, moment le plus favorable pour ces émissions, mais aussi pour celles de distractions les plus demandées par le public.

Actuellement, les émissions pour adultes sont diffusées à raison de deux émissions le samedi sur la première chaîne et de deux émissions le dimanche matin sur la seconde chaîne, ce qui est très insuffisant. Ici se manifeste la contradiction entre la mission de l'O. R. T. F. et la tendance de celui-ci à négliger l'éducation pour la distraction.

*La création d'une troisième chaîne paraît donc indispensable pour résoudre ces difficultés.*

#### D. — Equipement.

40.000 postes de radiodiffusion, 12.000 postes récepteurs de télévision pour l'équipement de la totalité des établissements d'enseignement, cela est manifestement dérisoire. Ces chiffres montrent à l'évidence la pauvreté de notre équipement scolaire en postes récepteurs de radiodiffusion et de télévision. Le Parlement n'ayant pas l'initiative des dépenses, c'est un problème de Gouvernement que votre commission souhaite voir réglé d'urgence.

Cette insuffisance d'équipement se traduit dans les auditoriums qui bénéficient des émissions éducatives. Les chiffres cités par le Ministère de l'Education nationale prouvent de façon préemptoire que le nombre des élèves et étudiants qui suivent les émissions éducatives n'est pas à l'échelle de la population scolaire et universitaire. Nous ne prendrons pour exemple que les chiffres concernant les effectifs d'étudiants en lettres pour l'année 1966-1967 : 3.000 étudiants (1) environ sur un total de 152.000 ont suivi les émissions consacrées à cette discipline. Tout commentaire serait superflu.

Les problèmes d'équipement des établissements scolaires et universitaires et les charges financières qu'ils impliquent ont paru à votre rapporteur fort difficiles à chiffrer et à résoudre ; il se bornera à vous présenter quelques suggestions qu'il a pu recueillir en ce domaine.

Les études concernant l'équipement des établissements scolaires font ressortir que sur 80.000 établissements existant actuellement, 25 % environ sont équipés en postes de radiodiffusion et 10 % en récepteurs de télévision. Or, si l'on adoptait une norme qui pourrait être celle d'un récepteur de radiodiffusion et d'un récepteur de télévision par groupe de 200 élèves, il faudrait distribuer 70.000 récepteurs de télévision et 50.000 de radiodiffusion. Une telle opération se chiffrerait à 76 millions de francs environ.

Près de 80 % de cet équipement seraient destinés aux établissements élémentaires, c'est-à-dire à ceux dont l'équipement est couvert par le fonds d'allocation scolaire.

Il semblerait que cet équipement pourrait être assez rapidement assuré si 15 à 18 % de ce fonds étaient affectés à l'équipement en postes récepteurs de radiodiffusion et de télévision.

---

(1) Il s'agit des étudiants de première année.

Cette affectation pourrait faire l'objet d'une mention spéciale dans la loi de finances, mais cette solution ressortit à la compétence du Gouvernement et non du Parlement qui vote le budget mais n'a pas l'initiative des dépenses.

Les Conseils généraux ont la possibilité d'affecter une partie de ce fonds au renouvellement du matériel scolaire. Rappelons, à ce sujet, que le fonds est géré par le Conseil général qui, sur proposition du préfet, arrête chaque année le programme d'emploi des crédits. L'Assemblée départementale exerce son choix, apprécie les urgences dans le cadre des dispositions prévues par les textes. Ces crédits peuvent être utilisés à des travaux de réparation courants, à des renouvellements de mobilier et de *matériel collectif d'enseignement scolaire*. Dans certains départements, les Conseils généraux ont rejeté les demandes présentées par l'Inspecteur d'académie pour un équipement systématique en récepteurs de radio-diffusion et de télévision.

Une campagne d'information, tant auprès des enseignants que des élus locaux, devrait être menée pour intensifier l'équipement des différents établissements d'enseignement municipaux.

Votre rapporteur citera enfin un extrait d'article tout à fait remarquable paru en mars 1963 dans *Réalités*, signé par M. Henri Dieuzéide, professeur agrégé de l'Université, qui pendant de nombreuses années a dirigé le département de la radio et de la télévision scolaire à l'Institut Pédagogique national :

\* Que représenterait sur le plan financier une généralisation de l'enseignement comme relais partiel des enseignants et extension des structures actuelles ? Il suffirait d'envisager, outre la constitution d'un corps téléprofessoral et la mise en place d'un système de documents d'accompagnement, la construction d'un réseau d'émetteurs constitué en télé-université qui assurerait une production autonome quotidienne d'une dizaine d'heures de cours de type général à l'échelon national, avec déconnection possible de certains émetteurs deux ou trois heures par jour pour servir les besoins locaux, réseau qui devrait être complété par un ensemble de circuits fermés distribuant un enseignement spécialisé. Aux Etats-Unis, le prix d'une opération analogue a été évalué à 2 % du prix des seules constructions scolaires prévues dans les cinq ans à venir. En France, les spécialistes estiment qu'il n'en coûterait pas le prix de trois lycées ».

#### **E. — Effort de publicité en faveur des émissions éducatives.**

Un effort de publicité en faveur des émissions éducatives devrait être fait tant dans la presse quotidienne que sur les antennes de la radio et de la télévision.

C'est dans cet esprit que votre rapporteur a volontairement accordé un très large développement au contenu des programmes scolaires (1).

En effet, si ces programmes font l'objet d'une diffusion systématique dans les établissements d'enseignement, le public dans sa majorité ignore ces émissions de qualité qui peuvent cependant être d'une très grande utilité pour les isolés tels que les handicapés physiques ou les adultes désireux de compléter leur instruction générale.

La presse parisienne donne connaissance en général de ces émissions mais de manière trop succincte. Il en est de même pour les quotidiens de province.

On pourrait espérer qu'une information quotidienne et détaillée contribuerait très largement au développement de la formation continue et, ce, tout particulièrement dans les milieux ruraux, en incitant un grand nombre de personnes à suivre ces émissions.

#### F. — **Coopération internationale** (2).

Votre commission a effectué en Hollande, en Italie, en Grande-Bretagne et en Allemagne de l'Ouest, des missions d'information qui se sont révélées riches d'enseignement. L'originalité du système bavarois (3) en matière d'émissions éducatives a tout particulièrement retenu son attention.

Trois secteurs peuvent y être distingués :

1. — *La télévision scolaire* comparable à la nôtre, apporte un complément à l'enseignement traditionnel dispensé dans les écoles. Mais c'est à 80 % que ces dernières sont équipées en récepteurs de télévision.

2. — *Le télé-collège* constitue une organisation tout à fait originale. Un contrat est établi entre la radiotélévision bavaroise, la fondation Volkswagen et le Land.

Les émissions éducatives, diffusées sur une troisième chaîne, sont appuyées par une documentation écrite et reçues par les télé-

---

(1) Voir annexe 30.

(2) Voir annexe 34 : la participation des services de la radiotélévision scolaire de l'Institut pédagogique national aux réunions et colloques interculturels.

(3) On trouvera en annexe 35 le programme d'études de la 14<sup>e</sup> Semaine du 2 au 8 avril 1967 et l'on pourra se rendre compte de ce que pourrait être un système éducatif et culturel cohérent et très certainement efficace.

spectateurs individuellement. L'enseignement dispensé est sanctionné par un examen, ce qui permet aux candidats reçus de suivre ensuite, s'ils le désirent, l'enseignement traditionnel donné dans les établissements.

Ce système, qui a été instauré pour remédier au manque de personnel enseignant, est comparable à l'expérience française Télé-Bac. Mais alors que cette dernière est limitée dans le temps et seulement destinée aux candidats ajournés au baccalauréat, le télé-collège fonctionne durant toute l'année scolaire. Ceci prouve bien que ce qui peut être fait en France pendant quelques semaines est susceptible d'être développé à l'exemple du système bavarois. C'est de l'avis de votre commission, moins une affaire de moyens, que de bonne volonté.

3. — *Les émissions pour adultes* destinées à assurer l'éducation permanente après l'école, comprennent principalement des cours de langues étrangères, de sciences et techniques ainsi que des pièces du théâtre culturel mondial.

Il est très intéressant de remarquer que les programmes scientifiques sont diffusés au moment le plus important de la journée, c'est-à-dire entre 20 heures et 21 heures 30, bandes horaires impossibles à obtenir en France pour les émissions éducatives.

Enfin, en ce qui concerne les enseignements supérieurs, des projets sont en cours d'études. La télévision universitaire devrait servir de base pour l'enseignement dans les facultés où le nombre des étudiants est très élevé. Cette solution permettrait de décharger les professeurs d'une partie de leurs cours et de leur permettre de consacrer plus de temps à des séminaires. Nombre de professeurs spécialistes de ces problèmes pensent que les universités ne trouveront pas en elles-mêmes l'impulsion nécessaire à leur transformation et qu'il serait indispensable d'instaurer une collaboration étroite entre l'Université, la radiodiffusion et la télévision.

Votre commission pense qu'un effort de rénovation et d'amélioration des émissions éducatives françaises devrait, en s'inspirant de ce qui se fait de mieux à l'étranger, s'accomplir dans une perspective de coopération internationale susceptible d'offrir aux pays intéressés les moyens de confronter leurs connaissances, leurs méthodes respectives et d'échanger leurs résultats.

Votre commission a souhaité démontrer que des réformes pédagogiques liées à une action propre de l'O. R. T. F. pourraient, au prix de quelques efforts, aboutir à une véritable politique éducative à l'échelle de la Nation.

Elle rappelle à votre attention les principales recommandations développées dans le présent rapport.

En ce qui concerne les réformes pédagogiques, l'emploi systématique des émissions éducatives pourrait remédier en partie à la pénurie de personnel enseignant et transformer, en le modernisant, un système éducatif périmé.

Dans des disciplines telles que les langues étrangères, l'histoire, la géographie, les sciences naturelles, le recours aux émissions éducatives rendrait l'enseignement dispensé dans les établissements plus vivant, plus agréable, et partant plus efficace.

Dès lors que le cours magistral serait diffusé par le réseau général, il en résulterait une économie de personnel ; les maîtres pourraient désormais consacrer plus de temps à leurs élèves et susciter des dialogues fructueux susceptibles de développer l'esprit d'analyse, de réflexion et de critique des jeunes auditeurs ainsi que leurs facultés d'expression.

Dans le domaine de la formation permanente, les perspectives de développement sont encore plus larges. Des diplômes ayant même valeur que ceux décernés dans l'enseignement à plein temps devraient permettre de réparer certaines injustices de départ et d'aider une jeunesse studieuse et courageuse, mais défavorisée socialement, à rejoindre ceux que Bourdieu appelle les « héritiers ».

S'agissant des réformes de structure de l'O. R. T. F., la convention du 31 décembre 1967, établissant le partage des responsabilités pédagogiques et financières entre l'O. R. T. F. et le Ministère de l'Education nationale, devrait être révisée. Ce dernier n'a pas à assumer seul la charge pédagogique et financière des émissions éducatives. L'O. R. T. F., conformément à l'article 1<sup>er</sup> de son statut, devrait désormais avoir une action propre dans ce domaine et supporter une partie des charges financières.

Pour remplir sa mission éducative du public, il doit solliciter davantage encore la collaboration des ministères compétents en matière d'enseignement, de formation, d'orientation scolaire et professionnelle, comme aussi de tout organisme public ou privé à

vocation semblable. Afin d'assurer une meilleure coordination dans le contenu et l'équilibre des programmes, la composition du *Comité des programmes éducatif et culturel*, que nous proposons de créer devrait comprendre de nombreux professeurs et représentants de l'Institut pédagogique national, et aussi établir une doctrine de l'action éducative et culturelle.

Enfin, à l'exemple du système éducatif bavarois qui a retenu toute l'attention de votre commission, il semble que la création d'une troisième chaîne spécialisée dans les émissions éducatives et culturelles pourrait, compte tenu des réformes préconisées, contribuer de façon heureuse et démocratique à la rénovation de notre enseignement.

## SECTION IV. — ARTS ET LETTRES ET VARIETES

---

### SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>I. — Mission culturelle de l'O. R. T. F. ....</b>	<b>172</b>
A. — O. R. T. F. et culture.....	172
B. — Activités culturelles de l'O. R. T. F. ....	175
C. — O. R. T. F. et Ministère des Affaires culturelles.....	179
<b>II. — Coordination avec les agents et supports culturels traditionnels.....</b>	<b>180</b>
A. — Retransmission de spectacles.....	181
B. — Collaboration avec le cinéma.....	185
<b>III. — Rôle propre de l'O. R. T. F. en matière culturelle.....</b>	<b>188</b>
A. — Elaboration d'un art spécifique.....	188
B. — Mécénat et O. R. T. F. ....	191
C. — Régionalisation culturelle et O. R. T. F. ....	193
<b>IV. — Culture et distraction.....</b>	<b>195</b>
A. — Distinction culture et distraction.....	195
B. — Distraction et O. R. T. F. ....	198

---

### I. — MISSION CULTURELLE DE L'O. R. T. F.

#### A. — O. R. T. F. et culture.

La culture suppose une formation préalable de l'esprit et de la sensibilité. Il est vain, malhonnête et dangereux de vouloir présenter à un esprit et une sensibilité mal préparés des œuvres d'art difficiles ou des connaissances scientifiques ardues. Ce qu'on peut faire sur les antennes de la télévision dépend donc du niveau



général d'éducation. De ce point de vue, la prolongation de la scolarité obligatoire et l'augmentation du taux de scolarisation au-delà de l'âge scolaire sont des circonstances favorables à une amélioration assez rapide du niveau de la télévision. Mais l'O. R. T. F. a lui-même une mission d'éducation ; par conséquent, c'est à lui qu'il incombe, non seulement de préparer méthodiquement le public à comprendre et à goûter les œuvres d'une série consacrée à un pays et à une époque déterminés — pour prendre un exemple — mais aussi de former l'esprit et la sensibilité. Cette formation a été normalement tentée pour tous, de six à seize ans, par l'Education nationale ou les établissements privés d'enseignement. On peut, d'ailleurs, contester dans une certaine mesure la valeur de cette formation gauchie trop souvent par l'encyclopédisme, contrariée par l'accumulation des connaissances. Un esprit formé, un esprit adulte est un esprit qui sait ne pas savoir et qui a gardé intact ou acquis le sens de l'interrogation, le goût de la recherche. On ne peut, malheureusement, pas dire que l'enseignement tel que nous le connaissons actuellement n'ait pas trop souvent abandonné la voie droite. Ces réflexions incidentes peuvent paraître hors sujet ; elles ne le sont pas, car il reste pour l'O. R. T. F., en matière d'éducation proprement dite, un champ d'action qui devrait provoquer et soutenir l'enthousiasme de ses dirigeants. Il peut, disposant d'un moyen puissant de pénétration, contribuer à la formation des jeunes gens qui auront quitté l'école à seize ans et, aussi, des adultes trop nombreux, hélas ! qui ont, non seulement à accroître leurs connaissances professionnelles, mais aussi à rectifier certains défauts de leur esprit. Que l'on songe, par exemple, à ce que pourrait faire un service de l'O. R. T. F. qui recevrait mission d'apprendre une méthode d'analyse et de compréhension des peuples étrangers ou même, plus simplement, de la vie des différentes régions de France ! Peut-être alors le tourisme deviendrait-il autre chose que ce qu'il est pour la plupart : un certain nombre de kilomètres parcourus ; au lieu de « faire » un pays, n'en gardant que des images superficielles, le touriste aimerait-il pénétrer plus avant et chercherait-il à se donner une conception personnelle, originale, du lointain.

Dans ce domaine, il y a presque tout à faire.

De la définition que nous avons donnée de la culture, il résulte qu'il n'y a pas une culture identique pour tous, puisque chaque esprit, chaque sensibilité ont été formés très diversement et que diffère la situation concrète dans laquelle se trouve chaque groupe

d'individus. Si, devant les problèmes de sa destinée et devant les grands thèmes de la mort, de la vie, de l'amour, l'homme se retrouve identique à lui-même, il reste étroitement dépendant, dans la manière de les sentir, de les appréhender, de sa situation familiale, sociale, politique, professionnelle, des circonstances mêmes de sa vie personnelle. Dès lors, un organisme comme l'O. R. T. F., chargé d'un service public national, ne devra pas seulement mettre à la disposition de tous le patrimoine universel d'art et de science, mais aussi chercher à présenter à chaque groupe le genre de connaissances qui permettra à ceux qui le composent de prendre conscience de leur situation, de se comparer à d'autres groupes, de dominer cette situation, de ne plus en être esclave. Il est donc nécessaire que l'O. R. T. F., s'il veut réellement faire œuvre culturelle définisse les contours des différents éléments du corps social et apporte à chacun d'eux ce qui pourra constituer les moyens pour lui de *rechercher et de créer lui-même sa culture*. Ce qui veut dire qu'il ne suffit pas d'accumuler les émissions culturelles mais, après un premier travail de recherche sociologique, de délivrer des ensembles homogènes de connaissances permettant à des esprits formés au préalable — par l'Education nationale ou l'O. R. T. F. — de se définir eux-mêmes, de s'élever, de s'affermir dans la maîtrise de la vie. Bien loin de n'être qu'un instrument d'intégration, ce qu'elles peuvent être très légitimement et doivent être, la radiodiffusion et la télévision devraient être les moyens privilégiés de culture de groupes. L'O. R. T. F. a-t-il pris conscience de ce qu'implique, dans cet ordre d'idées et de choses, sa mission culturelle ? Il ne le semble pas. C'est pourtant d'après ce critère qu'il doit être jugé. Formation de l'homme, de ses aptitudes à se donner une culture, préparation à la recherche et à l'acquisition d'une culture originale, donc homogénéité et progressivité d'ensembles de connaissances adaptées aux caractéristiques des groupes constituant le corps social en même temps que préparation aux œuvres de la haute culture universelle et communication de ses œuvres, tels sont les deux impératifs auxquels l'action éducative et culturelle de l'O. R. T. F. doit se plier beaucoup mieux qu'il ne le fait actuellement.

De nombreux jugements, émanant de personnalités très compétentes et recueillis par la commission, confirment le sien. Il n'y a aucune politique de la télévision en matière d'éducation, il n'y a aucune coordination entre la télévision et les moyens de la culture, les responsables de la télévision fondant souvent leur poli-

tique de programmation sur les seuls résultats des statistiques d'écoute.

Sur la nécessité absolue d'une préparation, d'une éducation du public pour les œuvres d'art essentielles, les idées exprimées ici ne sont pas démenties par les plus avertis. Qu'il s'agisse, nous a-t-on dit, d'une pièce de Shakespeare ou de Bernard Shaw, bien des gens n'ont pas le minimum culturel indispensable. Il faut le leur donner vite, sinon cela devient pour eux une sorte de salmigondis ou de kaléidoscope, de sorte qu'un entassement d'émissions culturelles peut finir par donner une espèce de niveau commun et, dans ces conditions, rien ne reste. De cette constatation naît l'idée d'un certain dosage, d'un cycle, d'un plan triennal ou quinquennal. Peut-être, nous dit-on, faudrait-il consacrer une année à la tragédie antique, une autre au grand siècle. Plus les émissions se recouvrent, plus elles risquent de s'annuler dans les esprits. Ainsi, pour des millions de Français, on va aboutir à un résultat contraire à celui que l'on cherche.

La même crainte, la même angoisse a été exprimée avec non moins de force par un autre spécialiste des problèmes d'éducation et de télévision : la contradiction est, pour lui, manifeste et grosse de graves conséquences entre, d'une part, le système éducatif de l'Etat fondé sur les valeurs que sont l'effort intellectuel, la compétition individuelle, le respect du patrimoine et des « choses de l'esprit » et, d'autre part, les « modèles » proposés par les émissions de télévision, qui expriment d'autres attitudes mentales : hédonisme, importance accordée au hasard, autosatisfaction.

Tous ces jugements convergent : il est temps d'exiger de l'O. R. T. F. qu'avec le concours des responsables des ministères de l'Education nationale, des Affaires culturelles, des Affaires sociales, il élabore une véritable politique de l'action éducative et culturelle. L'autonomie de cet office, son ouverture à toutes les familles spirituelles devraient être la garantie que cette politique ne sera pas contrainte, étriquée, qu'elle permettra à toutes les tendances de la pensée et de l'art de s'exprimer librement.

#### B. — Activités culturelles de l'O. R. T. F.

Toute classification des émissions contient une part d'arbitraire. Si l'on essaie, cependant, d'établir des distinctions, on aboutit à des résultats qui révèlent l'ambition culturelle de l'Office aussi bien à la radiodiffusion que sur les deux chaînes de télévision.

A la radiodiffusion, le partage des programmes entre les chaînes fait une place à part à France-Culture dont le devoir, sinon exclusif du moins principal, est bien, comme l'énonce la direction de la radiodiffusion, de faire le point de l'activité intellectuelle, culturelle et artistique dans tous les domaines, ainsi que d'aider à la création des œuvres contemporaines. Sur les 50.000 heures annuelles de programmes de radiodiffusion, 6.000 heures sont réservées à France-Culture.

Il est regrettable que l'augmentation de crédits, qui a été accordée en 1968, soit absorbée pour l'essentiel par les augmentations de tarifs et par la revision d'un certain nombre de conventions, de sorte que le rythme de fabrication des émissions sera obligatoirement ralenti par rapport à 1967. *Ces contraintes financières reflètent une tendance trop évidente à sacrifier la radiodiffusion au bénéfice de la télévision.* Cela est d'autant plus injustifiable que ces contraintes s'exercent au détriment de France-Culture dont on reconnaît l'exceptionnelle audience dans les milieux qui s'intéressent à la culture et dont l'auditoire, quoique relativement limité, n'a cessé de progresser pour atteindre plus de 400.000 personnes. Un effort en matière d'équipement permettrait sans doute de l'accroître davantage.

La chaîne France-Musique qui diffuse, elle aussi, 6.000 heures de programmes est, comme son nom l'indique, principalement réservée à des émissions musicales qui représentent une moyenne journalière, en 1967, de seize heures quarante.

Les programmes de la chaîne France-Inter sont davantage orientés vers les « variétés », la musique légère et la chansonnette. Il peut, d'ailleurs, apparaître que la recherche d'un plus grand nombre d'auditeurs s'est trop souvent poursuivie en sacrifiant la qualité des émissions. *On comprend mal quelles raisons peuvent pousser une radiodiffusion d'Etat à disputer un public à des postes périphériques qui fonctionnent grâce aux ressources publicitaires, si cela doit la faire dévier de ses missions les plus importantes.*

Dans la soirée, la chaîne France-Inter se dédouble et le programme d'Inter-Variétés est diffusé sur ondes moyennes. Le nombre d'auditeurs des émissions d'Inter-Variétés n'est pas négligeable puisque des sondages indiquent que trois millions d'auditeurs l'écoutent régulièrement. Il semble, cependant, que, si l'on veut atteindre un public plus large, les suggestions de modification des horaires des émissions d'Inter-Variétés, proposées au Comité des

programmes, devraient être prises en considération. Il est évident que la radiodiffusion ne peut pas concurrencer la télévision dans la soirée, ce qui n'implique pas qu'à d'autres moments de la journée un certain nombre d'auditeurs ne souhaitent pas pouvoir l'écouter.

La diffusion quotidienne de plus de soixante heures de programme de radiodiffusion offre incontestablement l'occasion à l'Office de réaliser, en partie tout au moins, sa vocation culturelle.

Le tableau ci-dessous rend compte, à titre de sondage pour une journée, de la répartition sur les trois chaînes des émissions selon leur genre.

Journée de vendredi 22 mars 1968.

	FRANCE INTER	FRANCE CULTURE	FRANCE MUSIQUE
Variétés .....	7 h 7 mn (I.V.) 1 h 20 mn	44 mn ,	, ,
Sports .....	3 mn	15 mn	,
Jeux .....	43 mn	,	,
Feuilletons .....	47 mn	,	,
Emissions musicales.....	,	7 h 28 mn	14 h 46 mn
Emissions littéraires.....	20 mn (I.V.) 55 mn	1 h 18 mn	, ,
Emissions historiques.....	7 mn	30 mn	,
Jeunesse .....	8 mn	,	,
Emissions scientifiques....	,	3 h 50 mn	,
	11 h 30 mn	14 h 05 mn	14 h 46 mn

L'O. R. T. F. manifeste aussi le souci de remplir sa mission culturelle par des programmes télévisés.

Sous la rubrique « divertissement » peuvent être classés les variétés, la plupart des émissions pour la jeunesse, les films, les feuilletons et, peut-être aussi les dramatiques faciles. Pour la télévision, les pourcentages de ce genre d'émissions sont respectivement, selon les dirigeants de l'Office, en 1967 de 39 %, pour la première chaîne, et de 55,5 % pour la deuxième. La part proprement culturelle, constituée par les dramatiques moins faciles, la musique,

certaines émissions documentaires, littéraires et artistiques, représente 14,1 % des productions de la première chaîne et 19,1 % de la deuxième. Selon la direction de la télévision, il s'agit là de pourcentages comparables à ceux que l'on trouve dans les pays étrangers si l'on tient compte naturellement de certains particularismes nationaux.

Le tableau ci-après permettra de se faire une idée plus précise de la répartition des genres d'émissions sur une période plus courte.

**Arts et lettres. — Variétés.**

Emissions du 18 mars au 14 avril 1968 (4 semaines).

	1 <sup>re</sup> CHAÎNE	%	2 <sup>e</sup> CHAÎNE	%
Cinéma .....	16 h 30	6	28 h 55	17,5
Magazines cinéma.....	1 h 30	0,56	11 h 15	6,8
Variétés .....	27 h 10	10	20 h 10	12,2
Sports .....	24 h 55	9,7	5 h 40	2,2
Jeux .....	4 h 35	1,6	0 h 50	0,5
Feuilletons et séries.....	11 h 50	4,3	11 h 45	6,8
Théâtre et dramatiques.....	16 h 50	6	8 h	4,8
Magazines artistiques.....	2 h 45	1	4 h 10	2,5
Emissions musicales.....	4 h 25	1,6	1 h 15	0,75
Art chorégraphique.....	0 h 40	0,24	»	
Emissions littéraires.....	6 h 50	2,5	0 h 20	0,2
Emissions historiques.....	»		3 h 30	2,1
Emissions médicales.....	1 h	0,36	»	
Jeunesse .....	21 h 30	7,2	1 h 10	0,7
	140 h 30		95 h	
A titre comparatif pour la même période :				
Information .....	37 h 50	13,6	12 h 35	7,6
Magazines d'information.....	12 h 50	4,6	4 h 15	2,5
Total d'heures.....	273 h 55		165 h 15	
(toutes émissions comprises).				

Il est certes difficile de porter un jugement sur l'équilibre et la valeur des programmes en matière culturelle. Pourtant, si l'on peut dire que, considérées isolément, un certain nombre d'émissions honorent la télévision par leur grande qualité, d'une façon trop générale, ne se manifeste pas un souci de cohérence qui, en insérant toute une série d'émissions dans un ensemble, accroîtrait leur valeur pédagogique et culturelle.

Les principes qui avaient été retenus à une certaine époque pour l'établissement des programmes de la deuxième chaîne nous sembleraient, à cet égard, fort intéressants. Il s'agissait alors de prévoir des rendez-vous réguliers avec les téléspectateurs au cours d'une soirée en leur offrant des programmes d'une certaine densité, organisés autour d'un thème comme un spectacle continu. Votre commission estime que cette initiative devrait être reprise. Il n'est pas certain que la volonté annoncée par la nouvelle direction de la télévision de modifier la situation actuelle en réalisant des programmes dont la continuité devrait être recherchée à tout moment, d'une chaîne à l'autre, soit la façon d'assurer les meilleures conditions d'une promotion culturelle.

Pour aider l'O. R. T. F. dans sa tâche, on pouvait espérer que les comités de programmes, créés aussi bien pour la radiodiffusion que pour la télévision, joueraient un rôle important. En fait, le contrôle qu'ils exercent est pour ainsi dire inexistant. Ils ne peuvent émettre un avis qu'à la demande du président du conseil d'administration et du directeur général et leurs avis sont purement consultatifs. Sans doute, serait-il souhaitable, particulièrement dans le domaine culturel, qu'un organisme collégial permanent, ayant pouvoir de décision, puisse examiner toutes les œuvres avant leur diffusion.

L'examen des rapports entre l'Office de radiodiffusion-télévision française et la culture, comme celui des activités culturelles de cet Office, montre à l'évidence que radiodiffusion et télévision peuvent être des instruments déterminants de l'action culturelle. C'est pourquoi on ne comprend pas qu'il n'y ait aucun lien institutionnel entre l'O. R. T. F. et le Ministère des Affaires culturelles.

### C. — O. R. T. F. et Ministère des Affaires culturelles.

Le décret du 24 juillet 1959, créant le Ministère des Affaires culturelles, prévoit qu'il doit « rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité et d'abord celles de la France, au plus grand nombre de Français, d'assurer la plus vaste audience au patrimoine culturel et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent ». Une telle définition du rôle du ministère convient parfaitement si l'on cherche à expliciter la mission culturelle de l'O. R. T. F. La radiodiffusion et la télévision ne s'imposent-elles pas naturellement comme les moyens d'une action culturelle ?

Au cours d'une année entière, les théâtres nationaux, Opéra, Opéra-Comique, Comédie-Française, Théâtre National Populaire, Odéon-Théâtre de France reçoivent, au total, 1.500.000 spectateurs. En une soirée, la télévision atteint un public bien plus considérable. Comme un spécialiste le faisait remarquer, « lorsque cent cinquante pièces par an sont chacune vues à la télévision par plus de spectateurs qu'aucune d'entre elles n'en aurait eues dans les salles de théâtre, en trois siècles, le Ministère des Affaires culturelles n'est pas concerné » ! Comment justifier le choix du Gouvernement, alors que l'O. R. T. F. est à l'origine de la création de plus de films, en une année, que l'ensemble de la production cinématographique française n'en compte ? l'O. R. T. F. peut en outre, par la nature même des choses, constituer facilement, puisqu'il en est le producteur, des archives de documents audio-visuels précieuses pour l'avenir.

La télévision ne se contente pas de diffuser les éléments culturels du passé, mais modifie son contenu même. Devant les risques éventuels de dénaturation de la culture, il est inconcevable que le Ministère des Affaires culturelles laisse à d'autres le soin d'assurer les garanties indispensables. Aucun représentant du Ministère des Affaires culturelles ne siège, *en tant que tel*, au conseil d'administration de l'Office. Et, si le ministère désigne un délégué aux comités des programmes, il y est placé à égalité avec les autres membres, avec des pouvoirs dérisoires. Il est bien certain qu'une modification de la tutelle de l'O. R. T. F. s'impose.

## II. — COORDINATION AVEC LES AGENTS ET SUPPORTS CULTURELS TRADITIONNELS

L'O. R. T. F., avons-nous vu, peut constituer par les spectacles qu'il donne et par les activités artistiques que la production des programmes met en jeu un agent culturel de premier ordre. La destination de l'Office, qui vient dès l'abord à l'esprit, est celle qui consiste à transmettre les spectacles conçus et réalisés par d'autres entreprises de spectacles, notamment en matière théâtrale et cinématographique.



### A. — Retransmission des spectacles.

Constatation troublante : l'Office transmet plus facilement les spectacles réalisés par des entreprises privées que ceux qui sont montés sur les scènes subventionnées. On peut parler d'une insuffisance pour la Radiodiffusion et d'une carence pour la Télévision.

Il est difficile d'expliquer et de justifier que l'O. R. T. F. n'utilise pas davantage le potentiel artistique considérable des théâtres nationaux et des théâtres subventionnés qui vivent, comme lui, pour l'essentiel, grâce à des fonds publics.

Dans certains cas même les textes qui prévoient cette possibilité, et parfois cette obligation, n'ont pas été respectés.

Pour la Réunion des Théâtres lyriques nationaux, un arrêté du 8 janvier 1941 indique, dans son article 15, que « La Réunion est tenue d'organiser la radiodiffusion des œuvres jouées dans ses théâtres, dans des conditions à déterminer avec les administrations publiques intéressées et suivant accord avec les auteurs et les éditeurs. A cet effet, toutes les conventions avec le personnel et les contrats d'engagement des artistes doivent prévoir l'obligation pour eux de concourir à ces diffusions et les conditions de leur participation ».

De même, pour le Théâtre national populaire, un arrêté du 20 avril 1951 précise, dans son article 33, que les « spectacles du Théâtre national populaire peuvent être radiodiffusés d'accord avec les administrations intéressées et dans des conditions à déterminer. Le directeur doit toujours réserver cette faculté dans les accords qu'il passe avec tous autres directeurs, troupes ou artistes en vue de l'organisation de ses spectacles ».

Malgré ces textes, aucun spectacle n'a été retransmis depuis ces scènes en 1967.

Il s'agit là d'un problème préoccupant. Périodiquement, le Sénat a attiré l'attention des différents ministères intéressés sur cette question. La Commission des Affaires culturelles, chaque année, au moment de la discussion budgétaire, s'étonne de cette carence. Dans un rapport rédigé en 1961, en conclusion des travaux de la Commission de contrôle chargée d'examiner la gestion administrative, financière et technique de la Réunion des Théâtres

lyriques nationaux, MM. Pellenc, Lamousse et Raybaud faisaient remarquer ce manque de coordination entre la Radiodiffusion-Télévision française et nos deux grandes scènes lyriques nationales. La Commission de contrôle émettait le vœu, à l'époque, que la réalisation d'un accord entre la Radiodiffusion et la R. T. L. N. soit accompagnée de la revision des clauses de la convention collective passée entre la R. T. L. N. et son personnel, car il semble que ce soit là une des causes essentielles des difficultés qui empêchent les retransmissions.

La question, en effet, est de savoir selon quelles modalités les rémunérations doivent être calculées. Dans quelle mesure doit-on établir une variante pour partie au moins en fonction du nombre de spectateurs ?

Des contraintes artistiques s'ajoutent aux difficultés financières. La retransmission à la télévision supposerait une transposition de l'œuvre pour répondre aux exigences de l'enregistrement et parfois imposerait des modifications de distribution.

L'absence totale de retransmissions des spectacles lyriques n'empêche cependant pas la Radiodiffusion de faire appel à des artistes des théâtres lyriques nationaux et de diffuser hebdomadairement sur France-Culture, grâce à l'orchestre lyrique de l'O. R. T. F., deux opéras ou drames lyriques et une opérette.

Pour ce qui est des retransmissions de spectacles des théâtres dramatiques nationaux, la collaboration serait plus facile à réaliser avec l'O. R. T. F.

Le Théâtre de France et la Comédie-Française participent régulièrement aux activités de l'O. R. T. F.

En ce qui concerne la Comédie-Française, une convention permet à la Radiodiffusion de monter en studio, chaque mois, avec les Comédiens français, deux émissions dramatiques, dont l'une est diffusée sur France-Culture et l'autre sur Inter-Variétés. De plus, la moitié des programmes de « Théâtre et Université » est enregistrée dans la salle de la Comédie-Française au cours des représentations classiques et une pièce du répertoire moderne est diffusée, chaque mois, de la Comédie-Française.

Deux fois par mois, une émission de radiodiffusion est consacrée à l'activité de l'Odéon-Théâtre de France avec des présentations d'extraits de pièce.

Les difficultés que rencontre l'O. R. T. F. sont considérables, liées trop souvent à une défense corporative, mais il est inconcevable que la télévision ne permette pas de faire profiter l'ensemble du pays de spectacles réservés jusqu'à présent à quelques privilégiés.

Les retransmissions des spectacles des théâtres nationaux seraient souhaitables principalement pour trois grandes catégories. Chaque *création* mériterait d'être diffusée sur les antennes de l'O. R. T. F., de même que tous les spectacles qui sans être à proprement parler des créations ont une *valeur exceptionnelle* et auxquels une grande majorité de Parisiens ne peut assister; enfin, ces retransmissions devraient être l'occasion de donner une plus grande audience aux *pièces classiques*.

Ainsi pourraient être diffusés les éléments fondamentaux d'une *culture de qualité*.

*Dans une période où de profondes réformes sont envisagées pour la Réunion des théâtres lyriques nationaux, et où les statuts de l'Odéon-Théâtre de France et du Théâtre National Populaire vont être révisés, il semble que le moment soit particulièrement bien choisi pour reconsidérer ces problèmes.*

Pour les maisons de la culture, les centres dramatiques, les troupes permanentes bénéficiaires de l'aide de l'Etat, les retransmissions ont été plus nombreuses que pour les scènes nationales. En 1967, l'O. R. T. F. a retransmis 11 spectacles sur les écrans de télévision et, pour les quatre premiers mois de 1968, 3 spectacles (1).

Paradoxalement, une meilleure coordination existe avec les théâtres privés. Le nombre de pièces montées par un théâtre privé est le double des spectacles qui le sont par les théâtres subventionnés.

Pourtant dans les deux cas, les relations entre théâtre et O. R. T. F. s'établissent de la même façon. Les conventions sont passées entre l'entrepreneur de spectacles et l'O. R. T. F. pour déterminer le montant de la participation financière de ce dernier à la production du spectacle retransmis.

Pour la série « Au Théâtre ce soir », une convention a été conclue qui couvre la retransmission d'un certain nombre de spectacles à partir du théâtre Marigny, une somme forfaitaire étant

---

(1) Liste en annexe 37.

versée pour chaque spectacle. En outre, les comédiens sont payés directement au cachet par l'O. R. T. F. et les auteurs perçoivent leurs droits dans le cadre des accords de l'O. R. T. F. avec la Société des Auteurs. En 1967, 18 spectacles (1) ont été retransmis à la télévision depuis le théâtre Marigny et 5 autres, d'un autre théâtre.

Ainsi est constituée une sorte d'anthologie du théâtre dit de « boulevard ». Cette initiative ne manque pas d'intérêt et a rencontré un grand succès auprès du public.

A condition que la sélection des pièces soit faite avec discernement, l'O. R. T. F. a certainement, par ce moyen, la possibilité d'assurer la distraction du public avec des spectacles de qualité.

La diffusion, sur la deuxième chaîne de télévision, de la série : « Théâtre d'aujourd'hui », réalisée en liaison avec les scènes de la région parisienne comme le Théâtre Gérard-Philipe, à Saint-Denis, celui de Sartrouville ou le Festival du Marais, est par bien des aspects un élément favorable à l'évolution de l'art dramatique dans la mesure où la télévision donne un public qu'elles n'auraient jamais eu à certaines tentatives artistiques.

Peut-être serait-il souhaitable qu'une coordination plus étroite soit aussi réalisée dans le domaine musical. La création récente de l'Orchestre de Paris offrait, semble-t-il, la possibilité d'éviter la dispersion des efforts culturels. Or, comme on l'a précisé à votre commission, malgré la demande de l'O. R. T. F. qui souhaitait qu'au moins dix concerts puissent être retransmis chaque année, aucun accord n'a pu être signé.

De plus, il n'est pas démontré que la présentation sur les écrans de la télévision d'un nombre plus grand de concerts ne serait pas bien accueillie. Les émissions musicales de la télévision ne sont pas suivies par un large auditoire. Quelles en sont les raisons ? La vue trop proche des exécutants diminuerait-elle le charme de la musique ? A-t-on manqué jusqu'ici d'esprit d'invention pour « illustrer » rythmes et mélodie, c'est-à-dire pour leur faire correspondre des formes visuelles ? Le débat reste ouvert : c'est toute une conception de la musique qui est en cause, car la musique ne se prête pas à l'illustration. Une certaine incompatibilité existerait entre la musique et l'image. Un effort d'imagination devrait être fait dans ce domaine pour que la télévision remplisse son rôle d'initiation dans tous les genres artistiques.

---

(1) Liste en annexe 33

Il est aussi reproché au public français de ne pas s'intéresser à la musique. Pourtant, chaque année, plus de 150.000 auditeurs assistent aux concerts donnés par les associations de concerts parisiens, en plus des 500.000 spectateurs de la Réunion des Théâtres lyriques nationaux. En province, plus d'un million de spectateurs vont chaque année assister aux représentations des 13 théâtres faisant partie de la Réunion des Théâtres lyriques municipaux. De plus, en France, sur près de 45 millions de disques vendus chaque année, 35 % sont des disques de musique classique. Cela tendrait à démontrer qu'il existe bien un public pour les émissions musicales.

### B. — Collaboration avec le cinéma.

La collaboration entre l'O. R. T. F. et le cinéma s'établit de deux façons principales : par la diffusion à la télévision de films réalisés par les industries du cinéma, par la réalisation de films de long métrage en coproduction entre l'O. R. T. F. et des sociétés extérieures. Il n'est pas impossible que, dans un avenir proche, des rapports plus complexes se nouent avec les exploitants de salles de cinéma.

Les reproches les plus fréquents faits aux films de cinéma diffusés à l'O. R. T. F. sont d'être de qualité, dans bien des cas, médiocre, d'autre part de ne pas être plus souvent des productions nationales.

Nous prenons à notre compte le premier reproche, non le second, étant toutefois précisé que ces films étrangers sont pour une trop forte proportion d'entre eux de faible valeur.

Le nombre total de films diffusés par les deux chaînes de télévision, en 1967, s'est élevé à 347 : les deux tiers sur la deuxième chaîne et un tiers sur la première. Sur ce total, 150 films étaient d'origine française et 197, étrangère. Or la production cinématographique française, en 1967, s'est élevée à 88 films. Sur la production annuelle, seulement une trentaine de films pouvaient correspondre aux critères exigés par l'O. R. T. F. pour être diffusés sur ses antennes et les délais de diffusion imposés par certains propriétaires limitent encore ce nombre.

La possibilité de rediffusions multiples des meilleures de ces films ne suffirait pas pour occuper les nombreuses soirées où le public souhaite voir des films.

*Tel est bien le problème culturel fondamental de l'O. R. T. F. : maintenir la qualité malgré la quantité, deux exigences souvent inconciliables.*

En examinant le tableau du nombre de films diffusés par l'O. R. T. F. depuis 1964 (1), on peut constater que le total des diffusions est passé de 235 à 347 et que le partage entre les films français et étrangers, qui était de 85 films français pour 150 étrangers, est passé à 150 films français et 197 étrangers en 1967.

On pourra trouver aussi en annexe le tableau récapitulant l'évolution du prix moyen des achats de droits de films de long métrage du commerce depuis 1960. Une forte augmentation est intervenue à partir de 1966. Il faudrait voir là un lien avec la recherche de l'amélioration de la qualité, particulièrement des films qui sont diffusés le dimanche soir sur la première chaîne.

De toute façon, il est inconcevable que la télévision ne profite pas davantage du délai de diffusion qui lui est imposé pour juger de la qualité des films et présente des films français ou étrangers dont la carrière a montré la faiblesse et la médiocrité.

L'O. R. T. F. peut essayer de modifier la situation en sélectionnant plus attentivement les films diffusés et en établissant des rapports plus étroits avec la cinémathèque française. Il peut aussi rechercher l'amélioration de la qualité en s'assurant la collaboration, sous des formes juridiques appropriées, des meilleurs réalisateurs de cinéma.

Les coproductions ont, dans un premier temps, consisté pour l'O. R. T. F. à faire appel à des metteurs en scène de cinéma pour réaliser avec ses moyens techniques propres des productions qui lui étaient principalement destinées et dont certaines ont fait l'objet d'une exploitation cinématographique ultérieure. Quatre coproductions de ce type ont été réalisées.

Dans une deuxième période, l'O. R. T. F. a participé financièrement à la production par des sociétés extérieures de films de long métrage tout en se réservant de larges droits de diffusion (2).

---

(1) Tableau en annexe 38.

(2) Liste en annexe 40.

- a) 1<sup>er</sup> type : *Le testament du Docteur Cordelier* (Renoir),  
*La prise du pouvoir par Louis XIV* (Rossellini),  
*Le gai savoir* (Godard),  
*Drôle de jeu* (P. Kast).
- b) 2<sup>e</sup> type : *Histoire immortelle* (Orson Welles),  
*La fille d'en face* (J.-D. Simon),  
*Les quatre horizons* (J.-D. Pollet),  
*La nouvelle histoire de Mouchette* (R. Bresson),  
*L'âme et l'autre* (R. Allio).

De cette manière, l'Office peut favoriser la production de films qui lui paraissent dignes d'intérêt. Cela a en outre l'avantage de permettre une utilisation plus complète des équipements de l'industrie cinématographique.

L'interpénétration de la télévision et du cinéma peut prendre d'autres formes.

Comme le signalait déjà la Commission des Finances du Sénat dans son rapport sur le budget 1968, il existe des appareils permettant de projeter des émissions télévisées sur de grands écrans. Un réseau de télécommunications peut desservir, par exemple, des salles de cinéma.

Des démonstrations ont été faites au moment des Jeux olympiques de Grenoble en février 1968. L'O. R. T. F., en effet, a autorisé à cette occasion les exploitants de six salles de cinéma à projeter les images des principales épreuves des Jeux olympiques au moment même où elles étaient diffusées par l'O. R. T. F. : trois salles à Grenoble même, deux à Paris, une à Lille.

Il s'agit là d'une expérience intéressante. Elle permet en particulier, aux personnes qui, faute de moyens financiers ou pour toute autre raison ne possèdent pas de poste récepteur, de voir certaines émissions. Elle peut avoir aussi des conséquences heureuses pour des exploitants de cinéma en les affranchissant de la sujétion des copies et du coût de la pellicule.

En outre, comme le remarquait la Commission des Finances du Sénat, la possibilité de retransmettre, selon ce procédé, un spectacle de l'Opéra, du festival d'Avignon ou de n'importe quelle manifestation culturelle de qualité, offre une perspective de diffusion de la culture qui ne devrait pas être négligée.

Votre commission est favorable aux différentes formes de collaboration entre l'O. R. T. F. et le cinéma dans la mesure où elles contribuent à l'amélioration de la qualité, à la satisfaction des besoins du public et à la réussite de l'action culturelle. Il faut bien distinguer mécénat et coopération utile aux deux groupes d'activité : ne sont envisagées ici que les actions de coopération.

### III. — ROLE PROPRE DE L'O. R. T. F. EN MATIERE CULTURELLE

Les conditions de la création artistique sont profondément modifiées par l'apparition des nouveaux moyens de communication que sont la radiodiffusion et, surtout, la télévision. De plus, grâce aux moyens financiers dont il dispose, l'O. R. T. F. accomplit un rôle de mécénat direct et indirect. Enfin, il semble bien qu'il peut contribuer à la mobilisation des ressources culturelles inexploitées et favoriser la régionalisation culturelle.

#### A. — Elaboration d'un art spécifique.

La radiodiffusion et la télévision ne se limitent pas à une seule fonction de diffusion, de communication, elles contribuent à l'évolution des genres artistiques et sont l'occasion de la création d'œuvres originales.

Malgré les efforts accomplis, la recherche d'une expression, d'un art nouveau, n'a peut-être pas encore été suffisamment développée.

Les nouveaux auteurs n'ont pas facilement droit de cité sur les antennes de la télévision, les procédures d'accès étant mal conçues et la volonté des dirigeants insuffisante.

L'O. R. T. F. a d'abord fait appel au répertoire du théâtre, en transcrivant des pièces écrites pour celui-ci. Progressivement, le nombre des adaptations a augmenté ; enfin, on est entré, semble-t-il, dans une nouvelle période : les créations spécifiques sont de plus en plus nombreuses (1).

Ces réalisations ne sont pas nécessairement faites dans le secteur des « dramatiques ». Les spécialistes de télévision pensent, d'ailleurs, que les émissions dramatiques pourraient être réduites dans leur durée, leur qualité en serait améliorée. La durée, en effet, étant un élément de calcul de la rémunération, la tentation est souvent forte pour les auteurs et les réalisateurs, de prolonger

---

(1) On pourra trouver en annexe 43 la liste des œuvres données en 1967 à l'O. R. T. F. et qui ont le caractère d'une création artistique.



l'émission. Il semble, selon ces mêmes spécialistes, que la télévision pourrait faire sa part à l'équivalent de la « nouvelle » qui possède une haute valeur culturelle.

La télévision est indéniablement à même de créer un langage propre, distinct en particulier du langage cinématographique.

A cet égard, sans vouloir prétendre que la recherche d'un art nouveau puisse être le monopole d'un service spécialisé, il est tout de même encourageant de constater les tentatives faites par le service de la recherche à l'O. R. T. F. Ce service doit notamment, selon les termes mêmes des textes constitutifs « animer des centres expérimentaux dans certains secteurs spécialisés où il apparaît que de nouveaux moyens techniques conditionnent de nouveaux moyens d'expression et entreprendre l'application des résultats soit par des programmes d'essai de radiodiffusion et de télévision, soit par des activités productives extérieures ».

Des séries comme « Un certain regard » ou les « conteurs » diffusées sur la première chaîne, ou encore les « Grandes Répétitions » sur la deuxième chaîne constituent incontestablement de remarquables expériences (1).

Avant même la constitution du service de la recherche, le 1<sup>er</sup> janvier 1960, la Radiodiffusion-Télévision française s'était engagée dans cette voie.

En effet, dès 1942, avait été créé le studio d'essai ; en 1947 le centre d'études de radiodiffusion et, en 1950, le groupe de musique concrète.

Dans le domaine musical, particulièrement, l'action du service de la recherche a été intéressante. C'est grâce au groupe de recherche musicale que des créations de musique contemporaine, relativement nombreuses sur France-Culture ont été diffusées. Il est, sans doute, regrettable que ses efforts n'aient pas porté davantage sur les émissions musicales de télévision ! Celle-ci devrait pouvoir, semble-t-il, se livrer à une tâche d'initiation, de préparation du public, discrète mais persistante et qui pourrait être en définitive, nous l'espérons du moins, efficace.

Sans doute, faut-il regretter que les émissions de ce service soient systématiquement programmées à des heures tardives, ce qui en diminue l'audience.

---

(1) On pourra trouver en annexe 42 des précisions sur les activités du service de recherche de l'O. R. T. F. en 1967.

La création du service de la recherche est certainement la marque du désir d'approfondir les lois d'un nouvel art du son et des images.

Il est souhaitable que des relations étroites s'établissent entre ce service, d'une part, les auteurs, les producteurs et les réalisateurs, d'autre part. Un art radiophonique et un art télévisuel spécifiques, en effet, ne se développent que si des auteurs aussi nombreux que possible, et particulièrement de jeunes auteurs, créent pour l'O. R. T. F. et peuvent être assurés d'avoir accès à ces moyens de diffusion.

Il est de fait que peu d'auteurs consacrés écrivent pour la télévision. Les raisons de cette lacune sont, nous dit-on, de deux ordres. Les unes financières, les autres tenant davantage à la technique mise en jeu. Les auteurs français préfèrent essayer de remporter un succès au théâtre qu'accepter une rémunération relativement modeste à l'O. R. T. F. Ecrire pour la scène, en effet, se révèle d'une manière générale plus profitable que d'écrire pour la télévision. De plus, et il faudrait voir là la raison essentielle, le caractère éphémère du succès sur écrans de télévision constituerait un handicap déterminant. La répétition du succès au théâtre s'accompagne d'un succès de presse et d'une permanence dans la notoriété que l'émission télévisée ne pourrait apporter.

Votre commission estime que l'Office devrait consacrer des sommes plus importantes à l'achat d'œuvres créées spécialement pour lui. En outre, la possibilité des rediffusions contredit en partie l'argument tiré du caractère éphémère du succès. Il serait souhaitable aussi, comme cela a, par ailleurs, été suggéré, de préparer le public à l'émission de haute valeur. Il est intéressant de constater qu'à l'étranger, et plus particulièrement en Grande-Bretagne, le même phénomène d'absence d'intérêt de la part des auteurs ne se manifeste pas. De jeunes auteurs et des auteurs reconnus ont considéré qu'écrire pour la télévision était une forme de création et un moyen de s'exprimer comparable aux autres.

Il est sans doute regrettable que le choix définitif des textes et, par suite, des émissions dépende du goût et de la façon de voir des seuls directeurs de la radiodiffusion et de la télévision. La décision de principe de réaliser une émission avec tel ou tel thème est en effet actuellement prise sous leur seule autorité. Quelles que soient leurs qualités — qui ne sont pas en cause —

il paraît hors des forces intellectuelles humaines de contrôler avec souplesse et sûreté de jugement un aussi grand nombre d'émissions.

Comment peut-on affirmer, dès lors, que dans la situation actuelle de l'O. R. T. F. le génie créateur, dans toute sa diversité peut être décelé, reconnu et doté des moyens d'expression nécessaires ?

La comparaison parfois faite avec les mécanismes de choix des textes dans les théâtres nationaux ne peut pas valablement être soutenue. A la Comédie-Française, le décret du 18 novembre 1959 prévoit bien que l'administrateur est libre de refuser les pièces nouvelles malgré l'avis du comité. Mais le nombre des œuvres jouées à la Comédie-Française est infiniment moindre que celui des œuvres réalisées par l'O. R. T. F. De plus, en raison de l'importance et de la diversité du public de l'Office, la liberté d'expression doit être aussi grande que possible puisqu'elle est la condition de la liberté de connaître, d'apprécier et de juger. Il semble bien que seul un organisme collégial peut être ouvert à toutes les tendances artistiques et répondre aux vœux si divers de publics si différents.

Avant de clore ce chapitre mentionnons le problème de la spécificité de l'interprétation en fonction de celle des moyens techniques.

L'élaboration en effet d'une forme artistique nouvelle ne va pas sans modifier peu ou prou les conditions de l'interprétation. C'est pourquoi un effort mérite d'être fait en ce qui concerne les comédiens. La formation spéciale pour la télévision qui leur est donnée au Conservatoire national d'art dramatique devrait être encouragée et développée.

## B. — Mécénat et O. R. T. F.

Il apparaît impossible de distinguer, dans les multiples tâches de l'O. R. T. F. en matière culturelle, celles qui sont imposées par la recherche de la qualité ou tendent à favoriser la création artistique et celles qui pourraient être considérées comme liées à la vocation de mécène que l'on doit reconnaître à l'Office.

Le mécénat peut être défini comme toute action délibérée en faveur de la vie artistique et culturelle ; d'abord, de la création, en second lieu des artistes, créateurs ou interprètes.

A notre époque, et de plus en plus, il faut distinguer le mécénat privé du mécénat public. L'Etat ne peut sans doute pas se substituer complètement au mécénat privé, mais dans bien des cas il prend le relais des initiatives privées. La plus grande part des responsabilités de la vie artistique sont assumées par lui. Le mécénat d'Etat peut s'exercer par des commandes d'œuvres d'art, des améliorations apportées à la condition matérielle des artistes ou des avantages financiers et fiscaux.

La situation actuelle de la création artistique rend souhaitable un renouveau du mécénat qui l'adapterait aux réalités d'aujourd'hui.

Il est à noter que la notion de mécénat n'implique pas nécessairement que le mécène n'y trouve pas un intérêt direct.

Si l'on demande à l'O. R. T. F. de remplir une mission culturelle, ce que Gouvernement et législateur ont fait en 1964, on opte implicitement pour la thèse du mécénat.

A l'encontre d'une conception de mécénat de l'O. R. T. F., il est assez souvent invoqué qu'il appartient au contribuable et non au propriétaire d'un poste, qui verse une redevance, de soutenir financièrement l'action de mécénat de l'Etat. Il faut, cependant, admettre que, dans la pratique, cette distinction entre le contribuable et le payeur de redevance tend à s'estomper. Le nombre des foyers en France, en effet, s'élève à environ 16 millions. Or, celui des comptes atteint un chiffre voisin (7.484.000 pour la télévision et 8.432.000 pour la radiodiffusion).

Que l'O. R. T. F. accomplisse dès maintenant des actions de mécénat, ce n'est guère contestable ? Comment ne pas considérer comme du mécénat le paiement aux théâtres de droits de diffusion des spectacles, ou les sommes versées pour la réalisation de films de long métrage en coproduction, ou encore les dépenses relatives au fonctionnement du Service de la Recherche ? Le mot « mécénat » peut s'entendre légitimement en plusieurs sens et nous ne pensons pas qu'il faille être restrictif.

Il serait, sans doute, préférable que cette volonté de mécénat soit clairement affirmée pour qu'elle puisse se développer avec cohérence. Des subventions pourraient, par exemple, être accordées aux théâtres privés pour monter des pièces en contrepartie de la cession, dans des conditions à définir, des droits de diffusion. Une seule expérience de cet ordre, à notre connaissance, a été faite. Des œuvres nouvelles, commandées en accord avec le Ministère des

Affaires culturelles, pourraient être jouées et diffusées ; un nouveau système de coproduction théâtrale s'instaurerait. L'O. R. T. F. ne se contenterait pas d'exploiter des spectacles consacrés, mais favoriserait une évolution de l'art dramatique, en ne boudant pas les œuvres d'avant-garde.

D'une manière directe, l'O. R. T. F. entretient un certain nombre de formations musicales, ce qui constitue bien une forme de mécénat puisqu'il ne se contente pas de diffuser de la musique enregistrée. Trois grands orchestres dépendent de l'O. R. T. F. : l'Orchestre national avec 107 musiciens ; l'Orchestre philharmonique avec 92 musiciens, l'Orchestre lyrique avec 57 musiciens. Il faut ajouter l'Orchestre de chambre (34 musiciens), l'ensemble de musique contemporaine Ars Nova (17 solistes), trois chorales (symphonique : 62 choristes ; lyrique : 46 choristes ; ensemble « Madrigal » : 12 choristes) et la maîtrise (56 choristes). L'O. R. T. F. entretient aussi trois orchestres en province, à Strasbourg (81 musiciens), Lille (56 musiciens) et Nice (40 musiciens).

Avec ces moyens que nous ne lui contestons pas, l'O. R. T. F. devrait réduire la part réservée à la musique de disques. Les orchestres de l'O. R. T. F. doivent se consacrer à l'organisme dont ils dépendent et limiter à l'extrême toute autre forme d'activité pour réserver aux auditeurs et aux spectateurs leur production musicale.

D'une manière moins directe, le fait pour l'Office de payer, en 1967, 41.977.000 F de cachets artistiques au titre des émissions de télévision et 26.693.000 F pour celles de la radiodiffusion, ou encore de verser 50 millions de francs à la Société des Auteurs et plus de 2.600.000 F au Syndicat national de l'Industrie et du Commerce phonographiques constitue une action culturelle proche du mécénat.

### C. — Régionalisation culturelle et O. R. T. F.

Les missions de service public, remplies par l'O. R. T. F., lui font aussi une obligation de participer au développement culturel des provinces françaises.

Ce devoir de l'O. R. T. F., la direction de l'Office l'admet volontiers, mais elle le replace dans l'ensemble plus vaste qu'est la régionalisation. Il a été reconnu, devant votre commission, qu'un déve-

loppement de l'action régionale de l'Office devait intervenir dès 1968 mais que les nécessités budgétaires avaient contraint l'O. R. T. F. à limiter les projets établis dans ce but. Les difficultés sont, certes, considérables et le fait que la télévision, contrairement à la radio-diffusion, a été centralisée dès sa naissance, en 1952, ne simplifie pas la tâche de l'Office.

Le problème de la régionalisation culturelle de l'O. R. T. F. est, en premier lieu et principalement, un problème de relation entre les moyens de l'O. R. T. F. et les sources de culture dans les diverses régions.

Il serait souhaitable que l'O. R. T. F., dans ses centres régionaux, coordonne plus efficacement ses activités avec les différentes troupes de décentralisation et les Maisons de la Culture, les sociétés de concerts, l'Université, afin d'assurer une véritable « circulation » des créations artistiques de qualité et, d'une façon générale des œuvres de l'esprit. Les progrès des moyens de communication, en effet, et ceux, corrélatifs, du goût du public, nous inclinent à demander que les productions régionales de l'O. R. T. F. échappent à la médiocrité et ne soient pas orientées uniquement vers le seul auditoire régional, mais vers le plus large public possible.

La mise en place de comités de programmes régionaux augmenterait l'intérêt des divers secteurs de la vie culturelle régionale pour la réalisation d'émissions qui pourraient, par la suite, avoir une audience nationale. Il est à remarquer qu'en l'état actuel, aucun provincial ne siège aux comités des programmes de l'O. R. T. F. comme membre titulaire.

L'O. R. T. F. doit jouer un rôle plus actif d'animation culturelle en favorisant la création artistique et peut-être aussi en décidant d'implanter dans certaines régions des centres de production, plus précisément des studios équipés pour faire des « dramatiques », comme cela a déjà été réalisé par exemple en Italie où il en existe à Rome, Turin, Milan et Naples.

#### IV. — CULTURE ET DISTRACTION

##### A. — Distinction entre culture et distraction.

Telle que nous l'avons définie, la notion de « culture » dégagée de tout aspect ennuyeux et didactique ne doit pas être opposée à celle de distraction.

En 1964, l'Assemblée Nationale avait proposé le terme de « loisirs » avant que celui de « distraction » soit préféré par le Sénat. Le mot « loisirs » ne pouvait pas convenir car pendant le temps qui reste disponible après les occupations — définition de « loisirs » — on ne voit pas pourquoi le public ne serait pas intéressé par des émissions culturelles. La distinction, par contre, peut être faite entre culture et distraction.

Culture et distraction correspondent à deux besoins complémentaires qui sont comme les deux aspects d'une même exigence vitale : se situer, se connaître pour agir et survivre, d'une part, s'évader, se délasser et se divertir, d'autre part. La distinction est du même ordre qu'entre l'action et le repos, la pleine conscience et le rêve. Il est difficile de trouver le point de convergence mais il existe certainement car la vie est identique à elle-même sous toutes ses formes. Dans les deux cas, distraction et culture n'ont de valeur que si elles passionnent, si le spectateur ou l'auditeur est « pris ».

Ne pourrait-on pas dire que la distraction et la culture répondent l'une et l'autre à une même exigence de la vie et qui est pour chacun de la dominer en se dominant soi-même ?

Se distraire c'est oublier les préoccupations quotidiennes, les causes permanentes d'usure et par conséquent reprendre des forces, du courage en même temps d'ailleurs que trouver dans le monde de la fiction des modèles de vertus simples, de réussite, les héros dont les faits et les gestes exemplaires et la victoire donnent confiance en soi, dont les vertus sont celles que la société réclame de l'homme simple. Le succès des « Incorruptibles » s'explique ainsi

aisément. « Monsieur Ness » réussit toujours, malgré la conjuration du vice, malgré les balles dirigées contre lui par des tireurs d'élite et qui n'arrivent pas à prendre en défaut sa souplesse, la promptitude de ses réflexes, sa prudence. En arrière plan *avec* lui, l'immense machinerie policière avec ses bureaux, ses fichiers : l'homme moderne sait qu'il n'y a plus de héros solitaire : le héros est un chef d'équipe et il dispose de la puissante organisation sociale. Astuce, capacité et promptitude à répondre à une situation concrète singulière, sens du devoir, courage (la violence n'est pas son fait, il la subit et en sort victorieux), force et souplesse physique, lachonisme, aptitude à résoudre une énigme complexe dans ses données mais simple quant au but à atteindre (trouver le coupable) tel est ce modèle populaire puisque telles sont les vertus que la civilisation moderne exige de l'homme du « peuple ».

Le pouvoir et le désir d'évasion sont satisfaits par l'évocation du Chigago des gangsters, « le téléspectateur » est d'autant plus influençable, il accepte d'autant mieux le héros qui lui est proposé que ses amarres ont été coupées, qu'il est immergé dans un monde de fantaisie. Toute « distraction » — qu'il s'agisse de spectacle ou de jeu — allie trois éléments qui se soutiennent réciproquement : l'artifice, la fiction d'une part, la mise en jeu des vertus, des qualités, des aptitudes nécessaires à la vie de tous les jours d'autre part, la réussite, la victoire sur les conditions défavorables enfin.

La culture ne se contente pas des succès immédiats et assez faciles que l'on peut remporter sur les conditions défavorables de la vie grâce à des distractions d'ailleurs indispensables. Elle est d'abord conscience et acceptation du « tragique » de la destinée humaine. Elle n'oublie pas que l'homme ne sait ni son origine, ni sa fin, que ses actes, ses plaisirs, ses sentiments sont enfermés dans un court espace de temps et que la mort donne à chacun des moments de sa vie une valeur absolue en même temps qu'elle apporte une tentation constante de contester cette valeur. Si elle n'est ni oubli, ni réaction immédiate à une situation concrète singulière, elle parvient par un plus long détour au même résultat : l'adaptation de l'homme à la vie. La tragédie « purge » les « passions », elle ne les nie pas. La science ne néglige pas les interrogations de l'homme, ses inquiétudes, ses angoisses. Elle y répond et apporte peu à peu, lentement certes, mais avec obstination et méthode, des remèdes.



« Beauté » et « vérité » sont « l'au-delà » de la culture comme la fiction est celle des « distractions » et le Paradis celui de la religion.

La distraction est proche de la gaieté, de l'optimisme et de la colère (agressivité), la culture passe par le pessimisme, la tristesse, pour atteindre la joie. Ainsi, l'exemple des cultures les plus anciennes, religieuses, ne fait-il pas comprendre que la première notion de culture est probablement celle de sacrifice : sacrifice de la réalité concrète pour atteindre l'immortelle, la « vraie » vie, c'est-à-dire échapper aux contraintes de l'existence temporelle ?

En fait, l'une et l'autre ont leur manière propre d'aborder les mêmes thèmes essentiels de l'amour, de la nature, de la mort, de nous permettre de nous adapter à la vie, c'est-à-dire de la dominer, de la porter à son point culminant, au point le plus haut que chacun puisse atteindre. Pour cela, l'homme qui se distrait réagit immédiatement à la fatigue, à l'ennui, forme de l'angoisse, car il n'a pas le temps d'attendre longtemps, il faut que dès le lendemain il reprenne son travail, sa fatigue, retrouve ses préoccupations ; l'homme qui se cultive cherche à dominer sa vie en se dominant et à parvenir ainsi au même résultat mais par un long détour, conformément à des exigences plus fortes de l'esprit et grâce à une disponibilité plus grande.

De nombreuses chansons du « Palmarès » traitent des mêmes thèmes que « Tristan et Yseult », thèmes qui ne sauraient être étrangers à aucun être humain. Il n'est pas défendu à ceux qui aiment Wagner d'aimer celles qui les expriment en quelques minutes d'expression dramatique intense ou poétique. En un certain sens, Villon, Brassens, Wagner ne font qu'un.

Il n'y a donc pas entre culture et distraction une différence de nature mais seulement de degré, une différence de longueur du détour accompli par l'esprit, ce qui ne veut pas dire que cette différence soit négligeable. Ces remarques donnent toute son importance à la notion de qualité. Le cirque, le plus populaire des spectacles, suite d'exploits, de tours de force, d'adresse, risques et monde enchanté des bêtes, du frisson et du rire, et qui a inspiré tant de peintres, est sans doute le meilleur exemple que l'on puisse donner d'un spectacle distrayant, passionnant et qui, s'il est de qualité, contient en germe toute la culture (toute la sagesse des clowns...).

L'une et l'autre sont nécessaires à tous dans des proportions variables selon les individus, les circonstances de la vie de chacun : éducation, âge, métier, lieux, événements sentimentaux, familiaux, etc. La politique des programmes doit donc prendre appui sur des études sociologiques et psychologiques très sérieuses et sur une conception de l'homme qui en fasse comprendre l'identité et la diversité.

### B. — Distraction et O. R. T. F.

Dans le domaine de la distraction, l'O. R. T. F. va très loin. La durée des émissions de variétés est comparable à celle des émissions d'information. Il est devenu la plus grande entreprise de spectacles, de divertissements du pays. Peut-être parce qu'il y avait une place à prendre ; peut-être parce qu'il y avait un immense besoin latent de distraction, d'oubli des contraintes de la société moderne ; peut-être aussi parce que ce secteur était le plus avide d'argent et que l'O. R. T. F. en a beaucoup, peut-être enfin parce que le meilleur et le pire peuvent le mieux y faire bon ménage et que l'incompétence, la médiocrité peuvent se parer de l'onction sainte : la « faveur » du public, du « grand » public (la radiodiffusion et la télévision permettent de concentrer des moyens importants et coûteux globalement mais très bon marché pour chaque auditeur et spectateur, phénomène conforme aux lois de l'industrie moderne : réduction du prix unitaire, démocratisation).

Il est certainement excellent que l'O. R. T. F. diffuse des émissions distrayantes à condition que ces émissions soient toujours de bonne qualité.

Il faut éliminer avec rigueur tout ce qui est médiocre ou vulgaire. Malheureusement, il y a de trop nombreuses critiques à faire à l'O. R. T. F. sur ce sujet.

Peut-être exige-t-on de l'O. R. T. F. qu'il donne un trop grand nombre d'heures d'émissions. Il est ainsi entraîné à accepter des spectacles médiocres qui faussent le goût du public.

Un deuxième danger à éviter est celui que représentent certaines émissions — la plupart des jeux — qui sapent les fondements mêmes de la culture, en déforment l'esprit.

En réalité, la faiblesse, la médiocrité et le conformisme d'un trop grand nombre d'émissions de divertissement viennent d'un manque d'esprit créateur ou tout simplement d'imagination et de la tendance de bien des Français à considérer ce genre artistique comme un genre mineur pour lequel il n'est pas besoin de faire d'efforts particuliers. Il est d'ailleurs vrai qu'il est très difficile de créer dans cet ordre de choses, c'est-à-dire de joindre l'intérêt à l'attrait, l'enrichissement au délassement. La commission ne peut qu'indiquer les dangers qui lui semblent devoir être évités et suggérer les directions à suivre. Distraire, certes, mais sans vulgarité. Rechercher toujours la qualité technique, d'expression et d'idée. C'est probablement une des tâches les plus difficiles ; il faut l'accomplir sans perdre le contact avec le public.

## SECTION V. — JUGEMENT D'ENSEMBLE SUR LES PROGRAMMES

### I. — Programmes et missions de l'O. R. T. F.

L'O. R. T. F. n'a pas de politique de programmes. Il y a des réussites, de bonnes et même de très bonnes émissions mais sans ordre ni méthode. Il est aussi, et malheureusement, beaucoup d'émissions médiocres surtout dans l'ordre de la « distraction ».

Le nombre d'heures d'émissions est élevé, plus de 100 par semaine. On pourrait soutenir qu'il n'est nul besoin de chercher à l'augmenter encore en ayant recours à des productions dont la qualité n'est pas évidente et que ce fut une erreur d'accroître la durée des émissions alors qu'on était incapable de le remplir intégralement de programmes de qualité. Mieux vaudrait, peut-on penser également, être très exigeant sur les programmes quelle que soit d'ailleurs leur finalité : information, culture, éducation, distraction du public.

Il faut cependant songer aux personnes que l'âge ou l'infirmité empêche de travailler et qui ont ainsi de longues heures à consacrer dans la journée à des spectacles de télévision. La solution est sans doute à rechercher dans la voie d'un abaissement du coût global des programmes sans diminution de la qualité, grâce en particulier à la multiplication des échanges internationaux et aux reprises de spectacles déjà diffusés. La télévision scolaire et universitaire, l'éducation permanente sont à la fois peu coûteuses et nécessaires au développement intellectuel, économique et social du pays. Elles devraient permettre, liées à une redistribution d'ensemble des programmes selon les heures du jour, une augmentation de la durée totale des émissions sans élévation excessive des coûts. L'O. R. T. F., en tout cas, devrait être une cinémathèque et restituer tout ce qui, dans l'ordre sonore et visuel, a une valeur d'archives. Il y a mille et un progrès à faire dans ce domaine.

Si la télévision remplit auprès de chacun de ses « publics » des rôles très différents, si elle est dans les plus modestes foyers une *présence*, une rupture de la *solitude sociale*, elle doit être pour

tous un moyen d'accès à un niveau supérieur, c'est-à-dire une source de plaisir et d'enrichissement et elle doit être pour les élites un moyen de perfectionnement continu.

Actuellement constitués d'éléments disparates, les programmes de l'O. R. T. F. dits « culturels » ne peuvent, en aucun cas, former une culture, quelle que soit d'ailleurs la définition que l'on donne à ce mot. L'absence d'ordre dans la suite des programmes, de toute préparation du spectateur aux émissions difficiles, la multiplicité des sujets s'opposent catégoriquement à l'emploi d'un mot qui se réfère à deux notions essentielles : exigence de recherche et besoin d'ordre intellectuel. Il ne peut résulter chez le spectateur, s'il n'a déjà formation et forte charpente intellectuelles, que comparaisons confuses, bigarrures mentales, absence totale de culture véritable, qui est toujours approfondissement.

En ce qui concerne les programmes d'éducation dont l'O.R.T.F. malgré les dispositions de la loi du 27 juin 1964 écarte la responsabilité, nous pourrions résumer ce que votre rapporteur spécial a dit dans la partie qui le concernait : des réussites telles que *télé-bac* nous obligent à repenser à la télévision scolaire et universitaire ; il faut constituer des programmes précis, complets, s'adressant à des groupes intellectuels bien définis, conduisant à un niveau supérieur, lui aussi nettement déterminé, et sanctionné par des diplômes. L'O. R. T. F. doit jouer un rôle de premier ordre dans le perfectionnement professionnel et dans le développement de la culture générale des adultes : dans ce domaine aussi, ses programmes doivent être conçus d'une façon systématique et s'adresser à des publics très déterminés.

L'information est celle des missions de l'O. R. T. F. à laquelle le public est le plus sensible. Les programmes qui sont actuellement diffusés, mises à part d'excellentes réalisations telles que *Cinq colonnes à la une* créent souvent chez le public un certain malaise. Ceci tient incontestablement à ce que les programmes d'information, spécialement ceux d'actualités, constituent une véritable propagande souvent subtile, quelquefois plus manifeste.

Le point fondamental de cette question est celui des conditions dans lesquelles l'objectivité peut être assurée. Il devrait être évident que celle-ci n'a aucune signification en dehors de l'idée de pluralité des commentaires ou de relation brève et sèche des faits. D'une part, l'O. R. T. F. devrait distinguer nettement la relation dépouillée

des faits, le commentaire historique, l'interprétation politique et l'explication de ces faits. Il ne lui appartient de donner ni l'explication scientifique ni le commentaire politique. Les journalistes de l'O. R. T. F. doivent borner leurs ambitions à la relation des faits et aux commentaires historiques. Les interprétations politiques doivent être données par des personnalités extérieures à l'O. R. T. F., spécialement des journalistes de la presse, des hommes politiques ; les explications de caractère scientifique, qu'il s'agisse de vulgarisation ou de haute culture, doivent être données en particulier par l'Université.

Actuellement la confusion est totale. De plus, les hommes engagés, journalistes de la presse ou hommes politiques, n'ont pas accès aux antennes *immédiatement après les « actualités »*. Les tribunes, présentées le plus souvent bien après la présentation des faits par les journalistes de l'O. R. T. F., ne peuvent atténuer ni *a fortiori* supprimer l'impression première. Celle-ci est déterminante. *Si l'on veut atteindre l'objectivité, c'est-à-dire permettre au spectateur de se faire une opinion personnelle dans une certaine conscience de sa liberté, il faut que, chaque fois qu'un sujet prête à controverse, les représentants eux-mêmes des grands courants d'opinion, opposés aux conceptions du Gouvernement, puissent venir s'exprimer librement et immédiatement après lui.* Il n'y a aucune raison pour que l'on ne puisse, dans des limites raisonnables accorder un *droit de réponse politique* et régler correctement cette question. Toutes les objections présentées par le Gouvernement sont fallacieuses. La caricature qu'il donne d'un système qui tendrait selon lui à la contestation permanente et au désordre est sans valeur.

*Nous devons nous inspirer, à ce sujet, de ce qui se fait non seulement en Grande-Bretagne mais aussi dans d'autres pays d'Europe où votre Commission a pu remarquer que, sous certaines réserves qui tiennent à la nature des hommes, l'information par la radiodiffusion et la télévision était infiniment plus libre et plus impartiale qu'en France.*

Sur les programmes de « variétés », nous dirons peu de chose sinon que, malheureusement, leur qualité est bien souvent insuffisante ; malheureusement aussi, certains spectacles de distraction, par exemple certains jeux télévisés, vont directement à l'encontre d'une politique d'action culturelle car ils donnent au public une fausse idée de la culture ; ils l'habituent à une sorte de spectacle

de steeple-chase où le « suspens » l'emporte beaucoup sur l'intérêt profond porté aux choses et à l'esprit. L'anecdote, la nomenclature n'ont qu'un rapport lointain avec la culture.

Sur ce point, l'O. R. T. F. a des efforts considérables à faire. Cette critique ne devrait pas être interprétée comme une manifestation de dédain pour les spectacles divertissants. La commission est très favorable à toutes les formes de distraction d'une population qui, soumise aux contraintes et aux exigences de la société technologique moderne, a un besoin vital de se reposer, de s'amuser.

\*  
\* \*

## II. — REPARTITION DES PROGRAMMES SUR LES CHAINES

L'appréciation générale des programmes de l'O. R. T. F. nous conduit à examiner la *répartition de ceux-ci sur les deux chaînes et, dans le même ordre d'idée, le projet d'une troisième chaîne dont la nature serait à préciser.*

L'O. R. T. F. défend actuellement une théorie selon laquelle les chaînes de télévision ne doivent pas être spécialisées, comme pourtant le sont les programmes de radiodiffusion, les spectacles de variétés devant alterner sur chacune d'elles avec ceux d'information et de culture. L'O. R. T. F. veut, disent ses représentants, obliger le spectateur à faire lui-même le choix du programme de sa soirée.

Remarquons d'abord que l'éducation proprement dite, c'est-à-dire les émissions d'enseignement sont rejetées hors des heures de grande écoute. Ainsi le choix est simplifié. D'autre part, sur le point du mélange des genres et des valeurs, on peut être sceptique sur l'efficacité de la méthode employée et même sur les intentions de l'O. R. T. F. Est-il exact que l'O. R. T. F. cherche à élever le niveau culturel général du pays en insufflant à doses convenables et acceptables, avec méthode, les émissions de type culturel ? N'est-il pas beaucoup plus probable qu'il fait une sorte de pot-pourri, au gré de ses disponibilités en programmes enregistrés, s'efforçant surtout de garder le contact avec le grand public en flattant ses goûts ? Surtout, il paraît clair que tant que la télévision jouera

de cette idée : qu'art et variétés devront ainsi être mêlés sur les deux chaînes existantes, il devra honnêtement renoncer à toute action culturelle. D'une part, en effet, cette progression ne saurait s'accommoder de discontinuité et de perpétuels mélanges ; d'autre part, s'il n'existe pas de chaîne dite éducative et culturelle, les spectacles de cette nature seront toujours diffusés à des heures telles que les ouvriers, les techniciens et les employés qui doivent se coucher tôt parce qu'ils travaillent de bon matin ne pourront pas en profiter et il paraîtrait scandaleux que, par démagogie, on oublie la vraie démocratie qui consiste à aider le peuple à s'élever. En outre, il n'est plus contesté, sauf par les ignorants, que les grands Etats modernes ne pourront poursuivre leur développement que s'ils parviennent à instituer en eux ce qu'on appelle de différentes façons : éducation permanente, recyclage, promotion sociale, et qu'il conviendrait sans doute d'appeler simplement : culture générale et perfectionnement professionnel.

Or la télévision, parce qu'elle supprime le problème des transports et parce qu'elle est peu coûteuse, parce qu'elle démultiplie à l'infini les efforts de quelques-uns, donc, pour ces deux raisons, met le meilleur en communication avec le plus grand nombre, peut sans doute être le plus efficace des moyens de culture générale et de perfectionnement professionnel. L'Etat ne peut donc, en aucune façon, négliger l'occasion ; il manquerait à son premier devoir qui est d'assurer le développement culturel, économique et social du pays.

La question qui se pose alors une fois admise la création d'une chaîne culturelle et éducative, est de savoir si on doit utiliser l'une des deux chaînes actuellement existantes ou attendre la création d'une troisième chaîne.

La réponse que l'on donne à cette question dépend normalement de l'urgence que l'on reconnaît aux besoins. La deuxième chaîne est actuellement reçue par une population inférieure en nombre à celle qui peut capter les émissions de la première, mais qui est déjà fort importante, alors qu'il faudra attendre sans doute assez longtemps pour que les équipements de la troisième chaîne soient installés.

On pourrait aussi envisager de transformer immédiatement la deuxième chaîne en chaîne éducative et culturelle, la question pouvant être revue lorsque la troisième chaîne sera créée.



*La commission s'est prononcée en faveur d'une troisième chaîne éducative et culturelle. Cette prise de position ne signifie nullement qu'une action culturelle bien adaptée ne doive être dès maintenant engagée sur les deux chaînes existantes, étant entendu que des spectacles de divertissement y trouvent normalement leur place et qu'il convient de rechercher, pour tout ce qui est émission culturelle, l'adaptation la meilleure au niveau des différents « publics ».*

Il est important de rechercher, dans le cas où nous disposerions de trois chaînes de télévision, comment pourrait se traduire correctement le principe de la spécialisation *relative*. C'est la signification des lignes qui suivent.

La répartition des émissions correspondant aux différentes missions de l'O. R. T. F. entre les trois chaînes pourrait être la suivante :

*Première chaîne :*

- divertissement ;
- information (relation des faits) ;
- culture (œuvres d'art accessibles au « grand public », préparation méthodique à la compréhension des œuvres plus difficiles) ;
- éducation (formation de l'esprit, vulgarisation, enseignement professionnel).

L'éducation est précisément la mission qui consiste à faciliter pour chaque individu le passage d'un niveau inférieur à un niveau supérieur de perception et de compréhension des choses, par conséquent le passage d'une certaine forme de culture à une autre, plus élaborée, plus difficile.

L'éducation doit faciliter la progression culturelle à l'intérieur de chaque programme et provoquer le désir de passer à un stade supérieur.

*Deuxième chaîne :*

- information (relation des faits, commentaires concernant la signification historique et politique, exercice du droit de réponse, tribunes) ;
- divertissement ;
- culture (théâtre, films du type cinéma d'art et d'essai) ;
- éducation (formation de l'esprit, vulgarisation, enseignement professionnel : les émissions pourraient être du niveau du deuxième cycle).

*Troisième chaîne :*

— éducation (cours du niveau universitaire, c'est-à-dire enseignement lié à la recherche) ;

— culture (œuvres difficiles, créations, réflexions et critiques sur l'œuvre d'art, connaissance des littératures et des recherches scientifiques des pays étrangers) ;

— information (relation des faits, commentaires historiques et politiques mais, surtout, analyse au fond des problèmes afin de développer le sens de l'interrogation).

REMARQUES

Cette répartition a, bien entendu, un caractère schématique. On a seulement voulu montrer qu'une certaine répartition entre les chaînes des émissions correspondant aux différentes missions de l'O. R. T. F. est possible. En définitive, *la spécialisation relative des chaînes, des programmes, n'est pas une fin en soi*. Elle n'a pas pour objet d'apporter un confort intellectuel aux classes élevées. C'est un *moyen d'action culturelle*. Ce qui est important, c'est que, pour chacune des missions de l'O. R. T. F., il y ait, dès maintenant, avant même qu'une troisième chaîne soit créée :

1° Un nombre d'heures affecté à l'accomplissement de chacune de ces missions, suffisant pour que puissent être organisés des programmes cohérents répondant à une exigence de continuité et de progrès (spécialement pour les émissions culturelles) ;

2° Que soient accordées, pour chacune de ces missions, des heures d'écoute convenables ;

3° Qu'une stabilité des jours et heures des programmes correspondant à chacune des missions soit observée, afin que le spectateur puisse régler son emploi du temps en fonction de ses centres d'intérêt, de ses préoccupations.

L'affectation d'une troisième chaîne aux émissions éducatives et culturelles n'a pas d'autre objet que d'assurer à ces programmes un droit à l'antenne — qui leur est actuellement contesté — dans des conditions telles qu'ils seront diffusés efficacement, c'est-à-dire que leur public potentiel sera disponible au moment de l'émission.

Dès maintenant, alors qu'il n'y a que deux chaînes, les programmes doivent être ordonnés selon les idées qui viennent d'être exposées. Ils ne le sont en aucune façon. Tout ce qui est donné

par l'O. R. T. F. lui-même en matière d'éducation et de culture, et qui est souvent de qualité, l'est d'une façon disparate, sans ordre, sans idées directrices.

Certains pensent qu'une spécialisation des chaînes ou des programmes est dangereuse mais leurs objections ont valeur pour une spécialisation, une séparation absolue des chaînes.

Une certaine spécialisation comporte semble-t-il de grands avantages si :

1° D'aucune des chaînes ne sont absents les programmes correspondant aux quatre missions de l'O. R. T. F. ;

2° A l'intérieur de chacun des programmes sont assurés une certaine continuité et un progrès de la qualité des émissions culturelles, c'est-à-dire souvent de leur difficulté ;

3° Le public est préparé à goûter et à comprendre des émissions plus difficiles d'accès, ce qui correspond exactement au rôle d'éducation que doit tenir l'O. R. T. F.

Ces idées et ces propositions se rattachent toutes à un thème fondamental : il ne faut jamais *imposer* l'audition ou la présentation d'une œuvre culturelle. Pris « par surprise » l'auditeur ou le spectateur pénétrera exceptionnellement l'œuvre qui se livre à celui-là seul qui l'a désirée. La culture d'ailleurs, entendue dans le sens de connaissance des œuvres d'art, n'est pas une panacée. Elle n'a pas de vertu en elle-même. Il ne faut point y obliger. D'une façon plus générale, il est sans intérêt, pour un individu donné, d'accroître ses connaissances dans de nombreux secteurs, s'il ne parvient pas à les ordonner, à les assimiler, à les maîtriser. Ce qui importe avant tout, c'est la disposition d'esprit, le besoin, la recherche d'une forme et le désir de se situer, de se définir en nous comparant à ce qui nous entoure, nous fait être ce que nous sommes.

Le nombre d'heures de programmes est déjà très important. Il serait, sans doute, possible de répondre aux besoins éducatifs et culturels d'une façon beaucoup plus heureuse.

Il faut revoir entièrement les principes de répartition du temps d'antenne et il est urgent, si l'on ne veut pas que l'action de l'O. R. T. F. détruise ce qu'elle devrait aiguïser et affermir : le goût, l'esprit critique et de recherche, de concevoir et mettre en pratique une action éducative et culturelle d'ensemble par la télévision. Personne jusqu'ici, aucun organisme à l'O. R. T. F. ou en

dehors de l'O. R. T. F. n'est chargé de cette recherche. A notre sens, il importerait de confier à un office vraiment autonome, et faisant appel aux compétences extérieures à lui, aux sources diverses d'éducation et de culture et, spécialement, au Ministère des Affaires culturelles, d'une part, et au Ministère de l'Education nationale, d'autre part, la charge de rechercher les grandes lignes et d'appliquer cette action culturelle par la radiodiffusion et la télévision.

\*

\* \*

### III. — REGIONALISATION

La deuxième question très importante concernant l'ensemble des programmes est celui de la recherche des potentialités régionales, de la création de pôles régionaux de développement culturel, c'est-à-dire le problème désigné sous le nom de « *régionalisation* », problème qui est, dans l'ordre culturel, ce qu'est l'aménagement du territoire dans l'ordre économique.

Pour des raisons déjà examinées, *la Commission s'est prononcée en faveur d'une régionalisation plus accusée de l'O. R. T. F.* Dans son esprit, les stations régionales doivent devenir des pôles de développement culturel ou aider les pôles existants à se développer d'une façon autonome mais aussi en liaison avec Paris, d'une part, et les autres régions, d'autre part.

Cependant la commission a considéré que deux dangers devaient être évités : le premier, d'ordre politique, concerne en particulier l'information ; le second a trait à la dimension minimale des moyens à mettre en œuvre pour obtenir des programmes de qualité.

*Information.* — Les stations régionales ne doivent pas être un moyen de lutter contre les journaux locaux. Ce danger pourrait sans doute être évité si, comme il est d'ailleurs proposé pour les émissions nationales, les stations régionales faisaient appel aux journaux locaux pour commenter les événements qu'elles annoncent.

*Qualité des programmes.* — Il est hors de doute que créer une station régionale par région économique est dangereux du point de vue de la qualité des programmes. Ces stations en effet ne

pourraient avoir un potentiel de production suffisant que si elles étaient réduites à six ou sept environ. Le chiffre actuel de dix stations régionales semble vraiment être maximal.

La commission s'est prononcée sur trois points :

1° S'efforcer de faire des stations régionales des pôles de développement culturel. Un sénateur a pu dire à ce sujet que la télévision régionale devait permettre à l'homme de connaître sa terre et ses problèmes spécifiques.

Il s'agit donc dans l'esprit de votre commission soit de favoriser la création d'une véritable vie artistique régionale, soit d'aider les foyers de culture régionale existants, par exemple les maisons de la culture, à se développer et à rayonner au loin.

2° La limitation des stations régionales à un nombre égal ou inférieur à dix est un gage de réussite possible puisque, déjà dans les grandes cités comme Marseille, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Lille, etc., des ressources intellectuelles, des potentialités, ne demandent qu'à être mises en valeur.

3° Il convient d'empêcher que les stations régionales deviennent un moyen de propagande du pouvoir plus efficace encore que celui de la rue Cognacq-Jay. Pour cela encore, la limitation des stations à quelques grandes métropoles régionales est vraisemblablement une première garantie sérieuse.

Mais il convient surtout qu'en ce qui concerne non seulement la culture, l'éducation et la distraction, mais encore et surtout l'information, les stations régionales comme les organes centraux de l'O. R. T. F. ouvrent largement leurs antennes à toutes les sources extérieures d'idées et d'opinions.

La commission voit actuellement dans les B. R. I., beaucoup trop nombreux à son avis, un moyen pour le Gouvernement de soutenir sa politique et de rejeter dans l'ombre ceux qui lui sont hostiles.

\*  
\* \*

#### IV. — INTRODUCTION A L'ETUDE DE LA PUBLICITE

Le troisième problème concernant les programmes dans leur ensemble est celui de la *publicité*.

Bien que seule la publicité mystérieusement appelée « compensée » fasse actuellement l'objet de diffusion, la commission n'a pas pu omettre de traiter le problème de la publicité de marques pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, au moment où elle a commencé ses travaux, le Ministre s'était publiquement prononcé, au nom du Gouvernement, pour l'introduction de la publicité de marques et il avait fait connaître au Parlement la volonté expresse du Gouvernement sur ce sujet.

En second lieu, comme on le verra en lisant les pages qui lui sont consacrées, le problème de la publicité s'imbrique étroitement dans ceux qui concernent les programmes ou touchent à la gestion administrative et financière.

Bien que — nous y insistons à nouveau — l'origine de la création de la Commission de Contrôle ne puisse en aucune façon être recherchée dans les intentions du Gouvernement d'admettre la publicité sur les antennes, il est apparu à la commission qu'il s'agissait là d'une problème fondamental de gestion. Si les rapporteurs ont situé son étude dans la partie concernant les missions et les programmes, c'est parce que *les recettes de publicité naîtraient d'une modification assez profonde des programmes tels qu'ils existent actuellement*. Dès lors, ce sont les missions mêmes de l'O. R. T. F. qui sont mises en cause et contrariées peu ou prou, selon les avis, par l'introduction de la publicité de marques. Or les programmes doivent correspondre exactement aux missions qui ont été définies par la loi du 27 juin 1964 et ce qu'ils contiennent ne doit en rien contrarier l'accomplissement de ces missions, ils doivent au contraire à tout moment leur être fidèles.

C'est à la lumière de ces quelques principes que nous étudierons les conditions et conséquences d'une éventuelle introduction de la publicité de marques sur les antennes de l'O. R. T. F.

SECTION VI. — CONDITIONS ET CONSEQUENCES DE L'EVEN-  
TUELLE INTRODUCTION DE LA PUBLICITE DANS LES  
PROGRAMMES DE L'O. R. T. F.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction .....	212
I. — Un dossier peu convaincant.....	214
A. — Conditions juridiques.....	214
1° Données et travaux juridiques antérieurs.....	214
a) Décision du Conseil constitutionnel en date du 30 janvier 1968 et travaux de la Commission spéciale chargée par l'Assemblée Nationale d'examiner la proposition de loi organique (n° 519) de M. Roland Dumas.....	214
b) Rapport de la Commission sénatoriale des Affaires culturelles au mois de juin 1964.....	219
2° Les autres arguments en faveur de la compétence législative.	220
a) L'importance nationale du problème.....	220
b) Difficultés d'intervention <i>a posteriori</i> .....	220
c) La mutation juridique, monopole et 3° chaîne commerciale.	221
d) Le conseil d'administration.....	223
e) Les ultimes défenses.....	225
f) Autonomie et publicité.....	225
B. — Inconnues et incertitudes: conséquences sur la masse publi- citaire de l'admission de la publicité de marques dans les programmes de l'O. R. T. F.....	226
1° Presse et publicité.....	226
2° Le budget publicitaire global.....	227
3° Les conséquences de l'utilisation pour la publicité des antennes de la radiodiffusion et de la télévision.....	228
C. — Raisons et prétextes.....	232
1° La situation financière de l'Office.....	232
2° Les besoins de l'économie française.....	237

	Pages.
II. — Les modalités.....	240
A. — La protection des programmes.....	241
1° La durée des émissions publicitaires.....	241
2° Le moment de la journée.....	243
3° La qualité de l'émission publicitaire.....	244
B. — Les garanties en faveur de la presse.....	246
1° La catégorie du temps.....	246
a) Opportunité et inopportunité du moment.....	246
b) La progressivité.....	247
2° Les tarifs.....	249
3° Compensation.....	251
C. — L'économie (équilibre et continuité dans la progression).....	253
Conclusion sur la publicité.....	254

---

## INTRODUCTION

Quoi qu'il fasse, où qu'il aille, quelque chemin qu'il prenne, quelque route qu'il emprunte, dès le lever du jour jusqu'à son coucher, M. X... subit les attaques, les pressions, la stimulation de la publicité. Qu'il ouvre son journal en prenant son petit déjeuner, qu'il cherche à s'informer objectivement sur la situation de son pays en s'adressant aux postes « étrangers », qu'il prenne le « métro », l'autobus ou sa voiture ou bien, chose rare, qu'il marche, regardant distraitement les murs, qu'il traverse un peu avant Noël les ponts les plus célèbres de Paris, qu'il ouvre malencontreusement son poste de télévision à l'heure du déjeuner au moment où « l'intérêt général » commande impérativement que l'on parle de chicorée ou de petits pois, qu'il aille, enfin, le soir au cinéma pour se distraire... partout, à tout moment — sauf heureusement à son bureau — il est assailli par l'annonce publicitaire. S'il parvient, tel Ulysse, à ne pas succomber aux sirènes, sa femme, elle, y est plus sensible et il peut craindre à tout moment qu'elle se laisse attirer, prendre et dépouiller de leurs biens communs laborieusement amassés. S'il n'a pas d'argent, qu'importe ! on lui fait crédit et son travail, hypothéqué d'avance, l'aliène davantage à la société dite de consommation qui, tel Molosse, ne peut se passer de cette « agression » permanente.



Le besoin débusqué, même lorsque l'attention pour les biens de ce monde se relâche dans le confort du fauteuil, surexcité, exacerbé par la publicité, semble être le moteur de la nouvelle économie.

Est-ce vraiment à cette condition, à cette aliénation nouvelle de son esprit, à cette indisponibilité aux choses essentielles, que l'homme moderne doit et devra son confort et son bonheur ou bien l'excitation du besoin créant l'insatisfaction chez ceux-là même qui, disposant de peu de moyens, auraient besoin d'une certaine paix, d'un certain oubli des biens non essentiels, la quête du bonheur sera rendue vaine par l'incessante et anxieuse poursuite des biens matériels ?

Ne doit-on pas attendre de cette poursuite infernale passivité de l'esprit, conformisme et peut-être névrose et psychose d'instabilité ?

Comment, en effet, habitué à se laisser suggérer dans l'ordre économique ce qui correspond à des désirs latents ou peut-être même encore inexistant, et se prenant même à souhaiter d'être conseillé, l'individu pourrait-il en d'autres domaines, spécialement la vie politique, se comporter en être libre, cherchant lui-même sa voie et la formulation de son opinion ? Quel charme et quelle utilité a donc l'aiguillon de la publicité pour qu'on l'admette déjà dans l'intimité du foyer, habillée de l'épithète mystérieuse de « compensée » et qu'on veuille l'introduire sous une forme plus franche mais plus insistante de « publicité de marques » ?

Les hommes tranquilles, peu enclins à la contestation, les fatalistes, en acceptent l'idée. La publicité, pensent-ils, fait désormais partie de notre vie, s'inscrit en lettres scintillantes et donne quelque gaieté dans les villes, le soir, dans les quartiers commerçants, et il n'y a pas de raisons particulières de l'écarter du support qui lui donnerait le plus d'efficacité.

On peut, à l'inverse, penser que les supports publicitaires actuels sont insuffisants et l'on trouverait peut-être un argument en faveur de cette dernière thèse dans le fait que la masse publicitaire française, chacun le sait, est relativement faible, ce qui semblerait signifier que les supports actuels ne sont pas utilisés autant qu'ils le pourraient ; que, par conséquent, les besoins de publicité ne sont pas tels qu'il faille trouver un moyen nouveau d'y répondre. On peut également faire valoir, dans le sens du

refus de la publicité sur les antennes de l'O.R.T.F., que l'homme de la civilisation de consommation a besoin de s'évader des contraintes, des exigences de celle-ci et, par conséquent, d'être libéré de la stimulation commerciale au moins à partir du moment où il a fourni dans la journée son contingent de travail.

Votre commission s'est efforcée d'apporter quelques clartés dans ce problème complexe, d'analyser les conditions et conséquences de l'éventuelle admission de la publicité de marques sur les antennes.

Remarquons que le Conseil d'administration de l'Office, pourtant responsable de la gestion de cet organisme et juge de la qualité et de l'objectivité des programmes, n'a jamais exprimé une opinion quelconque sur ce sujet ; seul le Gouvernement et, récemment, le directeur général dans une intervention inattendue et considérée par certains comme peu opportune, ont manifesté une volonté formelle dont il convient d'apprécier les justifications.

## I. — UN DOSSIER PEU CONVAINCANT

Le dossier du Gouvernement est peu convaincant, les adversaires de la publicité ont la partie belle, les conséquences négatives de l'introduction de la publicité de marques sont évidentes ; les effets heureux, incertains.

### A. — Conditions juridiques.

#### 1° DONNÉES ET TRAVAUX JURIDIQUES ANTÉRIEURS

a) *La décision du Conseil constitutionnel en date du 30 janvier 1968 et les travaux de la Commission Roland Dumas.*

Sachant que, parallèlement à ses travaux, une Commission spéciale était chargée par l'Assemblée Nationale d'examiner la proposition de loi organique (n° 519) de M. Roland Dumas, ayant essentiellement pour objet de préciser que l'introduction de la publicité de marques à l'O. R. T. F. relevait du Parlement, la Commission de contrôle de l'O.R.T.F. n'a pas cru devoir procéder à des auditions de juristes sur les problèmes proprement juri-

diques. Elle a, par contre, entendu les représentants de la presse et ceux des agences de publicité, bien qu'ils aient déjà été reçus en automne de l'année 1967 par la Commission des Affaires culturelles, en même temps que les annonceurs, leur position ayant pu évoluer depuis ce moment.

La commission estime donc que pour l'étude des problèmes juridiques concernant la publicité de marques, il convient de se référer aux travaux de la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale dont le rapport a été annexé au procès-verbal de la séance du 24 avril 1968.

Rappelons seulement ici le texte de la décision du Conseil constitutionnel et l'analyse faite dans le rapport précité de la question de compétence.

Le Conseil constitutionnel,

Saisi le 9 janvier 1968 par le Premier Ministre, dans les conditions prévues par l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation, au regard de l'article 34 de la Constitution, de la nature juridique :

a) Des dispositions de l'article 9 de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959, en tant que cet article inclut dans la liste des ressources de la radiodiffusion-télévision française « la rémunération de toute activité à laquelle l'établissement est autorisé à se livrer » et « la rémunération des services rendus sous quelque forme que ce soit » ;

b) Des dispositions de l'article 52 de la loi n° 60-1384 du 23 décembre 1960 portant loi de finances pour 1961, en tant que cet article interdit à la radiodiffusion-télévision française d'accepter, sans autorisation législative, de « nouvelles sources de financement » ;

Vu la Constitution, et notamment ses articles 34, 37 (alinéa 2) et 62 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, et notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Vu l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959 relative à la radiodiffusion-télévision française ;

Vu la loi n° 60-1384 du 23 décembre 1960 portant loi de finances pour 1961, et notamment son article 52 ;

Vu la loi n° 64-621 du 27 juin 1964 portant statut de l'Office de radiodiffusion-télévision française ;

— En ce qui concerne les dispositions de l'article 9 de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959 soumises à l'examen du Conseil constitutionnel :

Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant : « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; ...l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ; ...la création de catégories d'établissements publics » ;

Considérant que les dispositions de l'article 9 de l'ordonnance du 4 février 1959 soumises à l'examen du Conseil constitutionnel en tant qu'elles incluent dans la liste des ressources de la radiodiffusion-télévision française « la rémunération de toute activité à laquelle l'établissement est autorisé à se livrer » et « la rémunération des services rendus sous quelque forme que ce soit » ne mettent en cause aucune des deux premières règles ci-dessus rappelées; qu'elles ne touchent pas non plus aux dispositions de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, les rémunérations qu'elles prévoient n'ayant pas le caractère de taxes parafiscales;

Considérant que l'Office de radiodiffusion-télévision française constitue à lui seul une catégorie d'établissement public sans équivalent sur le plan national; que, dès lors, en vertu de l'article 34 de la Constitution, le législateur est seul compétent pour fixer ses règles de création, lesquelles comprennent nécessairement ses règles constitutives; qu'au nombre de ces dernières, il y a lieu de ranger, non seulement celles qui déterminent les rapports de l'Office de radiodiffusion-télévision française avec l'Etat, mais encore, en raison du caractère exceptionnel que présente cet établissement, les règles qui fixent le cadre général de son organisation et de son fonctionnement;

Considérant que les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel sont réglementaires mais seulement en tant qu'elles n'ont rien de contraire aux règles constitutives de cette catégorie d'établissement public;

— En ce qui concerne les dispositions de l'article 52 de la loi n° 60-1384 du 23 décembre 1960 soumises à l'examen du Conseil constitutionnel:

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions précitées sont devenues sans portée et qu'il n'y a donc lieu pour le Conseil constitutionnel d'y statuer,

Décide :

Art. 1<sup>er</sup>. — Les dispositions de l'article 9 de l'ordonnance du 4 février 1959 soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ont le caractère réglementaire sous la réserve ci-dessus exprimée.

Art. 2. — Il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel, à raison des motifs ci-dessus développés, de se prononcer sur la demande présentée par le Premier Ministre en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution et tendant à l'appréciation de la nature juridique des dispositions de l'article 52 de la loi n° 60-1384 du 23 décembre 1960 soumises à l'examen du Conseil.

Art. 3. — La présente décision sera notifiée au Premier Ministre et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 30 janvier 1968.

#### EXTRAIT DU RAPPORT DE M. ROLAND DUMAS

DEUXIÈME QUESTION : *Le Conseil constitutionnel s'est-il prononcé en faveur de la thèse réglementaire ?*

Cette question est subsidiaire de la précédente. Il ne le pouvait pas davantage. Et l'argumentation du Gouvernement qui consiste à voir dans la décision la confirmation de sa thèse est spécieuse. On voudra bien à cet égard se reporter aux déclarations de M. Pierre Dumas, faites au nom du Gouvernement.

Mais revenons une fois encore sur la question posée.

Nous dirons avec le professeur Weil que la question qui a été posée au Conseil l'était sensiblement dans les termes suivants :

« Les dispositions de loi actuellement en vigueur relatives au financement de l'O. R. T. F. sont-elles de nature législative ou réglementaire ? »

Les deux dispositions visées (ordonnance de 1959 et amendement Diligent) concernaient *le financement en général* et non les ressources de publicité en particulier.

La réponse du Conseil constitutionnel se trouvait donc être, par la force des choses, de caractère général également. Le Conseil constitutionnel a rappelé les principes qu'il avait précédemment énoncés. Certes dans la rédaction de la décision figure l'expression : « *les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel sont réglementaires* ». Cette expression a permis au Gouvernement sans doute de proclamer que sa thèse avait prévalu. Cette affirmation exigeait un examen plus attentif, plus minutieux. C'est ce que firent les jurisconsultes entendus.

Dans la même phrase le Conseil a apporté une précision essentielle. Il décide en effet que ces dispositions sont réglementaires « *seulement en tant qu'elles n'ont rien de contraire aux règles constitutives de cet établissement public* ».

Cette restriction essentielle énoncée par le Conseil constitutionnel repose en réalité le problème dans son ensemble. La décision lue dans une rédaction *a contrario* signifie clairement que, si *les décisions envisagées (et inconnues de lui à ce jour) sont contraires aux règles constitutives de cet établissement public, elles relèvent de la loi*.

Le Conseil constitutionnel n'avait fait que rappeler par cette affirmative et cette restriction les principes qui avaient orienté sa jurisprudence antérieure. Il n'avait pas tranché formellement le problème de la compétence quant à l'introduction de la publicité de marques à l'O. R. T. F., mais il donnait des indications suffisantes pour déterminer l'orientation du choix à faire.

Loin d'admettre la compétence réglementaire — ce qu'il aurait pu dire d'un mot — le Conseil constitutionnel venait au contraire de donner de nouveaux arguments aux défenseurs de la compétence parlementaire.

TROISIÈME QUESTION. — *Quels ont été le fondement et l'analyse juridiques de la décision du Conseil constitutionnel ?*

Les professeurs ont longuement étudié cet aspect de la décision. Ils sont tombés d'accord pour admettre que le Conseil avait eu raison d'écarter la compétence législative au motif que la loi règle les impositions de toute nature. Ils ont apprécié sévèrement l'articulation juridique du Conseil constitutionnel qui a écarté la compétence législative fondée sur la garantie des libertés. Selon eux c'est à tort que le Conseil a voulu distinguer les principes qui régissent l'exercice de ces libertés de certains aspects pratiques qui rendent ces principes inefficients.

On ne peut à cet égard et pour éviter de trop longs développements que renvoyer aux résumés des auditions figurant dans les annexes. Selon les professeurs, le Conseil a eu tort de considérer que le dommage causé à la presse ne serait qu'indirect.

Par contre, ceux-ci ont accueilli favorablement un argument déterminant quant à la compétence législative. Aux yeux du Conseil les règles de création d'une catégorie d'établissement public, étant mises en cause par les mesures envisagées, il appartient au législateur de se prononcer.

Les professeurs ont noté à cette occasion combien le Conseil avait tenu à rester dans le droit fil de sa jurisprudence antérieure.

L'analyse la plus complète à cet égard nous paraît être celle qui fut présentée à la commission par M. le professeur Jean Boulouis.

Après avoir étudié minutieusement les composantes et les conséquences de la spécialité, à la fois : « condition, motivation et mesure de la création d'un établissement public », il souligne que « *le régime de la loi se rattache fondamentalement à la spécialité* ».

Le régime de la spécialité des établissements publics, c'est-à-dire les principes qui régissent les « règles constitutives » d'une catégorie donnée d'établissements publics font selon lui une obligation de recourir à la loi, dès lors que la mesure envisagée (introduction de la publicité de marques à l'O. R. T. F.) touche forcément à ses composantes essentielles (fin de citation).

b) *Le rapport de la Commission sénatoriale des Affaires culturelles au mois de juin 1964 :*

Déjà, dans son rapport présenté au nom de la Commission des Affaires culturelles en vue de l'examen du projet de statut (n° 228, session 1963-1964), M. Hubert Durand avait montré l'incompatibilité de nature entre l'introduction de la publicité de marques et le texte de l'article premier tel qu'il était sorti des délibérations de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

« A partir du moment, disait-il..., où l'on donne à un établissement public un monopole d'émission et où est défini le but qu'il doit atteindre comme étant la satisfaction des besoins d'information, de culture et de distraction du public, on exclut par là même la publicité pour laquelle on ne peut invoquer ni l'information, ni la culture, ni même la distraction puisqu'elle est en elle-même seulement désagréable et qu'elle crée une discontinuité fâcheuse dans les programmes d'émission. »

Précisons que les missions de l'O. R. T. F. n'étaient pas définies dans le texte du *projet* de loi, qu'elles l'ont d'abord été par l'Assemblée Nationale de la façon suivante : « en vue de satisfaire les besoins d'information, de culture et de loisirs du public » et que, par amendement du Sénat, le texte définitif est devenu le suivant : « en vue de satisfaire les besoins d'information, d'éducation, de culture et de distraction du public ».

Le Gouvernement, lorsqu'il a donné son accord à ces amendements n'a certainement pas mesuré qu'une définition aussi précise des missions de l'O. R. T. F. excluait l'introduction de la publicité. Il faut, en outre, remarquer qu'aux termes mêmes du statut, le Conseil d'administration « doit s'assurer de la qualité des programmes et veiller à l'objectivité et à l'exactitude des informations diffusées par l'Office ». Ces précisions excluent définitivement la possibilité d'introduire la publicité sur les antennes de la radiodiffusion et de la télévision sans modification du texte législatif par le législateur lui-même. La Commission de contrôle estime que si dans l'état actuel du texte législatif l'Office devait accepter la publicité de marques, il ferait une faute de gestion puisque celle-ci doit s'inscrire dans le cadre de la loi du 27 juin 1964.

## 2° LES AUTRES ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA COMPÉTENCE LÉGISLATIVE

En faveur de la compétence législative, on peut avancer d'autres arguments.

### a) *L'importance nationale du problème.*

Certains, intéressés au premier chef par l'extension de l'activité publicitaire, souhaitent, non sans raison, que du fait des critiques dont elle fait l'objet, la publicité de marques entre « par la grande porte », « par la voie législative ».

C'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans tous les pays dont le Gouvernement invoque l'exemple. Rien de plus naturel : les conséquences de l'introduction de la publicité de marques sur un nouveau « support » intéressent de très nombreux groupes sociaux. Contrairement à ce que disent le Gouvernement et le Directeur général de l'O. R. T. F., ce n'est pas un problème de recettes, un problème financier concernant le seul O. R. T. F. Parmi les recettes commerciales, celles qui viennent de la publicité ont ceci de caractéristique qu'elles naissent de la diffusion de certains programmes, à tel moment de la journée et pendant un temps déterminé.

### b) *Difficultés d'intervention a posteriori.*

Si le Parlement a, comme le reconnaît M. Dupont, compétence pour cette affaire, ce n'est pas seulement, comme il le dit, parce que les recettes publicitaires sont inscrites dans le projet de budget sur lequel les Assemblées n'ont pas à se prononcer mais qui sert à ces derniers de document de base pour donner ou non à l'Office le droit de prélever la redevance. C'est aussi et surtout parce qu'il a lui-même défini les missions de l'O. R. T. F. et qu'il a l'obligation de les faire respecter.

En plaçant le problème sur le plan du droit budgétaire, le directeur général prend l'avantage car il sait que, selon la Constitution, le Parlement en vertu de l'article 40 de la Constitution ne peut pas supprimer une recette. C'est donc l'ensemble du budget de l'Etat qui devait être mis en question ; le directeur général doit bien savoir que l'arme est beaucoup trop lourde pour être utilisée souvent.



Le contrôle exercé par le Parlement lors du vote du budget, sur les ressources de l'O. R. T. F. est donc très limité. L'habileté de M. Dupont consiste à dire : « si nous introduisons la publicité sur les antennes sans faire intervenir *a priori* le Parlement, de quoi celui-ci pourrait-il se plaindre puisqu'en définitive, en automne de cette année, il pourra *a posteriori* nous refuser le droit de percevoir la redevance ; *a contrario*, s'il donne cet aval pour la perception de la redevance, il aura ratifié notre décision ».

Sans doute, dans le cas où le Gouvernement et l'Office passeraient outre, le Parlement pourra-t-il refuser à l'O. R. T. F. le droit de percevoir la redevance. Mais, alors même que les conditions de ce refus ne seraient pas aussi difficiles que la constitution les a prévues, le problème n'en aurait pas moins été complètement déplacé et faussé. La question fondamentale est celle de savoir si les termes de la loi du 27 juin 1964 permettent d'introduire la publicité de marques sur les antennes de l'O. R. T. F. sans intervention du législateur. Pour la commission, il ne fait pas de doute que la réponse doit être négative. A ceci s'ajoute une seconde question : dans quelle mesure le Parlement, qui donne à l'Office le droit de percevoir la redevance — une redevance d'un certain montant — est-il disposé à accepter que l'O. R. T. F. utilise *en même temps* des ressources publicitaires qui modifient assez sensiblement la nature même de l'ensemble des programmes ? Autrement dit, le Parlement est-il disposé à donner à l'O. R. T. F. le droit de percevoir une redevance sans assortir ce droit de l'obligation de ne pas recevoir des ressources provenant de la publicité de marques ?

c) *La mutation juridique,  
monopole et troisième chaîne commerciale.*

L'intervention du législateur serait d'autant plus nécessaire que l'introduction de la publicité de marques entraînerait une véritable mutation dans la nature de l'O. R. T. F. : elle aurait, en effet, pour conséquence l'interpénétration d'un mécanisme d'économie capitaliste libérale et d'un système de monopole d'Etat. La contradiction est si flagrante que tous ceux qui s'y entendent en matière de publicité commerciale voudraient donner à celle-ci sur ce nouveau support un champ d'action propre et prônent la création d'une troisième chaîne commerciale. Cette création, qui briserait le monopole, est rejetée par la commission ; mais il faut

bien voir qu'en conservant le monopole on doit choisir entre deux solutions : ou rejeter la publicité commerciale comme un corps étranger ou l'intégrer en lui donnant des allures fallacieuses de service public. On sera, par exemple, amené à grouper les séquences publicitaires dans une même émission précédant le journal parlé, trahissant ainsi le principe même de la publicité commerciale qui doit se lier et s'allier à des ensembles attrayants comme l'hameçon se dissimule sous l'appât. En définitive, ou l'on trompe le spectateur qui paie une redevance en insérant des émissions publicitaires au milieu des programmes qui répondent aux missions de l'Office, ou l'on trompe les annonceurs en limitant étroitement la liberté d'initiative et de réalisation qui est le principe même de leur action et la condition de l'efficacité économique de l'action publicitaire.

Dans le même ordre d'idées, on ne remarque pas assez que le monopole de l'O. R. T. F. est essentiellement, en fait, un monopole des moyens techniques. La concurrence existe dès maintenant pour la radiodiffusion sur tout le territoire, couvert par les postes étrangers, et pour la télévision dans certaines zones. Peut-être dans un certain temps, grâce aux progrès techniques, la télévision elle-même sera-t-elle soumise à la concurrence étrangère sur l'ensemble du territoire national. Le monopole des moyens de production et de leur utilisation, en France, ne peut pas produire tous ses effets de protection de l'O. R. T. F., ni de l'auditeur, ni du spectateur. Sa justification est donc de deux ordres. D'une part, il doit permettre une rationalisation des équipements et la limitation des investissements, aucun double emploi ne devant être toléré, d'autre part une spécialisation relative. Pourquoi France-Inter dans un style trop facile ? Pourquoi des programmes grevés de publicité ? Pourquoi l'O. R. T. F. s'essaie-t-il à copier des postes périphériques qui ne cherchent à répondre qu'aux besoins de distraction et d'information, alors qu'il a, lui, de par la volonté du législateur, d'autres missions pour lesquelles il perçoit une redevance ?

La publicité enfin, considérée comme recette, est une arme du commerce et de l'industrie libre, soumis à la concurrence ; or, la loi assure elle-même la protection de l'O. R. T. F. pour des fins de service public et elle prévoit la perception d'une redevance. Les choses étant considérées de cette façon, du point de vue financier, l'O. R. T. F. ne serait en droit de réclamer des recettes publicitaires que si le Gouvernement refusait d'augmenter la redevance et le Parlement l'autorisation de la percevoir.

Pour en terminer avec la question du monopole, en ce qu'elle se rattache à la publicité de marques, disons que votre commission voit dans l'existence de ce monopole la raison fondamentale d'un effort d'organisation très rationnelle, d'une gestion très économe et d'un contrôle étroit. L'O. R. T. F. ne trouvant pas dans la concurrence de motivations suffisantes à une auto-critique permanente, il est nécessaire qu'il institue lui-même des mécanismes de contrôle de gestion et que d'autres, extérieurs à lui, s'exercent dans des limites qui ne mettent pas en cause l'autonomie. En une certaine mesure, il est vrai, monopole et autonomie sont difficilement conciliables.

d) *Le Conseil d'administration.*

Ce qui est le plus étrange dans cette affaire, c'est l'indifférence, réelle ou feinte, du Conseil d'administration. Il résulte clairement des travaux de la commission qu'au milieu du mois de janvier, le Conseil d'administration n'avait encore jamais « délibéré » de cette question. Il y eut seulement des échanges de vues.

Il ne semble pas que le Conseil d'administration ni son président aient été consultés sur cette question. Il n'a jamais été saisi et il ne s'est jamais saisi de la question avant que le Ministre annonce l'inscription de l'affaire à l'ordre du jour du Conseil des Ministres, estimant qu'il n'avait pas compétence.

Par conséquent, le Conseil d'administration n'a jamais délibéré pour savoir s'il était ou non compétent pour accepter ou refuser d'admettre la publicité de marques à la télévision (dans l'hypothèse où la loi ne serait pas à modifier). C'est une question qui ne l'intéresse pas beaucoup, semble-t-il, ni sur le plan des principes (respect des dispositions législatives concernant les missions de l'O. R. T. F.), ni sur celui des compétences en une matière pourtant très importante pour l'équilibre du budget et le développement des activités de l'Office.

Sur le fond, le Conseil ne semble pas avoir beaucoup réfléchi, ni beaucoup lu. Nous regrettons de ne pas pouvoir faire état, avec plus de précision, des déclarations faites devant votre commission : la règle du secret nous l'impose, mais il ressort clairement des auditions auxquelles nous avons procédé que le Conseil ne s'est jamais interrogé sur le caractère contradictoire ou non des deux termes de la discussion : publicité de marques, information-appât

et information objective. Il ne s'est jamais demandé si le statut dont il était le gardien permettait ou non d'introduire la publicité de marques.

Une autre conclusion peut être tirée de ces auditions : quel cas le Ministre de l'Information — et le Gouvernement — fait-il donc du Conseil d'administration pour ne même pas lui demander son avis sur ce sujet ? Ceci est d'autant plus extraordinaire que le Gouvernement est persuadé, quant à lui, que l'affaire n'est pas du domaine législatif. M. J.-B. Dupont, lui, a réfléchi à la question ; il a des idées et il les dit *urbi et orbi*, c'est-à-dire pour être de son siècle sur les antennes de l'O. R. T. F. ! Nouvel exemple de l'esprit dans lequel le statut de 1964 a été préparé et voulu. D'ailleurs, les choses sont comme on l'avait espéré. Le Conseil est muet, aveugle et sourd ou docile, consentant, alléché, peu regardant en tout cas sur le respect de ses compétences... on n'entendra pas à l'O. R. T. F. une voix discordante ; le mécanisme était bien conçu !... Mais, au fait, était-il utile de lui demander un avis ? Fidèle reflet du Gouvernement, composé pour la majeure partie de ses membres de fonctionnaires révocables *ad nutum* ou de thuriféraires, quel avis eut-il pu donner qui fut contraire à la pensée du Gouvernement ?

Exclu des délibérations qui ont abouti à la « décision » gouvernementale de mettre tout en œuvre pour que la publicité de marques soit admise sur les antennes de l'O. R. T. F., le Conseil d'administration aurait-il un rôle à jouer si les obstacles législatifs étaient levés ?

Il semble à votre commission que le Conseil d'administration, juge de la qualité et de l'objectivité des programmes, serait éventuellement seul compétent pour fixer dans le cadre tracé par le législateur — à supposer que celui-ci consente à réformer le statut — et sous réserve de l'approbation des autorités de tutelle, les modalités de la diffusion d'annonces publicitaires, ses décisions pouvant être déferées pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat. Le principe d'autonomie, auquel votre commission est très attachée, conduit à reconnaître au Conseil d'administration, dans le cadre juridique tracé par la loi et sous le contrôle du juge administratif, la plénitude de ses droits.

e) *Les ultimes défenses.*

Bien entendu, dans la situation juridique actuelle, si, par décret ou de toute manière autre que législative, la publicité de marques était introduite sur les antennes, tous ceux à qui cette décision ferait grief, en particulier les représentants de la presse et les titulaires d'un compte, pourraient former devant le Conseil d'Etat un recours pour excès de pouvoir. Les ultimes défenses, au cas où le directeur général et le Gouvernement persisteraient dans leurs intentions, sont pour le Parlement le refus d'autoriser la perception de la redevance, pour les spectateurs, la presse et les autres groupes auxquels la décision ferait grief, le recours pour excès de pouvoir.

f) *Autonomie et publicité.*

Avant de clore cette partie du rapport sur les conditions juridiques de l'admission de la publicité de marques à l'O. R. T. F., réfutons un argument qui peut paraître au premier abord assez solide : l'autonomie véritable aurait pour condition l'adjonction de recettes commerciales nouvelles, dans le cas présent de ressources publicitaires dont l'Office pourrait faire varier le montant à son gré et dans des limites assez imprécises en fonction de ses besoins. Or, la commission est favorable à tout ce qui concourt à donner un contenu et une réalité à la notion d'autonomie de l'O. R. T. F. ; elle devrait donc être favorable à l'introduction de la publicité de marques. Que peut-on penser de cet argument ?

En principe, comme le précise M. J.-B. Dupont dans son entretien avec M. Denuzière, le fait pour l'Office de disposer de ressources nouvelles, dont le montant varierait en fonction de ses besoins, pourrait donner à l'Office plus de « solidité » et davantage de chances d'acquérir une autonomie administrative, « tout en sachant — dit M. J.-B. Dupont — que cette autonomie ne sera jamais absolue ».

Ces réserves sur l'autonomie sont, en effet, essentielles. Le degré d'autonomie de l'O. R. T. F. doit varier selon ses activités. Elle doit être totale pour les missions d'information, de culture et de distraction. S'agissant de la publicité, elle ne saurait être que très relative.

Les autorités de tutelle, notamment celle du Ministre des Finances, le Gouvernement dans son ensemble et le Parlement,

ne sauraient se désintéresser des modalités (durée, prix, etc.) de la diffusion des annonces publicitaires. Donc, les ressources que l'Office recueillerait de la publicité seraient étroitement contrôlées par la mise en jeu des règles qui président à l'approbation du budget.

Mais, surtout, le recours à la publicité de marques ne procure une certaine marge d'autonomie que dans la mesure où déjà la redevance était fixée suffisamment haut pour couvrir l'essentiel des dépenses. Si donc celles-ci doivent croître régulièrement, comme cela est admis par les dirigeants de l'O. R. T. F., le problème se posera à nouveau dans quelque temps, ce qui est actuellement le cas en Allemagne fédérale. A ce moment, lorsque la durée des émissions publicitaires aura atteint la limite supérieure que l'on se sera fixée par référence, par exemple, à ce qui sera admis dans d'autres pays d'Europe, ou selon tout autre critère, c'est à nouveau à la redevance, dont le montant est fixé par le Gouvernement et la perception autorisée par le Parlement, qu'il faudrait avoir recours. Ainsi donc, la valeur de la publicité comme moyen d'affermir l'autonomie est relative, relative à un certain équilibre financier et à un certain taux de la redevance tels qu'ils s'établissent à un moment donné.

*En fait l'autonomie, pour cet établissement de caractère très particulier, ne dépend pas de la nature, ni même du montant des recettes ; c'est une question de structures et d'esprit. Sur ces deux points fondamentaux, la commission a dû constater que d'immenses progrès devraient être réalisés, pour ne pas dire que tout restait à faire.*

**B. — Inconnues et incertitudes : conséquences sur la masse publicitaire de l'admission de la publicité de marques dans les programmes de l'O. R. T. F.**

**1° PRESSE ET PUBLICITÉ**

La presse doit son existence aux ressources que lui apporte la publicité (1).

Politiquement donc, la liberté d'expression, le respect de la pluralité des tendances, revêt aujourd'hui, qu'on le regrette ou non, un aspect économique.

---

(1) Voir rapport M. Fleury n° 17, session 1967-1968.

L'introduction de la publicité risque de bouleverser un équilibre précaire. Il ne peut que soulever des inquiétudes légitimes, tant qu'on ne peut connaître, d'une façon très certaine, les conséquences sur le budget publicitaire français de l'accès aux antennes des annonces publicitaires.

Mais comment expliquer que la survivance des journaux dépende des ressources tirées de la publicité qu'ils présentent ? Pourquoi les journaux ne pourraient-ils survivre en augmentant leur prix de vente ? (1) N'y a-t-il pas là un phénomène semblable à celui que l'on constate pour les théâtres nationaux, maisons de la culture, etc., et, plus généralement, pour les modes d'expression culturelle ? D'un autre côté, n'est-il pas naturel que l'on se porte sur le mode le plus économique d'information (radiodiffusion et télévision) ?

N'observe-t-on pas aussi un phénomène d'accoutumance, de « banalisation » ? Saturé d'informations, l'homme d'aujourd'hui voit en temps normal s'éteindre son intérêt pour elles et n'est pas prêt à payer un prix élevé pour son « journal ». Ceci est vraisemblablement dû à la concurrence de la radiodiffusion et de la télévision.

## 2° LE BUDGET PUBLICITAIRE GLOBAL

*Le budget publicitaire de la France est relativement faible comparé aux autres nations européennes et rapporté au revenu national.*

Il serait, en effet, de 3,8 milliards ; les investissements publicitaires ne forment que 0,9 % du produit national brut tandis qu'ils comptent en Grande-Bretagne pour 2,14, en Allemagne pour 2,66, aux Etats-Unis pour près de 3 %.

Si tous les chiffres recueillis par la commission ne concordent pas exactement, ils sont cependant révélateurs d'une certaine situation.

Cet état de choses tient-il au fait que la France est moins urbanisée que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne ? Ne trouve-t-il pas une de ses causes dans la mentalité même des industriels français qui, très souvent, sont peu enclins à la publicité, pour qui elle appa-

---

(1) Le *Bulletin officiel des services des prix* du 1<sup>er</sup> octobre 1967 a publié les arrêtés libérant le prix de vente des quotidiens, celui de la presse périodique, ainsi que l'arrêté augmentant le prix du papier journal.

rait comme quelque chose de honteux et d'assez peu efficace ? C'est sans doute une affaire de tempérament, d'éducation, de structures sociales. Le problème est assez semblable à celui des critiques dont font souvent l'objet les marges bénéficiaires. C'est le problème d'ensemble de la réaction française à certains mécanismes fondamentaux de l'économie capitaliste libérale.

En tout cas, quelles que soient les raisons de la difficulté que les Français ont de supporter la publicité, le fait même qu'elles sont probablement profondes empêche de dire comme certains le font allègrement en bons sophistes que la marge importante dont dispose le budget global de la publicité en France, par rapport aux autres pays, est une raison de penser que celui-ci augmentera quand la publicité sera introduite sur les antennes. Craignons plutôt que ces freins psychologiques et sociologiques n'aggravent les conséquences naturellement fâcheuses que pourrait avoir en certains domaines l'introduction de la publicité à l'O. R. T. F.

La masse publicitaire globale passe pour une part importante par l'intermédiaire des agences de publicité et alimentent un certain nombre de supports dont le principal est la *presse* qui reçoit environ 40 %, la radio 9,5 %, l'affichage, le cinéma, la publicité par correspondance, les catalogues etc. représentant les autres supports.

### 3° LES CONSÉQUENCES DE L'UTILISATION POUR LA PUBLICITÉ DES ANTENNES DE LA RADIODIFFUSION ET DE LA TÉLÉVISION

L'utilisation d'un nouveau support d'une très grande efficacité a nécessairement pour conséquence :

- soit l'augmentation de la masse globale des investissements publicitaires ;
- soit une nouvelle ventilation ;
- soit les deux effets simultanément (1).

La nature de ces transformations dépend, en grande partie, de la conjoncture. Dans une situation d'expansion, les sommes consacrées au budget publicité augmentent ou peuvent augmenter. Pendant une période de récession, au contraire, le budget des investissements est bloqué ou en régression ; c'est le premier poste sur lequel le chef d'entreprise fera des économies.

---

(1) Nous excluons l'hypothèse de la réduction relative de la masse publicitaire, hypothèse qui n'est pourtant pas inconcevable, une fois admise une certaine résistance de la mentalité française et le caractère relativement peu coûteux du nouveau support.



Les conséquences pour la presse de la publicité sur les antennes ne sont pas à étudier au seul moment de l'admission. En Italie, l'introduction de la publicité à la télévision a provoqué, dans un premier temps, un phénomène d'émulation ; c'était l'époque du miracle italien de l'expansion économique : l'annonceur faisait également de la publicité dans la presse.

Lorsque la récession a fait suite à l'expansion, les premiers budgets à être amputés ont été ceux de la presse, alors que ceux de la télévision étaient conservés. Nombre de journaux ont été mis en difficulté.

Il faut donc réfuter la notion de difficultés liées au « démarrage », et par suite provisoires : les suites néfastes des émissions publicitaires sur la presse peuvent se révéler bien après le démarrage effectué en conjoncture ascendante ; précisément au moment où cette conjoncture faiblit.

Les conséquences de l'apparition d'un nouveau support dépendent aussi de certaines circonstances, de certains facteurs et des modalités adoptées. Par exemple, elles sont liées au goût que les habitants d'un pays manifestent pour leurs journaux ; elles sont nécessairement très différentes dans un pays où la vente des journaux est très forte (Grande-Bretagne) et dans celui où elle est faible (France) (1). La presse résistera mieux là qu'ici. De certains facteurs il faut tenir compte sans qu'on puisse les modifier : c'est le cas du nombre de postes récepteurs. Par contre, d'une façon générale, les modalités de diffusion peuvent atténuer certaines conséquences redoutées et dont le degré de nocivité dépend en particulier de mesures de limitation (durée, prix).

On comprend donc qu'il ne soit pas possible de déterminer dans l'absolu les effets de l'introduction éventuelle de la publicité sur les antennes de la télévision française.

L'exemple des pays étrangers illustre bien, en tout cas, l'importance de la situation et de la tendance économique.

Le budget publicitaire de la presse est de 1.500 milliards ; il représente 40 % des investissements publicitaires globaux. Si l'introduction de la publicité entraîne une nouvelle répartition

---

(1) Selon une des personnalités entendues : « Entre l'avant-guerre et maintenant, le tirage journalier des quotidiens français ne s'est élevé que de 400.000 exemplaires. » De plus, « le tirage cumulé des quotidiens français ne dépasse pas 11.600.000 exemplaires alors que pendant le même temps, la presse anglaise tire à 26 millions d'exemplaires ».

des dépenses publicitaires et enlève ne serait-ce que 10 % aux sommes habituellement affectées à la presse, celle-ci entrerait, affirment ses représentants dans un état de crise grave.

Les déficits accumulés entraîneront des concentrations et la disparition de nombreux organes. Par hypothèse, nous nous trouverions dans une conjoncture non ascendante et les causes économiques habituelles s'ajouteraient à la « ponction » publicitaire pour provoquer ces concentrations d'entreprises.

L'exemple des Pays-Bas, que nous choisissons parce que l'introduction de la publicité y est récente et que le nombre de postes récepteurs était déjà très important au moment où elle se produisit — compte tenu, bien entendu, de la dimension du pays — nous semble caractéristique. D'après l'opinion des représentants de la presse, opinion que ne démentent pas les informations que nous avons reçues au cours de la mission accomplie dans ce pays, la première année d'exercice (1967) a eu pour résultat une amputation des budgets presse de l'ordre de 20 %, les grands comme les petits journaux ayant été touchés. Il est difficile de savoir si cette baisse de 20 % est due à la récession économique ou à l'introduction de la publicité. Objectivement, on peut penser, cependant, que le préjudice causé par la publicité télévisée à la presse est de 15 %.

Que se produirait-il en France ? Une fois de plus, les avis sont divergents.

Pour certains, dont le Gouvernement et les agences de publicité, l'introduction de la publicité à l'O. R. T. F. provoquerait un accroissement du budget publicitaire global, de sorte que non seulement les autres supports ne pâtiraient pas, mais qu'ils verraient augmenter les sommes à eux consacrées. Il y aurait nécessairement des « retombées », dans la mesure où l'augmentation de la demande de publicité serait supérieure aux possibilités offertes par l'O. R. T. F. Et de citer l'exemple de la Grande-Bretagne. En 1956, les quotidiens nationaux, sur le plan publicitaire, étaient au coefficient de base 100 ; en 1964, ils étaient au coefficient 163. Les régionaux, au coefficient 100 en 1956, atteignaient le coefficient 123 en 1964. Affichage : 115 en 1964 ; cinéma : 26 en 1964 ; télévision : (100 en 1957), 333 en 1964.

Pour d'autres, au contraire, il n'est pas concevable que la masse globale des investissements publicitaires augmente du seul fait de l'utilisation d'un support nouveau, compte tenu présent-ils de conditions économiques et psychologiques peu favo-

rables. La conjoncture générale en particulier, ne permettrait pas aux entreprises d'augmenter sensiblement les investissements publicitaires, quels que soient les moyens techniques qui leur soient offerts.

Aussi paradoxal que cela paraisse, c'est encore l'exemple anglais qui est cité. Bien que les conditions y soient *a priori* plus favorables que chez nous, la publicité aurait causé des « ravages » très importants : concentration de quotidiens, disparition de la presse régionale, etc. On pourrait ajouter que les effets positifs de la publicité de marques sur les antennes de la radiodiffusion et de la télévision ne se sont pas clairement manifestés dans l'évolution économique de la Grande-Bretagne au cours des dix dernières années.

Le désaccord sur les réalités mêmes, nous incline à la plus grande prudence. Toute comparaison se révèle difficile en raison de la différence non seulement des contextes économiques mais encore des conditions fondamentales : nombre de postes récepteurs, nombre de lecteurs, structure de la presse.

Nous tenterons dans une annexe une analyse et une comparaison des effets de la publicité dans les différents pays visités : Pays-Bas, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie ; retenons, pour l'instant, qu'aucune des personnes entendues, qu'aucun des exemples vus n'a démontré, ou montré de façon claire, que l'introduction de la publicité sur les antennes avait des effets économiques certains et tels en tout cas que la presse voit ses ressources publicitaires s'accroître ou même se maintenir. Tout conduit, au contraire, à penser que, sauf conjoncture nettement ascendante, les effets néfastes sur l'équilibre financier de la presse s'ajoutent à ceux de l'évolution structurelle de l'économie et aussi à la concurrence que radiodiffusion et télévision lui ont déjà faite dans le domaine de l'information.

La divergence des opinions fait planer une incertitude d'autant plus inquiétante que la situation générale de la presse n'est pas très favorable. Très endettée pour ses efforts d'équipement, la presse souffre aussi des limitations apportées par le Gouvernement à ses avantages traditionnels.

Il faut enfin tenir compte d'autres données : aucun pays n'a tenté l'expérience d'introduire la publicité dans des conditions comparables aux nôtres. Il y a en France 8.500.000 postes récepteurs. Dans tous les pays visités — sauf les Pays-Bas — la publicité a commencé avec les débuts soit de la télévision elle-même, soit d'une

de ses chaînes. Le petit nombre d'auditeurs, donc la faible portée du message diffusé ont fait que souvent, au commencement du moins, les annonceurs ont boudé ce nouveau support ; l'adaptation a pu être très progressive.

L'apparition brutale de la publicité sur un support aussi efficace que la télévision alors que les foyers français sont pour une part importante d'entre eux équipés en postes récepteurs, risque évidemment de bouleverser toute prévision

En résumé, nous dirons :

— que de nombreuses questions sont encore sans réponse ;  
— que la raison économique d'introduction de la publicité n'est pas clairement démontrée et ne fait l'objet que d'un acte de foi dans un mécanisme typique de l'économie capitaliste libérale, paradoxalement boudé par les chefs d'entreprise eux-mêmes ;

— que plusieurs des conditions fondamentales sont défavorables : exigüité du budget publicitaire global, nombre relativement très élevé des postes récepteurs, conjoncture économique assez peu favorable, difficultés financières dont souffre déjà la presse, etc.

Nous reconnâtrons aussi que les conséquences pour la presse de l'admission de la publicité de marques sur les antennes dépend en partie, quant à leur degré de nocivité, des modalités qui seraient adoptées.

En tout état de cause, et quelles que puissent être les modalités, c'est un nouvel équilibre qui s'instaurerait entre les différents supports publicitaires. Ce problème n'est pas nouveau, il ne peut se résoudre sans trop grave dommage pour le moyen précurseur que dans la mesure où une répartition rationnelle et naturelle des investissements peut s'instaurer progressivement.

### C. — Raisons et prétextes.

#### 1° LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'OFFICE

La meilleure façon de proposer l'introduction de la publicité de marques à la télévision est bien évidemment de montrer qu'elle est favorable au téléspectateur et acceptée dans son unique intérêt.

L'Office a pour mission de satisfaire ses besoins d'information, de culture, d'éducation, de distraction ; on a vu que ces besoins allaient croissants tandis que le progrès technique impose des équipements de plus en plus coûteux.

L'O. R. T. F. doit donc engager des investissements importants et résoudre le difficile problème de leur financement.

Selon l'argumentation gouvernementale, les ressources dont dispose l'O. R. T. F. seraient très insuffisantes pour faire face à ses obligations de service public national.

D'un montant de 1.282 millions en 1968, elles ne sauraient répondre aux objectifs ambitieux que se proposent les dirigeants de l'Office. Il s'agit, en effet, d'achever dans les plus brefs délais la couverture du territoire national par la première chaîne et notamment éliminer les fameuses « zones d'ombre », d'accélérer la mise en service des équipements de la deuxième chaîne, de lancer une troisième chaîne, d'augmenter la durée des émissions et d'étendre l'exonération de la redevance à de nouvelles catégories de personnes. Enfin, ajoutait le ministre, on pourrait songer à affecter une partie des ressources publicitaires à la création d'une agence d'images, c'est-à-dire d'une agence de presse filmée et télévisée.

Le programme est ambitieux ; la réalisation suppose des moyens importants de financement. Certes, le calendrier des urgences varie selon l'interlocuteur. On donne tantôt la priorité aux vieillards et économiquement faibles, tantôt à la politique de prestige de l'Office, etc.

Ce que dit M. Dupont, dans son entretien avec M. Denuzière, de l'utilisation des ressources publicitaires fait penser à la fable de *Perrette et le pot au lait*, ou pourrait nous suggérer un titre pour une nouvelle pièce de style Ionesco. Le directeur général, en effet, ne s'assigne pas un objectif unique, par exemple développer la télévision en couleur. Non, il s'agit de montrer ou de faire croire que l'introduction de la publicité, même dans des limites modestes, entre 6 et 20 minutes par jour, cette dernière durée étant, selon M. Dupont, le standard européen, a des vertus extraordinaires : on pourra équiper la deuxième chaîne sans la participation des collectivités locales, développer la télévision en couleur, augmenter la durée des programmes, en diffuser l'après-midi. Bref, il s'agit de séduire... On pourrait d'ailleurs à ce sujet reprendre les débats budgétaires de 1967 et l'on verrait encore que l'on pourrait intituler ce chapitre « la multiplication de la somme », drame imité de Ionesco, ou *Perrette et le pot au lait* : « Il était quand je l'eus, de grosseur raisonnable, j'aurai le revendant de l'argent bel et bon ».

Il reste au directeur général à rejeter l'idée de l'emprunt pour rendre inéluctable l'option entre la stagnation et la publicité de marques. C'est sous des principes de saine gestion financière que l'inspecteur des finances qui est à la tête de l'O. R. T. F., refuse le recours au marché financier. L'emprunt, explique-t-il, ne saurait couvrir que des dépenses exceptionnelles non renouvelables ou des investissements créateurs de revenus supplémentaires. Les dépenses à engager ne rentreraient dans aucune de ces catégories : les investissements prévus vont s'étaler sur une quinzaine ou une vingtaine d'années pour des sommes variant de 200 à 300 millions. Non seulement ils ne seraient pas créateurs de ressources, mais encore ils engendreraient des dépenses de fonctionnement nouvelles.

Il ne resterait qu'une issue : admettre dans l'intérêt même du spectateur les annonces publicitaires.

A cette argumentation, il y a une réplique.

Sous-estimer les dépenses, sous-estimer les recettes, présenter un budget artificiellement en déficit, rien n'est plus simple, c'est de bonne guerre !

C'est d'ailleurs ce qui a été fait pour l'exercice 1966. Le poste investissement a été volontairement et abusivement grossi pour justifier l'admission de la publicité. Mais il ne faut pas être dupe de ces tours.

Votre commission peut aisément reprendre à son compte cette conclusion de la Fédération nationale de la Presse : « En résumé, l'équilibre financier de l'O. R. T. F. n'est précaire que parce que le Ministère de l'Economie et des Finances le veut bien »... « Mais il est bien évident qu'en imposant à l'Office le versement au Trésor de sommes sans aucune justification, en lui remboursant seulement une partie des services imposés, en lui interdisant d'emprunter pour financer ses investissements, en refusant pendant plusieurs années de mettre la taxe au niveau normal correspondant à la hausse du coût de la vie, on a pu et on pourrait encore sans difficultés. acculer l'O. R. T. F. à ce que certains appellent un « déficit ».

Pour certains donc, et les plus au fait des problèmes de l'Office, il n'y aurait guère de réels besoins de ressources nouvelles. Si le problème se posait, les arguments du directeur général concernant les emprunts ne tiendraient pas.

M. Archambault peut écrire :

« Si dans les prochaines années, et cela bien entendu n'est pas exclu, il apparaissait nécessaire de trouver de nouvelles ressources pour faire face à la progression des dépenses, l'introduction de la publicité de marques ne serait pas la seule voie possible. L'Office pourrait être autorisé à *emprunter sur le marché financier*. C'est la solution adoptée pour toutes les activités en expansion, entreprises privées comme d'ailleurs entreprises publiques et sociétés nationales. N'est-il pas au contraire surprenant que l'O. R. T. F. puisse actuellement financer sur ses recettes courantes non seulement ses dépenses de fonctionnement mais encore ses investissements ?

Sans doute l'Etat répugne-t-il à l'admettre, car le secteur public est déjà le principal preneur sur le marché financier, par le canal des emprunts de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises publiques.

En introduisant l'O. R. T. F. sur ce marché, il craint en quelque sorte de se faire concurrence à lui-même. Une telle crainte est certainement excessive, car les fonds collectés par le marché financier s'accroissent sans cesse, par suite de l'expansion économique et des nombreuses mesures fiscales, financières et bancaires prises par les pouvoirs publics depuis trois ans. »

Sans entrer dans les détails d'une analyse technique du problème de l'emprunt, il faut remarquer que les investissements envisagés concernent le développement du réseau, la troisième chaîne, la couleur.

Les solutions autres que le recours à l'emprunt reviennent toutes à faire supporter par le public actuel les frais d'équipement dont bénéficieront les téléspectateurs futurs. L'emprunt a ceci de sain que l'étalement de son remboursement permet une participation de tous. Comment, en particulier, peut-on envisager d'imposer des émissions publicitaires aux possesseurs de postes récepteurs noir et blanc pour payer le développement des émissions en couleur ?

Les ressources publicitaires ne sont pas les seules auxquelles on puisse penser pour compenser les dépenses supplémentaires entraînées par une amélioration du service rendu. Si, pour assurer l'équilibre budgétaire, le Gouvernement devait envisager l'augmentation du taux de la redevance, compte tenu aussi du fait que depuis 1950 celle-ci a moins augmenté

que le prix des journaux (3,3 fois au lieu de 4), et de ce qu'elle est inférieure au coût d'un quoditien (35 centimes au lieu de 40 ou 50 centimes), on devrait revoir les modalités de son assiette. Une augmentation pourrait, ou même devrait, s'accompagner d'exonérations nouvelles, partielles ou totales, en faveur de certaines catégories sociales. Pourquoi, d'ailleurs, le taux n'en varierait-il pas en fonction du nombre de postes possédés et du fait que ceux-ci peuvent recevoir des émissions noir et blanc et ceux-là des émissions en couleur ? L'étranger a bien adopté une telle solution. Un effort de vérité des prix peut très bien se combiner avec un esprit de solidarité.

On voit donc que la publicité n'est pas le seul remède à la « pauvreté » de l'O. R. T. F.

La publicité n'est pas une panacée. Il est, en premier lieu, difficile de connaître *a priori* le montant des recettes qu'elle apporterait : ces dernières, esquissées pour certaines d'entre elles seulement, dépendent des modalités qui seraient adoptées. Quelles seront-elles, de quelle solidité seront les digues ?

L'O. R. T. F., obéissant à une loi générale, tend naturellement à se développer, à augmenter ses investissements et donc à accroître ses besoins d'argent. L'intérêt supposé du spectateur n'a pas de limites, ni de limites donc les ressources à inventer. Il paraît bien difficile qu'il réussisse à se maîtriser, sans se laisser emporter par le courant ; l'exemple de la publicité compensée, limitée d'abord à quelques minutes et qui connaît un très grand développement, n'est pas fait pour nous rassurer.

Bornées aux sommes indiquées par le directeur général, les ressources seraient, selon les personnes entendues par votre commission, bien vite absorbées par des demandes latentes qui viendraient de l'intérieur même de l'Office.

Pour d'autres, elles ne serviraient à l'O. R. T. F. qu'à payer ses dettes à l'égard de l'Etat.

L'incertitude la plus grande demeure ; l'interprétation des exemples étrangers est difficile. Les pays que votre commission a visités admettent la publicité. Si les ressources ainsi trouvées leur ont permis de couvrir des investissements importants, ils ont dû néanmoins procéder à l'augmentation de la taxe. L'Allemagne, l'Italie, s'appêtent à élever le taux de la redevance. *On ne saurait honnêtement proposer d'admettre la publicité de marques comme moyen de ne pas augmenter la redevance.*



C'est encore vers l'idée d'une meilleure gestion, d'une plus grande clarté financière que doit conduire finalement l'examen rapide des conditions financières de l'introduction de l'information publicitaire.

Si l'O.R.T.F. manque de ressources, qu'il le prouve au moins incontestablement en établissant des bilans et des comptes ; qu'il règle au moins le problème de son statut financier et fiscal, afin que les ressources publicitaires ne viennent pas se diluer et se perdre. *L'O.R.T.F., certes, est responsable de la confusion actuelle mais plus encore le Gouvernement qui, quatre ans après le vote du statut, n'est pas parvenu à doter l'Office d'un statut fiscal et financier.* Les arguments financiers ne sauraient être pris en considération qu'une fois réglés ces problèmes.

## 2° LES BESOINS DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Alors que le directeur général de l'Office avance des arguments relatifs aux intérêts financiers de l'O. R. T. F., le Gouvernement responsable de l'intérêt général évoque la nécessité de stimuler l'économie française, au moment de l'ouverture du Marché commun.

Les économistes accordent une très grande importance à la consommation, comme moteur de la production et de l'expansion. La publicité, constituant incontestablement un moyen d'action non négligeable sur la demande, devient dans nos sociétés industrielles une arme économique à la disposition des chefs d'entreprise.

Dans un régime d'économie libérale, elle accroît les effets d'une concurrence qui peut aboutir à une rationalisation du processus de production et à une baisse des coûts ; stimulant la consommation, elle élargit le marché des firmes les plus aptes et favorise leur développement en leur permettant d'atteindre au plein emploi des équipements ; informant le consommateur, elle peut aider ses choix vers les produits de qualité.

Dans une économie dirigée, la publicité permet d'orienter la demande vers des secteurs défavorisés et dont le développement est d'intérêt général ; tel fut l'objet premier de la publicité d'intérêt national, dite « compensée ».

Dans toute société de consommation, elle constitue un facteur de progrès économique global.

C'est ainsi que le Gouvernement a pu présenter l'introduction de la publicité de marques à la télévision comme une arme qu'il ne fallait pas manquer d'employer en ce moment.

Et de parler de « coup de fouet à l'économie », de relance nécessaire après quelques années de stagnation.

Et de déplorer l'insuffisance du budget publicitaire français comparativement aux autres pays industriels.

Et de rappeler le succès de la campagne de publicité « compensée » pour les petits pois, réussite qui prouverait l'efficacité de la publicité.

Et d'invoquer l'ouverture du Marché commun et l'urgence d'offrir à notre appareil économique les moyens d'affronter la concurrence de nos partenaires européens.

Comment pourrait-on refuser aux entreprises françaises la chance unique d'élargir leur marché intérieur ? Nous avons entendu ce propos : « Le jour où nous pourrions nous servir de moyens aussi considérables que la radio et la télévision, l'économie française et le dynamisme français croîtront, car cela va de pair. ». La télévision et la radio seraient les instruments naturels et privilégiés de développement de l'économie de masse. Un journal économique posait ainsi le problème : savoir si l'industrie française dans le climat concurrentiel d'aujourd'hui peut se passer d'un support d'une efficacité inégalable.

La cause profonde de certaines de nos lenteurs, de certaines inadaptations, serait le manque de dynamisme de notre secteur commercial. Il y aurait à vaincre chez nous un vieux préjugé contre tout ce qui est commerce, mercantilisme, profit.

Une fois de plus, l'introduction de la publicité à la télévision, l'offrande d'un nouveau support à l'autel de l'expansion serait la panacée à nos difficultés économiques et sociales.

Que répondre à de tels arguments ? S'ils paraissent fondés, ils n'en sont pas moins incertains.

Les exemples étrangers que votre commission a étudiés la conduisent à la circonspection.

On a pu parler de « miracle allemand », de « miracle italien », auxquels les annonces publicitaires sur les antennes ne seraient pas étrangères. Certes. En Grande-Bretagne, votre commission a pu entendre également invoquer l'argument économique. Mais la publicité y est admise et l'économie ne semble pas avoir bénéficié du coup de fouet promis.

De l'examen des différents exemples étrangers, il semble résulter que, dans une conjoncture favorable, la publicité sur les antennes de la radiodiffusion et de la télévision joue le rôle d'un accélérateur. Mais elle paraît assez peu efficace en période de récession.

Lorsque existe une forte demande, elle se développe d'elle-même et devient un moyen pour les entreprises de s'imposer sur le marché. Elle traduit et favorise expansion commerciale et compétitivité.

Mais c'est surtout dans une économie en stagnation ou en récession que la publicité serait nécessaire pour stimuler la consommation. Or l'expérience prouve que c'est en fait le premier poste qu'un industriel réduit. Elle ne saurait de toute façon, dans cette situation de sous-emploi des équipements, créer un pouvoir d'achat nouveau ; elle ne peut que provoquer des transferts de la demande d'un secteur à l'autre.

Ce n'est donc pas dans l'absolu qu'il convient d'apprécier la portée de l'introduction de la publicité sur les antennes, mais relativement à une situation économique donnée.

D'un examen rapide des conditions économiques présentes, il résulte que l'opportunité du moment est très contestable. La capacité financière de trop nombreuses entreprises françaises ne leur permettrait sans doute pas de se servir utilement des antennes et même de répondre à une augmentation très forte de la demande.

D'après des études récentes, une cinquantaine seulement serait en mesure de faire diffuser des annonces télévisées. Encore faut-il remarquer qu'un tiers d'entre elles sont des filiales de grandes firmes internationales. Il ne sert à rien, en conséquence, d'offrir à l'industrie française une arme dont les firmes moyennes sont incapables de se servir, et dont les grosses entreprises n'ont guère besoin.

Des personnalités entendues par la commission et qui sont favorables à l'expansion publicitaire ont, à ce sujet, souligné que les entreprises françaises manquent d'agressivité, d'esprit du nouveau, qu'elles ne sont pas nombreuses au-dessus du seuil dimensionnel en deçà duquel il n'y a pas beaucoup de rentabilité publicitaire. On a rappelé également que les marges bénéficiaires sont minimes, le bénéfice net représentant 2,1 % du chiffre d'affaires contre 6,1 dans le Bénélux et 7,4 aux U. S. A.

Un réel danger existerait donc de voir les productions purement françaises en position d'infériorité si rien n'était prévu en leur faveur. Or des mesures de protection sont-elles concevables ?

Un écart croissant ne pourrait manquer de se creuser entre les entreprises de différentes dimensions tandis que le mouvement de concentration et de fusion s'accroîtrait. Tel est peut-être le but de la décision ; opérer une sélection naturelle, mais toujours dangereuse.

On peut enfin se demander, au niveau économique global, si le développement de la consommation que l'on attend ne s'opérerait pas au détriment de l'épargne et de l'investissement, la publicité par la radiodiffusion et la télévision convenant aux seuls objets de consommation courante.

En optant pour la publicité de marques à l'O. R. T. F., on orienterait l'économie vers la production de biens de consommation courante, ce qui répond à une politique économique à court terme et non à long terme et on choisirait la première de ces deux conceptions : publicité, moyen de lutte entre fabricants, publicité, moyen de susciter la vente, de provoquer la consommation, de développer une demande dans les secteurs où l'économie en a le plus besoin.

## II. — LES MODALITES

La publicité doit être étudiée en ce qui concerne les modalités de son admission éventuelle sur les antennes de l'O. R. T. F., du point de vue de la qualité des programmes, des répercussions sur la vie de la presse et de ses conséquences sur l'économie française.

Auditeurs et spectateurs ont un intérêt majeur à ce que des modalités judicieuses soient arrêtées pour que les missions de l'Office ne soient pas contrariées. La presse, qui est un des moyens d'assurer la liberté d'expression, de respecter la pluralité des tendances de pensée et, par là, l'objectivité de l'information, ne doit pas souffrir à l'excès de l'utilisation d'un nouveau support publicitaire.

Enfin, les intérêts de l'industrie et du commerce sont directement en cause ; effets bénéfiques ou maléfiques de la publicité s'exercent sur eux au premier chef ; il s'agit d'assurer l'équilibre et la continuité dans le progrès économique.

Les modalités peuvent être de différents ordres.

Tout d'abord, de l'ordre du *temps*. Ici se posent les questions de la *durée* des émissions publicitaires, du *moment* de la journée où elles sont diffusées, de la *date d'admission* sur les antennes et de la *progression* tant en ce qui concerne la durée des émissions que le nombre de personnes touchées.

Dans l'ordre de la *qualité* se pose le problème du *contrôle du contenu des émissions*.

Les modalités concernent encore les *prix* et, enfin, la *régie*, c'est-à-dire essentiellement la répartition du temps d'antenne entre les annonceurs et la confection des programmes publicitaires.

Ces deux classifications se recoupent en un certain sens et dans une certaine mesure puisque, en premier lieu, les modalités de temps et de qualité concernent essentiellement les programmes, c'est-à-dire l'intérêt des spectateurs ; en deuxième lieu, la presse est particulièrement intéressée par les modalités concernant les prix et le temps, ces deux facteurs déterminant indirectement le montant de la « ponction publicitaire » ; enfin, troisièmement, l'économie française est directement touchée par les modalités de temps, de prix et de régie, la catégorie de la qualité ne la concernant que dans la mesure où la publicité doit être attrayante et efficace mais selon des lois qui ne sont peut-être pas celles des émissions de caractère culturel.

## A. — La protection des programmes.

### 1° LA DURÉE DES ÉMISSIONS PUBLICITAIRES

Ce qui importe avant tout à votre commission ce sont les modalités qui concernent la qualité des programmes et tendent à leur protection et au respect des missions définies par la loi du 27 juin 1964 dans son article premier. Or, ces modalités sont difficiles à définir parce que sont grandes et contraires les exigences propres de la publicité.

Quelles que soient les précautions prises, il ne serait malheureusement pas possible de préserver intégralement la qualité des programmes compris comme un tout, puisque par nécessité

commerciale, les émissions publicitaires, pour conserver sens et valeur, seraient diffusées à une heure de grande écoute, donc à un moment où le temps, très précieux, pourrait et devrait être consacré à l'action culturelle ou aux divertissements de qualité.

Fidèle à elle-même, la commission estime qu'aucune mesure ne pourrait totalement empêcher que les missions de l'O. R. T. F. ne soient en quelque mesure contrariées, tout en reconnaissant que si un effort concomitant portant par exemple sur les autres émissions (choix meilleur des films, suppression des jeux télévisés tels qu'ils sont actuellement et trop souvent stupidement conçus), un équilibre acceptable pourrait être réalisé. Mais rien n'est moins sûr qu'une heureuse modification des programmes à ces heures dites de grande écoute.

Grandes sont, avons-nous dit, les exigences de la publicité. On se trouve en effet pris dans un dilemme : ou l'on consacrerait à la publicité de marques un temps suffisant pour qu'elle soit efficace et, au surplus, réellement utile pour couvrir les dépenses nouvelles de l'Office, et dans ces conditions, nul ne peut s'il est de bonne foi, ne pas reconnaître qu'elle serait très gênante puisqu'elle capterait l'attention de l'auditeur au détriment des missions premières de l'O. R. T. F. ; ou, pour ne pas être gênante, elle serait étroitement limitée, alors, soumise aux sujétions du service public elle serait faiblement opérante sur le plan économique. D'où l'idée de rechercher un moyen terme. Avec quelle balance de précision ? Quels arguments hérités de Byzance ? Reportons-nous aux propos du directeur général au cours de son entretien avec M. Denuzière. Pour répondre à une question de ce dernier, le directeur général essaie d'abord de définir la durée de cette publicité et, comme on dit en langage noble, la « fourchette ». Une des « dents » de la « fourchette » est définie assez facilement par lui, sans grande explication d'ailleurs : 6 minutes. Entre parenthèses, le sort de la publicité compensée n'apparaît pas très clairement ; que deviendrait-elle après l'éventuelle introduction de la publicité de marques ? Les textes la concernant seraient-ils abrogés ? Sinon, l'O. R. T. F. pourrait-il continuer à les appliquer ? Si l'on supprime les annonces qui, sous le couvert de publicité d'intérêt général sont en fait des publicités commerciales et presque souvent des publicités de marques, qu'advierait-il des émissions dont l'intérêt général est certain ? Qu'advierait-il aussi des émissions demandées par des organismes tels que le

Crédit national, les Caisses d'épargne, etc., en dehors de celles qui allient plus ou moins heureusement le goût des jeux puérils et celui du bas de laine ?

La deuxième « dent » est plus difficile à définir. M. Dupont a une très jolie formule : « c'est la limite au-delà de laquelle la publicité deviendrait intolérable pour les téléspectateurs », ce qui signifie que jusque là il faudrait la tolérer ! Ce n'est pas très aimable pour les publicitaires qui prétendent avoir suffisamment d'ingéniosité pour unir la saveur de l'huile Lesieur et la verve de l'esprit français ! Le mot « intolérable » fait rêver. De tous ceux de la langue française M. Dupont a choisi l'un des plus forts, peut-être le plus énergique ; on aurait pu songer à odieux, insupportable, irritant, désagréable, ennuyeux, impatientant, fâcheux. Le directeur général de l'O. R. T. F. aurait donc choisi de fixer la barre au point le plus haut. En deçà de l'insupportable, à l'intérieur de cette limite — qui dépend du goût et des nerfs de chacun — le public devra donc supporter tout ce que va de l'ennuyeux à l'insupportable.

Il paraît d'ailleurs que la hauteur du « plafond » est assez bien définie en Europe : en Italie, par exemple, et en Allemagne où elle est atteinte puisque nos voisins « qui manquent aujourd'hui de ressources n'envisagent pas de développer le temps de la publicité mais de rechercher ces ressources nouvelles par une augmentation des redevances ». L'argument se retourne contre M. Dupont car si, dans ces pays qui ont l'expérience de la publicité, on cherche des ressources nouvelles par une augmentation de la redevance alors que nous le faisons actuellement par l'introduction de la publicité, il est fort vraisemblable que c'est précisément en raison des inconvénients évidents et divers de cette dernière que nos voisins changent de cap.

## 2° LE MOMENT DE LA JOURNÉE

Le problème est semblable à celui qui précède. Ou, pour être efficaces, les émissions publicitaires sont diffusées aux heures de grande écoute et elles prennent une place précieuse au moment même où le spectateur pourrait être attentif à des programmes de caractère éducatif et culturel, c'est-à-dire qu'elles vont directement à l'encontre des missions premières de l'O. R. T. F. ; ou, pour ne pas être inopportunes, elles sont reléguées aux heures de l'absence.

Ici, se marque bien l'une des exigences tyranniques de la publicité : pour être, il faut qu'elle soit voyante, il faut qu'elle s'impose aux heures de la plus grande attention, de la plus grande disponibilité d'esprit. En même temps, comme les plantes parasites, elle doit s'attacher à ce qui captive l'esprit pour profiter d'une force empruntée. Ici encore, on se situe dans le domaine de l'ambiguïté.

Pour éliminer les plus graves inconvénients et à supposer toujours que le Parlement retienne comme déterminantes les raisons économiques, il faudrait que la publicité :

1° Ne soit pas dispersée et ne rompe pas la continuité des programmes d'une soirée (la critique s'adresse d'ailleurs dès maintenant à certaines émissions de publicité compensée) ;

2° Qu'*a fortiori*, elle n'interrompe pas une émission ;

3° Que stimulant économique lié au travail et à l'activité industrielle et commerciale, elle ne vienne pas troubler le loisir, par conséquent qu'elle soit diffusée avant 20 heures et exclue les jours fériés.

### 3° LA QUALITÉ DE L'ÉMISSION PUBLICITAIRE

Les conditions précisées ci-dessus étant par hypothèse remplies, la question fondamentale qui se poserait alors serait celle de la qualité des émissions publicitaires. Deux solutions se présentent :

1° Toutes les séquences publicitaires sont groupées et juxtaposées sans lien entre elles et sans entourage de variétés ; c'est le cas de la Bayerrischer Rundfunk que certains membres de votre commission ont vue ;

2° Les séquences publicitaires sont séparées et présentées à l'intérieur d'un ensemble distrayant ; c'est le cas du Carosello italien.

On peut discuter des mérites respectifs de ces deux solutions ; en tout état de cause doivent être exclues les émissions dites « patronnées », c'est-à-dire présentées par une marque, solution à laquelle conduirait l'application du principe strict de la libre entreprise.

La première solution a l'avantage de réduire au minimum le temps perdu pour les autres émissions par la publicité, mais elle risque d'être plus ennuyeuse que l'autre et, en conséquence, de portée économique moindre ; la seconde peut être plus amusante,



mais qui nous l'assurera ? On peut, en effet, assez simplement censurer des émissions qui paraissent immorales, les critères de la médiocrité sont encore plus difficiles à définir.

L'ingéniosité de ceux qui travailleront pour les annonceurs n'est pas *a priori* mise en cause, mais si on en juge par les annonces présentées sur les écrans de cinéma, celles de la publicité compensée et celles de la publicité étrangère — pour la plus grande part — l'O. R. T. F. ou l'organisme chargé de la sélection aura un sérieux effort à faire ! et s'il le fait bien ne rencontrera-t-il pas quelques oppositions ? Qu'en penseront, en effet, les annonceurs, les agences de publicité, les spécialistes ? Ce qu'ils veulent, c'est l'efficacité et rien ne laisse supposer qu'une harmonie pré-établie existe entre efficacité et qualité. Encore une fois, nous voyons déjà ce qu'il en est avec la publicité compensée, les annonces des journaux et celles des cinémas.

Si nous nous posons la question de savoir comment sera faite la sélection des émissions publicitaires, comment leur contenu sera contrôlé, nous devons aborder le problème de la régie.

De ce point de vue, deux solutions se présentent : contrôle par l'O. R. T. F., contrôle par l'établissement privé ou public ou d'économie mixte chargé de répartir le temps d'antenne.

En faveur de la première thèse, on peut invoquer les termes de la loi du 27 juin 1964 selon lesquels le Conseil d'administration s'assure de la qualité et de la moralité des programmes. Si l'on s'en tient aux principes fixés alors par le législateur, l'O. R. T. F. doit garder l'entière responsabilité du contenu des programmes et, dans ce cas, les émissions publicitaires devraient être acceptées ou rejetées par le comité que nous suggérons de créer et qui aurait dans ses compétences tous les programmes d'information. Peut-être même serait-il opportun d'en instituer un qui aurait la charge spéciale de la publicité. Il serait alors souhaitable que des représentants des usagers participent en nombre non négligeable, en même temps que des représentants du Ministère des Affaires culturelles, à la vie de ce comité.

La deuxième solution a le mérite de la logique. La publicité est affaire de commerce, elle doit donc, pour être efficace, en suivre les lois qui ne mettent pas seulement en jeu les instincts les plus nobles. Ici encore, nous retrouvons la contradiction fondamentale entre la notion de service public et celle de stimulation commerciale.

Fidèle à elle-même, la commission inclinerait pour la première solution, estimant que la notion de service public et les hautes missions de l'O. R. T. F. sont à prendre en considération avant toute autre chose.

## B. — Les garanties en faveur de la presse.

En ce qui concerne les incidences de la publicité de marques sur l'équilibre financier de la presse, deux paramètres sont particulièrement à prendre en considération.

### 1° LA CATÉGORIE DU TEMPS

#### a) *Opportunité ou inopportunité du moment.*

Tout d'abord, se pose le problème du calendrier. La question de l'opportunité étant par hypothèse réglée — nous nous plaçons toujours dans le cas où le Parlement modifierait la loi du 27 juin 1964 — il faudrait savoir à quel moment l'admission effective de la publicité de marques serait la moins dangereuse, à quelle date il faudrait fixer le point de départ et s'il devrait y avoir progressivité.

A l'heure où ce rapport est rédigé, la plupart des budgets de publicité sont étudiés pour 1968 ; nombreuses seront donc les firmes qui, ne pouvant ajouter quelque chose à leur budget initial, seront obligées de couper brutalement dans leurs dépenses prévues.

Les affirmations émanant de personnalités compétentes en matière de publicité contredisent celles que le directeur général de l'O. R. T. F. a présentées sur les écrans de la télévision lorsqu'il a prétendu que beaucoup d'entreprises, depuis six mois, avaient constitué des réserves pour utiliser la publicité télévisée.

Des discussions portent également sur l'opportunité d'introduire la publicité au moment où disparaissent les barrières douanières et se constitue le Marché commun. Des arguments sont avancés dans un sens et dans l'autre, reposant les uns sur une certaine tendance protectionniste, et les autres sur un acte de foi dans les mécanismes de l'économie libérale.

b) *La progressivité.*

Il est un fait incontestable : l'unanimité des annonceurs, des agences de publicité et de la presse sur la nécessité d'introduire très progressivement, si tant est qu'elle doive l'être, la publicité de marques. On rappellera, à ce sujet, les comptes rendus qui ont été publiés en annexe du rapport de M. Fleury lors de la discussion budgétaire.

Il y a plusieurs façons d'organiser cette progressivité. On pourrait d'abord songer à introduire la publicité de marques sur les antennes de la radiodiffusion ; elle serait moins coûteuse. Dans ses débuts et localisée sur France-Inter elle ne serait pas gênante pour ceux qui préfèrent les chaînes de qualité.

La deuxième manière consiste, tout en accordant une durée assez longue aux émissions publicitaires, à étendre peu à peu l'aire de diffusion. Cette progressivité résulterait d'une couverture faible au départ, puis de plus en plus étendue du territoire, grâce à la multiplication des moyens techniques ou à l'augmentation du nombre des postes récepteurs.

La troisième méthode consisterait, lorsque dès l'admission sur les ondes le public est très important, à jouer sur la *durée* des émissions publicitaires.

La deuxième forme de progressivité fut celle de l'Allemagne fédérale où la radiodiffusion bavaroise vit s'accroître peu à peu le nombre des récepteurs ; en Italie également, pour la même raison, et en Grande-Bretagne pour l'I. T. A. dont les installations techniques couvrirent peu à peu l'ensemble du territoire, sauf quelques zones particulières.

Quelles solutions pourraient-elles être envisagées dans un pays qui compte déjà plus de 8 millions et demi de postes récepteurs ? La solution, disent certains pourrait consister dans la création d'une troisième chaîne, la progressivité étant obtenue ici par l'accroissement de l'aire de diffusion et par l'augmentation des postes récepteurs capables de recevoir les émissions de cette troisième chaîne.

La commission ne pourrait accepter cette solution que si cette troisième chaîne était incluse dans le monopole puisqu'elle se refuse par ailleurs à admettre une troisième chaîne commerciale.

Les inconvénients de cette solution du point de vue des intérêts économiques en cause — nous nous plaçons dans l'hypothèse où ceux-ci seraient reconnus — concernent la longueur des délais de mise en place des équipements.

Les inconvénients d'une troisième chaîne commerciale, c'est-à-dire d'une troisième chaîne financée grâce aux ressources publicitaires, seraient assez considérables si l'on se place du point de vue des intérêts de la presse. La « ponction » opérée par l'O. R. T. F. sur les budgets publicitaires serait nécessairement plus forte que le prélèvement qui résulterait d'une publicité à l'italienne ou à l'allemande puisque les ressources publicitaires devraient couvrir l'intégralité des dépenses de cette chaîne. L'exemple anglais confirme cette interprétation.

La troisième chaîne commerciale pourrait avoir d'autres inconvénients du point de vue des programmes. Elle créerait en effet une situation de concurrence entre elle et les deux autres. Or, il n'est pas certain que la concurrence dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision, en ce qui concerne la qualité des programmes culturels, ait la même valeur que pour les programmes d'information. La recherche à tout prix du nombre d'auditeurs et de spectateurs est dangereuse parce qu'elle tend nécessairement à atteindre la très grande masse, donc à déplacer le centre de gravité en deçà de ce qu'il est souhaitable pour que la télévision reste un moyen d'élévation du niveau culturel général. L'exemple de France-Inter montre qu'il n'est pas sans danger, du point de vue de la qualité des programmes, de chercher à lutter contre la concurrence d'une chaîne commerciale.

La progressivité peut être cherchée lorsque le nombre des postes récepteurs est déjà important, par l'accroissement gradué de la durée des émissions publicitaires en commençant par un chiffre assez bas, 6 minutes par exemple comme l'envisage le Gouvernement.

L'inconvénient de ce système est le suivant : ou les prix seraient fixés en fonction de la loi de l'offre et de la demande et, dans ce cas, l'élévation de leur niveau conduirait à une sélection très sévère des annonceurs, seules les grandes entreprises pourraient accéder aux antennes, ou les prix seraient fixés selon des normes euro-

péennes, à supposer qu'il en existe de précises, mais alors le problème de la sélection des annonceurs se poserait avec d'autant plus d'acuité que les tarifs européens sont fixés en tenant compte d'une durée totale des émissions publicitaires nettement plus longue. Il y aura grande difficulté à établir des critères de choix.

Devant ces contradictions ou ces difficultés le Gouvernement ou l'O. R. T. F. seraient amenés à augmenter progressivement le temps de publicité à l'exemple de ce qui s'est passé pour la publicité compensée et des situations étrangères dont on trouvera l'analyse en annexe. Alors se poserait le problème des limites qui ne semble pouvoir recevoir de solution acceptable que dans le cadre législatif.

La commission a recueilli sur la difficulté de répartir le temps d'antenne, dans le cas d'un temps global très court accordé pour les émissions publicitaires, l'avis d'un spécialiste de la publicité qui a déclaré impossible de faire « quelque chose de valable avec 6 minutes par jour ».

## 2° LES TARIFS

La presse a intérêt à ce que les tarifs de ce nouveau support publicitaire soient très élevés afin que seules les firmes de très grande importance puissent y accéder ; c'est d'elles surtout en effet qu'elle peut attendre un accroissement du budget publicitaire global et un complément de publicité qui viendrait confirmer et même augmenter l'effet obtenu par la télévision. S'il est vrai que les annonceurs ont intérêt à diversifier les supports publicitaires, ne serait-ce qu'en raison de la spécificité de chacun d'eux et de la diversité des effets qui peut en être attendu, encore faut-il que leurs budgets publicitaires, c'est-à-dire en définitive leurs marges bénéficiaires, le leur permettent ; c'est surtout dans les grandes entreprises que l'on peut ainsi dégager des ressources.

Ni l'O. R. T. F., ni le Gouvernement n'ont indiqué avec précision les tarifs qu'ils seraient disposés à pratiquer.

D'après le Directeur général, le tarif de la demi-minute serait de 50.000 F. Il précise d'ailleurs, dans l'entretien avec M. Denuzière : « les chiffres sur lesquels nous travaillons sont les mêmes que ceux de la page publicitaire dans les grands hebdomadaires, les grands quotidiens ».

Or, d'après les représentants des agences, le coût d'une publicité presse nationale serait de l'ordre de 700.000 à 800.000 F (« une page quadrichromie dans les hebdomadaires ou les men-

suels les plus importants et une double page bichromie dans les 18 quotidiens les plus importants de France »). Si l'on estime, comme les personnes entendues le pensent, qu'une minute et demi en trois fois fait « un certain effet publicitaire comparable », le coût du support télévision s'établirait à 150.000 F, c'est-à-dire à un niveau beaucoup plus bas que le support presse.

Une autre personnalité entendue nous a indiqué que la répétition est la loi de la publicité, et qu'il est impossible qu'un annonceur soit présent moins de 50 à 70 fois par an sur les écrans. Si l'on retient ces chiffres, nous devons conclure que le nombre des annonceurs, dans le cas d'une publicité limitée à 6 minutes par jour, serait extrêmement réduit. En supposant pour chaque annonce une durée d'une demi-minute, ce nombre serait en effet de l'ordre de 75. On voit par là quelles seraient les difficultés de sélection.

Sur les bases indiquées plus haut, la publicité support télévision semble être pour un même effet moins coûteuse que la publicité sur les autres supports ; il est donc vraisemblable qu'elle drainerait une partie des moyens financiers affectés à la publicité par les entreprises. La presse a donc intérêt à voir fixer assez haut les tarifs qui, dès lors, seraient accessibles aux seules puissantes sociétés.

En proposant, quant à elle, des tarifs assez bas alors que ceux de la publicité télévision sont élevés, la presse pourrait voir les petites et moyennes entreprises s'éloigner du nouveau support ; elle conserverait ainsi le bénéfice de leurs dépenses publicitaires.

Cependant, des tarifs trop élevés auraient pour conséquence d'augmenter, pour une même durée accordée à la publicité télévision, la « ponction publicitaire » ; il est donc nécessaire de trouver un équilibre qui ne saurait être qu'instable.

La diversification des tarifs, notamment en fonction de l'aire de diffusion — nous touchons ici au problème de la régionalisation — si elle est favorable aux petites et moyennes entreprises, présente de graves dangers pour la presse locale, la plus directement atteinte, semble-t-il, par le support télévision, précisément parce que ces entreprises disposent de marges bénéficiaires limitées en valeur absolue qui ne leur permettent pas d'investir ou d'accroître suffisamment leurs budgets publicitaires. Telle est du moins l'opinion

des personnalités compétentes en matière de publicité que nous avons reçues, opinion qui contredit les affirmations optimistes de M. Dupont dans son entretien avec M. Denuzière.

Concluons, sur ce point, en disant qu'il y a, semble-t-il, opposition entre les intérêts de la presse locale et ceux des petites et moyennes entreprises.

### 3° COMPENSATION

Si la notion de tarif et celle de durée des émissions publicitaires sont particulièrement importantes pour la presse, les questions d'organisation peuvent l'être aussi car il n'est pas inconcevable de donner une certaine forme de compensation à la presse en lui faisant sa place dans la régie.

En Grande-Bretagne, les journaux ont pris des participations dans les sociétés régionales rattachées à l'I. T. A. En Suisse, la presse s'est introduite davantage dans les organes de gestion eux-mêmes, ce qui signifie qu'elle contrôle dans une certaine mesure la publicité qui utilise le support télévision et qu'elle est partie prenante des ressources financières qui en proviennent.

On pourrait également concevoir, comme il a pu être envisagé en Allemagne fédérale, d'associer étroitement la presse à une troisième chaîne publicitaire, mais l'idée de compensation pécuniaire, votre commission en a vu l'application la plus nette aux Pays-Bas. Si une telle compensation financière devait être considérée comme légitime, ce serait du seul point de vue de la sauvegarde de la liberté d'opinion car nul ne peut demander secours pour maintenir et préserver des positions économiques que le progrès technique condamne.

Nous considérerions comme « romantique » l'idée de compensation s'il n'y avait un intérêt majeur à garantir la liberté d'opinion et d'expression, donc la pluralité des courants de pensée dont la presse est la meilleure traductrice quotidienne, cela d'autant plus que l'O. R. T. F. n'a pas encore suffisamment compris qu'objectivité était synonyme de pluralité.

Le raisonnement conduirait à réserver aux seuls journaux d'opinion les sommes dégagées pour aider la presse, mais comment opérer la distinction entre eux et les autres ? Quels critères retenir ?

Il ne semble pas à votre commission que, si l'idée d'une compensation de type néerlandais était retenue, de tels critères ne puissent être trouvés ; mais en tout état de cause, une autre voie s'ouvre. Il existe en effet des aides dites « automatiques » dont il ne serait pas inconcevable d'élever le montant global à concurrence des sommes obtenues de la publicité commerciale par le support télévision. Sur cette voie, le Gouvernement ne semble pas vouloir s'engager. A tort à notre sens et maladroitement, au moment même où il faisait connaître son intention d'introduire la publicité de marques sur les antennes de la télévision, il limitait les dispositions de l'article 39 bis, suscitant ainsi inutilement un malaise et une inquiétude qui ne sont pas sans avoir contribué quelque peu à l'irritation manifestée par les entreprises de presse devant la perspective de l'introduction de la publicité de marques à la télévision.

Liberté d'opinion, liberté de la presse impliquent le droit pour celle-ci de fixer elle-même les tarifs de vente, ce qui d'ailleurs lui a été accordé. Comment assurer autrement son autonomie dans le temps que se réduiraient par ailleurs ses ressources propres ? Un calcul simple montre que l'augmentation du prix des journaux permettrait à la presse — en supposant qu'elle soit acceptée par les lecteurs et donc n'entraîne pas une diminution de leur nombre — de maintenir son équilibre financier.

Si, par hypothèse, le transfert des recettes publicitaires était de l'ordre de 15 % (pourcentage que ne contesterait pas la presse), compte tenu du fait que dans une entreprise saine, recettes de vente et recettes publicitaires s'équilibrent, la part qui revient à l'entreprise de presse devrait être augmentée de :

$$0,40 \cdot \frac{15}{100} = 0,06.$$

De combien faudrait-il augmenter le prix du journal pour compenser cette perte ? L'augmentation serait-elle acceptée par les lecteurs ? Telle est la question. En tout cas cette solution aurait au moins l'avantage de rejoindre la notion de vérité des prix ; toute autre, telle le « couplage » obligatoire paraît en effet artificielle et de nature à nuire à l'activité économique.



### C. — L'économie (équilibre et continuité dans le progrès).

Si la publicité de marques devait être introduite à l'O. R. T. F. ce ne saurait être que pour des raisons concernant l'activité économique dans son ensemble, compte tenu de ce que le coût du support publicitaire télévision est inférieur à celui des autres supports tandis que son impact semble plus grand. Or, nous avons vu que plus efficaces sur le plan économique étaient les modalités de cette publicité de marques, plus nocives elles se révélaient pour la qualité des programmes et pour la presse. Il y a plus, la contradiction se développe à l'intérieur du système économique car l'intérêt de l'ensemble est au prix de la régression de certaines catégories socio-économiques : les petites et moyennes entreprises pourraient être, dès le commencement, si l'on n'y prenait garde, directement ou indirectement atteintes. Le problème consiste donc à mettre au point des modalités qui, tout en permettant à la publicité de marques de produire ses effets économiques, les échelonnent dans le temps en sorte que l'équilibre se modifie lentement et sans crise grave.

L'idée fondamentale retenue par votre commission serait donc celle de progression. Cette idée peut s'exprimer — nous l'avons déjà vu pour la presse — de différentes façons : durée des émissions, aire de diffusion, utilisation de la radiodiffusion seule d'abord. Une deuxième idée est retenue par la commission, celle de chance à donner aux petites et moyennes entreprises par le moyen de tarifs diversifiés. La publicité sur les antennes pourrait être, pour celles qui sauraient en tirer parti, le meilleur moyen d'accéder à des normes nationales, puis européennes.

Votre commission ne se dissimule pas que de ce point de vue et comme il a déjà été dit, l'intérêt des petites et moyennes entreprises est difficilement conciliable avec celui de la presse régionale puisque, pour avoir plus d'efficacité, les entreprises de ce type utiliseraient de préférence la télévision.

La progression et la limitation, pour nécessaires qu'elles soient, n'en posent pas moins le grave problème de sélection des annonceurs, problème particulièrement difficile à résoudre au commencement. Pour y parvenir dans les moins mauvaises conditions possibles, il conviendrait d'organiser habilement la gestion.

En quoi consiste essentiellement le problème de la *régie* ? A chercher la moins mauvaise solution pour l'imbrication d'une part du système du monopole d'Etat assumant des missions de service public national et, d'autre part, d'un mécanisme essentiel du capitalisme libéral. C'est un peu le mariage de la carpe et du lapin, assurément le mélange des contraires.

Tout le problème consiste à conserver autant que faire se peut, à l'intérieur de la régie, les avantages des deux systèmes opposés : de l'un, la souplesse, le dynamisme, l'efficacité, l'esprit de compétition ; de l'autre, le respect de l'intérêt général, les obligations de service public, en particulier du contrôle de la qualité des programmes.

Ainsi, peut-être, inclinerions-nous vers la formule d'une société d'économie mixte ; l'O. R. T. F. vendrait à cette société le temps d'antenne consacré à la publicité et celui-ci serait réparti par ses soins, aux tarifs fixés par l'O. R. T. F. après consultation de l'organisme directeur de la société, compte tenu de tous les éléments en cause et après approbation de l'autorité de tutelle.

\*  
\* \*

En conclusion, votre commission estime que pour être légale, l'admission de la publicité de marques sur les antennes de l'O. R. T. F. exigerait une modification de la loi du 27 juin 1964.

En ce qui concerne l'opportunité, il paraît à nombre de ses membres que les raisons invoquées par le Gouvernement sont ou insuffisantes ou trompeuses ; elle écarte résolument celles qui seraient tirées du manque de ressources de l'O. R. T. F. au regard des investissements nécessaires et de l'amélioration non moins nécessaire des programmes.

Le vrai problème, celui qui commande finalement l'adoption ou le rejet de la décision, consiste à savoir si la publicité serait introduite sur les antennes de la télévision parce que l'O. R. T. F. a besoin d'argent ou parce que l'économie française a besoin d'une nouvelle forme de publicité.

Un représentant des agences de publicité a fait remarquer que la durée des émissions publicitaires ne saurait dépendre du déséquilibre du budget de l'Office ; selon son expression, les téléspectateurs ne devraient pas subir la publicité à la télévision comme une « honte bue », estimant quant à lui qu'ils doivent comprendre

qu'elle fait partie des nécessités économiques de notre époque. Si le raisonnement vaut pour la durée des émissions publicitaires, il vaut aussi pour le principe de l'admission d'annonces publicitaires.

Si l'argument économique n'était pas déterminant — et il appartiendrait éventuellement au Parlement de dire qu'il l'est — de quel poids seraient les autres ? Comment supposer, en effet, que l'on n'ose pas demander aux spectateurs d'accepter une augmentation de la redevance pour prix de l'indépendance de l'organisme dont ils attendent information impartiale, culture bien conçue pour le niveau et les besoins de chacun, distraction enfin ? Si la raison économique ne paraissait pas la plus forte, ce serait en effet une honte pour les spectateurs de préférer les ressources des annonceurs à leur contribution personnelle. Ce serait abdication pure et simple devant les tentations de la facilité.

Adoptant résolument la conception du caractère culturel de la radiodiffusion et de la télévision, ce qui fut d'ailleurs la thèse exprimée avec force par le Gouvernement en 1964, votre commission pense que l'admission de la publicité de marques contribuerait, comme le fait d'ailleurs déjà une certaine publicité « compensée » à l'affadissement et à l'affaiblissement de la qualité de l'ensemble des programmes. En conséquence, elle considère que si le Parlement retenait le seul argument plausible, la nécessité d'une stimulation économique, les modalités devraient être telles que les programmes en soient le moins possible affectés, ce qui implique que les séquences publicitaires soient groupées en une ou deux émissions diffusées avant 20 heures. S'il faut admettre la publicité comme un mal nécessaire, il faut la limiter de façon que la soirée consacrée à la détente, à l'évasion en soit totalement libérée. D'autre part, des garanties devraient être accordées à la presse qui, aux yeux de la commission, est un des moyens les plus sûrs d'expression de la diversité des tendances.

Votre commission pense que limite et garantie devraient être fixées par une loi afin que l'O. R. T. F. et le Gouvernement n'aient pas toute latitude de les modifier pour répondre aux besoins d'argent de l'Office et, par conséquent, de déséquilibrer les activités de celui-ci.

Faire de la bonne télévision, a dit le directeur général, ce n'est pas « l'inonder de messages publicitaires ». Mais qui fixera

la mesure ? Quelle confiance méritent des bornes que l'on peut changer au gré des difficultés budgétaires puisqu'en définitive c'est sur ce plan que M. Dupont s'est placé.

6 minutes, 10 minutes, 15 minutes, 20 minutes, 30 minutes, 1 heure, comment choisir ? Comment limiter ? En définitive, laisser à l'O.R.T.F. la décision, c'est se référer au seul critère du besoin d'argent.

Il appartiendrait au Parlement de fixer les modalités essentielles car, en définitive, elles sont essentielles.

Se plaçant du point de vue des intérêts économiques, votre commission estime que si, par hypothèse, on devait attendre de la publicité entendue comme stimulant, un véritable progrès d'ensemble, les modalités doivent être conçues pour permettre des adaptations lentes, éviter une perturbation trop grande des petites et moyennes entreprises et, enfin, donner aux meilleures de celles-ci des chances réelles d'accéder aux normes nationales, puis européennes.

# TROISIEME PARTIE

## Organisation et financement.

---

### CHAPITRE PREMIER

#### L'ORGANISATION GENERALE

---

#### SOMMAIRE

---

	Pages.
SECTION I. — <b>Analyse de la situation actuelle.</b> .....	258
SECTION II. — <b>Les solutions plus libérales auxquelles on aurait pu se référer.</b> .....	263
I. — La France .....	263
II. — Les pays étrangers.....	265
SECTION III. — <b>Suggestions et recommandations.</b> .....	266
I. — Autonomie .....	267
1° La tutelle .....	267
2° Le Conseil d'administration .....	270
3° Le Conseil supérieur de l'information .....	277
II. — Collégialité .....	278
III. — Unité de gestion .....	282
IV. — Autonomie et unité de gestion : le problème de la décentralisation régionale .....	285
SECTION IV. — <b>Les personnes qui assurent le fonctionnement de l'Office et concourent à la production des programmes.</b> .....	289
I. — Le personnel .....	289
II. — Producteurs et réalisateurs .....	291

SECTION I. — ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE  
L'O. R. T. F. EST-IL UN ETABLISSEMENT PUBLIC  
AU PLEIN SENS DU TERME ?

Le statut de 1964 a eu pour objet, ainsi qu'il a été vu précédemment, de faire de la Radiodiffusion-Télévision nationale un office, c'est-à-dire — encore que ce terme d'office n'ait qu'une signification juridique très imprécise — un établissement public à caractère industriel et commercial.

Dans la conception classique, un établissement public est un organisme doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, gérant un service public et pouvant, au moins dans certains cas, utiliser des prérogatives de puissance publique.

Ces deux dernières caractéristiques ont connu, depuis les nationalisations qui ont suivi la Libération, des exceptions notables : la Régie Renault, par exemple, ne gère pas un service public, et, sauf en ce qui concerne la nomination de ses dirigeants, se comporte en tous points comme une entreprise purement privée. Il n'est, au demeurant, pas contestable que l'O. R. T. F. gère un service public et utilise, pour ce faire, des prérogatives de puissance publique, dont les principales sont le monopole d'émission et le droit de percevoir la redevance.

*En revanche, la personnalité morale et l'autonomie financière de l'O. R. T. F. paraissent plus apparentes que réelles.*

Procédé de décentralisation, la personnalité morale se traduit, en principe, par une certaine indépendance de l'établissement public. Alors que les services non dotés de cette personnalité morale dépendent entièrement du Gouvernement au pouvoir hiérarchique duquel ils sont soumis, les établissements publics, au contraire, ne lui sont subordonnés que par le biais de la tutelle.

A la différence du pouvoir hiérarchique, qui est inconditionné, la tutelle s'exerce dans un cadre limité ; on peut distinguer la tutelle sur les actes et la tutelle sur les personnes. Sur les actes, la forme la plus libérale de la tutelle est le contrôle de la régu-

larité juridique de ceux-ci, qui se concrétise sous la forme d'un droit d'opposition donné à l'autorité investie du pouvoir de tutelle pour ceux de ces actes qui paraîtraient entachés d'illégalité. La tutelle sur les actes peut revêtir une forme plus autoritaire et comporter, au moins dans certains cas, un contrôle de l'opportunité des décisions prises, soit sous la forme d'un pouvoir d'opposition à ces décisions, soit même par l'obligation d'un accord préalable pour que ces décisions deviennent exécutoires ; enfin, si l'établissement décentralisé néglige de prendre certaines décisions particulièrement nécessaires, l'autorité de tutelle peut les prendre à sa place.

La tutelle s'exerçant sur l'O. R. T. F. résulte de l'article 2 du statut de 1964, aux termes duquel l'Office « est placé sous la tutelle du Ministre chargé de l'Information, qui s'assure du respect du monopole d'émission, veille à l'observation des obligations générales découlant du caractère de service public de l'Office, approuve conjointement avec le Ministre des Finances et des Affaires économiques le budget de l'Office et contrôle l'utilisation que celui-ci fait de ses ressources ».

La première de ces attributions, relative au respect du monopole d'émission, n'affecte pas directement l'O. R. T. F., mais, au contraire, ceux qui tenteraient de porter atteinte au monopole dont il est investi.

Les trois autres, au contraire, concernent directement l'Office. La plus apparente est le *contrôle financier*, dont les modalités d'exercice ont fait l'objet d'un arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances en date du 31 juillet 1964, aux termes duquel le contrôleur d'Etat auprès de l'O. R. T. F. entre avec voix consultative aux séances du conseil d'administration et de tous conseils, comités ou commissions, dispose d'un droit de communication sur pièces et sur place, doit obtenir communication périodique de divers documents, et se voit soumettre les projets de budget et de comptes de l'Office.

Sont en outre soumis à son visa préalable :

- les décisions de répartition de crédits ;
- les actes de portée générale intéressant le recrutement, la promotion, la rémunération, les indemnités et remboursements de frais et les conditions de travail des personnels permanents ou engagés pour une durée supérieure à quatre mois ;

— les décisions particulières portant sur le recrutement, la promotion de niveau et la promotion en position exceptionnelle des mêmes personnels ;

— les actes d'engagement afférents aux opérations en capital.

Ce contrôle financier, dont on ne saurait contester le principe, même si l'on juge souhaitable de le limiter aux actes les plus importants, n'est cependant qu'un des aspects de l'étroite sujétion dans laquelle se trouve l'Office par rapport au Gouvernement.

Sans doute le *conseil d'administration* est-il doté de certains pouvoirs : mais ceux-ci ne peuvent s'exercer, en fait, que dans la mesure où il agit dans le sens souhaité par le Gouvernement.

C'est ainsi que, bien que le conseil d'administration, aux termes de l'article 4 du statut de 1964 « délibère son budget et en contrôle l'exécution », le budget est, selon l'article 2 dudit statut, approuvé conjointement par le Ministre de l'Information et le Ministre de l'Economie et des Finances, et il résulte des déclarations faites à la commission que la « délibération » du conseil d'administration n'est en fait qu'un simple avis, le budget étant arrêté par les autorités de tutelle. De même, le contrôle de l'exécution incombant au conseil d'administration paraît bien illusoire à côté du contrôle financier *a priori* que nous venons d'examiner.

Sur le plan de la *politique générale de l'Office*, le problème se pose dans des termes analogues : le conseil d'administration, d'après l'article 4, « définit les règles générales de l'action de l'établissement... Il s'assure de la qualité et de la moralité des programmes. Il veille à l'objectivité et à l'exactitude des informations diffusées par l'Office. Il vérifie que les principales tendances de pensée et les grands courants d'opinion peuvent s'exprimer par l'intermédiaire de l'Office ».

Mais aucun moyen ne lui est donné en vue de l'exercice effectif de ces attributions, qui ne font d'ailleurs que reprendre sous une forme plus détaillée le contenu de l'une des prérogatives de l'autorité de tutelle : veiller à l'observation des obligations générales découlant du caractère de service public de l'Office.

Le Gouvernement, en revanche, est parfaitement armé pour imposer son point de vue. En effet, à la tutelle sur les actes s'ajoutent des *possibilités d'action sur les personnes* à l'occasion



desquelles on hésite à employer le mot de tutelle, tant elles s'apparentent à un pouvoir hiérarchique. Le directeur général et le directeur général adjoint sont, en effet, nommés par décret en Conseil des Ministres, et peuvent être révoqués dans les mêmes conditions.

Quant au conseil d'administration, malgré son absence de pouvoirs effectifs, il est, lui aussi, étroitement soumis au pouvoir exécutif qui y est représenté par la moitié de ses membres, nommés par décret en Conseil des Ministres et révocables à tout moment. Quant aux autres membres, quatre sont également nommés discrétionnairement par l'Etat, en tant que « personnalités hautement qualifiées ». Les quatre derniers, enfin, sont également nommés par l'Etat, mais sur présentation des organisations les plus représentatives des auditeurs et téléspectateurs (un membre), de la presse écrite (un membre) et du personnel de l'Office (deux membres).

Aux termes de l'article 2 du décret n° 64-736 du 22 juillet 1964 pris pour l'application du statut de l'Office « il est mis fin de plein droit au mandat de tout membre qui perd la qualité en raison de laquelle il a été désigné ». Il semble donc en résulter que les membres représentant la presse écrite, les auditeurs et téléspectateurs et le personnel perdent la qualité de membre du conseil s'ils sont désavoués par ceux qui les ont présentés. En revanche, il ne semble pas pouvoir être mis fin au mandat des « personnalités hautement qualifiées », les qualités qui ont conduit les pouvoirs publics à les désigner étant inhérentes à leur personnalité, et, de ce fait, permanentes.

*Mais, même si, fortes de cette inamovibilité de fait pendant les trois ans de leur mandat, ces quatre personnes se joignent aux représentants des auditeurs et téléspectateurs, de la presse et du personnel de l'Office pour aller à l'encontre des volontés du Gouvernement, elles ne pourraient pas pour autant obtenir un quelconque résultat.*

En effet, aux termes de l'article 5 du décret susvisé, la présence de neuf membres est nécessaire à la validité des délibérations, et, par conséquent, il suffit au Gouvernement d'intimer l'ordre de ne plus siéger à ses représentants, au besoin en révoquant les récalcitrants, pour paralyser le système.

Une dernière apparence de limitation à l'omnipotence gouvernementale figure dans le statut de 1964 et concerne le *contrôle parlementaire* : c'est l'article 8, aux termes duquel :

« Le Ministre chargé de l'information est tenu de réunir auprès de lui, au moins une fois par trimestre, une représentation du Parlement comprenant, outre les rapporteurs généraux des commissions des finances des deux Assemblées, quatre députés et deux sénateurs parmi lesquels figurera au moins un représentant de chacune des commissions chargées des affaires culturelles à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Ces parlementaires exercent leur mission dans les conditions prévues à l'article 164, paragraphe IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. »

M. Marcel Pellenc, rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, a parfaitement défini le 28 novembre 1967 (*J. O. Débats, Sénat, séance du 28 novembre 1967*) la portée exacte de cette disposition : « sincèrement », a-t-il déclaré. « j'ai voulu faire une expérience loyale car je me prête volontiers avec beaucoup d'esprit compréhensif à toutes les expériences que désire effectuer le Gouvernement. J'ai assisté à toutes les réunions de la délégation parlementaire que le Ministre convoque quand il estime devoir la convoquer.

« Certes, je dois dire que ce sont des réunions parfaitement agréables et je rends hommage à la courtoisie des Ministres en présence desquels je me suis trouvé, à la courtoisie aussi du Président du conseil d'administration, M. Wladimir d'Ormesson, et des collaborateurs qui l'accompagnent. Mais c'est le Ministre qui est maître de la périodicité de ces réunions et il ne respecte même pas la trimestrialité prévue dans la loi. En outre, c'est lui qui établit l'ordre du jour de ces réunions, qui sont parfaitement académiques, courtoises et plaisantes généralement. Mais cela, Monsieur le Secrétaire d'Etat, c'est un paravent pour le pouvoir, c'est un alibi et l'on ne peut pas dire que le Parlement est informé. »

## SECTION II. — LES SOLUTIONS PLUS LIBERALES AUXQUELLES ON AURAIT PU SE REFERER

### I. — FRANCE

Etait-il impossible, dans le cadre du système juridique français actuel, de trouver des solutions plus libérales ? Certainement pas.

La plupart des établissements publics résultant des nationalisations de 1946 connaissent des *conseils d'administration tripartites* où sont représentés à égalité l'Etat, les usagers et le personnel. Les *présidents et directeurs généraux* (ces deux fonctions étant tantôt distinctes, tantôt assurées par la même personne) sont nommés par décret, mais sur proposition du conseil d'administration de l'organisme concerné.

Les membres des conseils d'administration, même ceux nommés par l'Etat, sont désignés pour une certaine durée et rien n'est prévu pour leur révocation, ce qui assure leur indépendance.

Même lorsqu'une telle révocation est possible elle est généralement subordonnée à des conditions très strictes. C'est ainsi que, dans le statut de la S. N. C. F., les administrateurs nommés par l'Etat sont pris au sein des catégories de fonctionnaires spécialement désignées (maîtres des requêtes au Conseil d'Etat, inspecteurs des finances, ingénieurs en chef des ponts et chaussées, etc.) et il ne peut être mis fin à leur mandat que s'ils quittent l'administration, n'assistent pas aux deux tiers des séances au cours d'une période de six mois, ou, enfin, lorsqu'ils ont, par une faute, compromis de façon grave les intérêts de l'Etat : encore faut-il noter que, dans ce dernier cas, une telle mesure ne peut être prise qu'après avis d'une commission de quatre membres choisie au sein de la catégorie de fonctionnaires à laquelle appartient l'intéressé, et d'un grade et d'une ancienneté au moins égaux.

Les membres du conseil d'administration de l'O. R. T. F. représentant l'Etat étant, dans leur quasi-totalité, de hauts fonctionnaires, il eût été facile d'adopter pour eux des dispositions analogues.

Il existe, enfin, en matière d'information un organisme doté d'une autonomie infiniment plus grande que celle de l'O. R. T. F. : l'*Agence France-Presse*. Celle-ci est administrée par un conseil d'administration composé de huit représentants des directeurs d'entreprises de presse, désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives, deux représentants de l'O. R. T. F., trois représentants des services publics usagers de l'agence et deux représentants du personnel élus l'un par les journalistes de l'agence, l'autre par les autres agents de celle-ci.

C'est ce conseil d'administration qui élit son président directeur général.

La tutelle est exercée, en matière de respect des obligations de l'agence, par un *conseil supérieur* composé d'un membre du Conseil d'Etat élu par l'assemblée générale de ce conseil, un magistrat de la Cour de Cassation élu par l'assemblée générale de ladite Cour, deux représentants des directeurs d'entreprise de presse, élus par leurs organisations professionnelles, un journaliste désigné par les organisations professionnelles, un représentant de l'O. R. T. F. et deux personnalités élues par les autres membres du Conseil supérieur.

*En matière financière, la tutelle est assurée par une commission composée de deux membres de la Cour des Comptes, et d'un expert désigné par le Ministre des Finances. Cette commission n'exerce aucun contrôle a priori : elle peut seulement adresser des observations au président directeur général ou au conseil d'administration. Si le budget n'est pas équilibré, elle peut le renvoyer pour une nouvelle délibération au conseil d'administration, et, si l'équilibre financier n'est pas assuré, demander au président du tribunal de commerce la nomination d'un administrateur provisoire.*

Tant en matière de tutelle sur les personnes qu'en matière de tutelle sur les actes, le droit positif français ne manque donc pas de procédés assurant aux établissements publics une autonomie effective, tout en permettant au pouvoir central d'en contrôler l'équilibre financier et de vérifier l'accomplissement de la mission de service public qui leur est impartie.

## II. — PAYS ETRANGERS

Dans les pays étrangers, l'indépendance et l'objectivité de la radiodiffusion et de la télévision ont été trouvées grâce à différents procédés conformes au génie propre de chacun des peuples qui les ont élaborés et donc, sans doute, intransposables tels quels en France ; il semble néanmoins possible d'en tirer des enseignements.

*Aux Pays-Bas*, la gestion des ondes et antennes est confiée à des associations privées représentant les grandes tendances religieuses et politiques de la société néerlandaise. *Aux Etats-Unis*, le pluralisme est à base commerciale, en *République fédérale allemande*, il est fondé sur la décentralisation et l'autonomie des établissements de radiodiffusion et de télévision, l'information étant, comme les autres questions d'ordre culturel, du domaine de chaque « land ». D'une manière générale, la pluralité est une garantie sinon de neutralité, du moins de liberté d'expression, d'accès du plus grand nombre de citoyens aux moyens audio-visuels.

*En Grande-Bretagne*, où il existe deux réseaux, la British Broadcasting Corporation à caractère public et l'Independent Television Authority, chaîne commerciale à ressources publicitaires, l'indépendance de la radiodiffusion et de la télévision résulte des mœurs, des institutions, et de la haute autorité morale des gouverneurs de la B.B.C. Il est intéressant de noter, au surplus, que la nomination de ceux-ci tient compte des particularismes régionaux et il y a toujours parmi eux un Ecossois, un Gallois et un Irlandais du Nord. *En Italie* enfin, où existe, comme en France, un monopole strict, un système de concession à une société privée mais à capitaux en majorité d'origine étatique assure un équilibre subtil d'où résulte, en définitive, une indépendance plus grande qu'en France : il convient de signaler, au surplus, l'existence d'une commission parlementaire élue pour moitié par la Chambre des Députés et par moitié par le Sénat à la représentation proportionnelle et qui contrôle l'objectivité des informations politiques.

### SECTION III. — SUGGESTIONS ET RECOMMANDATIONS

On ne peut démontrer des insuffisances qu'en montrant en quoi et comment des améliorations sont possibles. Aussi présentons-nous ici un certain nombre de suggestions et de propositions qui permettraient peut-être à l'O. R. T. F. de répondre aux deux exigences que la commission a posées pour lui : autonomie et ouverture à toutes les formes de pensée politique ou artistique, à toutes les sources d'information, de culture, d'éducation et de distraction.

L'ouverture de l'O. R. T. F. aux différentes tendances de pensée et aux grands courants d'opinion, un accès aisé à ses antennes des différentes écoles d'art, des différentes familles culturelles, ne peuvent être assurés que par une administration dans laquelle les décisions importantes, concernant d'abord la politique générale de l'Office et plus précisément les programmes, sont prises par des commissions, des groupes de personnalités indépendants des structures mêmes de l'administration et reflétant, par leur origine, la diversité des tendances.

L'une des questions fondamentales qui se posent à propos de l'organisation de l'O. R. T. F. peut donc, semble-t-il, se formuler de la façon suivante : comment, par quel mécanisme, organiser, au sein de l'O. R. T. F., l'expression spontanée de toutes les tendances philosophiques, religieuses, politiques, artistiques ?

Liée à celle-ci, la deuxième question fondamentale, sur ce sujet, est la suivante : comment doit être conçu un organisme aussi singulier qu'un office dont l'activité concerne essentiellement les œuvres de l'esprit et la communication de masse pour qu'en soit assuré le bon fonctionnement dans le respect de la liberté d'esprit ; autrement dit, comment peut-on garantir l'efficacité et l'économie de la gestion d'un tel organisme ?

Les idées essentielles auxquelles s'est attachée la commission sont les suivantes :

- I. — Autonomie.
- II. — Collégialité.
- III. — Unité de gestion.
- IV. — Efficacité et économie.

## I. — AUTONOMIE

Les pages qui précèdent et ce qui a été dit sur les travaux parlementaires de 1964 montrent à l'évidence que l'autonomie de l'Office est illusoire et qu'il eût été possible, en se référant soit au droit français, soit à des législations étrangères, de donner à l'idée d'autonomie beaucoup plus de consistance.

L'autonomie, comme on le sait, se définit d'abord par la limitation du pouvoir du Gouvernement sur l'Office. Il s'agit, maintenant, à propos de la tutelle, de substituer la réalité à l'apparence. Il convient de rechercher la forme de tutelle qui donne à l'O.R.T.F. la plus grande autonomie réelle, tout en ne supprimant pas les contrôles indispensables en raison même du caractère de service public des missions accomplies.

Il semble donc qu'il faille modifier le statut actuel sur trois points fondamentaux :

### 1° LA TUTELLE

En premier lieu, il convient que la représentation du pouvoir exécutif, au sein du conseil d'administration, soit minoritaire, que la révocation des membres représentant l'Etat, et nommés par le Gouvernement, soit soumise à des conditions strictes et, enfin, que le directeur général ne dépende pas seulement, pour sa nomination et pour sa révocation, du bon plaisir du Gouvernement. Ces différentes mesures tendent à limiter les possibilités d'action du pouvoir exécutif sur les personnes. Rappelons ici que la Commission sénatoriale des Affaires culturelles avait proposé, lors du vote de la loi du 27 juin 1964, l'amendement suivant : « Le conseil d'administration se compose de 7 membres, représentant l'Etat, et de 14 membres désignés par le Parlement, les auditeurs et téléspectateurs, la presse écrite, les associations d'auteurs et d'artistes, l'Union nationale des associations familiales et le personnel de l'Office ».

On pourrait espérer qu'un conseil d'administration ainsi composé aurait à l'égard du pouvoir une indépendance beaucoup plus grande, surtout si l'on prévoyait qu'il resterait en fonction trois ans, sauf révocation motivée de tous ses membres en même temps.

Il faudrait, bien entendu, si les représentants de l'Etat désignés par le Gouvernement devaient rester révocables *ad nutum*, supprimer les dispositions de l'article 5 du décret n° 64-736 du 22 juillet 1964, ou du moins les modifier de façon que le Gouvernement ne puisse, en révoquant les récalcitrants, paralyser le système.

Le deuxième point fondamental concerne la désignation de l'autorité de tutelle. Tout établissement public du droit français doit être rattaché à un ministère de tutelle. La loi du 27 juin 1964 attribuait cette tutelle au Ministère de l'Information ; la Commission estime qu'il doit y avoir, sur ce point, un changement significatif : le ministère de tutelle doit être celui des Affaires culturelles, pour de nombreuses et fortes raisons :

Tout d'abord, des raisons de fond. Le Ministre de l'Information est chargé très légitimement de la « défense et illustration » de la politique du Gouvernement. Cette mission est à l'opposé de celle d'information exacte et impartiale, telle qu'elle est définie par le statut de 1964 et telle qu'elle ne manquerait pas de l'être dans un statut réformé.

Comment le Ministère de l'Information, qui est chargé de faire connaître, expliquer et justifier la politique du Gouvernement c'est-à-dire en fait mener la propagande du pouvoir — sans donner à ce terme un import péjoratif —, comment pourrait-il être le tuteur d'un organisme créé pour donner des informations impartiales, dont un certain nombre peuvent contredire l'argumentation gouvernementale ou atténuer les effets de cette propagande ?

Cette contradiction est une des sources principales du malaise que chacun ressent en regardant ou écoutant les informations de l'O. R. T. F. Le Ministre de l'Information de l'époque se plaignait, en 1964, que chacun assimile R. T. F. et Gouvernement. Rien n'a changé depuis et l'une des raisons en est le rattachement au Ministère de l'Information.

Une seconde raison, non moins importante, se découvre à l'analyse des émissions. Une information impartiale et de qualité est assurément d'ordre culturel. D'ailleurs, l'analyse d'ensemble des programmes actuellement présentés au public, fait ressortir que les émissions sont, pour leur grande majorité, d'ordre culturel, ce mot étant pris dans le sens large. Or, pour autant que l'on souhaite sincèrement une autonomie réelle de l'Office, on ne peut s'empêcher



de considérer comme incohérente toute politique d'action culturelle qui négligerait d'utiliser la Radiodiffusion et Télévision, politique qui est actuellement placée sous la responsabilité du Ministère des Affaires culturelles.

Le problème du transfert de la tutelle de l'O. R. T. F. au Ministère des Affaires culturelles pose celui des rapports entre la culture artistique de haute qualité, réservée à des publics restreints (théâtres subventionnés, musées), et la culture populaire. Ce problème, que nous avons déjà évoqué en parlant de la mission culturelle de l'Office, ne sera jamais parfaitement résolu. Il existera toujours, heureusement pensent les uns, malheureusement disent les autres, une différence entre les œuvres d'art d'accès facile et celles pour la compréhension desquelles une longue préparation est nécessaire. Néanmoins, le Ministère des Affaires culturelles a déjà pu apporter des solutions partielles à cette question délicate et importante pour le développement du pays. Dans cette ligne s'inscrivent la création du T. N. P., celle des maisons de la culture et toute la politique de décentralisation dramatique dont votre commission tient à ce sujet, à reconnaître la valeur. Mais il paraît certain que ce qu'on est convenu d'appeler l'action culturelle ne trouvera de moyen à la mesure de ses ambitions que lorsque le plus puissant des moyens de communication de masse sera utilisé. Il faut donc, sans mettre en cause l'autonomie de l'O. R. T. F. que la collaboration de cet Office avec le Ministère des Affaires culturelles soit très étroite pour que réussisse une action culturelle dont l'ambition est de permettre à tous les groupes de la population d'apprécier les œuvres de haute qualité et de se créer une culture propre.

C'est dans cet esprit que votre commission demande instamment que la tutelle de l'O. R. T. F. soit attribuée au Ministère des Affaires culturelles.

D'autres raisons militent dans le même sens, en particulier le rattachement du cinéma au Ministère des Affaires culturelles : il est inconcevable que cinéma et télévision relèvent de deux ministères différents, et ceci d'autant plus qu'une collaboration étroite devrait s'instituer entre l'un et l'autre. Comment peut-on envisager de trouver des solutions à ce problème délicat si les recherches ne se déroulent sous l'égide d'un même ministère ?

Enfin, des raisons techniques se présentent à l'esprit. Le Ministère des Affaires culturelles est responsable des théâtres

subventionnés, des maisons de la culture, qui disposent de personnels de haute qualité et de moyens techniques considérables. Il paraît évident que la tutelle du Ministère des Affaires culturelles permettrait une utilisation plus rationnelle du personnel et des moyens techniques qui, d'une façon ou d'une autre, sont financés en définitive par des ressources publiques.

En demandant, comme l'avait déjà fait la Commission des Affaires culturelles en 1964 — mais à cette époque sous la forme d'une cotutelle — le rattachement de l'O. R. T. F. au Ministère des Affaires culturelles sans que pour autant son autonomie soit limitée au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer le service public, la commission espère contribuer à l'amélioration de la qualité des émissions et à la réduction de leur coût.

Le troisième point fondamental est la revision des modalités du contrôle financier ; cette question a déjà été longuement évoquée. Nous dirons ici que la commission est hostile à toute modalité de contrôle qui ne serait pas de droit commun pour les établissements publics. Par conséquent, un certain nombre de contrôles *a priori* devraient être supprimés.

## 2" LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Deux questions fondamentales se posent à propos du conseil d'administration : quelle doit être sa composition et que devraient être ses pouvoirs ?

De la composition dépend le degré d'autonomie réelle de l'Office et, par conséquent, la solution donnée au problème de la tutelle. En outre, c'est en particulier en modifiant la composition actuelle du conseil d'administration que l'on peut ouvrir l'O. R. T. F., mieux qu'il ne l'est actuellement, aux sources extérieures d'information, d'éducation, de culture et de distraction, c'est-à-dire donner à l'idée d'autonomie sa pleine efficacité.

Les pouvoirs donnés au conseil d'administration, leur définition et leur étendue déterminent aussi, pour une large part, le degré d'autonomie réelle de l'Office.

Les suggestions qui sont présentées ici sont donc inspirées du souci de donner à l'Office toute l'autonomie qui est compatible avec les missions de service public qui lui sont confiées par la loi.

a) Composition du conseil d'administration.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 27 juin 1964, « le conseil d'administration se compose de 14 à 28 membres, dont une moitié représente l'Etat et dont l'autre moitié est constituée par des représentants d'auditeurs et téléspectateurs, de la presse écrite et du personnel de l'Office ainsi que des personnalités hautement qualifiées ». Ce texte limite donc assez étroitement les catégories de personnes, les groupes représentés au sein du conseil d'administration.

En second lieu — à deux exceptions près — tous les membres représentant l'Etat et toutes les « personnalités hautement qualifiées » sont soit fonctionnaires ou anciens fonctionnaires, soit magistrats. Le pouvoir est directement représenté par deux directeurs de cabinet, ceux du Premier Ministre et du Ministre de l'Information, et par un conseiller technique du Premier Ministre. Outre le Conseil d'Etat, Diplomatie, Cour de cassation, Bibliothèques de France, Affaires culturelles, Inspection générale des Finances sont présent ! Quel aréopage ! Mais sagesse ou vitalité ? Si l'Université est présente — un seul membre du conseil sur seize — c'est en la personne du représentant des auditeurs et des téléspectateurs, non de l'Etat !

Liens très directs avec le Gouvernement, majorité absolue des membres fonctionnaires ou anciens fonctionnaires — 11 sur 16 — majorité absolue de la représentation du pouvoir exécutif si l'on tient compte de la possibilité que le Gouvernement a de nommer sans aucune condition les « personnalités hautement qualifiées », ouverture très limitée sur l'extérieur, telles sont, en définitive, les caractéristiques du conseil d'administration actuel. Nous en ajouterons une autre qui ne met pas davantage en cause la valeur personnelle des intéressés, pour nombre d'entre eux considérable, mais qui laisse s'insinuer quelque doute sur les possibilités de faire par la radiodiffusion et la télévision une véritable action culturelle capable d'atteindre les jeunes générations : l'âge moyen est voisin de 60 ans. Il serait discourtois d'insister mais si radiodiffusion et télévision veulent trouver dans certains domaines plus de dynamisme, si elles veulent s'adapter à une évolution souvent très difficile à comprendre pour des esprits déjà très formés, si l'on veut aussi que la jeunesse comprenne tout ce qu'elle peut tirer de la radiodiffusion et de la télévision, cet aspect des choses ne devrait pas être négligé.

Que pourrait-on prévoir pour améliorer la composition du conseil d'administration en fonction des idées qui ont été développées jusqu'ici dans ce rapport ?

Deux conceptions, en dehors de celle qui a inspiré le statut de 1964, peuvent être envisagées. Une conception large et une conception moins extensive. Dans la conception large, le conseil d'administration comprendrait des représentants des différentes catégories socio-professionnelles ou culturelles qui composent la nation française. On pourrait s'inspirer de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social et qui définit, dans son article 7, les différents groupes sociaux représentés dans ce Conseil.

Cette conception aurait l'avantage de faire du conseil d'administration le reflet de la Nation. La difficulté majeure vient de ce qu'il est très difficile à un conseil d'administration trop nombreux d'exercer réellement ses pouvoirs. En outre, l'hétérogénéité trop grande de ce conseil ne lui permettrait sans doute pas, sans grande difficulté, d'élaborer une doctrine. La seconde conception tendrait, d'une part, à augmenter le nombre des représentants de certains catégories déjà visées par la loi et à prévoir d'autre part la représentation de nouvelles catégories *directement* intéressées par le bon fonctionnement de l'O. R. T. F. C'est entre ces deux conceptions qu'il faut bâtir un conseil très ouvert mais non trop nombreux. La loi du 27 juin 1964 prévoyait la représentation des auditeurs et téléspectateurs (1 membre), de la presse (2 membres) et du personnel (2 membres). La représentation des auditeurs et téléspectateurs est insuffisante. Elle ne permet pas aux différents publics de se faire entendre et, par conséquent, au conseil d'être le reflet de la diversité française. Il y aurait donc lieu de prévoir sur ce point une amélioration. La presse qui, prise dans son ensemble, a en fait la charge d'un service public, l'information, devrait avoir une représentation numérique plus forte. Selon les principes posés par la Commission, l'Office devrait avoir davantage recours aux journaux comme source d'information et leur donner un accès plus libre aux antennes. Le personnel est actuellement représenté par un chef de département à la Direction de l'Administration générale de l'Office et par un technicien d'exploitation. On peut s'étonner d'une si faible représentation. En tout état de cause, il nous semble qu'un journaliste, désigné par ses pairs, devrait siéger au conseil.

En dehors des trois catégories visées par la loi de 1964, on pourrait envisager la représentation d'autres catégories directement intéressées par le fonctionnement de l'O. R. T. F. Nous mentionnerons d'abord les « producteurs » et les « réalisateurs » qui concourent à l'élaboration des émissions. Le problème posé par ceux-là est un peu particulier, mais votre Commission estime que, dans la mesure où l'Office accepte la collaboration de producteurs, il convient de leur donner la possibilité de faire entendre leur voix au conseil d'administration. Bien entendu, les réalisateurs y siègeraient aussi.

A l'extérieur de l'Office, auteurs et artistes ont un intérêt très direct à ce que la liberté d'expression artistique soit assurée et qu'ils puissent contribuer dans de justes conditions au bon fonctionnement de l'Office. Il serait donc souhaitable qu'ils soient aussi représentés. Enfin, nous avons signalé que l'Université n'était pas représentée en tant que telle. Or, ce fut un des thèmes de ce rapport : il n'y a pas de culture sans formation de l'esprit ; une information pléthorique, des émissions culturelles mal liées entre elles peuvent créer un état de malaise intellectuel et, en définitive, abaisser le niveau culturel du pays.

Si donc l'Université doit être très largement représentée dans les comités de programmes, il est nécessaire qu'elle le soit aussi au conseil d'administration. Et comme il est souhaitable que l'O. R. T. F. tienne compte des désirs et des besoins de la jeunesse, en même temps que des exigences supérieures de l'enseignement, professeurs et étudiants devraient être également représentés.

On pourrait songer, sans doute, à assurer la représentation d'autres groupes sociaux ou professionnels. L'important est de définir un critère : un intérêt direct au bon accomplissement des missions de l'O. R. T. F.

Sur le problème de la représentation de l'Etat, il serait normal que les ministères chargés de responsabilités directes dans les domaines où l'O. R. T. F. a vu définir ses missions soient représentés : Ministère des Affaires culturelles, Ministère de l'Education nationale, Ministère de l'Information, Ministère des Affaires étrangères. Comme d'autres ministères sont intéressés à des degrés divers au bon fonctionnement de l'O. R. T. F., tels ceux des Départements et Territoires d'Outre-Mer ou des Affaires sociales, le Premier Ministre pourrait avoir un représentant qui assurerait

une certaine coordination des demandes à présenter au conseil et venant de différents ministères.

La dernière catégorie de membres du conseil est constituée par les « personnalités hautement qualifiées ».

Aucune précision n'est actuellement donnée sur les milieux dans lesquels ces personnalités doivent être choisies. Selon nous des indications devraient être données dans la loi. Dans notre esprit et pour appliquer les principes d'autonomie et d'ouverture de l'O. R. T. F. aux ressources diverses du corps social, ces « personnalités hautement qualifiées » devraient être nommées les unes par le conseil d'administration, les autres par le Conseil économique dans des groupes socio-économiques déterminés.

Le conseil d'administration désignerait quatre personnes parmi celles qui sont spécialement compétentes dans des domaines déterminés : théâtre, cinéma, critique d'art, technique de la gestion des entreprises, organisations de jeunesse, culture populaire.

Le Conseil économique les choisirait parmi les personnes responsables d'associations familiales, de syndicats patronaux, « cadres » et ouvriers.

Le conseil pourrait donc être composé :

a) De membres représentant :

- l'Etat et nommés pour partie par le Gouvernement, et pour partie par le Parlement ;
- l'Université (un professeur, un étudiant) ;
- la presse (un directeur, un journaliste) ;
- les auditeurs et téléspectateurs ;
- le personnel de l'O. R. T. F. (dont un journaliste) ;
- les réalisateurs ;
- les producteurs ;
- les auteurs ;
- les artistes ;

b) De personnalités désignées par le conseil d'administration et qualifiées dans les domaines du théâtre, du cinéma, de la critique d'art, de la culture populaire, de la technique de la gestion des entreprises ;

c) De personnalités désignées par le Conseil économique parmi les représentants des associations familiales, des syndicats patronaux, « cadres » et ouvriers, par les organisations les plus représentatives, soit désignés par un vote de personnes appartenant aux

catégories représentées. Certes, il peut y avoir des difficultés : les intéressés peuvent n'être pas groupés en associations ou l'organisation d'une élection par le groupe tout entier, aux contours quelquefois indéfinissables, peut être malaisée.

Cependant, les libertés d'expression et d'information sont à ce prix. Il faut, si l'on veut que ces mots aient un sens, que les groupes intéressés au bon fonctionnement de l'O. R. T. F. s'organisent en associations ou que, dans la mesure où la chose est vraiment impossible, des élections soient prévues de façon que tous ceux qui le désirent puissent participer réellement à la gestion de l'O. R. T. F.

#### b) Pouvoirs.

Les pouvoirs du conseil d'administration sont définis par la loi du 27 juin 1964 dans son article 4 : « Le conseil d'administration définit les lignes générales de l'action de l'établissement ; il délibère son budget et en contrôle l'exécution ; il s'assure de la qualité et de la moralité des programmes ; il veille à l'objectivité et à l'exactitude des informations diffusées par l'office ; il vérifie que les principales tendances de pensée et les grands courants d'opinion peuvent s'exprimer par l'intermédiaire de l'office ».

Il est clair, nous l'avons montré dans ce rapport, que le conseil d'administration ne dispose pas en fait de l'autorité réelle. D'une part, la définition de ses responsabilités reste trop vague. D'autre part, les véritables pouvoirs sont entre les mains du directeur général, du Ministre de l'Information et du Ministre des Finances.

Pour ne citer qu'un exemple, la « délibération » du budget est tout à fait théorique puisque ce budget est préparé par le directeur général et approuvé par le Ministre de l'Information et le Ministre des Finances. Les auditions auxquelles nous avons procédé nous ont confirmés dans la conviction intime que les textes avaient confiné le conseil d'administration dans le rôle digne, mais effacé, de Comité de Sages.

Nous aurions aimé savoir si le conseil d'administration avait cherché à utiliser les virtualités que la loi de 1964 contenait à cet égard et, pour cela, notre commission a demandé à M. Vladimir d'Ormesson communication des délibérations du conseil. La réponse négative du président, outre qu'elle ne contribuait pas à faciliter l'exercice de notre mission de contrôle, peut laisser penser que cette conviction est parfaitement fondée.

En fait, il y a deux administrations parallèles, dont la différence de puissance est évidente : celle dont le directeur général est le chef, se ramifiant en directions et services, l'autre n'ayant pratiquement aucune prise sur ces directions et ces services. Le directeur général nommant et révoquant comme bon lui semble les directeurs, les sous-directeurs et tous les employés de l'Office, n'étant en outre pas responsable devant le conseil, ne doit qu'à son bon vouloir, de se laisser guider selon les « lignes générales » définies par le conseil d'administration.

Dispositions particulièrement frappantes : les deux sous-directeurs chargés de l'information dépendent, par l'intermédiaire des directeurs de la télévision et de la radiodiffusion, du directeur général, lequel est nommé par décret et dépend donc du Ministre de l'Information.

Il convient donc de définir, d'une façon très précise, le détenteur de l'autorité au sein de l'Office, en prévoyant que le conseil d'administration exerce en fait la plénitude du pouvoir, c'est-à-dire que l'Office est placé sous son autorité, le directeur général étant soit nommé directement par lui, soit nommé sur sa proposition par décret en Conseil des Ministres.

En raison du rôle particulier que doit jouer le conseil en matière d'information, il serait sans doute nécessaire que les sous-directeurs chargés de l'information soient nommés par le directeur général avec l'accord du conseil. Si l'on allait plus avant et décidait que le directeur général, responsable devant le conseil d'administration, devait être nommé par lui, il ne serait alors pas nécessaire de prévoir pour les responsables de l'information un traitement différent de celui des autres responsables. Ils seraient, dans ce cas, nommés par le directeur général sans que celui-ci soit obligé de recueillir l'accord du conseil.

Donner au conseil la plénitude de l'autorité, c'est définir avec précision ses pouvoirs. De l'avis de votre commission, il faudrait que le conseil puisse décider en toute souveraineté des questions suivantes :

— répartition des crédits et du temps d'antenne entre les programmes d'information, de culture, d'éducation et de distraction du public — quelles que soient les difficultés d'une telle classification — c'est-à-dire, en fait, répartition des moyens entre les trois comités de programmes dont il sera parlé plus loin (information, éducation et culture, distraction et sports) ;



— contrôle de la qualité et de la moralité des émissions, de l'exactitude et de l'objectivité des informations. Le conseil ne doit pas simplement effectuer des contrôles *a posteriori* mais définir les critères et les conditions de l'objectivité. En particulier, il doit fixer les conditions d'accès aux antennes des représentants des principales tendances de pensée et des grands courants d'opinion ;

— établissement du budget ;

— définition de la politique générale de l'Office à l'égard du personnel et de toutes les catégories de personnes qui participent au fonctionnement de l'Office et à la production des émissions. Cette politique consiste essentiellement dans les modalités de recrutement, dans les statuts des différentes catégories du personnel, dans la définition des échelles de traitements et salaires de ces catégories ;

— nomination des membres des comités de programmes.

*La réforme du conseil d'administration, un nouveau partage des responsabilités à l'intérieur de l'Office, la définition d'une nouvelle tutelle sont les pièces maîtresses de toute réforme qui voudrait donner à l'Office une véritable autonomie. Sans ces modifications de fond, il serait vain d'espérer que l'O.R.T.F. dispense une information impartiale, c'est-à-dire ouvre ses antennes aux diverses tendances de pensée et aux grands courants d'opinion, et il serait vain d'attendre de lui qu'il participe à sa place, à son rang, aux grandes tâches qui incombent à la Nation et que seul, comme moyen de communication de masse le plus puissant, il peut aider à les mener à bien.*

### 3° LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'INFORMATION

Si bien composé que soit le conseil d'administration, de personnalités représentant l'Etat ou des groupes particulièrement intéressés au bon fonctionnement de l'O.R.T.F., une garantie supplémentaire d'impartialité peut et doit être donnée au public.

Il paraît, en effet, souhaitable de décharger, autant que faire se peut, le conseil d'administration et le directeur général de tout soupçon de partialité et il faut que les journalistes, à qui incombe la mission d'informer, se sentent protégés contre toute mesure, de quelque nature et de quelque degré qu'elle soit, qui serait

prise à leur encontre dans le cas où ils n'auraient pas respecté certaines consignes ou seulement dans celui où ils se seraient sentis eux-mêmes obligés à se contraindre pour ne pas s'y exposer.

Nous avons déjà fait allusion à l'agence *France-Presse* et nous considérons qu'un Conseil Supérieur de l'Information, composé d'une façon analogue à celui de l'agence *France-Presse*, pourrait être l'ultime recours des journalistes contre des mesures qui leur seraient préjudiciables. Composé de magistrats du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et de journalistes élus par leurs pairs, ce Conseil aurait tous pouvoirs pour enjoindre au directeur général les mesures de rétablissement de situation qui s'imposeraient. Il aurait, en outre, le pouvoir, sur plainte de toute personne qui estimerait que la règle d'objectivité n'a pas été observée, et après enquête, de faire au directeur général et au conseil d'administration toutes recommandations nécessaires.

Ainsi, sans doute, par son intermédiaire, pourrait s'exercer un droit de réponse individuel inspiré de celui qui est prévu par la loi de 1881 en ce qui concerne la presse.

Bien entendu, le conseil d'administration, de sa propre initiative ou sur recommandation du Conseil supérieur, devrait donner aux services de l'information toutes instructions impératives pour qu'en aucun cas ils ne tiennent compte des pressions qui pourraient s'exercer sur eux et qui émaneraient d'un organisme comme le S. L. I. I., des cabinets ministériels ou, d'une façon plus générale, des services gouvernementaux, comme de toute autre intervention d'ailleurs.

En définitive, protection de l'indépendance d'esprit, recours contre les décisions individuelles arbitraires ou contre les directives qui pourraient être données et qui iraient à l'encontre des règles d'objectivité et d'exactitude, telles seraient les missions fondamentales du Conseil Supérieur.

## II. — COLLEGIALITE

Garantie de l'autonomie et garantie, aussi, de son efficacité en ce qui concerne l'appel aux sources extérieures d'éducation, de culture et d'information, la collégialité est, dans le fonctionnement régulier de l'Office, une condition de bonne gestion.

En effet, le choix des émissions, si nombreuses, si diverses, doit être fait par des comités dont feraient partie des représentants des groupes qui ont une compétence certaine en la matière. Si l'autonomie de l'O. R. T. F. a un sens, c'est pour permettre à celui-ci d'accueillir toutes les formes de pensée et d'expression artistique, mais il est vain de lui assigner cette tâche si la structure de l'organisme reste fortement hiérarchisée. Autrement dit, il y a une relation étroite entre les fins de l'autonomie et le principe de collégialité. Sur le plan des programmes, l'attention de votre Commission a été attirée par le fait que le choix relève de quelques hommes : les directeurs de la télévision et de la radiodiffusion, et, en définitive, le directeur général. On conçoit vraiment très mal comment, dans un domaine où doit être assurée la liberté d'expression artistique, de telles responsabilités puissent être assumées par un si petit nombre d'hommes.

Les comités de programmes qui existent actuellement, l'un pour la radiodiffusion présidé par M. Armand Salacrou, l'autre pour la télévision présidé par M. Georges Neveux, n'ont qu'un rôle consultatif ; encore leur avis n'est-il pas nécessairement requis. Pour donner un exemple de leur pouvoir signalons qu'ils n'ont connaissance des résultats des sondages que lorsque la direction générale accepte de les leur faire connaître. De l'avis de votre Commission, l'idée de collégialité répondrait davantage à celles de diversité, de pluralité, de liberté d'expression et de chances données aux œuvres d'avant-garde, aux créations.

Actuellement, il existe deux comités distincts, l'un pour la télévision, l'autre pour la radiodiffusion ; le clivage est net entre les deux moyens de communications. Ceci ne semble pas conforme à une bonne gestion. A partir du moment, en effet, où l'on entend donner quelque cohérence à une action culturelle, où l'on estime qu'il faut se référer, pour tout ce qui est éducation ou culture, à la notion de « programme » c'est-à-dire de continuité et de progrès dans l'enseignement, il est nécessaire d'utiliser pour une même fin l'un et l'autre modes de communication sans les dissocier arbitrairement.

### *Comités de programmes.*

a) L'idée de collégialité s'applique d'abord à l'établissement des programmes. Le choix des émissions, qu'elles soient radiodiffusées ou télévisées, doit être fait par des comités dont font partie des représentants de tous les groupes qui ont une compétence en la matière.

On peut distinguer, malgré les difficultés de classement, trois grands types d'émissions :

- Information ;
- Education et culture ;
- Variétés et sports,

ce qui veut dire que chacun des trois comités examinerait et jugerait les projets concernant plus particulièrement chacune des fins proposées par le législateur à l'activité de l'O. R. T. F. (la réunion de l'éducation et de la culture, missions nettement distinctes mais liées par certains de leurs aspects n'est pas nécessaire).

Les membres des comités seraient désignés par le conseil d'administration, en tenant compte des compétences reconnues par lui, et dans toute la mesure possible sur présentation des organisations les plus représentatives lorsqu'elles existent.

Dans cette optique, le comité de programme doit être un comité de lecture et de choix qui, dans la limite des crédits qui lui sont accordés :

- 1° Elabore une politique cohérente et à long terme selon les directives du conseil d'administration et du conseil des programmes, politique correspondant à la mission qui lui est assignée ;
- 2° Juge les projets qui lui sont présentés et prend ses décisions en toute indépendance avec pour seuls critères la qualité et la cohérence par rapport à la politique qu'il a défini ;
- 3° Suscite la production de certaines émissions.

Un *conseil* des programmes, composé des présidents et vice-présidents des trois comités, se réunirait périodiquement pour coordonner les activités de chacun, élaborer une politique générale des programmes et répartir les tâches entre les comités de programmes en fonction des directives données par le conseil d'administration aux réunions duquel, rappelons-le, les présidents assisteraient avec voix délibérative.

Comment devraient être choisis les membres des comités ? A l'heure actuelle, comité des programmes de radiodiffusion et comité des programmes de télévision sont composés chacun de 24 membres :

Huit représentent les services publics ;

Huit sont des personnalités compétentes pour les questions familiales, sociales et les problèmes de jeunesse ;

Huit sont des personnalités qualifiées dans le domaine des arts, des sciences, de la musique, des variétés et de la radiodiffusion ou télévision.

Fait très caractéristique de la structure actuelle : les membres des comités nommés au titre des représentants des services publics sont les mêmes dans les deux comités alors que pas un des seize autres membres du comité de télévision ne siège au comité des programmes de radiodiffusion. Pour les représentants des services publics, l'O. R. T. F. est un ; pour les personnes compétentes pour les questions familiales ou qualifiées dans le domaine des arts, radiodiffusion et télévision sont deux moyens bien séparés ! Etrange chose ! Et combien on comprend qu'il y ait un manque à peu près total de coordination entre programmes de radiodiffusion et programmes de télévision !

A notre avis, la solution est mauvaise. Bien plus productive sans doute serait la réunion au sein d'un même comité de programmes compétent pour les émissions éducatives et culturelles des personnalités qualifiées dans ce domaine et qui pourraient élaborer, pour la radiodiffusion et la télévision un programme d'ensemble, cohérent et très efficace. Faut-il conserver la classification actuelle en trois groupes dont l'un est composé des représentants des services publics ? L'autonomie de l'O. R. T. F. serait bien précaire si un tiers des membres du comité des programmes d'information était composé des représentants des services publics et que, parmi eux, il y avait — comme c'est le cas maintenant dans les deux comités — le directeur du S.L.I.I. ! A notre avis, les contacts avec les ministères de l'Education nationale, des Affaires culturelles et des Affaires étrangères doivent se faire, les liaisons s'établir en dehors des structures de l'O. R. T. F. Dans notre conception, en effet, le comité de programmes est juge, il a un rôle déterminant dans le choix des programmes. sous certaines réserves que nous verrons et qui concernent les pouvoirs du directeur général. Dans ces conditions et pour rester fidèle au principe d'autonomie,

il est très souhaitable que le Gouvernement ne puisse pas, au niveau des programmes, imposer une politique. Cependant, dans la mesure où il est nettement minoritaire, il est fort concevable qu'en raison même du caractère de service public de l'Office, des représentants des ministères ayant des compétences semblables à celle de l'Office participent à la vie de l'organisme et siègent aux comités des programmes. Une exception doit être faite pour l'information car nous avons vu que le mot n'était pas univoque au regard des exigences qui sont celles du Ministre de l'Information et de celles de l'O. R. T. F. alors que pour l'éducation et la culture, les obligations des ministères sont les mêmes que celles de l'O. R. T. F. et le sens des mots, identique.

b) L'idée de collégialité peut s'appliquer à la base même de l'édifice et prendre la forme de liens étroits établis entre l'O.R.T.F. et le public :

1° Par l'intermédiaire des associations d'auditeurs et de spectateurs ;

2° Par l'utilisation des résultats des enquêtes et des sondages.

Il ne semble pas que des relations suffisantes soient établies entre les associations qui ne disposent que d'un siège au conseil d'administration et l'O. R. T. F. Celui-ci pourrait d'ailleurs entretenir des relations très suivies avec les associations qui ne sont pas représentées au conseil. En ce qui concerne les enquêtes et les sondages, si leurs résultats doivent être pris en considération, l'O. R. T. F. ne doit pas oublier qu'il a des missions de service public qui dépassent la réponse aux désirs les plus communs, les plus courants. Il y a là une question de mesure, la seule solution étant de rechercher en tout, distraction et culture, la plus haute qualité.

### III. — UNITE DE GESTION

Le système doit allier les avantages de la *collégialité* en l'adoptant chaque fois qu'elle convient le mieux (responsabilité générale de l'établissement, administration supérieure, protection de la liberté intérieure des journalistes, programmes) et ceux de l'*unité de gestion*, de l'*organisation hiérarchique*, pour tout ce qui concerne le fonctionnement quotidien de l'Office.

L'unité de gestion doit permettre :

— *l'efficacité* ;

— *l'économie des moyens* (nous ne disons pas *rentabilité* parce que la nature même des missions confiées à l'O. R. T. F., les notions de service public, d'activité désintéressée, de mécénat, ne permettent pas d'aller jusque-là).

L'efficacité et l'économie des moyens doivent être recherchées et obtenues grâce à *la clarté* des règles qui définissent, d'une part les responsabilités et les pouvoirs à l'intérieur de l'Office et, d'autre part les rapports entre ce dernier et l'Etat.

Si, actuellement, l'Office a une *structure hiérarchisée*, l'efficacité et l'économie de la gestion ne sont pas atteintes parce que règne une grande confusion dans les responsabilités, que traduit l'ambiguïté du statut de 1964, conséquence du flottement d'esprit entre l'idée d'autonomie réelle et celle de subordination administrative au pouvoir.

Autonomie et collégialité n'excluent pas l'autorité hiérarchique ni la collaboration étroite des responsables de la *gestion* et des comités ou conseils.

L'unité de gestion résulte de l'autorité exercée par le directeur général sur ses collaborateurs qu'il continuerait de nommer et pourrait révoquer, à l'exception toutefois du personnel chargé de l'information pour lequel des règles spéciales doivent être édictées : accord du conseil d'administration pour la nomination et la révocation du directeur et des deux sous-directeurs de l'information, appel devant le Conseil de l'information des décisions individuelles prises par le directeur général et concernant les journalistes.

La responsabilité du directeur général, de ses directeurs et chefs de service doit être conçue essentiellement comme une *responsabilité de gestion administrative et financière*. C'est eux qui doivent veiller à l'économie des moyens, au respect des devis d'émissions — dans toute la mesure compatible avec les exigences de l'art — à la bonne marche quotidienne de cette très grande entreprise. La responsabilité en matière d'art, d'éducation, de culture, de distraction, ne leur incombe pas en dernier ressort bien qu'ils doivent, en mettant en jeu les moyens dont ils disposent, préparer et faciliter l'élaboration d'une politique et le choix des programmes. Pour ces derniers, il serait parfaitement admissible

que les directeurs puissent, par l'intermédiaire du directeur général, présenter à l'approbation du conseil d'administration un projet qui aurait été à leurs yeux indûment rejeté par un comité de programmes ou, à l'inverse, demander au conseil d'opposer son veto à la diffusion d'une émission.

D'autre part, la séparation des comités chargés de la responsabilité du choix des émissions et des administrateurs qui doivent assurer le contrôle interne de la production et du financement de celles-ci n'exclut pas — bien au contraire — une coopération étroite. A chaque comité des programmes devrait correspondre une direction chargée de préparer les plans de programmes qu'ils doivent arrêter, d'étudier les projets et de les réaliser, s'ils ont été retenus, le directeur général jouant auprès du conseil d'administration le même rôle que les trois directeurs auprès des comités de programmes.

Tel pourrait être le schéma d'un statut qui donnerait corps à l'idée d'autonomie, ouvrirait largement l'O. R. T. F. aux sources extérieures d'information, d'éducation, de culture et de distraction et assurerait une plus grande économie de moyens, une utilisation beaucoup plus rationnelle de ceux qui sont actuellement mis en œuvre. Sans doute peut-on en discuter telle ou telle disposition. Nous n'avons pas voulu faire une œuvre complète mais aller assez avant pour montrer qu'un statut libéral est possible et sans doute très supérieur en efficacité à celui que nous connaissons. Nous n'avons que l'apparence de l'autonomie, l'illusion de l'indépendance, l'ambiguïté et la confusion à chaque moment. Pratiquement, tous les pouvoirs sont remis au directeur général, dépendant du Gouvernement, alors que nous voulons une séparation nette des responsabilités, celle du directeur général étant une responsabilité de gestion administrative et financière. Ambiguïté et confusion, nous les trouvons dans :

- la situation juridique du personnel :
- la situation juridique des producteurs et des réalisateurs :
- le régime financier, fiscal et comptable.

Mais avant d'examiner ces différents points il convient de rechercher si et comment, en matière de « décentralisation » autonomie et comité de gestion peuvent se concilier.



#### IV. — AUTONOMIE ET UNITE DE GESTION

##### LE PROBLEME DE LA DECENTRALISATION REGIONALE

Autonomie, unité de gestion, ces deux idées se concilient et s'épaulent dans l'organisation centrale de l'O. R. T. F. Par contre, une organisation régionale, qui ne néglige ni l'une ni l'autre, est de conception malaisée.

La signification majeure de l'autonomie, sa finalité est de soustraire l'O. R. T. F. à l'emprise gouvernementale et de lui permettre de faire appel à toutes les sources extérieures à lui d'information, d'éducation, de culture et de distraction. L'idée vient alors à l'esprit de rechercher ces sources dans les régions en modifiant les structures de l'Office pour qu'il y soit apte bien davantage qu'il ne l'est actuellement.

La concentration de moyens à Paris facilite, pense-t-on, la mainmise du Gouvernement sur l'O. R. T. F. et appauvrit ce dernier des ressources de toute nature qu'il pourrait trouver ou faire naître en province. L'autonomie externe se fortifierait de celle qui serait donnée aux centres régionaux. Nous pourrions ainsi nous trouver dans une situation analogue à celle de l'Allemagne où l'A. R. D. est essentiellement composée de programmes d'origine régionale (en supposant qu'un land puisse être considéré comme l'équivalent d'une de nos régions).

Mais si l'idée même d'autonomie nous conduit à lui reconnaître valeur de principe d'organisation des structures mêmes de l'O. R. T. F., l'exigence d'unité de gestion limite assez étroitement la part qui peut lui être faite, si du moins l'on veut que l'ensemble ne soit ni trop coûteux ni ingouvernable.

A quoi servirait-il, par exemple, de confier la tutelle de l'O. R. T. F. au Ministère des Affaires culturelles avec l'espoir d'une mise en commun de certains moyens matériels ou de réclamer une utilisation plus rationnelle, donc plus économique, des équipements existants si, dans le même temps, on s'engageait sans prudence dans la voie d'une autonomie trop absolue des régions, c'est-à-dire de la dispersion des efforts et du sous-emploi de certains équipements ?

Et, cependant, il ne serait possible de faire des stations régionales des moyens de développement culturel que si on leur accordait une marge assez importante d'autonomie. L'autonomie régionale en effet suppose que les stations soient dotées de :

- comités régionaux de programmes ;
- moyens de production propres permettant la réalisation de « dramatiques » ;
- ressources suffisantes grâce à des délégations de crédits.

Actuellement, les délégations régionales métropolitaines sont au nombre de 10 : Bordeaux, Dijon, Lille, Limoges, Lyon, Marseille, Nancy, Rennes, Strasbourg, Toulouse. Ces délégations régionales comprennent chacune un bureau régional d'information. En outre, d'autres villes, telles Besançon, Amiens, etc., au nombre de 12, possèdent aussi un bureau d'information. Elles relèvent du Directeur général par l'intermédiaire du délégué aux stations régionales. Elles ont un rôle relativement réduit.

La « régionalisation » ou la « décentralisation », c'est-à-dire une plus grande part d'autonomie accordée aux provinces, ne serait profitable que si l'on parvenait à résoudre correctement certains problèmes difficiles d'organisation :

— comment les régions seraient-elles rattachées à l'organisation centrale ? Quels rôles conserveraient, en ce qui les concerne, le conseil d'administration et le directeur général ?

— comment se conjugueraient l'action des comités de programmes, tels que nous les avons envisagés, et celle des comités provinciaux ? Les comités régionaux auraient-ils pouvoir de décision pour tout ce qui serait diffusé dans l'aire régionale ou rôle de premier filtrage et de proposition ? Quelle durée d'émissions et quelles heures du jour leur seraient accordées pour des émissions dont ils auraient par hypothèse, la pleine responsabilité ? Dans un pays comme l'Allemagne fédérale, où les Länder ont compétence pour tout ce qui est culturel et où les ressources « régionales », c'est-à-dire selon la structure actuelle, des Etats groupés dans le Bund, sont souvent considérables, les problèmes sont plus simples ;

— comment les programmes conçus et réalisés par les centres régionaux seraient-ils triés pour que seuls ceux qui ont valeur incontestable soient diffusés sur le réseau national ?

— comment seraient répartis les crédits entre les différentes régions ? Faudrait-il tenir compte du nombre de postes de chacune

d'elles ou seulement de la durée des émissions régionales ? La masse globale affectée aux stations régionales serait-elle fixée en pourcentage des recettes totales de l'O. R. T. F. ou définie chaque année par le conseil d'administration en toute souveraineté, compte tenu des propositions faites par chaque station, propositions assorties de précisions concernant la nature des programmes futurs et le bilan des programmes de l'année précédente ?

Il nous semble que l'on puisse dégager quelques idées susceptibles d'éclairer ces problèmes.

Le conseil d'administration nommerait les comités de programmes, uniques pour chaque région mais divisés en trois sous-sections correspondant aux trois comités de programmes centraux. La désignation aurait lieu en tenant compte des compétences reconnues par lui et, dans toute la mesure possible, sur proposition des organisations régionales les plus représentatives. Le conseil d'administration et le directeur général auraient sur le personnel les mêmes pouvoirs que sur l'organisation centrale. Il nous paraît aussi souhaitable que les crédits de « décentralisation » soient fixés dans leur masse globale et répartis entre les régions par le conseil d'administration en tenant compte des bilans présentés et sur le vu de projets précis préparés par chaque région.

La véritable autonomie régionale est la liberté de choix et de réalisation des programmes. Il serait souhaitable d'accorder aux stations régionales une certaine durée d'antenne pour des émissions de télévision dont elles auraient la responsabilité. Ces émissions ne devraient pas être situées pendant la soirée proprement dite pour ne pas empêcher la réception des programmes nationaux. Rappelons à ce sujet que les émissions régionales sont diffusées en Allemagne fédérale de 18 à 20 heures.

Bien entendu, les comités nationaux assureraient un rôle permanent de coordination et conserveraient, pour ce qui est de la diffusion nationale des programmes conçus et réalisés en province, leur rôle de sélection.

Il est bien évident qu'une telle « décentralisation » n'aurait de sens que si elle tendait et réussissait à mettre en valeur sur place les ressources et les talents et à prendre essentiellement ses thèmes dans la vie culturelle, économique et sociale de la région.

Votre commission a insisté sur les principes d'unité de gestion et de collégialité dans une autonomie réelle.

Ces idées ne sont pas, loin de là, opposées à la nécessité de donner à l'intérieur de l'établissement, aux différents secteurs qui le composent et à leurs responsables, une liberté d'action indispensable, avec les moyens correspondants. Sans cette liberté, en effet, on aboutit à la paralysie, au gaspillage et à la disparition de toute émulation.

**SECTION IV. — LES PERSONNES QUI ASSURENT  
LE FONCTIONNEMENT DE L'O.R.T.F.  
ET CONCOURENT A LA PRODUCTION DES PROGRAMMES**

**I. — LE PERSONNEL**

Les personnels de l'Office sont, en principe, régis par un statut fixé par le décret n° 64-738 du 22 juillet 1964, qui s'est substitué au décret n° 60-125 du 4 février 1960.

Echappent, toutefois, à ce statut certaines catégories :

- les collaborateurs recrutés à titre occasionnel ;
- les musiciens et choristes, soumis au décret n° 63-427 du 22 avril 1963 ;
- des personnes placées hors statut parmi lesquelles les collaborateurs directs du Directeur général détachés de la fonction publique) ;
- un millier environ de personnes qui, en application de l'ordonnance du 4 février 1959, ont conservé la qualité de fonctionnaire qu'elles avaient antérieurement à la publication de ce texte, et se trouvent de ce fait placées dans un cadre d'extinction ;
- les journalistes, enfin, qui sont soumis à un statut particulier par le décret n° 64-739 du 22 juillet 1964 ; échappent toutefois à ce statut particulier certains journalistes recrutés par contrat pour une durée déterminée, ainsi que les collaborateurs occasionnels.

D'une manière générale, à l'exception de ceux qui ont gardé la qualité de fonctionnaire, ces agents sont placés sous l'empire du droit privé et les contestations les concernant sont du ressort des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Le statut du personnel de 1964, tirant les conséquences de cette application du droit privé, a supprimé un certain nombre de garanties accordées par les textes antérieurs.

C'est ainsi qu'en application du statut du personnel de 1960, il était prévu que des commissions paritaires spécialisées étaient consultées notamment en matière de recrutement, d'avancement, de licenciement.

Ces commissions ne sont aujourd'hui consultées qu'en matière disciplinaire. Elles n'ont même pas leur mot à dire en cas de licenciement ou de dénonciation du contrat de travail, qui peuvent être effectués discrétionnairement par le Directeur général, dans les conditions fixées à l'article 23 du Livre I du Code du travail et donnent seulement droit à une indemnité calculée dans des conditions analogues à celles du droit commun du travail.

Bien qu'ils ne bénéficient pas des avantages accordés aux fonctionnaires et à d'autres agents des services publics, les personnels de l'O. R. T. F. n'en sont pas moins soumis à des sujétions qui annulent pratiquement tous les avantages qu'ils auraient pu retirer d'un véritable statut de droit privé .

C'est ainsi qu'il n'existe pas à l'O. R. T. F. de comité d'entreprise, mais seulement un comité paritaire d'établissement, dont la seule attribution est « d'étudier toutes questions soumises à son examen par le Directeur général et relatives au fonctionnement et au développement de l'Office ».

D'autre part, assurant un service public, les agents de l'O. R. T. F. sont soumis en matière de grève aux dispositions de la loi du 31 juillet 1963 : nécessité d'un préavis, interdiction des grèves tournantes, et, d'après une décision du Conseil d'Etat du 4 février 1966 obligation d'assurer un service minimal d'information.

Enfin, les personnels de l'O. R. T. F. sont placés dans une « grille » hiérarchique analogue, en particulier du point de vue des rémunérations, à celles en vigueur dans la fonction publique. La souplesse en matière de promotion et de fixation des salaires, qui permet, dans les entreprises privées, d'avantager ceux qui se distinguent par leur conscience professionnelle et leur dynamisme, est d'autant plus impossible à l'O. R. T. F. que presque toutes les mesures concernant le personnel, et en particulier l'avancement, sont soumises au visa préalable du contrôleur financier, celui-ci n'ayant d'ailleurs pas hésité récemment à bloquer toute promotion pour certaines catégories.

Les règles relatives au personnel s'ajoutent à celles posées par le statut de l'O. R. T. F. lui-même pour faire du directeur général un maître absolu, par qui sont prises toutes les décisions, sauf délégation donnée par lui et toujours révocable.

Il n'existe à l'O. R. T. F. aucune décentralisation, ni par service, ni même sur le plan régional : les bureaux régionaux ne jouissent d'aucune autonomie, et perdent d'ailleurs graduellement de leur importance au profit des services centraux.

Il en résulte une dilution des responsabilités et une atténuation de l'esprit d'initiative, aggravées par le manque de sécurité de l'emploi et le contrôle tatillon du contrôleur financier, dont les exigences aboutissent parfois à une mauvaise organisation du travail et un sous-emploi des locaux et du matériel : c'est ainsi, par exemple, que les studios restent souvent inoccupés afin de ne pas avoir à payer d'heures supplémentaires au personnel.

Le risque de voir mettre fin à leurs fonctions du jour au lendemain pèse particulièrement sur les journalistes dont certains, malgré les garanties platoniques d'indépendance et d'objectivité que leur accorde l'article 5 de leur statut, ont été victimes de leur attachement à leurs convictions personnelles.

De même que la décentralisation apparente proclamée par les auteurs du statut de 1964 n'a en fait abouti qu'à renforcer l'autorité gouvernementale sur l'O. R. T. F., de même l'ambiguïté fondamentale de l'organisation interne de l'Office, participant à la fois des règles du droit public et de celles du droit privé, aboutit à priver les membres du personnel de l'Office des garanties fondamentales qui leur permettraient de mettre toutes leurs qualités professionnelles au service du public.

## II. — PRODUCTEURS ET REALISATEURS

Ce qui frappe lorsque l'on considère la situation des personnes qui concourent à la préparation et à la réalisation d'émissions, aussi bien à la radiodiffusion qu'à la télévision, c'est une certaine incohérence administrative qui, souvent, est génératrice de malaise.

### A. — Les producteurs.

Une contradiction évidente réside dans le fait de l'existence des producteurs à l'O. R. T. F. et la doctrine de l'Office qui nie cette existence.

Le producteur à l'O. R. T. F. — différent du producteur de cinéma, simple bailleur de fonds — peut être défini comme celui qui apporte l'idée d'une émission ou d'une série d'émissions. Il est chargé, la plupart du temps, de prendre des contacts avec les différentes personnes intéressées. Il doit réunir les éléments constitutifs de l'émission, en établir la construction et la conduire jusqu'à l'antenne.

Depuis longtemps l'O. R. T. F. fait appel à des producteurs qui constituent une des réalités vivantes de cet organisme. Ils sont soixante environ pour la radiodiffusion et plus de cent à la télévision.

Dans le protocole concernant les réalisateurs, signé par l'Office, le rôle du producteur est plusieurs fois évoqué. Pourtant, l'existence des producteurs n'est pas officiellement reconnue.

L'O. R. T. F. considère que les producteurs ne sont que producteurs délégués et que le véritable producteur des émissions c'est l'O. R. T. F. lui-même.

Il a été indiqué à votre commission que le terme de « producteur », tel qu'il est utilisé actuellement, était un terme totalement impropre puisqu'il s'agissait simplement de délégation de l'autorité du directeur.

Dans certains pays étrangers, à la B. B. C. par exemple, les producteurs sont des fonctionnaires classés en diverses catégories. Sans vouloir suggérer une telle solution, qui risquerait peut-être d'enlever tout esprit d'émulation, il nous semble qu'une plus grande précision pourrait être apportée à la définition et au rôle du producteur au sein de l'O. R. T. F.

Actuellement, chaque émission donne lieu à la conclusion d'un contrat entre l'Office et un producteur. Même pour une série d'émissions, il n'existe, en général, aucune garantie. Sauf dans certains cas exceptionnels, la direction peut décider, à tout moment, d'arrêter la diffusion d'une série d'émissions.

Il est évident que l'absence de règles fixes dans une convention ou un protocole entraîne l'arbitraire, particulièrement en ce qui concerne la rémunération des producteurs.



## B. — Les réalisateurs.

1. A la radiodiffusion, les réalisateurs qui sont définis (décision du 25 avril 1958) comme « des professionnels chargés d'étudier, coordonner et mettre en œuvre l'ensemble des moyens mis à leur disposition en vue d'obtenir la meilleure expression radiophonique de l'œuvre dont ils ont accepté la réalisation » sont régis par trois formes de contrats différents :

a) Les *assistants de réalisation*, issus sans stage du corps des assistants de production, sont dotés d'un contrat statutaire ;

b) Les *réalisateurs exerçant en province* dans les délégations régionales, pour une durée d'au moins cinq ans, sont dotés d'un contrat hors statut renouvelable chaque année ;

c) Les *réalisateurs exerçant à Paris* sont considérés, eux, comme des « salariés intermittents rémunérés au cachet ». Cependant, ces mêmes réalisateurs, qui, depuis leur homologation, tirent la quasi-totalité de leurs ressources de leur activité professionnelle à l'O. R. T. F., bénéficient depuis 1947 d'un règlement définissant la fonction, instituant un recrutement par concours avec stage de formation professionnelle et comportant des obligations de forme contractuelle.

Les réalisateurs, à Paris, sont classés en trois catégories ainsi dénommées : hors catégorie, 1<sup>re</sup> catégorie et 2<sup>e</sup> catégorie.

Leur nombre total est de 54, réparti comme suit :

— hors catégorie : 43.

— 1<sup>re</sup> catégorie : 11.

Il n'y a pas, actuellement, de réalisateurs en 2<sup>e</sup> catégorie. Le classement s'effectue en fonction de la compétence professionnelle sur les propositions des chefs des services de production et après consultation des représentants syndicaux. Les réalisateurs sont rémunérés au cachet. Les barèmes ont été fixés en fonction de la catégorie des réalisateurs, du genre et de la durée des émissions. Les notions de minimum et de maximum n'interviennent pas dans la rémunération des réalisateurs. Les gains sont proportionnels au nombre, genre et durée des émissions réalisées. Les cachets nets, versés à l'ensemble des réalisateurs de Paris, ont été de 1.105.000 F en 1965 et 1.312.000 F en 1966.

Les réalisateurs de radiodiffusion souhaitent que leur situation administrative soit clarifiée afin d'assurer une répartition moins confuse du travail et une meilleure gestion. Cette clarification pourrait résulter selon eux de l'élaboration d'un statut du personnel de réalisation.

2. *Pour la télévision* un protocole a été signé le 22 juillet 1965, après une longue grève ; ce protocole a défini la fonction de réalisateur et précisé les modalités d'engagement et de rémunération.

Actuellement, 527 réalisateurs sont titulaires de la carte professionnelle. Les réalisateurs ne sont pas rémunérés au mois, mais à l'émission. C'est un point auquel les réalisateurs sont profondément attachés. Dès lors, la rémunération est liée à l'acceptation d'un projet. Cette rémunération est fixée d'après une grille figurant non pas dans le dernier protocole de juillet 1965 mais dans celui de juin 1962.

La signature du protocole de 1965 a entraîné une augmentation considérable du nombre de réalisateurs. Sur les 527 réalisateurs 200 seulement travaillent régulièrement pour l'O. R. T. F. La grille des rémunérations fixée en 1962 correspondait à un plein emploi, alors qu'actuellement un déséquilibre existe. L'O. R. T. F., qui est le seul employeur possible, peut être tenté de profiter de ce déséquilibre.

Dans certains pays étrangers, en Grande-Bretagne par exemple, pour remédier à l'inquiétude des réalisateurs, un quota a été établi afin de réserver un certain pourcentage de temps d'antenne à l'expression « télévisuelle », le reste du temps se répartissant entre les télé-films étrangers et les films du commerce. En Italie, la R. A. I. ne peut, en principe, diffuser plus de deux films du commerce par semaine.

### III. — MUSICIENS ET CHORISTES

L'O. R. T. F. entretient en permanence 11 grandes formations musicales, ce qui représente plus de 600 musiciens et choristes.

Les musiciens et choristes permanents des ensembles parisiens de l'O. R. T. F. bénéficient d'un statut particulier depuis le décret du 22 avril 1963. Ce décret a été expressément maintenu en

vigueur malgré l'abrogation des textes de base. Ce statut offre la particularité sur de nombreux points de renvoyer à un texte abrogé et, dans bien des cas, certaines de ses dispositions sont inapplicables.

La situation des trois orchestres de province (Lille, Nice et Strasbourg) fait apparaître des disparités importantes avec les ensembles parisiens. Sans parler des inégalités de rémunération qui ne peuvent être justifiées que dans une certaine mesure seulement, il est incompréhensible que les musiciens de province soient régis par un régime juridique contractuel et non statutaire. Ils sont donc dans une position d'insécurité permanente qui perpétue un malaise que d'autres causes amplifient encore.



## CHAPITRE II

### LES ASPECTS FINANCIERS

#### SOMMAIRE

	PAGES
<b>SECTION I. — Les incertitudes du régime financier, fiscal et comptable....</b>	<b>298</b>
I. — Le régime financier.....	298
II. — Le régime fiscal.....	299
A. — Les principes.....	299
B. — Les faits.....	299
1° Le problème du versement au Trésor.....	299
2° Les autres impôts dus par l'O. R. T. F.....	301
C. — Les problèmes.....	302
III. — Le régime comptable.....	304
IV. — Le contentieux financier entre l'Etat et l'O. R. T. F....	306
<b>SECTION II. — Les aspects financiers de la gestion.....</b>	<b>310</b>
I. — La nécessité d'une gestion économique et rationnelle..	310
A. — La connaissance des coûts.....	310
1° Le problème de la comptabilité analytique...	311
2° Les méthodes utilisées actuellement pour cal- culer le coût du fonctionnement de l'Office..	313
B. — La réduction des coûts.....	317
1° Les résultats atteints.....	317
2° Les améliorations possibles.....	318
C. — La nécessité d'une planification à long terme...	322
II. — Le problème des ressources de l'O. R. T. F.....	323
A. — Le budget de l'O. R. T. F.....	323
1° Le montant du budget de l'O. R. T. F.....	323
2° La croissance rapide des masses budgétaires.	324
B. — Les recettes de l'O. R. T. F.....	324
1° La nature des recettes.....	324
2° Les problèmes posés par la redevance.....	325
3° Le remboursement des services rendus.....	327
4° Les recettes commerciales et diverses.....	328
C. — Le problème de l'emprunt.....	328

## SECTION I. — LES INCERTITUDES DU REGIME FINANCIER, FISCAL ET COMPTABLE

C'est, aujourd'hui encore et malgré certains progrès en matière de comptabilité essentiellement, l'incertitude qui caractérise le régime financier, fiscal et comptable de l'Office. Cette incertitude résulte du fait que les lois et les règlements nécessaires à la définition du statut de l'Office en ces domaines ne sont toujours pas intervenus. Cette situation, qui a engendré, notamment, un important contentieux financier et fiscal, ne peut se prolonger sans inconvénients graves.

### I. — LE REGIME FINANCIER

Bien qu'étant devenu un établissement public industriel et commercial depuis plusieurs années, l'O. R. T. F. n'a pas encore été doté d'un régime financier précis.

En effet, le décret n° 64-737 du 22 juillet 1964 relatif au régime financier et comptable de l'O. R. T. F. ne contient que des dispositions générales. Il indique que ce régime fonctionne dans les conditions prévues par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, « *sous réserve des dispositions complémentaires ou particulières qui résulteront d'un décret pris sur le rapport du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du Ministre chargé de l'Information* ». *Malheureusement ce texte n'a pas encore été publié, bien que plusieurs projets aient été établis et que la Cour des Comptes soit intervenue à plusieurs reprises auprès du Premier Ministre et des Ministres des Finances et de l'Information pour souligner les inconvénients de la situation actuelle. La Cour relève notamment que les pouvoirs et les responsabilités en matière financière du Conseil d'administration, du directeur général, du contrôleur d'Etat et de l'agent comptable demeurent mal définis et que les modalités d'établissement, de tenue, d'arrêté et d'approbation des comptes ne sont pas fixées. Rappelons aussi que le contrôle a posteriori des comptes et de la gestion n'a pas encore été organisé de façon à être en accord avec les textes législatifs fixant le statut de l'O. R. T. F. depuis 1959 et 1964.*

Cette absence de réglementation financière est d'autant plus regrettable que le régime fiscal de l'établissement et les modalités de la contribution de celui-ci au Trésor public n'ont pas été nettement définis.

## II. — LE REGIME FISCAL

Sur le plan des principes, et dans l'abstrait, la situation fiscale de l'O. R. T. F. peut sembler claire. Dans les faits, il en va tout autrement car, d'une part, ces principes n'ont pas été suivis des mesures d'application qu'ils impliquent et, d'autre part, certains textes ou certaines pratiques n'ont pas respecté ces principes.

### A. — Les principes.

A s'en tenir au droit fiscal existant, l'O. R. T. F. ne bénéficie d'une exonération fiscale que pour le produit des redevances d'usage sur les appareils récepteurs. L'article 10 de l'ordonnance de 1959 précise, en effet, que cet établissement « n'est passible d'aucune imposition à raison des recettes procurées par la perception de la redevance, quelle qu'en soit l'affectation. »

Sous réserve de cette exception considérable, l'O. R. T. F. doit, en tant qu'établissement public à caractère industriel et commercial, « acquitter dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties les entreprises privées effectuant les mêmes opérations » (art. 1654 du Code général des Impôts et art. 165 à 170 de l'annexe IV dudit Code).

Tels sont les principes posés par les textes et il n'est pas exagéré de dire qu'ils sont fort clairs.

### B. — Les faits.

Dans les faits, le régime fiscal de l'O. R. T. F. est essentiellement caractérisé par la confusion et par l'incertitude.

#### 1. — LE PROBLÈME DU VERSEMENT AU TRÉSOR

L'histoire de ce versement au Trésor est un des plus purs exemples des luttes courtelinesques qui opposent depuis longtemps les services du Ministère des Finances à ceux de l'Information.

Le Ministère des Finances avait dû consentir à la rédaction de l'article 10 de l'ordonnance du 10 février 1959 qui exonérait l'O. R. T. F. de toute imposition à raison des recettes procurées par la perception de la redevance.

La rue de Rivoli voyait ainsi lui échapper les produits de la taxe de prestation de services de 9,289 %. Elle menace alors d'empêcher le remboursement des services rendus comme elle l'avait fait l'année précédente.

Des négociations s'engagent. Le Ministère des Finances obtient pour l'exercice 1960 par voie d'autorité l'octroi par l'O. R. T. F. d'un versement au Trésor de 3,5 milliards d'anciens francs.

Or il se trouve que cette somme de 3,5 milliards représente exactement 9,289 % du produit de la redevance suivant les évaluations du budget primitif pour 1960.

Le seul fondement juridique qu'on puisse trouver à ce versement réside dans son inscription, chaque année, dans la loi de finances au titre des recettes diverses du budget général de l'Etat. Il en résulte que la règle statutaire permanente est régulièrement démentie depuis neuf ans par une loi annuelle.

Ainsi, non seulement l'O. R. T. F. a dû effectuer un versement au titre du produit de la redevance, mais ce versement avait bel et bien un caractère fiscal puisqu'il était déterminé par le taux d'un impôt existant. Ce n'est qu'en 1968 que ce versement a pris un aspect forfaitaire, ayant été fixé à 50 millions de francs, alors que l'application du taux antérieur aurait conduit à 108 millions.

A cette situation juridique contradictoire la pratique a ajouté une confusion encore plus grande. En effet, en raison de difficultés financières, seules les contributions afférentes aux exercices 1960, 1961 et 1962 ont été régulièrement acquittées. Par la suite, l'établissement a cessé d'honorer sa dette, partiellement au titre de 1963 et de 1967, totalement au titre des trois années 1964, 1965 et 1966. A la fin de 1967, la dette cumulée envers le Trésor s'élevait à 343 millions de francs.

Le problème du versement au Trésor demeure donc entier, tant sur le plan du droit fiscal que sur le plan des dettes de l'O. R. T. F.

La fixation à 50 millions du versement à effectuer en 1968 résulte du seul souci d'équilibrer le budget de l'Office. Elle ne



s'est accompagnée d'aucune définition touchant la nature, le fondement juridique et le mode de calcul dudit versement. Elle est donc aussi arbitraire.

De telles incertitudes font obstacle à de saines prévisions budgétaires comme à une exacte appréciation des résultats financiers de l'Office.

Ainsi que le souligne la Cour des Comptes : « il ne fait aucun doute que la nature de la redevance à verser au Trésor et son fondement juridique restent malaisés à définir, et que son montant, calculé à l'origine par référence à la taxe sur les prestations de service, ne saurait être considéré comme ayant été fixé dans des conditions satisfaisantes ».

## 2. — LES AUTRES IMPÔTS DUS PAR L'O. R. T. F.

Si la question du versement au Trésor est un exemple spectaculaire des très graves incertitudes du régime fiscal de l'O. R. T. F., on ne peut dire que pour les autres impôts et taxes, la situation de cet établissement soit claire et régulière.

En effet, jusqu'à présent, l'O. R. T. F. a payé certains impôts et n'en a pas acquitté d'autres, sans qu'aucune justification juridique puisse être invoquée dans l'un ou l'autre cas.

L'Office a payé les impôts suivants :

- versement forfaitaire sur les salaires ;
- taxes sur les véhicules à moteur ;
- taxe sur les transports routiers de marchandises ;
- contributions foncières et taxes annexes ;
- patentes ;
- droits d'enregistrement des baux ;
- taxe sur les prestations de service pour certaines opérations commerciales ;
- participation à l'effort de construction (1 % des salaires) ;
- taxe sur les spectacles organisés par l'O. R. T. F. ;
- taxe de prestation de service sur les cessions de films de télévision, à l'exclusion des autres opérations commerciales.

Par contre, l'Office n'a pas payé les impôts suivants :

- taxe d'apprentissage ;
- taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés ;
- taxe sur la valeur ajoutée ;
- timbre de quittance ;

- taxe sur les prestations de services autres que les cessions de films de télévision ;
- taxe sur les locaux construits dans la Région parisienne ;
- impôt sur les sociétés,...

Il est même arrivé que l'O. R. T. F. ne donne aucune suite aux avertissements que l'administration fiscale lui avait adressés. Ceci a été le cas pour :

- la taxe d'apprentissage des années 1960 à 1964, pour un montant de 4.601.627 F ;
- la taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés des années 1963 à 1965, pour un montant de 106.600 F.

Ainsi, par rapport aux autres grandes entreprises publiques qui, elles, sont soumises au régime fiscal de droit commun, on constate des différences importantes dont la principale résulte de l'exonération du produit de la redevance, ce qui a pour conséquence :

- de dispenser l'Office de la T. V. A. sur le produit de la redevance ;
- de rendre non exigible l'impôt sur les bénéfices.

Au surplus, on doit souligner que l'ensemble de la dette fiscale de l'O. R. T. F. n'est ni évalué avec précision, ni, *a fortiori*, provisionné, ce qui réduit sensiblement la signification des comptes enfin établis par l'Office.

La généralisation de l'application de la taxe à la valeur ajoutée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1968 aurait pu être l'occasion de fixer enfin, pour l'O. R. T. F., un régime fiscal à l'étude depuis neuf ans. Mais il n'en a rien été.

### C. — Les problèmes.

Il est certain que le Ministre de l'Information et les dirigeants de l'Office se sont efforcés de faire admettre que le versement au Trésor justifiait l'octroi à l'O. R. T. F. d'un régime fiscal particulier. Mais ce point de vue n'a pas été admis par l'administration des Finances. Comme aucun texte n'a encore réglé ce conflit, cet établissement public n'est toujours pas doté d'un régime fiscal défini plus de neuf ans après sa création.

Dans ce domaine, il faut d'ailleurs souligner que le problème du versement au Trésor tend à jouer le rôle de l'arbre qui masque la forêt. C'est, en réalité, la nature même de l'O. R. T. F. qui est ici en cause.

En effet, cet Office a été considéré comme ayant un caractère industriel et commercial. Cette qualification juridique semble avoir été choisie parce qu'on souhaitait donner à cet établissement davantage d'autonomie.

Mais cette appellation n'est pas sans inconvénient. En effet, les missions de l'O. R. T. F. ne sont pas, primordialement, des activités industrielles ou commerciales. Cela est incontestable pour l'éducation et la culture. Cela reste vrai pour l'information et même pour la distraction qui, à la radio et à la télévision, n'est pas essentiellement commerciale. En outre, l'O. R. T. F., service public, est soumise à des obligations qui relèvent typiquement du mécénat ou du prestige.

Comment, dans ces conditions, admettre que la qualification d'établissement public à caractère industriel et commercial entraîne, sans discernement, l'application automatique à l'O. R. T. F. du régime fiscal de droit commun auquel sont soumises « les entreprises privées effectuant les mêmes opérations », pour reprendre la formulation de l'article 1654 du Code général des impôts ?

La solution purement « économique » consisterait, au nom de la règle de la rentabilité à laquelle obéissent les entreprises privées, à éliminer tout ce qui est obligation de service public des activités de l'Office et à soumettre totalement celui-ci au régime fiscal de droit commun. Il va sans dire qu'une telle situation serait en contradiction absolue avec les missions statutairement confiées à l'Office.

Compte tenu de ces obligations qui amènent l'O. R. T. F. à maintenir, voire à développer des activités non rentables *stricto sensu*, il est nécessaire d'admettre que le régime fiscal de cet établissement ne saurait être celui du droit commun prescrit par l'article 1654 du Code des impôts.

Votre commission estime qu'il est inadmissible que, plus de neuf ans après sa création, cet établissement public ne soit pas encore doté d'un régime fiscal clair et complet. Elle pense qu'il est urgent de mettre un terme à une situation juridiquement injustifiable et économiquement irrationnelle.

### III. — LE REGIME COMPTABLE

Ce n'est qu'en octobre 1967 que, pour la première fois, l'O. R. T. F. a pu soumettre à son Conseil d'administration, puis à la Cour des Comptes, une comptabilité établie dans les formes réglementaires pour l'exercice 1966. Il a, en effet, fallu huit ans après l'ordonnance de 1959 pour parvenir à un premier inventaire officiel des actifs immobilisés et des stocks, pour enregistrer créances et dettes et pour présenter un compte retraçant les résultats réels de l'exploitation. Jusque-là, seul était préparé un compte annuel de gestion suivant les normes de la comptabilité publique traditionnelle.

L'Agence comptable centrale de l'Office a d'abord eu à dresser, en accord avec le Ministère des Finances, une nomenclature suivant les normes du Plan comptable général. Cette opération était complexe, car il s'agissait de rompre avec les pratiques de la comptabilité administrative et d'opérer un classement selon de nouveaux critères.

La mise en vigueur de ce plan comptable a été suivie d'un long délai pour établir enfin, à chaque clôture d'exercice, les documents constituant le compte financier de l'Office (comptes d'exploitation, de pertes et profits et bilan).

Voici l'avis de la Cour des Comptes sur la situation actuelle :

« Certes, ces documents appellent encore des rectifications et des améliorations, mais ils traduisent un progrès notable et les premiers enseignements qui s'en dégagent peuvent utilement contribuer à une normalisation progressive des méthodes de gestion financière et comptable de l'O. R. T. F.

« La dotation d'origine de l'établissement public au 1<sup>er</sup> janvier 1960 n'a pas été clairement définie et certaines ambiguïtés demeurent sur l'étendue et la valeur de son domaine immobilier. L'actif retrace, par ailleurs, la valeur d'installations et de matériels qui, situés en Afrique du Nord, ont cessé d'être à la disposition de l'Office. De même, l'inventaire des matériels et des stocks restera-t-il incertain tant que n'auront pas été réformées les méthodes de la comptabilité-matière et mises en œuvre les procédures de contrôle des magasins.

« L'évaluation du passif de l'établissement mérite, elle aussi, d'être précisée. Les errements suivis par les divers gestionnaires de l'Office conduisent en effet à minorer le montant des engagements réels et partant, des dettes non réglées en fin d'année. Des mesures urgentes s'imposent pour restaurer à l'O. R. T. F. le principe des crédits budgétaires limitatifs.

« Les comptes dénotent une situation de trésorerie tendue, ce qui ne saurait surprendre pour un établissement contraint d'autofinancer intégralement un programme d'investissement important. Déjà, à la fin de 1964, l'O. R. T. F. a dû faire appel à une avance du Trésor et n'a pu ni respecter le calendrier de remboursement prévu ni acquitter la charge d'intérêts y afférente. Sa situation présente de trésorerie lui interdit depuis cinq ans d'honorer sa dette au titre de la redevance au Trésor.

« Après les premiers efforts accomplis pour parvenir à un bilan et à des comptes complets pour l'exercice 1966, il conviendrait, grâce au centre électronique de gestion récemment renforcé, d'établir des documents comptables plus élaborés retraçant par gestionnaire, par paragraphe budgétaire et par exercice d'origine, les charges financières réelles de l'Office, tant au stade de l'engagement qu'à celui du paiement.

« La Cour n'ignore pas les difficultés rencontrées par les dirigeants de cet important établissement pour traduire dans les documents financiers et comptables sa gestion multiforme. Des mesures de redressement ont déjà été prises. Il convient toutefois qu'elles soient poursuivies afin de parvenir à une description claire et précise de sa gestion et de ses résultats. »

Il reste en effet essentiel pour un organisme énorme, diversifié et complexe comme l'O. R. T. F., de disposer de documents convenablement établis.

Le compte financier renseigne sur la consistance de l'actif et du passif, sur le fonds de roulement et la situation de trésorerie et sur les résultats de l'exercice. Un second avantage, encore plus important, est que ce compte constitue un point de départ. Désormais, chaque année, il sera possible de procéder à des comparaisons d'un exercice à un autre et de suivre les évolutions. Ainsi pourra-t-on mieux apprécier les incidences financières des orientations données à l'activité de l'Office.

#### IV. — LE CONTENTIEUX FINANCIER ENTRE L'ETAT ET L'O. R. T. F.

Ce contentieux important ne résulte pas seulement du non-paiement au Trésor de la fameuse redevance et de certains impôts. En effet, l'O. R. T. F. fait état de son côté de créances sur l'Etat de nature diverse.

##### A. — Evaluation des créances et des dettes de l'O. R. T. F. envers l'Etat.

a) Les dettes envers l'Etat :

*Le versement au Trésor :*

A la fin de l'année 1967, le total des dettes de l'O. R. T. F. depuis 1963 s'élève à 343.119.000 F. Cette somme correspond au montant de ce que l'Office n'a pas payé sur le total des versements prévus chaque année par la loi de finances.

*Les impôts divers :*

En l'absence d'un statut fiscal véritable, on se bornera à récapituler ici les impôts ayant donné lieu à l'émission d'avertissements par l'administration fiscale à l'encontre de l'O. R. T. F. et que celui-ci n'a pas payés.

A ce titre, l'O. R. T. F. est débiteur de :

— 4.601.000 F pour la taxe d'apprentissage (années 1960 à 1964 inclus) ;

— 106.000 F pour la taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés (années 1963 à 1965 inclus).

Il convient de noter que l'Office peut prétendre à une exonération partielle de la taxe d'apprentissage en raison des dépenses qu'il a effectuées pour le fonctionnement d'un service de formation professionnelle important (environ 4.300.000 F par an en 1967).

Quoi qu'il en soit, on arrive à un total de 347.826.000 F de créances du Trésor sur l'O. R. T. F.

b) Les créances sur l'Etat :

L'O. R. T. F., en contrepartie des dettes ci-dessus, fait état de créances diverses.

*Les intérêts des fonds placés au Trésor :*

Avant 1960, un arrêté interministériel avait décidé que les sommes déposées au Trésor par l'Office bénéficiaient d'un intérêt de 3 %.

Depuis 1960, le Ministère de l'Economie et des Finances a lié le principe du versement de ces intérêts au décret relatif au règlement financier et comptable de l'Office. Des négociations avaient cependant été engagées en 1960 et la Direction du Trésor avait admis le principe d'un intérêt de 3 % à concurrence de 100 millions de francs et de 1 % pour le surplus.

Calculés sur ces bases, les intérêts dûs par le Trésor à l'Office seraient de 18 millions de francs environ pour les années 1960 à 1967 inclus.

*Le déficit des dépenses de fonctionnement et d'équipement dans les territoires d'outre-mer :*

Le déficit pris en charge par l'Office pour les années 1963 à 1967 inclus s'élève à 33 millions de francs.

\*  
\* \*

A ces 51 millions de francs de dettes juridiquement à peu près certaines, il y a lieu d'ajouter certaines revendications de l'Office dont l'évaluation pose des problèmes plus compliqués :

*La contrepartie de l'abandon des immeubles de la rue de Grenelle et de la cité Martignac.*

Depuis 1959, la R. T. F. avait abandonné les immeubles des 107, rue de Grenelle et 5 et 12, cité Martignac, pour venir s'installer quai Kennedy. Les immeubles en cause ont été occupés par des services des Ministères de l'Education nationale et des Postes et Télécommunications. Néanmoins, en application de l'article 12 de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959, tous les immeubles

et installations dépendant des services de radiodiffusion et de télévision lors de la publication de ce texte ont été comptabilisés parmi les immobilisations de la R. T. F., puis de l'O. R. T. F. Le Conseil d'Etat, par un avis du 19 novembre 1963, a confirmé que le droit de propriété est au nombre des droits transférés à la R. T. F. par l'article 12 précité et « qu'ainsi, par application de ce texte, la R. T. F. est devenue propriétaire des biens et installations dépendant des services de radiodiffusion et de télévision appartenant précédemment à l'Etat ».

C'est pourquoi ces immeubles continuent à figurer au bilan de l'Office, pour 8.745.363 F sur la base de l'évaluation du Service des Domaines. Les dirigeants de l'Office estiment que cette évaluation est très inférieure à la valeur réelle des immeubles en question.

Il ne semble pas équitable que l'Office, qui a construit à ses frais la maison du quai Kennedy, abandonne sans contrepartie financière ces immeubles.

*Autres installations abandonnées par l'O. R. T. F. :*

Ces installations sont comptabilisées au bilan de l'Office pour une valeur globale de 76.640.000 F.

*La compensation des exonérations de la redevance pour usage des postes récepteurs :*

Les exonérations accordées représentent, pour le seul exercice 1966, une perte de recettes de 26.240.000 F. L'Office estime qu'une compensation financière devrait lui être accordée comme cela existe pour la S. N. C. F. lorsqu'elle transporte à tarif réduit ou gratuit.

Le total de ces trois derniers postes représente 111.625.363 F.

#### **B. — Les conditions de règlement de ce contentieux.**

Le règlement de ce contentieux financier entre l'Etat et l'O. R. T. F. est évidemment dominé par le problème du versement au Trésor et, plus généralement, par celui du statut fiscal de l'Office.

C'est ainsi que l'O. R. T. F. a lié le paiement des impôts pour lesquels il avait reçu des avertissements au règlement de la question du versement.



En revanche, l'Etat ne verse pas d'intérêt à l'Office pour les fonds que celui-ci a déposés au Trésor en raison de l'absence d'un règlement financier et comptable de l'O. R. T. F.

L'absurdité d'une telle situation, qui ressemble fort à un cercle vicieux, impose que des décisions d'ensemble soient enfin prises pour définir clairement, complètement et définitivement, le statut financier et fiscal de l'Office.

Cette réforme indispensable devrait en même temps résoudre les problèmes que posent les revendications de l'Office relatives aux immeubles et aux installations qu'il a abandonnés et aux pertes de recettes entraînées par les exonérations de redevance.

Tous ces problèmes forment un tout dont la solution permettrait enfin de voir un peu plus clair dans la situation fort embrouillée de l'Office.

Il est inadmissible qu'un établissement public de cette importance ne sache pas encore avec exactitude plus de neuf ans après sa création quelles sont les règles financières et comptables qui lui sont applicables, quelle est la nature de son statut fiscal et quelles sont les dettes ou les créances qui doivent figurer dans ses comptes.

## SECTION II. — LES ASPECTS FINANCIERS DE LA GESTION

Il ne s'agit pas de reprendre ici une analyse budgétaire des recettes et des dépenses de l'Office, car celle-ci est excellemment faite, chaque année, à l'occasion de l'examen de la loi de finances, par les rapporteurs compétents des Commissions des Finances et des Affaires culturelles.

Votre commission a eu essentiellement pour souci, en matière financière, tout au long de ses travaux, d'examiner la gestion de l'O. R. T. F. à deux points de vue qui lui ont paru essentiels :

- la nécessité d'une gestion économique et rationnelle ;
- le problème des ressources de l'O. R. T. F.

### I. — LA NECESSITE D'UNE GESTION ECONOMIQUE ET RATIONNELLE

Dans ce domaine, votre commission a particulièrement souligné l'importance capitale pour l'O. R. T. F. de mieux connaître le coût de ses activités. Elle a également dégagé des très nombreuses auditions auxquelles elle a procédé diverses méthodes pour réaliser des économies dans la gestion actuelle.

#### A. — La connaissance des coûts.

Etablissement public à caractère industriel et commercial, l'O. R. T. F. doit avoir une connaissance aussi exacte que possible du coût de ses activités.

Nous avons vu précédemment qu'un effort avait été poursuivi pendant plusieurs années pour appliquer à l'établissement le plan comptable et établir son compte financier. Les résultats atteints, même s'ils demandent encore à être améliorés, ont déjà le mérite d'exister et d'offrir une base de réflexion et de comparaison.

## 1° LE PROBLÈME DE LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

La comptabilité analytique constitue un moyen essentiel pour la connaissance des coûts. Il s'agit en effet d'un système de classement des dépenses qui n'est pas celui du plan comptable général, mais un classement fonctionnel aboutissant à une analyse non seulement de chacun des grands modes d'action de l'Office, mais de chacune des émissions particulières.

Ce problème de la comptabilité analytique est actuellement à l'étude dans toutes les télévisions du monde. En effet, cette comptabilité offrira l'avantage considérable de permettre à tout moment de connaître, grâce à un ordinateur, les dépenses engagées pour telle émission.

Comment se pose le problème à l'O. R. T. F. ?

Il convient d'abord de souligner que la notion économique de coût n'est pas applicable telle quelle à l'Office. En effet, les entreprises du secteur privé cherchent surtout, à travers la comptabilité analytique, à déterminer leur prix de revient à l'unité, afin de pouvoir agir sur les coûts et de fixer correctement leurs prix de vente. Or, à l'O. R. T. F., il n'existe pas de rapport direct entre le prix de revient d'une émission et la recette commerciale, puisque le budget de l'Office est alimenté presque exclusivement par une taxe parafiscale. Une comptabilité analytique perd dans ces conditions une partie de son intérêt. En outre, elle présenterait des difficultés en raison d'une part du nombre élevé des productions importantes et d'autre part du fait que ces productions sont difficilement comparables entre elles, chacune constituant un prototype bien plus qu'un élément de série. Cette complexité risque évidemment d'élever sensiblement le coût pour les services de l'Office, d'une comptabilité analytique.

A ce sujet, il n'est pas inutile de rappeler ce qu'écrivait M. André Brunet, inspecteur général des finances, professeur au Conservatoire national des arts et métiers, dans son introduction à l'étude sur le calcul des prix de revient et sur la gestion prévisionnelle à l'O. R. T. F., faite en 1964 :

« Soulignons qu'une véritable comptabilité analytique d'exploitation ne saurait se concevoir à l'O. R. T. F. Au sens plein de l'expression, une telle comptabilité ne comprend pas seulement le calcul des coûts — ce qui ne justifierait pas d'ailleurs son

nom — mais aussi et surtout l'établissement de comptes d'exploitation partiels dont chacun fasse ressortir, pour en dégager les résultats, les produits et les charges d'une branche d'activité déterminée. Or, à l'O.R.T.F., à part quelques cessions ou remboursements de frais (1), il n'existe qu'une seule nature de recettes, les redevances radiophoniques ou de télévision, dont le paiement par la partie versante lui donne droit à l'audition des divers programmes. Il n'est donc pas possible, en l'état actuel de l'activité de l'O.R.T.F. qui ne diffuse pas de publicité (sauf sous la forme atténuée des « émissions compensées »), de comparer par nature d'émission les recettes aux dépenses. »

Bien qu'elle ne méconnaisse pas ces obstacles, votre commission estime cependant indispensable qu'on amplifie les efforts entrepris pour qu'une comptabilité analytique adaptée soit mise en place dès que possible à l'O.R.T.F., comme cela existe déjà dans plusieurs autres organismes européens de radio et de télévision.

L'utilité de cette comptabilité est certaine. Elle doit permettre, dans toute la mesure possible, une comparaison des coûts de production de l'O. R. T. F. avec ceux d'entreprises privées comme les firmes cinématographiques pour rechercher les économies possibles et savoir s'il n'est pas avantageux, en certain cas, de passer commande à des entreprises extérieures à l'O. R. T. F.

Même si aucune comparaison n'est possible, la comptabilité analytique doit permettre à l'Office, en lui faisant mieux connaître ses coûts de production, de mieux pouvoir les réduire, de mieux contrôler les dépenses afférentes à une émission, notamment par rapport aux devis et, enfin, de mieux analyser et préparer sa politique des programmes.

Actuellement, les dirigeants de l'Office semblent vouloir s'en tenir à un type assez sommaire de comptabilité analytique en vue, d'une part, de comparer les coûts des différentes émissions et, d'autre part, d'établir des devis, déterminer ensuite le coût de la réalisation afin de déceler les dépassements éventuels et d'en rechercher les causes. Il est incontestable que, de ce point de vue, un contrôle des prix de revient est absolument nécessaire et les efforts en cours doivent être poursuivis.

---

(1) Les remboursements de frais auxquels M. A. Brunet fait allusion sont essentiellement les remboursements faits à l'Office au titre des services rendus.

## 2° LES MÉTHODES UTILISÉES ACTUELLEMENT POUR CALCULER LE COÛT DU FONCTIONNEMENT DE L'OFFICE

Elles sont doubles et résultent :

- de l'établissement d'un budget fonctionnel de l'Office ;
- du calcul du prix de revient des émissions.

*Le budget fonctionnel de l'O. R. T. F. :*

Depuis 1965, l'O. R. T. F. établit un budget fonctionnel, qui regroupe les dépenses et les recettes de l'Office par grandes activités (radio, télévision, départements et territoires d'Outre-Mer, activités commerciales, services de la redevance, services communs, action extérieure). Il concerne essentiellement les crédits de fonctionnement, mais depuis 1967 une partie des crédits d'investissements y figurent. En demeurent exclus les crédits de paiement correspondant aux opérations de programme et les dotations pour amortissements des emprunts.

Ce budget fonctionnel n'a aucune valeur comptable. C'est une sorte d'instrument d'information pour juger de l'affectation des différentes ressources de l'Office. On peut dire qu'il donne la répartition fonctionnelle des dépenses.

Or, pour que ce budget ait une valeur comptable, pour qu'il soit absolument exact, il faudrait qu'il soit le reflet d'une comptabilité analytique.

*Le calcul du prix de revient des émissions :*

Les méthodes sont différentes selon qu'il s'agit de la télévision ou de la radio.

*Télévision :*

Depuis 1964, l'O. R. T. F. s'est efforcé de mettre au point un système permettant de calculer, dans les meilleures conditions de rapidité et de précision, le prix de revient de ses émissions.

Dans cette perspective générale, la Direction de la Télévision poursuit depuis quatre ans la mise en place d'un dispositif particulier fondé sur trois éléments essentiels :

- au stade prévisionnel : le devis de réalisation ;
- au stade de l'exécution : l'enregistrement systématique de toutes les dépenses (engagements juridiques) d'une même émission par l'ordinateur de l'Office ;

— au stade des bilans : le rapprochement automatique des données prévisionnelles du devis et des dépenses réelles effectué également par le moyen de l'ordinateur.

*Devis de réalisation. — Nature du devis :*

La formule du devis de réalisation a été mise au point à partir de 1965. C'est un document élaboré par les services de production de la télévision et le réalisateur chargé de l'émission.

Il comporte l'analyse détaillée de tous les postes de dépenses nécessaires à la réalisation de l'émission et son élaboration est toujours préalable à tout commencement d'exécution. Il constitue ainsi l'élément déterminant de la décision finale du directeur de la télévision en matière financière.

Les principaux postes de dépenses prévus au devis de réalisation sont les suivants :

*Frais artistiques directs* (dépenses en argent imputées sur le budget artistique géré par le directeur de la Télévision) :

- cachets ;
- inédits ;
- missions ;
- régies de tournage ;
- conventions de retransmission ;
- décoration : décors, meubles, accessoires, costumes.

*Frais artistiques indirects* (dépenses ne se traduisant pas par une sortie directe d'argent et comportant essentiellement des dépenses de personnel :

- assistants et scripts ;
- directeurs de la photo ;
- chef décorateur ;
- assistant décorateur ;
- ensemblier, etc.

*Frais techniques directs* (dépenses se traduisant par une sortie directe d'argent mais imputées sur le budget de la Direction de l'Équipement de l'Office) :

- frais de missions des personnels techniques ;
- frais de décoration (matériaux de construction de décors).

*Frais indirects techniques* (dépenses de personnel et de matériel de la Direction de l'Équipement ne se traduisant pas par une sortie d'argent) :

- peintres décorateurs ;
- ouvriers de plateau ;
- équipes de tournage ;
- monteurs ;
- studios ;
- matériels de prises de vues ;
- montage ;
- laboratoire ;
- sonorisation ;
- animation et banc titre.

*Phases de mise en place des devis de réalisation :*

1964-1965 : Elaboration et mise au point du document (recensement de tous les postes de dépenses, évaluation des coûts en matière de personnel, d'installations techniques, etc.).

1966-1967 : Application progressive du système pour les émissions dramatiques.

1968 : Généralisation du système à toutes les émissions produites par la télévision, à l'exception des émissions d'actualité et sportives.

*Enregistrement des dépenses :*

Au stade de la réalisation proprement dite de l'émission chaque dépense artistique directe est enregistrée par le Centre électronique de gestion de l'Office qui établit hebdomadairement le montant total des charges de chaque production.

*Contrôle : prévisions — coût réel :*

A partir du printemps 1968 les données prévisionnelles de chaque devis de réalisation, pour ce qui concerne les frais artistiques directs, seront enregistrées par le Centre électronique de gestion.

Le rapprochement automatique entre les prévisions et les dépenses réelles (déjà enregistrées par l'ordinateur) permettra

de contrôler instantanément la progression des charges, de rectifier éventuellement les écarts et, en tout état de cause, de définir avec précision le prix de revient réel de chaque émission.

*Radiodiffusion :*

En ce qui concerne la direction de la radiodiffusion, les études faites jusqu'alors sur le prix de revient des émissions n'ont porté que sur les crédits dont elle avait la gestion.

Ainsi donc ces études ne reposent que sur les dépenses de cachets, d'achats de texte et de frais de mission qui peuvent être déterminées avec précision pour une production.

Elles ne sont pas menées d'une manière systématique en raison de la multiplicité des émissions (près de 80 émissions différentes par jour) et des moyens relativement faibles mis en cause chaque fois, sauf pour certaines émissions de prestige.

Toutefois des évaluations générales sur des semaines types sont établies en fonction des « grilles » envisagées pour chaque chaîne afin de demeurer dans la limite des disponibilités.

Les dépenses d'autre nature, réglées par la Direction, comme par exemple celles se rapportant aux locations d'instruments de musique ou aux achats de disques, n'ont pas été jusqu'à ce jour individualisées ou ventilées à due proportion par production.

\*  
\* \*

Il est donc incontestable que des progrès ont été accomplis. Il reste cependant à développer encore l'application de la comptabilité analytique à la gestion de l'O. R. T. F. Cette tâche sera longue, mais votre commission estime qu'elle est nécessaire.

Il est, notamment, essentiel que le calcul du coût des émissions englobe aussi exactement que possible l'ensemble des frais, y compris toutes les dépenses techniques et les frais généraux. Il convient aussi que les contrôles de la comptabilité analytique soient étendus à l'ensemble des programmes. Ce n'est qu'à ces conditions que la gestion de l'Office pourra être aussi complètement rationalisée qu'il est possible.



## B. — La réduction des coûts.

Depuis la création de l'Office, en 1964, ses dirigeants se sont efforcés de réaliser des économies dans la gestion de l'Office. Certains résultats ont été présentés à votre commission qui, au surplus, en conclusion de ses travaux présente quelques suggestions.

### 1° LES RÉSULTATS ATTEINTS

Dès 1964, la réalisation d'appréciables économies de gestion a permis d'annuler des crédits prévus pour des dépenses qui avaient été réduites ou supprimées.

Ainsi, pour s'en tenir aux crédits de fonctionnement, on a enregistré les annulations de crédits suivantes :

1964 : 38 millions de francs ;

1965 : 48 millions de francs ;

1966 : 50 millions de francs.

Ces économies ont été réalisées grâce à une action permanente de compression portant sur le détail des dépenses. Ainsi, l'Office compte environ 80 gestionnaires de crédits. Chacun d'eux a été invité par la Direction générale à réduire les dépenses imputables sur les crédits qui lui avaient été délégués.

Une autre mesure efficace a consisté à supprimer, à partir de 1964, la pratique du budget complémentaire en cours d'année, obligeant ainsi les responsables à mieux tenir compte du montant des crédits initialement prévus.

D'après les dirigeants de l'Office, les compressions sur les dépenses de fonctionnement sont désormais plus limitées. Pour 1967, ils prévoient qu'à l'arrêt des comptes on trouvera une somme de l'ordre de 18 millions de francs seulement. Il leur semble, en particulier, qu'en matière de personnel on est arrivé à une certaine

limite puisque, faute de collaborateurs en nombre suffisant dans certains secteurs, l'Office s'est trouvé de plus en plus dans l'obligation de faire appel à des entreprises privées.

Dans le domaine des équipements, certains crédits n'ont également pas été entièrement consommés. Cela est dû à des retards dans la réalisation des investissements prévus, notamment en raison des difficultés rencontrées par l'industrie et par divers secteurs.

D'après les dirigeants de l'Office, les compressions sur les  
Votre commission s'est réjouie des réductions des dépenses de fonctionnement, domaine dans lequel des économies étaient possibles et souhaitables. Elle a, au contraire, regretté que les équipements n'aient pu tous être réalisés dans les délais prévus.

## 2° LES AMÉLIORATIONS POSSIBLES

Il est apparu à votre commission que les résultats partiels déjà atteints peuvent encore être améliorés et complétés par d'autres mesures que nous allons essayer de récapituler d'une façon assez schématique.

### *Secteur de la production :*

Si la limite semble en voie d'être atteinte en matière de dépenses de personnel, d'importants progrès restent à faire sur les méthodes de production. La mise en place d'un contrôle de gestion basé sur l'utilisation d'un ordinateur y contribuera. Grâce à cet équipement, en effet, il sera possible de cerner rapidement et complètement des dépenses fractionnées et diversifiées, alors que cela était très long avec les procédures de centralisation manuelle.

En particulier, on doit en profiter pour s'efforcer de maintenir au maximum à l'intérieur des limites des devis les dépenses afférentes aux émissions, grâce au contrôle instantané désormais possible.

En outre, il serait nécessaire qu'à ce contrôle du coût de la réalisation s'ajoute un contrôle plus efficace de la qualité. Il n'est pas admissible qu'une production comme « La Tempête », qui a coûté plus de un million de francs, soit, une fois terminée, refusée par la Direction de la Télévision pour « valeur artistique jugée insuffisante ». L'O. R. T. F., qui est soumise à de sévères contrôles financiers pour des questions mineures, peut ainsi gaspiller

des dizaines de millions. L'annexe 57 récapitule le coût des frais artistiques de certaines réalisations de 1967 qui n'ont pas été programmées.

*Utilisation de décors mobiles :*

A l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays européens, notamment en Hollande, l'O. R. T. F. devrait examiner la possibilité d'utiliser au maximum le procédé des décors mobiles tout montés qu'il suffit de pousser sur le plateau. Ainsi le temps de fonctionnement « utile » des locaux de tournage serait sensiblement accru par la suppression des heures nécessaires au montage des décors. On constate ainsi que les quatre studios des Buttes-Chaumont produisent en une année moins de 150 heures utiles. Il semble que la méthode des décors mobiles pourrait contribuer à augmenter ce chiffre.

*Tutelle du ministère des affaires culturelles :*

Dans l'hypothèse où la tutelle serait transférée au Ministère des Affaires culturelles, des économies pourraient être recherchées par une meilleure coordination :

— regroupement des stocks de costumes, mobilier et décors dans des magasins communs à l'O. R. T. F. et aux théâtres lyriques et dramatiques nationaux ;

— utilisation des ressources en matériel et en personnel des théâtres nationaux, maisons de la culture, théâtres lyriques de la décentralisation, troupes permanentes et centres dramatiques, orchestre de Paris et, d'une façon générale, tous théâtres et associations subventionnés par l'État ou les collectivités locales — prise en charge par ces établissements de programmes de « soirées ».

*Intensification des échanges culturels :*

Cette intensification permettrait notamment l'accroissement du nombre des programmes échangés avec l'étranger.

*Reprise des émissions de qualité :*

De telles reprises auraient, outre l'agrément des usagers, l'avantage de rendre certaines soirées peu coûteuses et de mieux utiliser les programmes en stock.

Depuis le début des travaux de votre commission l'Office semble d'ailleurs s'être orienté vers cette formule.

*Système de perception de la redevance :*

Le Service de la redevance, qui emploie 1.500 personnes sur les 12.000 agents de l'O. R. T. F., a dépensé 6,05 % en 1966 et 5,63 % en 1967 du produit des encaissements de redevances pour son fonctionnement. Ce pourcentage n'englobe pas les charges d'amortissement des installations.

Votre commission estime que des études sérieuses devraient être entreprises pour savoir si le coût de cette perception ne serait pas moins élevé dans le cas où elle serait assurée par les P. et T., par Electricité de France ou par les services du Trésor.

*Augmentation du nombre des coproductions :*

Le développement des coproductions pourrait se faire soit avec les organismes étrangers similaires, soit avec des firmes privées.

Cette formule présente de nombreux avantages :

— elle permet une production supplémentaire d'émissions sans que l'Office doive engager des dépenses proportionnelles en personnel, en locaux et en matériel ;

— elle réduit les dépenses de l'Office pour une production donnée dans une proportion supérieure à la somme qui pourrait être récupérée par l'Office sur la vente de ses productions propres.

*La diminution du recours aux entreprises extérieures :*

Ce recours s'exerce notamment par :

- l'utilisation provisoire de personnel ;
- la location de matériels.

*Le recours à des personnels extérieurs* à l'Office est parfois difficile à éviter. Tel est le cas en matière de montage pour lequel l'O. R. T. F. fait appel au secteur extérieur dans la proportion de 50 %. Cela tient au nombre réduit des monteurs et à la relative insuffisance des rémunérations offertes par l'Office. Cependant, il semble que la stabilité des emplois devrait permettre le recrutement d'un plus grand nombre de monteurs.

L'Office recourt également fréquemment à l'extérieur pour avoir des chauffeurs de voitures. Ce procédé peut être économique en période de pointe afin d'éviter l'engagement d'un personnel per-

manent qui serait excédentaire à d'autres moments. Il convient cependant de ne pas le généraliser.

Votre commission estime que si le recours au personnel temporaire est parfois nécessaire ou rentable, il faut éviter qu'il ne serve à tourner les contrôles de l'autorité de tutelle en matière de recrutement ou à servir de moyen de dépannage à certains gestionnaires imprévoyants.

*La location de matériels* constitue un poste de dépenses non négligeable de l'Office.

Contrairement à ce que certains chefs de service avaient affirmé à votre rapporteur lors de la visite effectuée par la Commission de contrôle aux Buttes-Chaumont, ce poste ne cesse de progresser alors que compte tenu du prix très élevé des locations l'établissement devrait s'efforcer de constituer des stocks suffisants.

Voici les sommes pour 1967 :

— meubles et accessoires.....	1.687.628 F
— costumes .....	1.123.831 F

Pour 1966 :

— meubles et accessoires.....	1.587.309 F
— costumes .....	857.671 F

Pour 1965 :

— meubles et accessoires.....	1.136.301 F
— costumes .....	553.109 F

Enfin pour les seules locations de véhicules sans chauffeur l'Office a dépensé en 1967 601.400 francs.

Compte tenu du montant des sommes en cause, votre commission exprime le vœu que, chaque fois que cela est possible, l'Office utilise des matériels qui lui appartiennent. A cet égard, comme il a déjà été dit, la constitution de stocks communs avec d'autres établissements publics de spectacles semble une solution économiquement valable.

### C. — La nécessité d'une planification à long terme.

Il semble indispensable pour un établissement public de l'importance de l'O. R. T. F. d'établir une prévision des dépenses et des recettes à long terme, ainsi qu'un plan de financement des investissements envisagés.

Or, à l'heure actuelle, l'O. R. T. F. ne paraît pas avoir un plan de développement même à moyen terme. Le V<sup>e</sup> Plan a énuméré les objectifs à atteindre par la radiodiffusion et la télévision françaises, mais il n'a pas procédé aux évaluations chiffrées qui auraient pourtant dû être faites. Ainsi il s'agit simplement d'indications sur les recherches et les équipements à poursuivre ou à réaliser.

Une telle incertitude dans un domaine aussi essentiel pour la vie et l'économie nationales sont proprement inadmissibles. Votre commission estime que cette situation devra changer à l'occasion de l'élaboration du VI<sup>e</sup> Plan. Cette prévision doit être faite par les autorités responsables : Gouvernement, conseil d'administration et direction générale. Et il est indispensable que ces études soient ensuite présentées au Parlement pour que son approbation puisse être donnée en connaissance de cause. L'ampleur des équipements restant à réaliser exige que la nation et ses représentants soient informés des priorités retenues et des moyens de financement envisagés. Sans doute l'évolution extrêmement rapide des techniques rend plus ardu tout effort sérieux de prospective mais cet effort dès lors devient d'autant plus nécessaire.

Il convient de souligner encore une fois que l'Office n'a atteint l'équilibre budgétaire qu'en 1967 et d'une manière artificielle pour cette année-là. L'équilibre maintenu en 1968, pour être réel, n'en demeure pas moins fragile. Cette fragilité, ajoutée aux incertitudes persistantes sur le régime financier et fiscal de l'établissement et sur le programme de ses investissements, justifie l'exigence de clarifications et de décisions trop longtemps attendues.

Cependant l'établissement de prévisions précises en matière de recettes et de dépenses de l'Office au cours des années à venir ne saurait suffire. Cette rationalité indispensable serait dérisoire si

elle ne s'accompagnait pas d'un effort accru pour que les coûts effectifs de fonctionnement et d'équipement respectent les montants annoncés. C'est aux responsables de l'Office de veiller à ce que les devis d'émission comme les autorisations de programme soient établis d'une manière suffisamment réaliste et complète. Une gestion au jour le jour, avec les dépassements financiers auxquels elle conduit inéluctablement, devient d'autant plus inadmissible que l'importance de l'O. R. T. F. dans la vie du pays grandit sans cesse.

## II. — LE PROBLEME DES RESSOURCES DE L'O. R. T. F.

Etablissement public à caractère industriel et commercial doté de l'autonomie financière, l'O. R. T. F. dispose d'un budget caractérisé par l'importance de son montant et la rapidité de sa croissance.

Cependant, malgré sa qualification juridique, l'Office dispose de ressources qui ne sont pas, pour l'essentiel, commerciales et dont l'évolution pose sans cesse le problème de l'équilibre budgétaire.

La croissance, en nature et en volume des investissements, pose le problème du recours à l'emprunt auquel l'Office n'a jamais fait appel depuis sa création, en 1964.

### A. — Le budget de l'O. R. T. F.

Il est caractérisé par deux éléments :

- l'importance de son montant ;
- la rapidité de son évolution.

#### 1° LE MONTANT DU BUDGET DE L'O. R. T. F.

Les prévisions pour 1968 s'établissent à un total de dépenses de 1.282,7 millions de francs, dont 230,4 millions de francs d'opérations en capital, soit près de 18 p. 100. Ces chiffres sont considérables et ils traduisent l'importance de l'O. R. T. F. dans la vie économique nationale, tant au point de vue des personnels employés et de l'exploitation en général, qu'à celui des équipements à réaliser. Sur ce dernier point, le montant des investissements prévus illustre la charge énorme que représente pour l'Office la nécessité de couvrir l'ensemble du territoire d'installations techniques toujours nouvelles.

Cette nécessité ressort nettement du pourcentage très élevé de ses ressources que l'Office doit consacrer aux opérations en capital d'une façon constante chaque année.

## 2° LA CROISSANCE RAPIDE DES MASSES BUDGÉTAIRES

Une autre caractéristique essentielle du budget de l'O. R. T. F. est sa croissance extrêmement rapide. En dix ans, de 1958 à 1968, son montant a été multiplié par 4,5.

Malgré l'effort poursuivi pour comprimer les dépenses d'exploitation, ce rythme d'accroissement doit se maintenir en raison des équipements considérables qui doivent être réalisés au cours des années à venir, comme nous l'examinerons plus loin. Malheureusement, l'absence de toute planification à long terme à l'O. R. T. F. ne permet pas d'établir un échéancier financier et, nous l'avons dit, cela est anormal et dangereux.

## B. — Les recettes de l'O. R. T. F.

### 1° LA NATURE DES RECETTES

Bien que son statut en fasse un établissement industriel et commercial, il convient tout d'abord de souligner que l'O. R. T. F. n'a qu'un pourcentage réduit de recettes commerciales proprement dites. En effet, environ 90 p. 100 de ses ressources sont constituées par le produit de la redevance pour droit d'usage des récepteurs qui, en vertu d'une décision du Conseil constitutionnel, est une taxe parafiscale.

Les recettes commerciales et diverses, bien qu'elles aient augmenté de 133 % depuis la création de l'Office, ne représentent qu'environ 6 % des recettes globales de l'Office.

Une telle structure met évidemment en question le caractère industriel et commercial de l'Office. En effet, les ressources de celui-ci ne dépendent pas seulement de la qualité, de la quantité de ses prestations et du volume de ses investissements. En fait, elles dépendent plus de l'évolution socio-économique qui conduit



les Français à acheter de plus en plus d'appareils récepteurs. Dans ces conditions, on peut se demander une fois encore si le caractère industriel et commercial juridiquement donné est économiquement et financièrement fondé.

## 2° LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA REDEVANCE

La prédominance de la redevance dans les recettes de l'Office ne concerne pas seulement le véritable caractère de l'Office. Elle pose d'autres problèmes qui tiennent à sa nature juridique.

Nous examinerons successivement :

- son taux ;
- les pertes de recettes dues aux exonérations ;
- les perspectives d'évolution.

### *Evaluation de recettes pour 1960.*

	Francs.
Redevance métropole .....	364.204.000
Redevance Algérie .....	12.428.820
Redevance D. O. M. ....	489.100
	<hr/>
	377.121.920

### *Le taux de la redevance :*

La redevance, votée jusqu'en 1958 par le Parlement, est depuis lors fixée par décret. Le pouvoir législatif autorise seulement sa perception chaque année dans la loi de finances.

Bien qu'il soit fixé par une procédure administrative, le taux de la redevance a évolué comme la moyenne des prix de détail. Il y a donc eu une sorte d'indexation de fait satisfaisante pour l'Office (voir annexe 59).

Depuis la dernière hausse, la redevance annuelle est de 30 francs pour la radio et de 100 francs pour la télévision. Il

convient de noter que cette modification de taux est intervenue plus de six ans après la précédente, alors que depuis 1940 aucun taux n'avait été maintenue plus de trois ans.

Ces chiffres font des prestations de l'O.R.T.F. des produits relativement bon marché, puisque la radio ne coûte par jour que 0.082 F et la télévision 0,274 F. Compte tenu de la diversité des programmes, ce tarif quotidien semble infime. Il est inférieur à ceux du timbre-poste, du billet de métro, du journal ou de la communication téléphonique (voir annexe 75).

Les taux actuels de la redevance se situent à peu près dans la moyenne des taux pratiqués dans l'ensemble des pays européens (voir annexe 60).

#### *Les pertes de recettes dues aux exonérations.*

Les cas d'exonération sont nombreux en France. Au total, au 31 décembre 1967, 701.707 comptes radio et 69.468 comptes télévision sont exonérés, soit environ 10 comptes radio pour un compte télévision, bien que ces derniers soient plus nombreux.

Au total, les pertes de recettes subies par l'O.R.T.F. sont donc importantes, puisqu'elles atteignent environ 28 millions de francs dont 21 millions de francs correspondent à des comptes radio.

Or, contrairement à ce qui se passe pour d'autres entreprises publiques, telles que la S. N. C. F., lorsqu'elles consentent des avantages de tarifs, l'O.R.T.F. ne reçoit aucun versement compensatoire de l'Etat. Il y a là pour le moins une anomalie.

#### *L'évolution du nombre des comptes.*

Cette évolution est capitale pour l'O.R.T.F. puisqu'elle concerne une ressource qui représente 90 % de ses recettes.

Les comptes radio sont en forte réduction depuis 1960, année de l'instauration du compte unique radio-télévision. Le nombre des comptes télévision, qui avait crû d'environ un million par an au cours des années 1962 à 1967 voit le rythme de son augmentation légèrement fléchir. On l'estime de l'ordre de 900.000. Cela est dû au fait que la France se rapproche de l'état de saturation puisque, sur 15 millions de foyers plus de 9 millions disposent désormais d'un récepteur.

Ce tassement semble préoccuper beaucoup les responsables de l'Office. Il n'en reste pas moins qu'une progression annuelle de l'ordre de 900.000 comptes est encore considérable.

### 3° LE REMBOURSEMENT DES SERVICES RENDUS

L'article 8 de l'ordonnance de 1959 dispose : « les dépenses de fonctionnement ou d'investissement résultant pour la R. T. F. des sujétions qui lui sont imposées au profit d'administrations publiques sont acquittées par ces administrations conformément à des conventions spéciales établies à cet effet ».

En fait, cette catégorie de ressources a une importance déclinante parmi les recettes d'exploitation de l'Office. S'élevant encore à 62 millions de francs, soit 8 % de ces recettes, en 1963, elle ne représente plus que 45 millions de francs, soit 4,5 %, en 1967.

Dans une note remise à votre commission, la Cour des comptes, après avoir reconnu que des progrès avaient été récemment réalisés pour la définition technique et financière des services rendus dans les conventions passées avec les administrations, regrette que ces contrats soient signés avec des retards excessifs.

En ce qui concerne les territoires d'outre-mer, la convention passée en août 1959 s'étant révélée financièrement inadaptée, l'Etat verse maintenant une contribution forfaitaire. Malheureusement, celle-ci n'assure qu'une couverture partielle et décroissante des dépenses d'exploitation de l'O. R. T. F. dans ces territoires. Or l'Office ne touche aucune redevance dans ces derniers, le produit de celle-ci étant versé aux budgets locaux. Ainsi, pour 1968, l'O. R. T. F. percevra une subvention de 4 millions de francs à laquelle s'ajoutera la recette de la publicité de marques à la radio dans ces territoires, soit 1,4 million de francs, alors que le coût global des territoires d'outre-mer a atteint plus de 13,3 millions de francs pour l'Office en 1967.

La Cour des comptes note encore :

— que la signification économique des remboursements pour services rendus demeurera incertaine tant que l'O. R. T. F. n'aura pas créé une comptabilité analytique d'exploitation ou, au moins, perfectionné l'étude des coûts ;

— que les dispositions de l'ordonnance de 1959 prévoyant également le remboursement des dépenses d'équipement n'ont pas été appliquées. Or, l'O. R. T. F. a dû réaliser d'importants investissements pour satisfaire les demandes des administrations.

Il n'apparaît pas que le montant du remboursement soit établi sur des bases réalistes et identiques pour toutes les administrations.

On constate, par exemple, que le Ministère des Affaires étrangères a remboursé deux sommes quasi égales, soit 31.626.654 F en 1966 et 31.468.128 F en 1967, alors que le volume des émissions est passé de 49.494 heures en 1966 à 58.114 heures en 1967. Pour sa part, le Ministère des Finances rembourse 574.875 F pour 14 heures en 1966 et seulement 467.670 F pour 16 heures en 1967, soit 2 heures de plus.

Quant au pourcentage de majoration de 20 % pour frais généraux, il repose sur une évaluation qui paraît très approximative.

Il semble à votre commission qu'une meilleure estimation des services rendus doive être recherchée afin que l'étendue des obligations du mécénat de l'O. R. T. F. puisse être exactement mesurée.

#### 4° LES RECETTES COMMERCIALES ET DIVERSES

Bien que ne représentant que 6 % environ des ressources globales de l'Office, ces recettes sont très variées. Les recettes commerciales atteignent 64,7 millions de francs sur un total de 73,5 millions de francs.

Le poste essentiel est celui de la publicité compensée : 51 millions de francs, dont l'accroissement est assez rapide.

Le problème de la publicité de marques ne sera pas abordé ici, car il fait l'objet d'un développement particulier dans une autre partie du présent rapport.

#### C. — Le problème de l'emprunt.

En matière de ressources, le principal problème qui se pose à l'O. R. T. F. est celui du financement de ses investissements. Etablissement public à caractère industriel et commercial en pleine expansion, il eut semblé logique que l'Office emprunte pour s'équiper.

En droit, l'O. R. T. F. peut emprunter. En fait, on n'a recouru à l'emprunt que deux fois au temps de la R. T. F. :

— emprunt 4,5 % 1954-1957, 72.500.000 F remboursables en 15 ans ;

— emprunt 4,5 % 1956-1957, 62.500.000 F remboursables en 20 ans.

Ces emprunts étaient destinés à financer les investissements pour la première chaîne de télévision. Depuis lors, aucun recours à l'épargne n'a été fait. Contrairement à leurs prédécesseurs, les dirigeants de l'Office se déclarent réticents parce qu'ils considèrent que les investissements qui seraient réalisés avec le produit d'un emprunt n'apporteraient pas des ressources supplémentaires en proportion. Ils ont cité l'exemple d'E. D. F. qui, lorsqu'elle emprunte pour construire un barrage, sait que cet équipement accroîtra ses recettes.

En outre, ils estiment que le recours trop fréquent à l'emprunt risquerait d'obérer gravement les budgets futurs de l'Office.

En fait, il est apparu que le principal obstacle au recours à l'emprunt est le Ministère des Finances qui estime qu'en pareille hypothèse, l'Office devrait rembourser aussitôt une partie de sa dette au Trésor.

Ces arguments n'ont pas convaincu votre commission. Elle considère qu'un recours à l'emprunt judicieusement échelonné dans le temps serait bénéfique pour l'Office. En effet, il permettrait d'accélérer la réalisation d'importants investissements. L'amélioration de la qualité du service fourni ne pourrait qu'inciter le public à accélérer ses achats de récepteurs. Au surplus, il n'est pas normal qu'un établissement autofinance l'intégralité de ses équipements. L'emprunt, recette extraordinaire, doit servir à financer des dépenses extraordinaires comme les investissements. Il convient de ne pas oublier que pendant un certain nombre d'années encore, le nombre des comptes de redevance doit s'accroître à un rythme rapide et régulier.



## CHAPITRE III

### LES EQUIPEMENTS — BILAN ET PERSPECTIVES

#### SOMMAIRE

	PAGES
Introduction .....	331
SECTION I. — Bilan des équipements immobiliers.....	333
SECTION II. — Les projets en matière d'équipements.....	334
I. — Les divers rythmes d'expansion .....	335
II. — Le réseau de satellites.....	341
III. — Ce que sera la télévision dans 5, 10 et 20 ans.....	342

#### INTRODUCTION

Le développement de l'O. R. T. F. est étroitement lié à celui des équipements. Il est incontestable, en effet, qu'une politique d'information et d'action culturelle exige des installations à la mesure des ambitions d'une telle politique.

Théoriquement, la mise en œuvre des équipements de radio et de télévision dépend de décisions politiques et budgétaires : équiper l'O. R. T. F. aboutit à définir ce que l'on veut et à déterminer ce qu'une telle option implique au point de vue financier. Toutefois, la notion même d'investissements en matière de radio et de télévision ne se laisse pas enfermer dans le cadre du seul calcul économique ou financier ; car le développement des équipements dépend, dans ce secteur plus que dans tout autre, du progrès technique. Aucun domaine de la vie nationale n'est plus tributaire du progrès technique que ne l'est la télévision : télévision et radio-

diffusion font l'objet d'une remise en cause permanente et, compte tenu de l'accélération du progrès technique, le développement des équipements peut faire l'objet d'évaluations variées selon que l'on opte pour une expansion modeste ou une expansion accélérée.

Mais, bénéficiaires du progrès technique et d'améliorations constantes, télévision et radio ne peuvent pas ne pas en faire profiter à plus ou moins brève échéance le public. Il semble même que le monopole de l'Etat rende inconcevable la non-utilisation des découvertes techniques. Certes, des considérations financières tel le coût élevé des postes de télévision en couleur par exemple, freinent la diffusion du progrès technique, mais il ne s'agit que d'une limitation momentanée et il est très probable que, tôt ou tard, toute découverte scientifique ou technique dans le domaine de la télévision sera mise à la disposition du grand public. Ainsi, la politique d'investissement paraît devoir être essentiellement liée au progrès technique et non à une recherche de rentabilité.

Ce qu'il convient de souligner particulièrement c'est la nature même de la notion d'investissement en matière de télévision. Dans tous les secteurs de la vie économique privée ou publique tout investissement, envisagé comme amélioration des équipements anciens et addition d'équipements nouveaux est dicté par un souci de rendement et de productivité en biens ou en services. L'électrification d'une ligne de chemin de fer, par exemple, implique la volonté de mieux desservir le réseau et de réaliser certaines économies. Dans la quasi-totalité des cas, la mise en œuvre du progrès technique est liée au souci d'économiser du temps, du travail, de la fatigue et de l'argent.

Tel n'est pas le cas en matière de télévision. Le développement des équipements y répond à un souci différent. Le progrès technique, quel que soit l'avantage qu'en tire le téléspectateur ou l'auditeur, améliore peut-être la qualité du service rendu, mais aboutit généralement à un accroissement de dépenses sans amélioration du rendement, au sens économique du terme. Certes, le développement du nombre de postes de télévision augmente le volume global des recettes : mais cette augmentation ne dépend pas directement et seulement de l'augmentation des dépenses due au progrès technique. Ainsi, le progrès technique dans l'O. R. T. F. conduit souvent à une situation inverse de celle que l'on rencontre dans le monde industriel. Et, compte tenu de cette situation paradoxale, il est permis de se demander si le statut d'établissement public,



industriel et commercial ne doit pas être remis en cause puisque le développement de l'Office est lié à des considérations autres que celles de la rentabilité. La satisfaction des besoins du public l'emporte sur celle de la productivité.

Le développement du potentiel technique de la télévision obéit à une règle unique : satisfaire le public, lui présenter les émissions de la plus haute qualité ; le faire bénéficier de toutes les inventions techniques qui améliorent la fidélité et la qualité des moyens de communication de masse. Si la notion de rentabilité ne saurait être prise en considération, celles de vérité des prix et d'équilibre budgétaire — sur des bases saines — donc de fixation de la redevance à un taux établi convenable, ne doivent pas être perdues de vue.

## SECTION I. — BILAN DES EQUIPEMENTS IMMOBILIERS

Il serait fastidieux, dans le cadre de ce rapport, de procéder à un inventaire détaillé du patrimoine immobilier de l'O.R.T.F. Il nous a paru donc utile de renvoyer en annexe l'ensemble des renseignements concernant la situation actuelle des immeubles de l'O.R.T.F.

Rappelons toutefois, sans en tirer d'ailleurs de conclusion, que :

1° A Paris et dans la Région parisienne, l'O.R.T.F. occupe 24 immeubles administratifs ou techniques représentant à peu près 277.000 mètres carrés. Il est à noter que, sur ces 24 immeubles, 14 d'entre eux sont loués par l'O.R.T.F.

Parmi les projets de construction immobilière à l'étude, la Direction de l'Office envisage la mise en place à Bry-sur-Marne d'un centre de productions filmées pour la télévision et d'un centre de formation professionnelle (cf. annexe).

Par ailleurs, est également prévue l'extension des locaux de la Direction de la télévision, de commandement du réseau et des Services de l'actualité télévisée. Bien qu'aucun renseignement précis ne nous ait été fourni sur ce sujet, il est permis de s'interroger sur les conditions dans lesquelles se réalisera l'extension des locaux actuellement occupés par les Services de la télévision.

Comme il paraît difficile d'augmenter la capacité de l'immeuble de la rue Cognacq-Jay, l'O. R. T. F. envisage paraît-il la construction d'une maison de la télévision située non loin de celle de la radiodiffusion. C'est là un problème sur lequel votre commission de contrôle n'a pas cru pouvoir se prononcer, car il ne s'agit que d'une éventualité. Cependant le principe même de groupement de services dispersés en un seul édifice et l'abandon de nombreux locaux loués et qui par hypothèse deviendraient inutiles, lui paraît être de saine gestion.

2° Toujours par souci de clarté, nous avons cru devoir renvoyer en annexe le détail des implantations de l'Office en province et dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer.

\*  
\* \*

Rappelons que, quelles que soient les raisons qui conduisent les dirigeants de l'O. R. T. F. à pratiquer une politique de développement des équipements et quels que soient les impératifs de sa politique de prestige, un souci d'économie doit présider à la mise en œuvre de ces équipements.

Votre commission, au cours de missions réalisées à l'étranger, a pu se rendre compte de l'effort d'utilisation maximum qui animait les utilisateurs de studio. Sans enlever à l'O. R. T. F. le mérite d'avoir réalisé des équipements d'un haut degré de technicité, il convient de lui rappeler l'obligation et les avantages d'une gestion plus rationnelle de ses studios et installations.

## SECTION II. — LES PROJETS EN MATIERE D'EQUIPEMENTS

Il ne saurait être question de présenter, dans le cadre de ce rapport, une vision globale du futur. Aussi limiterons-nous notre travail à trois séries de développements.

A court terme, il convient de prendre une mesure aussi complète que possible du rythme de développement de l'O. R. T. F. Dans une étude faite par les services de l'O. R. T. F., deux grandes options de développement sont présentées : poursuite de la croissance des équipements selon le rythme actuel, prévoir un mouvement d'expansion plus rapide. Il est nécessaire de mesurer les incidences financières des deux « politiques » : expansion modeste ou expansion dynamique.

En second lieu, doit être abordée la question du développement de la télévision par satellite.

Enfin, après avoir posé le problème des équipements à court puis à moyen terme, nous présenterons, en fonction des données actuelles de la technique américaine, une image futuriste de ce que pourra être la télévision dans 20 ans. Pour cela, nous ne pouvons mieux faire que de reproduire le texte d'un article paru dans la presse technique américaine alors que l'impression de ce rapport était en cours.

## I. — LES DIVERS RYTHMES D'EXPANSION

Comme nous l'avons signalé précédemment, l'O. R. T. F. a procédé à une double investigation de ce que sera le rythme du développement des équipements dans les prochaines années. Les pages qui suivent constituent donc des éléments de réflexion et reprennent les grandes lignes d'une étude réalisée par l'O. R. T. F. : ces pages constituent des éléments de réflexion mais non des conclusions adoptées par votre commission. D'après ces études, deux modèles de croissance peuvent être proposés :

- A. — Développement selon une expansion modeste.
- B. — Développement selon une expansion plus dynamique.

### A. — Expansion modeste.

*Caractéristiques et évolution des dépenses engendrées pendant les cinq prochaines années par cette expansion.*

Une augmentation des heures d'antenne à la télévision selon le schéma suivant :

— augmentation de la durée des émissions sur la deuxième chaîne de 28 heures à 52 heures par un accroissement d'environ 6 heures par semaine respectivement au cours des années 1969, 1970, 1971 et 1972 ;

— augmentation de la part des « émissions couleur » sur la deuxième chaîne de 12 heures à 30 heures par un accroissement d'environ 6 heures par semaine en 1969 et 1970 et d'environ 3 heures par semaine en 1971 et 1972 ;

— augmentation du nombre des magazines hebdomadaires régionaux sur la base d'un magazine de 30 minutes dans 6 centres d'actualités télévisées situés hors des sièges des stations régionales, au cours de chacun des années 1969, 1970 et 1971.

*Les opérations d'équipement :*

a) En ce qui concerne la diffusion et la transmission :

— **TÉLÉVISION :**

*Première chaîne :*

— conversion de la définition 819 lignes en définition 625 lignes, rendue possible et nécessaire pour l'unification des définitions ;

— poursuite de la mise en place des réémetteurs selon les modalités et le rythme actuellement en vigueur (une centaine par an). Il y a, à ce jour, 785 réémetteurs première chaîne et le plan prévoit de porter ce chiffre à un millier. Les 215 réémetteurs à mettre en place coûteraient aux collectivités locales environ 10 millions de francs pour les dépenses d'infrastructure et environ 10 millions de francs pour les dépenses d'équipement, l'Office rachetant ces réémetteurs conformément aux dispositions contractuelles (7 % de la population et 200 récepteurs) et en assurant en tout cas la maintenance. A titre d'information, sur les 785 réémetteurs en place :

— 264 ont été pris en charge, dès l'installation, par l'O.R.T.F. pour un coût de 31,7 millions ;

— 106 ont été rachetés par l'O. R. T. F. conformément aux dispositions contractuelles pour un coût de 2,3 millions ;

— 415 ont été jusqu'à présent pris en charge par les collectivités locales pour un coût de 11,7 millions.

Les différences de coûts s'expliquent par le fait que les réémetteurs financés par l'Office sont beaucoup plus puissants et plus élaborés que ceux des collectivités.

*Deuxième chaîne :*

— achèvement du réseau des émetteurs « intercalaires » à la cadence annuelle de 8 stations de grande ou moyenne puissance et de 4 stations de petite puissance ;

— mise en place des réémetteurs par tranche. Il y a actuellement 36 réémetteurs deuxième chaîne. La couverture totale du territoire en nécessiterait également un millier. A titre d'information, les 36 réémetteurs en place ont été pris en charge par les collectivités locales pour un coût de 1,7 million. La réglementation en vigueur actuellement ne prévoit pas le rachat des réémetteurs aux collectivités locales. Cependant, une somme a été réservée dans le budget 1968 pour la prise en charge de 50 réémetteurs. A cette cadence, près de 300 réémetteurs seraient en fonction à la fin de 1972.

*Amorce d'une troisième chaîne* avec une mise en service d'émetteurs à la cadence de 10 émetteurs en 1971 et de 15 en 1972, juste suffisante pour éviter une rupture de charge des entreprises qui nous fournissent du matériel électronique.

*Installation de deux stations au sol et d'une station mobile pour la transmission d'émissions au moyen de satellites artificiels*, en particulier le satellite européen « Symphonie » qui devrait être sur orbite en 1971. Ce satellite permettrait notamment la transmission de nos émissions vers les Antilles, la Guyane, la côte des Afars et des Issas.

— **RADIODIFFUSION :**

Développement du triple réseau d'émetteurs de radiodiffusion à modulation de fréquence (un réseau pour chaque chaîne) à la même cadence que les émetteurs « intercalaires » de télévision de la deuxième chaîne.

b) En ce qui concerne la production :

— achèvement des installations en cours (studio 17 aux Buttes-Chaumont) ;

— transformation d'équipement noir et blanc en vue de leur utilisation pour une production couleur ;

— réalisation d'une première tranche de 8 studios de tournage à Bry-sur-Marne en remplacement des studios actuellement loués dans la Région parisienne ;

— construction de l'immeuble « Brossolette » ou d'un immeuble équivalent pour expansion des Services parisiens de la télévision.

c) En ce qui concerne le renouvellement :

**TÉLÉVISION :**

Effort à faire pour rattraper le retard pris et tenir compte du vieillissement des premières stations de télévision.

## RADIODIFFUSION :

Modernisation des équipements ondes moyennes de radiodiffusion sonore.

A partir des actions qui viennent d'être envisagées, la prévision des dépenses pour la période 1968 à 1972 se présente de la façon suivante :

- 1.283 millions pour 1968 ;
- 1.402 millions pour 1969 ;
- 1.507 millions pour 1970 ;
- 1.612 millions pour 1971 ;
- 1.720 millions pour 1972,

soit une dépenses cumulée de 7.524 millions.

L'évaluation des dépenses a été établie en partant de l'année 1968 et calculée sur les bases suivantes :

— dépenses d'équipements évaluées au prix estimé des opérations envisagées ;

— dépenses de fonctionnement en tenant compte :

Du taux moyen actuel de l'heure de télévision (71.200 F) ;

D'une augmentation de 3,5 % d'une année sur l'autre (augmentation des salaires et des prix) ;

D'une augmentation supplémentaire de 1,5 % pour l'amélioration des programmes de radiodiffusion et l'accroissement des charges communes ;

— versement à l'Etat calculé sur la base d'un pourcentage constant de 4,05 % analogue à celui qui a été appliqué en 1968 (50.000 millions sur 120.000 millions).

## B. — EXPANSION DYNAMIQUE

*Caractéristiques et évolution des dépenses nécessitées pendant les cinq prochaines années par cette expansion.*

Cette hypothèse se caractérise par la réalisation des objectifs suivants :

*Augmentation des heures d'antenne à la télévision selon les lignes directrices suivantes :*

— augmentation de la durée totale des émissions de la Deuxième chaîne de façon à obtenir une durée analogue à la durée actuelle de la Première chaîne (+ 32 heures par semaine au total

en fin de période), qui placerait réellement la Deuxième chaîne en situation comparable à l'égard de la Première, du point de vue des possibilités de choix des téléspectateurs ;

— augmentation sensible de la part des émissions couleur (+ 28 heures par semaine au total en fin de période pour arriver à 40 heures sur les 60 heures diffusées sur la Deuxième chaîne) ;

— diffusion de programmes noir et blanc l'après-midi sur la Première ou la Deuxième chaîne afin de donner satisfaction au public des personnes âgées, des malades, des travailleurs à domicile, des femmes au foyer (+ 20 heures par semaine au total en fin de période).

— augmentation de la durée des émissions sur les antennes de chacune des stations régionales de l'Est (Strasbourg, Nancy), de façon à répondre à la concurrence de l'Allemagne, de la Suisse et du Luxembourg (une heure par jour et par station d'émission artistique ou documentaire, soit 14 heures par semaine en fin de période) selon le schéma suivant :

- 1968 : + 2 heures Strasbourg ;
- 1969 : + 2 heures Strasbourg ;
- 1970 : + 3 heures Strasbourg + 2 heures Nancy ;
- 1971 : + 2 heures Nancy ;
- 1972 : + 3 heures Nancy.

— lancement d'une Troisième chaîne à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1969 sur l'émetteur de Paris disponible dès cette époque et sur les autres émetteurs en 1970, 1971 et 1972, au fur et à mesure de leur implantation (+ 25 heures par semaine au total en fin de période). Ceci permettrait également d'augmenter les temps d'antenne donnés à la télévision scolaire comme aux émissions contribuant à la formation des adultes.

#### *Amélioration des programmes de radiodiffusion.*

##### *Opérations d'équipement supplémentaire :*

a) En ce qui concerne la diffusion et la transmission :

##### **PREMIÈRE CHAÎNE DE TÉLÉVISION :**

Rachat systématique des réémetteurs.

**DEUXIÈME CHAÎNE DE TÉLÉVISION :**

Accélération de la mise en place des émetteurs normalement à la charge de l'O. R. T. F. ;

Participation de l'O. R. T. F. aux dépenses d'équipement actuellement supportées par les collectivités locales de façon à obtenir la mise en place d'un millier de réémetteurs à la fin de 1972.

**— TROISIÈME CHAÎNE DE TÉLÉVISION :**

Démarrage et extension plus rapide, restant toutefois compatible avec les capacités normales de l'industrie, avec un rythme de mise en service de 12 émetteurs en 1970, 20 en 1971, 20 en 1972.

**INSTALLATION DE QUATRE STATIONS FIXES ET DE DEUX STATIONS MOBILES pour le trafic assuré au moyen de satellites artificiels.**

**b) En ce qui concerne la production :**

— une extension substantielle, compte tenu de l'augmentation de la durée globale des programmes, serait à prévoir. Elle se traduirait par la réalisation rapide d'un centre très important à Bry-sur-Marne, avec 12 studios « Vidéo », 16 plateaux de tournage, laboratoires de traitement de films, moyens d'enregistrement et de lecture, etc. et la multiplication des équipements de reportages et d'actualités, l'objectif étant la mise en œuvre d'un potentiel deux fois plus important que celui qui a été réalisé et mis en œuvre jusqu'ici pour la Deuxième chaîne.

— mise à la disposition pour les deux régions de l'Est d'un studio « vidéo », d'un plateau de tournage et d'équipements mobiles nécessaires à la production de deux heures d'émissions par jour.

**e) En ce qui concerne le renouvellement :**

— adoption d'un rythme correspondant à l'importance du patrimoine de l'Office.

Ce programme d'action plus dynamique se traduit par une prévision de dépenses dont l'évolution se présente dans les conditions suivantes :

- 1.337 millions pour 1968 ;
- 1.612 millions pour 1969 ;
- 1.861 millions pour 1970 ;
- 2.036 millions pour 1971 ;
- 2.186 millions pour 1972,

soit pour la période considérée une dépense cumulée d'un montant de 9.032 millions.



*Confrontation entre cette évolution des dépenses  
et l'évolution des recettes précédentes — les écarts à combler.*

Il importe maintenant de comparer cet état des dépenses avec les prévisions de recettes exposées plus haut, d'une part dans l'hypothèse d'une redevance de compte unique maintenue à son taux actuel, d'autre part dans l'hypothèse d'une redevance portée à 120 francs.

Dans le premier cas, la confrontation des recettes et des dépenses fait apparaître un écart (déficit) de :

- 54 millions pour 1968 ;
- 306 millions pour 1969 ;
- 494 millions pour 1970 ;
- 613 millions pour 1971 ;
- 710 millions pour 1972,

soit un déficit cumulé de 2.177 millions pour l'ensemble de la période.

Dans le deuxième cas, l'écart est moins important et se présente de la façon suivante :

- 54 millions pour 1968 ;
- 306 millions pour 1969 ;
- 279 millions pour 1970 ;
- 383 millions pour 1971 ;
- 466 millions pour 1972,

soit un déficit cumulé de 1.488 millions pour l'ensemble de la période.

Il faut noter que, dans cette dernière hypothèse, il a été tenu compte dans le montant des dépenses de l'augmentation du versement aux sociétés d'auteurs résultant de l'indexation sur le produit de la redevance.

## II. — LE RESEAU DE SATELLITES

Dans la vision prospective du développement technique de l'O. R. T. F., la diffusion des images télévisées par satellite est appelée à un grand développement. Nous ne pouvons, à ce propos, que rappeler le long passage du présent rapport consacré à ce problème (cf. Données scientifiques et techniques).

### III. — CE QUE SERA LA TELEVISION DANS 5, 10 ET 20 ANS (1)

Le plus célèbre enfant prodige de l'Amérique — la télévision — a atteint sa majorité.

Au cours de ces années, plus de 140 millions de postes récepteurs ont été fabriqués — 85 millions fonctionnent et 60 millions sont hors d'usage. Près de 800 stations émettrices ont été créées.

En 21 ans, les stations de télévision ont émis 50 millions d'heures de programme — et d'annonces — c'est-à-dire que pour les voir bout à bout, il faudrait passer 24 heures par jour devant un poste, pendant plus de 6.000 ans.

Parmi les principales réalisations de la télévision américaine, il faut compter, sur le plan technique, d'abord l'établissement de réseaux à l'échelle nationale et mondiale, assurant la transmission instantanée, puis un procédé de diffusion en couleurs qui fonctionne depuis 14 ans. Aucune autre institution, aucune autre industrie américaine n'a connu une croissance aussi rapide et n'a acquis une aussi vaste influence en si peu de temps.

En cet an 21 de l'ère de la télévision, une extraordinaire transformation est en train de s'accomplir — transformation qui fera de la télévision non plus un objet passif mais un membre actif de la famille... Aujourd'hui, un poste de télévision n'est qu'un meuble fonctionnel — comparable à un réfrigérateur, un fourneau ou un aspirateur. Mais il y a une différence majeure entre ces appareils ménagers et un poste. Celui-ci est composé d'une masse de composants électroniques ; en le modifiant, on peut lui apprendre quantité de nouveaux tours... Il peut, déjà transmettre des informations intelligibles. Il est branché sur le monde.

Les changements, qui sont imminents, transformeront au fur et à mesure que de nouvelles fonctions lui seront données,

---

1) Traduction d'un article paru le 25 avril dans la presse technique américaine.

ce lien avec le monde qu'est un poste, en un véritable « système » électronique. L'appareil deviendra alors un centre de communication électronique qui affectera presque tous les aspects de la vie quotidienne.

Un nombre considérable de ces opérations a déjà été appliqué à une échelle limitée ou est encore à l'étude. Elles seront bientôt utilisables à domicile : par exemple, le téléphone visuel à deux sens, des services de télévision par câble, la transmission des caractères d'imprimerie, l'enregistrement sur bande video.

Bien qu'il soit difficile, en matière de technologie, de fixer un calendrier précis, il semble que, d'après les prévisions des spécialistes, on puisse déjà évaluer les progrès qui seront réalisés au cours des 21 prochaines années.

### **Dans cinq ans (1973).**

Un poste de télévision pourra être adapté à de nouveaux usages passionnants et il constituera déjà un centre de communications à de multiples fins.

Un appareil enregistreur sur bande video (Home video Recorder - HVR) pourra être branché sur un récepteur pour moins de 500 dollars. S'il fait partie de l'appareil récepteur, le HVR en élèvera le prix d'environ 300 dollars.

Capable d'enregistrer image et son, et doté de mémoire, cet appareil sera d'un usage aussi facile qu'un tourne-disque.

Il sera possible alors :

1° D'enregistrer n'importe quelle émission de télévision en couleurs et de la projeter à nouveau à n'importe quel moment. Grâce à un déclencheur automatique, il sera même aisé de procéder à l'enregistrement souhaité sans être présent ;

2° De projeter des bandes video en couleurs — pièces de théâtre, films, cours télévisés — qui s'achèteront dans des librairies ou se loueront à des bibliothèques. Il existe peut-être des services de location du genre « Programme du Mois » ;

3° De filmer à domicile, grâce à une caméra de taille réduite, incorporée au HVR — et de voir le film sur le poste familial.

Dans cinq ans également, le choix des programmes sera considérablement étendu. Le poste récepteur sera doté d'un nouveau système de communication avec l'extérieur : un service télévisé, auquel chaque poste pourra être relié, comme on l'est aujourd'hui à l'électricité ou au téléphone. C'est le système de télévision par câble qui dessert déjà plus de 2 millions de foyers.

Dès 1973, ce système de télévision par câble devrait offrir 20 à 25 canaux, y compris les stations émettrices normales. Au début, du moins, ces canaux assureront la diffusion des programmes spécialisés locaux, par exemple : des prévisions météorologiques (500 services de télévision, par câble existent déjà), un service de nouvelles (il y en a aujourd'hui plus de 50), la diffusion de sessions des conseils municipaux, des émissions scolaires pour enfants immobilisés, etc.

L'une des plus intéressantes innovations sera peut-être « le marché par télévision » qui permettra aux ménagères de voir en couleurs les articles en vente dans les magasins locaux. Il suffira, alors, pour faire ses courses, de téléphoner sa commande. Le prix des achats sera comptabilisé et s'ajoutera à l'abonnement auquel le client souscrira pour disposer de ce service d'achat.

En 1973, la majeure partie des domiciles seront équipés d'au moins un poste récepteur en couleurs. Les postes à grands écrans seront moins encombrants, car la profondeur du tube écran sera diminuée d'un tiers. D'autre part, la multiplication des circuits intégrés permettra de réduire la taille des récepteurs. La luminosité de l'image sera sans doute double de ce qu'elle est actuellement et le réglage des couleurs sera devenu automatique. Un nouveau modèle presque sans éléments mobiles, facilitera la sélection des canaux à distance.

### **Dans dix ans (1978).**

Il est possible, à cette époque, que le poste de télévision ait « appris à écrire ». En 1978, un service de fac-similé (fax) pourra s'ajouter au centre de communication à domicile que constituera le récepteur de télévision.

Par impulsion transmise par ondes ou par câbles, Fax mettra à la disposition des téléspectateurs une variété presque illimitée de lectures, journaux, magazines, livres, photographies, etc. En

appuyant sur un bouton avant de se coucher, le téléspectateur pourra choisir ses lectures du lendemain. L'impression électronique à grande vitesse s'exécutera pendant la nuit.

L'aspect du poste aura encore changé. Le tube écran sera devenu si plat qu'il sera possible d'accrocher l'appareil à un mur. La table de contrôle sera située dans un meuble à distance du poste.

Chaque pièce de l'appartement sera dotée d'un écran capable de recevoir non seulement les émissions de l'extérieur, mais également le circuit fermé dont le domicile sera équipé. De petites caméras pourront être placées à différents endroits de la maison et permettront de voir de n'importe quelle pièce qui sonne à la porte, de surveiller un bébé dans son berceau, ou les jeux des enfants dans le jardin.

Il existera aussi des caméras de télévision portatives. Fonctionnant sur batteries, de la taille des caméras cinématographiques de 8 mm, elles permettront d'enregistrer à domicile sur bande vidéo. Comme elles seront munies d'un appareil émetteur de petite puissance, il ne sera plus nécessaire, alors, que ces caméras soient attachées par un câble à l'appareil récepteur ou à l'appareil enregistreur (IIVR).

En 1978, presque tous les appareils récepteurs équipant les foyers seront en couleurs, mais il existera des appareils de poche en blanc et noir. Certains fonctionneront sans batteries ni branchements, utilisant la puissance émise de l'atmosphère par les stations de radio ou de télévision voisines. D'autres, un peu plus grandes, seront munies d'émetteurs de bande vidéo qui permettront la diffusion de programme d'une heure environ : la bande vidéo étant insérée sous forme d'une cartouche de 4 centimètres sur 4.

Et il est possible que 1978 soit l'année de la première émission en couleurs à partir de la Lune. Aucun indice ne permet encore de savoir si cette émission sera en anglais ou en russe.

### **Dans quinze ans (1983).**

A cette époque, le système de communication télévisée avec l'extérieur fonctionnera dans les deux sens et l'image sera de « haute visibilité » (l'équivalent de la haute fidélité actuelle en

radio). L'écran aura pris les proportions d'un écran de cinéma-scope. Grâce au passage de 525 à 1.000 lignes ou plus, l'image sera meilleure que ne l'est celle des films d'aujourd'hui ou que les photographies des magazines.

Il sera possible enfin de communiquer de chez soi au moyen de l'écran de télévision.

Le centre de communication à domicile disposera d'une variété de boutons numérotés correspondants aux divers services par câbles auxquels le téléspectateur sera abonné. Il existera un système à canaux multiples permettant de faire un grand nombre d'emplettes en appuyant sur des boutons dans un ordre fixé. S'il le désire, le coût des achats pourra être déduit directement du compte en banque du téléspectateur. Celui-ci pourra donner son opinion sur n'importe quel sujet — même sur un programme de télévision et le voir passer presque simultanément sur l'écran. S'il suit un cours par télévision, le téléspectateur répondra aux questions ou passera ses examens en utilisant son clavier de boutons. Peut-être un jour, mais sans doute pas en 1983, sera-t-il possible de voter par télévision. Les résultats des élections municipales ou nationales seront additionnées par ordinateur, et apparaîtront presque immédiatement sur les écrans.

Dès 1983, un service de téléphone visuel pourrait être une réalité. Pour les conversations privées, un petit écran sera construit dans l'instrument, mais des familles entières pourront s'entretenir en transférant l'image sur le grand écran de leur poste de télévision.

### **Dans vingt et un ans 1989— ?).**

1989 verra peut-être une véritable télévision à trois dimensions. Grâce à un nouvel écran plat, remplaçant le même tube écran, l'on obtiendra des images à l'échelle humaine et avec profondeur sans avoir recours à des lunettes spéciales.

Le système de communication de chaque téléspectateur sera lié à un réseau d'ordinateurs. A l'aide d'un clavier de boutons beaucoup plus complexes, il sera possible à chacun de choisir dans un énorme catalogue n'importe quel programme de télévision, n'importe quelle pièce de théâtre, film, concert ou cours et

de l'obtenir immédiatement ou au moment souhaité sur un écran à trois dimensions ou sur une machine à reproduire les caractères d'imprimerie.

Les services du réseau d'ordinateurs seront disponibles 24 heures sur 24, pour résoudre des problèmes de mathématiques, indiquer la situation d'un compte en banque, aider les enfants à faire leurs devoirs, vérifier une recette de cuisine, préparer un voyage, etc.

Nous ne pouvons même pas imaginer en l'état actuel de notre civilisation certains des services qui seraient à notre disposition à cette époque. Il sera possible de « choisir son paysage ». Imaginons en effet qu'avec l'accroissement de la population, les gens en viendront de plus en plus à vivre dans d'énormes immeubles dont un grand nombre seront sans fenêtres. L'écran à trois dimensions deviendra, alors, « une fenêtre sur le monde ». En appuyant sur un bouton, l'on pourrait sélectionner et changer son environnement. La montagne, la campagne ou la mer, les paysages exotiques seraient reflétés sur l'écran-fenêtre de la manière la plus réaliste, avec son, profondeur, mouvement, changement de lumière selon les heures du jour. Si le téléspectateur le préfère, il pourra voir sur ses murs les reproductions électroniques exactes des chefs d'œuvre des plus grands musées du monde. Le central de communication pourra jouer le rôle d'un domicile interlocuteur. Il sera, par exemple, possible de jouer aux échecs ou au football, l'ordinateur central jouant le rôle de partenaire. On surveillera ses enfants au radar.

Le dispositif approprié mis en place, une carte du voisinage apparaîtrait sur l'écran, les enfants y seraient identifiés par une couleur ou un symbole.

En dépit de l'inconcevable complexité du téléviseur de l'avenir, les réparations ne constitueront plus un problème. Des innovations en matière de circuit, l'élimination quasi totale des éléments individuels rendront les pannes extrêmement rares. En cas de difficultés, il suffira d'ailleurs d'appeler l'ordinateur central pour instructions.

Personne ne peut jurer que l'on en arrivera là, mais de l'avis des experts, même si la télévision devient un complet système de communications, elle demeurera la principale source de distractions familiales.

## CONCLUSIONS

Après un travail où nous avons tenu à étudier systématiquement les principaux aspects du problème posé par l'accomplissement de missions de l'O.R.T.F., il importe, d'une part, de rappeler les critiques que le Gouvernement énonçait en 1964 à l'égard de la situation antérieure au vote du statut ; d'autre part, ses promesses au Parlement, ses intentions avouées concernant l'autonomie, la tutelle et le Conseil d'administration ; enfin, de résumer les critiques faites par votre commission et les suggestions ou recommandations qui leur donnait une valeur. Toutefois le lecteur aura intérêt à se reporter aux différents chapitres où les conclusions sont expliquées et explicitées.

### I. — CRITIQUE PAR LE GOUVERNEMENT DE LA SITUATION ANTERIEURE A LA LOI DU 27 JUIN 1964

Après avoir stigmatisé l'impuissance de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> République à promouvoir un statut libéral, le Ministre de l'Information dénonçait, au cours des débats parlementaires qui ont abouti au vote du statut, les vices de structure de la R.T.F. :

« Premier vice de structure : le statut financier qui enserme l'établissement dans un carcan, c'est-à-dire un contrôle préalable du Ministère des Finances « cause permanente de retard, de paralysie » « ôtant aux cadres et aux personnels de la R.T.F. le sentiment de leur propre responsabilité » ;

« Deuxième vice de structure : la fonctionnarisation de l'établissement. »

« L'état d'esprit bureaucratique » qui règne est tel que « l'alignement se fait sur les plus médiocres », que le « copinage » est roi et que les réformes les plus nécessaires « s'enlisent à la longue dans les sables du scepticisme ou même de la malveillance » ;

« Troisième vice de structure : les clans ». L'établissement est entre les mains des « groupes de pression, coteries de toute sorte » ou des « chapelles littéraires ou artistiques qui imposent leur ésotérisme à l'établissement et lui dictent une politique des programmes » ;



« Quatrième vice de structure : la politisation ». La R. T. F. est devenue une sorte de caisse de résonance aux discordes politiques. Chaque problème, technique, artistique, de personnel, de gestion, de programme, chaque revendication prend un aspect politique ; et les décisions prises, puisqu'elles le sont sous l'autorité du Gouvernement, au moins en théorie, apparaissent volontiers à l'opinion comme inspirées par des motifs politiques.

« Aussi est-il avant tout nécessaire de dépolitiser les problèmes de la R.T.F. »

Il appartient à votre commission d'apprécier si les contraintes abusives du Ministère des Finances ont disparu, si les cadres et le personnel peuvent assumer leurs responsabilités, si les attaches d'amitié ou familiales jouent encore un rôle, si les coteries s'exercent moins, si l'Office est « dépolitisé ».

Mais auparavant il lui appartient aussi de déterminer quels moyens ont été appliqués pour atteindre ce but ?

Aux yeux du Gouvernement, le moyen essentiel, le seul digne d'un régime démocratique, était l'autonomie. Elle devait remédier à « la confusion permanente qui s'est instituée dans l'esprit du public entre R. T. F. et Gouvernement ». Seule, exposait le Ministre, elle permettrait, d'une part, de « dépolitiser » l'établissement, de donner à ses dirigeants « l'autorité morale nécessaire » et, d'autre part, de leur assurer les « moyens d'action administratifs et financiers » indispensables à l'exercice de leur responsabilité.

Cette autonomie, poursuivait-il, se caractérise par trois attributs auxquels correspondent trois réformes de structure essentielles :

« Premier attribut de l'autonomie : *l'autonomie financière*. La plupart des dépenses étaient jusqu'à présent visées *a priori* », désormais la règle sera inversée.

« Deuxième attribut de l'autonomie : *la substitution de la tutelle à l'autorité gouvernementale* ».

Cette tutelle, selon les propres paroles du Ministre, allait s'exercer de la manière la plus libérale : « Elle a pour objet, disait-il, de veiller au respect du principe de monopole et au respect du caractère de service public de l'établissement ». Bien entendu, « le ministre de tutelle peut avoir également à intervenir comme arbitre si des conflits graves venaient à apparaître entre les organismes ou les personnes chargées de gérer l'établissement ».

Appelé à préciser plus encore le sens qu'il donnait à cette notion de tutelle, lors de la séance du 28 mai, le ministre ajoutait : « Il est clair que l'autorité est la source du commandement. C'est le pouvoir de donner des ordres. Le pouvoir de tutelle, au contraire, est celui de fixer des limites : il ne se traduit donc pas par des ordres, mais il tend à empêcher ».

Grâce à cette tutelle « l'établissement et le Gouvernement vont prendre leurs distances l'un vis-à-vis de l'autre ».

« Le troisième attribut de l'autonomie — attribut essentiel — c'est le conseil d'administration dont l'office sera doté. C'est lui qui donnera à l'établissement un caractère réel d'établissement public autonome... Il définit les lignes générales de l'action de l'établissement, donne les grandes impulsions et les principales orientations. Il délibère son budget et en contrôle l'exécution ». C'est lui aussi qui veille « à l'objectivité et à l'exactitude des informations ».

Ainsi de ces trois attributs devaient découler selon le Gouvernement « deux conséquences fondamentales : l'impartialité et la restauration de l'autorité ».

Enfin, le Gouvernement pourrait, bien entendu, continuer à s'exprimer, mais il le ferait désormais « à visage découvert » : « C'est la condition nécessaire si l'on veut éviter à l'avenir que la moindre émission de la R. T. F. soit considérée comme engageant le Gouvernement ».

Dès lors, conclut le Ministre, « on ne voit pas pourquoi la Radio-Télévision française ne deviendrait pas, en tout cas, une institution indiscutable et indiscutée ».

Votre Rapporteur croit avoir, par les lignes qui précèdent, résumé fidèlement l'exposé du porte-parole du Gouvernement. Il vous prie d'excuser l'accumulation des citations. Il l'a fait sans esprit d'ironie, pour respecter au maximum la pensée gouvernementale.

Il lui appartient maintenant de conclure et, à l'issue de nos travaux, de se demander notamment si les objectifs ont été atteints et les moyens nécessaires mis en œuvre.

Une observation préalable doit être faite : sur le plan de la gestion, il convient de reconnaître l'effort du personnel et de la direction générale. L'établissement n'offre plus les apparences de débrillé, d'incohérence, qu'il a présenté à certaines époques.

Le temps n'est plus, comme en 1960, où la direction évaluait à 7.000 le nombre d'agents régulièrement rémunérés alors qu'une « opération-vérité » réclamée par M. Nungesser en recensait 9.237.

Votre rapporteur doit au contraire témoigner que dans la plupart des services règne une atmosphère de travail et une indiscutable conscience professionnelle.

Bien plus, notre Commission a pu constater elle-même une « affectio societatis », un attachement profond et sincère à l'établissement, manifeste à tous les échelons, quels que soient les services, les appartenances syndicales et l'époque d'entrée dans la maison.

Il faut également rendre hommage à la parfaite courtoisie avec laquelle nous avons été accueillis par le Président du Conseil d'administration, le Directeur général et ses principaux collaborateurs, quelles que soient les difficultés que nous avons pu rencontrer par la suite dans l'exercice de notre mission. Nous avons pu aussi constater que le Directeur général, comme ses principaux collaborateurs, font preuve d'une connaissance précise des problèmes de l'Office, et n'ont pas ménagé leur peine pour répondre à nos questions.

Enfin, la même volonté d'objectivité nous commande de reconnaître que depuis l'entrée en vigueur du statut, la Direction générale paraît avoir toujours eu le souci d'une amélioration de la rentabilité des services. Sans doute, l'utilisation de moyens techniques nouveaux, tel l'ordinateur, la concentration de services dans la maison du quai Kennedy a-t-il facilité cet effort que nous avons le souci de souligner.

\*  
\* \*

Ces réflexions nous incitent à penser que, dans un cadre juridique et des structures adaptés aux missions qui lui sont dévolues, l'O. R. T. F. devrait pouvoir être « indiscutable et indiscuté ».

Encore faudrait-il que les moyens promis lui soient véritablement accordés et c'est la question à laquelle il nous reste à répondre en reprenant les trois réformes essentielles décidées solennellement lors du vote du statut : autonomie financière, substitution de la tutelle à l'autorité gouvernementale, installation d'un conseil d'administration.

## II. — L'AUTONOMIE FINANCIERE

L'autonomie financière a-t-elle été réalisée au degré promis ?

Le 26 mai 1964, le Ministre de l'Information exposait que la plupart des dépenses « seront désormais visées *a posteriori*, ce qui permettra l'initiative et concrétisera la responsabilité de la direction générale. Les textes d'application préciseront les quelques dépenses qui continueront à relever d'un contrôle *a priori*. Il s'agit essentiellement des investissements et des décisions sur le niveau des salaires et sur les effectifs du personnel ».

En fait, comme on l'a vu et selon les dispositions de l'arrêté du 31 juillet 1964 qui définit les modalités de la tutelle financière, le contrôle *a priori* est resté la règle générale ; le contrôle *a posteriori*, l'exception.

Interpellé à ce sujet par M. Vivien qui lui signalait combien le maintien de cette règle, notamment en ce qui concerne les actes de caractère individuel portant sur le recrutement ou la promotion du personnel, était à la fois fâcheux et contraire à l'esprit de la loi, le Ministre de l'Information, au cours de la séance du 2 novembre 1964, assurait son interlocuteur : « Je suis en mesure de répondre qu'il s'agit là d'une obscurité de rédaction à laquelle il a été remédié ». Or depuis quatre ans aucun Ministre de l'Information n'a pu éclaircir cette « obscurité ». C'était une escarmouche dans la longue lutte qui oppose toujours Finances et Information.

Cette question est pourtant essentielle.

\*  
\* \*

Il en est de même de la *Comptabilité analytique* promise depuis 1961 à M. Nungesser, Rapporteur, à l'époque, de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale et qui, lors du vote du statut en faisait « une garantie essentielle » de la réussite de la réforme, déposant un amendement en ce sens. Le représentant du Gouvernement lui demandait le retrait de l'amendement et assurait : « Le Ministre de l'Information et le Ministre des Finances veilleront à ce que, dans le délai d'un an — je pèse mes mots après m'être assuré que je pouvais m'avancer à faire cette déclaration, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent — la comptabilité analytique soit introduite dans l'établissement ».

Ce même engagement était renouvelé par le Gouvernement lors du vote du budget à l'Assemblée Nationale, le 8 novembre 1964. On sait ce qu'il en advint.

L'absence de comptabilité analytique sert d'ailleurs de justification au maintien des pouvoirs de contrôle *a priori* du contrôleur d'Etat.

Votre rapporteur peut, à ce sujet, reprendre à son compte la réflexion du rapporteur spécial du budget de l'O. R. T. F. à l'Assemblée Nationale, le 28 octobre 1966, M. Vivien : « Ces remarques ne visent en rien la personne du Contrôleur d'Etat chargé du service. Au contraire, celui-ci est tenu par les textes et instructions et j'ai dit devant la commission que le plus clair de son action consistait à tenter de ne pas empêcher l'établissement de fonctionner ».

Cette question de la nature et de la portée des différents contrôles qui doivent s'exercer sur l'Office en tant qu'établissement public reste donc pendante. Comme on l'a vu, les contrôles que le Parlement et la Cour des Comptes exerçaient précédemment ont été réduits à l'extrême. Celui de la Commission parlementaire instituée par le statut est très théorique ; celui de la Cour des Comptes est devenu symbolique en raison même de la confusion ou de l'absence de textes.

En revanche, nombre de personnes entendues — et des plus autorisées — nous ont démontré que le contrôle financier *a priori* était une cause permanente de retards, de paralysie : maux dénoncés avec tant de force par le Gouvernement lors des débats sur le vote du statut.

L'établissement se trouve ainsi soumis à un contrôle en même temps et paradoxalement excessif et insuffisant.

Excessif, tâtilon quand il porte sur des décisions de gestion courante, sur des notes de frais d'un faible montant, des facturations de peu d'importance, le paiement de quelques heures supplémentaires. Paralysant quand il oblige à faire appel à des services et entreprises extérieurs faute d'avoir autorisé la direction à embaucher du personnel en nombre suffisant. Formaliste à l'excès dans bien des cas : lorsque par exemple, tournant un feuillet on convoque, pour une figuration, un paysan avec sa charrette tirée par un cheval et remplie de paille, la logique voudrait que l'on verse une somme forfaitaire à ce paysan, il n'en n'est rien : les règles

administratives commandent l'inscription du cachet de figuration à un chapitre, la location de la charrette et du cheval à un second, celle de la paille à un troisième.

Insuffisant, parce qu'en même temps, aucun contrôle ne sanctionne les dépassements de devis importants ; personne n'a charge de dénoncer une inflation dangereuse de location de voitures, de matériel, de costumes (alors qu'une politique d'achat serait, à long terme, bien moins onéreuse), insuffisant puisque l'on constate la disparition de plus de 60.000 disques, l'abandon de films d'un coût supérieur à un million de nouveaux francs tandis que des investissements fort coûteux sont décidés sans tenir compte d'un très rapide progrès technique.

Coûteux parce que nous avons dû noter que souvent, faute de pouvoir acheter à bon compte du matériel ou des véhicules, des chefs de services en sont réduits à les louer pour un prix supérieur à leur prix d'achat.

En outre et par ce que l'on s'attache au détail et à l'immédiat, tout effort de prévision est négligé, ce qui a été plusieurs fois dénoncé au Parlement. Ainsi, M. Boinvilliers, Rapporteur pour avis du dernier budget, pouvait écrire : « Infiniment plus grave est l'absence à l'O. R. T. F. de toute prévision de dépenses et de recettes à long terme et de tout plan de financement des investissements envisagés ».

« Cette année encore, votre rapporteur a demandé à connaître les grandes lignes des prévisions de financement de l'O. R. T. F. pour les prochaines années. Ni l'Office, ni le Ministère de l'Information n'ont pu lui communiquer les renseignements demandés. Il lui reste donc à tirer les conséquences de cette absence d'informations : il n'existe pas à l'heure actuelle de plan de développement à moyen terme de l'O. R. T. F. Si les travaux envisagés ont été inscrits globalement dans le V<sup>e</sup> Plan, le coût de chaque opération n'a pas, semble-t-il, été estimé avec précision ; les prévisions de recettes ne dépassent guère un ou deux ans, et surtout le plan de financement de l'équipement est inexistant ».

Nous n'avons pu, quant à nous, obtenir qu'une étude prospective, d'ailleurs bien faite, dans laquelle différentes hypothèses étaient envisagées sans que l'O. R. T. F. précise son choix et ses intentions.

En résumé, notre devoir est de dénoncer une situation fiscale, financière et comptable incohérente, due à l'inobservation des engagements gouvernementaux.

Le statut financier attend depuis 4 ans les textes réglementaires qui doivent lui permettre d'émerger du brouillard. Après 9 ans, la R. T. F., puis l'O. R. T. F. n'a pas de statut fiscal : l'Office est le seul établissement en France qui peut se permettre de tenir pour négligeables des avertissements que lui délivre l'administration des Contributions. Il paie parfois à l'Etat bien plus qu'il ne lui doit et parfois bien moins.

Tout bien considéré, l'Office, en raison de ses obligations de service public, parce qu'il est tenu à ce titre à participer aux actions de mécénat incombant à l'Etat, devrait avoir un statut fiscal extrêmement allégé, en particulier être exonéré du versement au Trésor dont on sait qu'il n'a aucun fondement juridique.

Il lui a fallu 8 ans pour dresser un inventaire de ses biens, chaque Ministre de l'Information reconnaît l'inanité du versement au Trésor ; la mise en place d'une comptabilité analytique a été dix fois promise et dix fois remise, les engagements sur la limitation du contrôle *a priori* bafoués, et les moyens d'une véritable organisation de gestion toujours refusés !

### III. — TUTELLE ET CONSEIL D'ADMINISTRATION

La substitution de la tutelle à l'autorité gouvernementale et la création d'un Conseil d'administration, qui lui est étroitement lié, constituaient les deux autres réformes promises.

\*  
\* \*

Comme l'avait affirmé le représentant du Gouvernement « le Ministre chargé de l'Information dont cesser d'exercer à l'égard de la R.T.F. les fonctions d'autorité hiérarchique qui incombent normalement au Président et au Directeur général d'un établissement public ».

Qu'en a-t-il été ?

Pour que cet engagement ait pu être tenu il eut fallu que les dirigeants de l'Office ne soient plus sous la dépendance du Gouvernement.

On a vu cependant qu'en ce qui concerne le conseil d'administration toutes les précautions ont été prises pour éviter un risque

quelconque de conflit avec le Gouvernement. On sait, en effet, que celui-ci désigne directement les trois quarts des membres du conseil et choisit, sur présentation, le dernier quart. Par mesure de précaution une moitié est révocable *ad nutum* sur simple décision du pouvoir exécutif.

Néanmoins, comme s'il lui restait quelque méfiance, le Gouvernement a refusé, lors des débats parlementaires de laisser la désignation du Directeur général et de ses adjoints au choix du conseil d'administration.

Ces personnes sont nommées en Conseil des Ministres. Comme le Directeur général nomme à tous les emplois, on peut soutenir que l'autorité directe du Gouvernement est restée entière.

Cependant et rendant ainsi somme toute un hommage indirect au conseil d'administration et à la direction générale, le pouvoir exécutif a entendu encore se garantir contre eux en imaginant le service de liaison interministérielle pour l'information.

L'existence d'un tel service de liaison est peut-être acceptable si ses attributions doivent se limiter à rédiger des notes de documentation, à jouer un rôle de relations publiques et de liaison entre les différents services d'information ministériels.

Ce qui ne l'est en aucun cas, c'est une *action directe quotidienne sur l'O.R.T.F.* Cette source et ce réseau gouvernementaux d'information, d'existence officielle mais d'action clandestine, dément toutes les déclarations de 1964.

Enfin, et pour bien démontrer que l'information restait un domaine réservé, le Gouvernement a retiré au comité des programmes, bien qu'il fut seulement consultatif, le droit de s'y intéresser.

Comment s'étonner dès lors que, dans un tel contexte, le conseil d'administration se soit trouvé dans l'impossibilité de jouer le rôle qui lui était officiellement dévolu.

Pourtant l'importance que l'on avait prêtée au conseil lors des travaux parlementaires était si grande que le rapporteur des lois constitutionnelles de l'Assemblée Nationale, M. Zimmermann, pouvait écrire : « C'est dire l'importance de son rôle, rien de ce qui concerne la gestion de l'établissement ne doit lui échapper. Alors que le Conseil supérieur et le Conseil de surveillance qui, jus-



qu'ici assistaient le Directeur général n'avaient qu'un rôle consultatif, le Conseil d'administration aura voix délibérative sur tous les problèmes intéressant l'établissement ».

De la même façon, des commentateurs compétents et de bonne foi, comme le professeur Debbasch pouvait, après les déclarations gouvernementales écrire : « Dans la nouvelle R.T.F. le pouvoir moteur appartient désormais au Conseil d'administration ».

Et pourtant ce Conseil a-t-il jamais reconnu la nature de sa mission et l'étendue des ses pouvoirs ?

En réalité, il semble bien qu'un an après son installation son président s'interrogeait encore à ce sujet.

Dans une interview au *Monde*, en date du 14 janvier 1966. il n'hésitait pas à avouer : « Le conseil d'administration a toujours eu la responsabilité de ce secteur, mais, d'après le libellé de la loi qui nous charge de veiller à l'objectivité et à l'impartialité de l'O. R. T. F., notre autorité semblait ne pouvoir s'exercer qu'*a posteriori*. Ce n'est pas ma théorie. Nous pouvons donner des directives et nous ne manquerons pas de le faire ». Et comme pour montrer qu'il était prêt à assumer enfin les devoirs d'une charge qu'on lui conteste, il ajoute : « mes collègues et moi sommes prêts à assumer cette tâche ».

Quelques semaines plus tard, dans une autre interview donnée au *Figaro*, le 4 mars 1966, il ne cache pas son embarras ni les difficultés qu'il rencontre : « Toutefois, la mission qu'a reçue le conseil consiste à vérifier ce genre d'émission, ce qui donne à son action un caractère nécessairement limité et, si je puis dire, *a posteriori*. Il lui appartient, en principe, plutôt que de prendre des initiatives, de formuler le cas échéant des critiques ou des vœux, ce qu'il a d'ailleurs fait. Mais j'ai toujours considéré que les responsabilités que le conseil d'administration assume lui font un devoir de tracer des directives en la matière. C'est alors qu'en vérifiant l'accomplissement de ces directives il est en mesure d'accomplir la mission que la loi lui a dévolue. *Personnellement je n'ai jamais craint les responsabilités, mes collègues non plus. Mais à une condition : c'est de pouvoir les exercer* » (1).

Ces déclarations publiques laissent bien apparaître que le Gouvernement entendait limiter au maximum, malgré ses promesses, l'action du conseil d'administration.

---

(1) C'est nous qui soulignons.

La grande majorité des membres du conseil avait un point commun : lors de leur nomination ils ignoraient tout des problèmes de l'établissement. Ils font leur apprentissage mais, très lentement, étant donné la faible périodicité des réunions.

Dans une interview donnée au magazine *Presse-Actualité* de février 1968, M. le président du conseil d'administration avoue : « Je ne connaissais rien aux techniques de radio et télévision, cela m'a passionné ».

Quand on sait qu'un précédent directeur général, il y a quelques années, confiait à des journalistes : « Il y a deux ans que je suis à la tête de cette maison et je commence enfin à la connaître ». (il fut d'ailleurs muté le mois suivant !), on devine le temps qu'il faudra encore au conseil d'administration pour approfondir et dominer les problèmes de l'établissement.

Ce conseil d'administration en effet nous apparaît très étranger aux problèmes de l'Office.

Pour situer la distance qui semble le séparer des réalités et afin de respecter notre règle de discrétion, nous nous contenterons de reprendre quelques appréciations de son président M. Wladimir d'Ormesson, dans le même entretien accordé à *Presse-Actualité*. En ce qui concerne le climat social, le Président déclare : « Le personnel est, en effet, d'ailleurs satisfait. Toutes les intrigues viennent de l'extérieur » !

Pour les problèmes posés par l'information et plus précisément les actualités télévisées, il croit pouvoir affirmer : « Dans l'ensemble, il n'y a pas de protestation. Ne protestent que ceux qui n'étant plus au pouvoir, lui avaient donné les plus mauvaises habitudes ». On pourrait même se demander d'ailleurs si le courrier du Président n'est pas l'objet d'un tri préalable assez particulier puisqu'il déclare : « Je reçois chaque jour un nombre important de lettres. Des lettres qui demandent, qui critiquent, mais ces critiques ne portent pas sur la politique ».

Sur le service de liaison et d'information, M. le Président énonce : « Le S. L. I. I. est un organisme auquel je n'ai jamais à faire ».

Il reste, il est vrai, une fonction essentielle donnée au conseil d'administration : celle de délibérer le budget de l'Office et d'en contrôler l'exécution.

Cette mission qui lui est dévolue par l'article 4 du statut, ne nous paraît pas avoir été pleinement exercée puisqu'il est apparu

à votre Commission qu'au moins en une occasion, plus précisément lors de la préparation du budget pour l'année 1966, les chiffres des prévisions budgétaires de dépenses en capital ont été, sur instruction du Gouvernement, considérablement gonflés.

En résumé, dans une conférence faite aux côtés du Directeur général, à l'Institut français de Presse, le 15 mars 1967, un membre du Conseil d'administration pouvait énoncer publiquement : « L'Etat demande beaucoup trop de services qui ne sont pas rétribués car il considère que l'Office est un service du Gouvernement ». Il semble bien avoir apprécié justement la situation.

Les pouvoirs qui devaient être ceux du Conseil d'administration, jamais le Gouvernement n'a voulu sincèrement les lui accorder.

Après le vote du statut, une note d'information du 18 septembre 1964, consacrée au nouveau statut de l'O. R. T. F., signale que « le Ministre de l'Information n'a plus autorité sur l'établissement ». Il est piquant de constater que cette brochure fut éditée par un service qui devait, par la suite, beaucoup faire parler de lui pour la façon dont il donnait, au nom du Gouvernement, des directives aux sous-directions des Actualités radiodiffusées et télévisées. Que le Président du Conseil d'administration puisse déclarer publiquement qu'il n'a jamais affaire au S. L. I. I. prouve bien la situation d'isolement dans laquelle, à l'intérieur même de l'Office et pour son fonctionnement de chaque jour, le Conseil est tenu par le Gouvernement lui-même.

Un exemple très récent, qui démontre la façon désinvolte dont le Conseil d'administration est traité, nous est donné par les entretiens que M. Jacques-Bernard Dupont a eus les 9 et 10 avril dernier sur la publicité de marques à l'O. R. T. F.

On sait qu'officiellement « le Conseil d'administration définit les lignes générales de l'action de l'établissement et délibère le budget ». Un problème aussi grave que celui de la publicité de marques, en raison même de ses incidences sur le budget de l'établissement, le niveau des programmes et l'accomplissement des missions de l'Office est donc de la compétence du Conseil d'administration ou du moins le Conseil serait compétent pour en décider si le Parlement donnait son autorisation de principe et fixait les limites. Or, le 9 avril, d'après les renseignements qui ont été donnés à votre Rapporteur, les membres du Conseil d'administration n'avaient émis aucun avis sur l'introduction de cette

publicité. Ils ignoraient même le projet que M. Dupont nourrissait de présenter lui-même — et lui seul — le problème sur les antennes.

Or, celui-ci interrogé par le meneur de débat, M. André Lemas, qui lui posait la question suivante : « Et vous ne pensez pas que votre intervention puisse influencer en quoi que ce soit les prochains débats aux prochaines émissions ? », pouvait répondre avec modestie : « Oh ! c'est me donner beaucoup plus d'importance que j'en crois avoir. Je crois simplement qu'il était bon que mon point de vue fut exprimé au nom de l'Office, c'est tout. »

Que le directeur général, à propos d'une option essentielle et quel que soit l'intérêt des idées qu'il ait pu exprimer, ait pu confondre son point de vue avec celui de l'Office, démontre tout simplement que l'opinion du Conseil d'administration était, depuis 1964, tenue pour négligeable.

N'est-ce pas d'ailleurs un membre du Conseil d'administration lui-même qui put un jour affirmer tranquillement que ce Conseil n'était qu'un paravent ?

#### **IV. — CRITIQUES, SUGGESTIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION**

##### **A. — Emissions vers l'étranger.**

La France n'utilise pas à leur pleine capacité — il s'en faut de beaucoup — les installations d'Allouis et d'Issoudun et elle ne fait pas l'effort d'équipement nécessaire pour que toutes les parties du monde puissent être atteintes par des programmes français.

Etant donné que la loi du 27 juin 1964 n'a pas *expressément* confié à l'O.R.T.F. la mission de diffuser des programmes vers l'étranger, la responsabilité de la situation actuelle semble incomber au Ministère des Affaires étrangères mais on pourrait juger que, disposant seul de tous les moyens techniques de diffusion et investi de missions de service public, l'O.R.T.F. doit prendre au moins une part de la charge financière afférente à l'accomplissement d'une tâche qu'en vertu du monopole à lui accordé, l'O.R.T.F. est seul à pouvoir exécuter. On peut soutenir qu'en

donnant à l'Office le droit de disposer de tous les équipements de radiodiffusion, l'Etat lui a fait supporter la charge de toutes les missions qu'il est seul à pouvoir mener à bien.

Il serait donc normal que l'O.R.T.F. prenne à sa charge tous les frais de diffusion, le Ministère des Affaires étrangères réglant ceux qu'entraîne la réalisation des programmes. Tant que cette question juridique n'est pas définitivement réglée dans le sens souhaité par la Commission, il importe que les crédits inscrits au budget du Ministère des Affaires étrangères pour les émissions sur ondes courtes soient considérablement augmentés.

La Commission en effet reconnaît l'effort accompli en matière d'action culturelle à l'étranger par la Direction générale des Affaires culturelles, action dont l'envoi de programmes enregistrés de radiodiffusion et de télévision est une des formes les plus modernes et les mieux adaptées à son objet. Elle reconnaît aussi que les enregistrements constituent un mode de communication plus fidèle que les émissions sur ondes courtes.

La qualité de la réception étant meilleure, l'envoi de programmes enregistrés convient donc mieux à la transmission d'œuvres artistiques. Enfin, il permet plus de souplesse, donne plus de facilité aux organismes locaux de diffusion.

Mais votre commission estime aussi que les deux formes d'action — envoi de programmes enregistrés, émissions sur ondes courtes — sont complémentaires, qu'elles s'épaulent l'une l'autre, que leurs effets, dépendant de leurs caractéristiques respectives, s'ajoutent et se renforcent. Aussi demande-t-elle très instamment au Gouvernement qu'il inscrive des crédits beaucoup plus importants pour les émissions sur ondes courtes afin que les installations émettrices soient utilisées à leur pleine capacité et que la voix de la France soit entendue dans toutes les parties du monde, au cours d'émissions de durée et d'attraits suffisants pour que Français de l'étranger, étrangers francophones ou comprenant notre langue puissent capter les programmes français, y trouvent intérêt et les écoutent régulièrement.

#### **B. — Information.**

Nous avons vu qu'un véritable statut pleinement autonome, réellement démocratique, est nécessaire. Celui de 1964 n'est, en somme, qu'un déguisement des anciennes structures ; il est essentiellement paternaliste.

Il y a, on l'a vu également, divorce entre les missions dévolues à l'Office et les règles de nomination du conseil d'administration ainsi que du directeur général et des directeurs.

A nombreuses reprises, le Gouvernement avait mis en valeur la composition du conseil d'administration (cf. Assemblée Nationale du 8 novembre 1964): « Ce conseil récapitule tout ce que la France compte de plus respectable et de plus respecté ». Il est exact que l'on y trouve des membres de l'Académie française, de l'Institut, de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, de la diplomatie, etc. Il faudrait quand même aussi y voir des représentants de la jeunesse, de la famille, de l'Université et du syndicalisme, des forces économiques, des professionnels de l'information, des spécialistes de la culture populaire et, bien entendu, une délégation importante et représentative des collaborateurs de l'Office (réalisateurs, producteurs, journalistes, administratifs, techniciens, artistes).

Nous avons estimé que, dans ce Conseil, la représentation de l'Etat devra être très largement minoritaire. Nous avons pensé aussi que la tutelle du Ministère de l'Information ne se conçoit plus, qu'on ne peut en effet être juge et partie, et que celle du Ministère des Affaires culturelles serait souhaitable à condition qu'elle soit définie dans le sens strict et limité.

Une partie des membres de votre Commission a estimé que le directeur général et ses adjoints devaient être nommés directement par le conseil d'administration ; une autre partie a estimé que la procédure de proposition par le conseil d'administration était préférable. Il a paru également à votre Commission que la protection et des journalistes et de l'objectivité de l'information nécessitait l'institution d'un conseil supérieur qui devra assister le conseil d'administration dans sa mission de contrôle de l'impartialité et être consulté avant toute sanction.

Ces réformes ne seront pourtant possibles que si une reconversion véritable se fait dans les esprits et si elles sont entreprises avec une réelle volonté de réussite. Au cours de nos travaux, en effet, nous nous sommes très souvent heurtés à des réflexions empreintes du plus profond scepticisme.

On nous a souvent fait remarquer que ce qui a toujours été ne pouvait changer et que jamais, dans l'avenir, un Gouvernement ne laisserait échapper un moyen aussi précieux de propagande. C'est contre cet état d'esprit désabusé que nous entendons nous élever.

Sans doute, aucune émission d'information ne peut être parfaitement objective. Elle implique toujours une sélection et un minimum de coloration. Mais elle ne peut prétendre à une certaine valeur que si elle s'appuie sur une volonté de neutralité. Que l'on nous entende bien : cette neutralité ne doit pas être morte ou négative. Ce n'est pas le vide, ce ne peut être un proportionnalisme intégral impossible à atteindre. C'est avant tout une volonté de fair-play, une volonté de respect d'autrui et des valeurs qu'il défend, une morale de bonne foi et d'ouverture. Sans tomber dans une institutionnalisation de la polémique, l'information doit reposer sur la confrontation des points de vue et des interprétations.

Jusqu'alors, en France, aucun Gouvernement n'avait eu la possibilité, le temps ou la volonté d'accomplir cette véritable réforme. La télévision, notamment, journal officiel, unique et pratiquement obligatoire, risque de donner aux citoyens une apparence d'informations et d'ériger la méthode Coué en système fondamental. La télévision choisit l'événement : ce qui n'apparaît pas n'a pu exister aux yeux de ceux pour qui elle est devenue l'élément essentiel de connaissance. L'aboutissement de cet enchaînement se trouve parfaitement résumé dans ce qu'écrivait un jeune journaliste de talent, Jean-Guy Moreau, décédé récemment juste après avoir achevé son livre, « Le règne de la télévision », « Et dès lors, le Pouvoir crée le pouvoir. Le téléspectateur, « conditionné » par le Gouvernement distributeur de programmes convaincants, rembourse avec le bulletin de vote, et donne un nouveau bail à celui qui l'endoctrine. La boucle est bouclée... ».

Pour échapper à ce cycle infernal, il faut désormais *placer l'information à un niveau tel qu'aucun gouvernement ne puisse dorénavant remettre en cause son indépendance*. De la même façon que l'on est passé de la notion de liberté du travail à celle de droit au travail, il faut dans notre société moderne passer de la notion de liberté de l'information à celle du droit à l'information. Il en est de même pour la culture. De la façon dont le droit à l'information

et le droit à la culture deviendront des réalités va dépendre, pour une large part, la valeur de notre nouvelle civilisation. La radio et la télévision doivent être les éléments primordiaux de cette grande mutation. Si l'O. R. T. F. sait prendre conscience de cette mission, au lieu d'être un enjeu entre les groupes, les partis et les hommes, il pourrait devenir enfin ce que depuis longtemps il devrait être : un point de rencontre et, par conséquent, un terrain d'entente entre les Français.

La commission de contrôle ne pourrait pas conclure sur le problème de l'information sans porter un jugement et faire des recommandations sur le service de liaison interministériel pour l'information. Ayant examiné cette question, elle a vu dans le S.L.I.I. l'instrument habituel de la pression exercée par le Gouvernement sur un organisme qui devrait en être indépendant.

La façon, en effet, dont celui-ci a influencé la mission de l'Office a provoqué de telles critiques qu'il est préférable de le transformer, voir de le supprimer comme inutile en tant qu'organe de documentation et dangereux en tant qu'instrument équivoque de propagande.

Dans ses déclarations d'intentions du 26 mai 1964, lors de la présentation du nouveau statut, le représentant du Gouvernement exprima avec tant de chaleur l'intérêt d'un O. R. T. F. indépendant du pouvoir qu'il en émut certains membres de la majorité.

M. Hoffer (séance du 28 mai 1964) évoqua le « risque d'ôter au Gouvernement le seul moyen qui lui permettait de communiquer avec les citoyens ».

Sans doute l'article 5 allait permettre au Gouvernement de s'exprimer désormais « à visage découvert ».

Mais, après avoir cité « l'habileté et l'efficacité des offices d'information qui, à l'inverse de ce qui se passe en France, fonctionnent dans les pays étrangers, mais en camouflant habilement leur titre », il précise : « Demain, lorsque vous ne disposerez plus des micros de la R. T. F., il ne vous restera plus qu'à partir définitivement, mais pour aller prendre des leçons dans les pays étrangers qui pourront vous apprendre l'art d'informer sans le dire ».

Qu'il y ait dans ces propos une sorte de mise en garde non dénuée d'ironie n'est pas impossible : il semble bien, en tout cas, que la leçon ait été retenue.

En effet, lors de ces mêmes débats, le Ministre de l'Information avait entendu démontrer que l'autorité dont il disposait jus-



qu'alors sur la R. T. F. était essentiellement théorique et « dissimulait mal une impuissance pratique ». « Comment — exposait-il — l'autorité du ministre pourrait-elle aujourd'hui s'exercer de l'extérieur avec les quelques collaborateurs dont je dispose et qui se comptent sur les doigts de la main ? ».

En fait, depuis le développement des activités du S. L. I. I., la suppression de l'autorité théorique du Gouvernement dissimule d'autant mieux son pouvoir direct.

Ce qui est grave, ce n'est pas tant l'activité du S. L. I. I. elle-même ; bien avant 1964, le Gouvernement dirigeait quotidiennement l'information sur les ondes, mais il le faisait à visage découvert.

Ce qui est grave, c'est qu'un certain nombre de personnes, vénérables et vénérées, ont pu ignorer ou refuser de s'inquiéter d'agissements qu'elles avaient pour mission solennelle et statutaire d'empêcher.

Ce qui est grave, aussi, c'est que d'autres personnalités, non moins honorablement connues, ont pu devant votre Commission nier ou présenter de façon plus qu'anodine des faits dont elles avaient une connaissance précise.

### C. — Education.

Sur le plan de l'éducation, nous l'avons souvent rappelé, le statut de 1964 fait obligation à l'O. R. T. F. d'assumer une mission d'éducation et par conséquent d'enseignement.

Votre commission estime que la télévision scolaire est un nouveau levier pédagogique qui doit être utilisé systématiquement ; elle doit permettre de libérer le maître du rôle qu'il tient trop souvent de simple véhicule des connaissances, pour laisser cette tâche aux nouveaux moyens audio-visuels. Dès lors, il pourra se consacrer à sa vraie mission qui ne doit plus être d'apprendre mais d'apprendre à apprendre, d'apprendre à réfléchir, d'apprendre à agir, bref à préparer les jeunes au monde en mutation perpétuelle qu'ils vont affronter.

Il est souhaitable que la future 3<sup>e</sup> chaîne soit essentiellement éducative et culturelle, que dans toute la mesure possible, elle prenne en coopération avec nos voisins dimension et valeur européennes.

Mais il ne faudrait pas que cette 3<sup>e</sup> chaîne devienne une espèce de ghetto culturel, que les deux premières se croient libérées de toute obligation de même ordre. Il est au contraire souhaitable, comme nous l'avons vu, qu'une action éducative et culturelle d'ensemble soit conçue par l'O. R. T. F. en accord avec les autres responsables, chacun des programmes y trouvant sa place naturelle.

Votre commission croit nécessaire la création d'un Fonds national destiné au financement de cette action qui pourrait être ainsi continue et plus efficace.

#### D. — Arts et lettres, variétés.

Bons succès isolés mais aussi spectacles médiocres en beaucoup trop grand nombre, manque à peu près complet de cohérence, de continuité, c'est-à-dire de « programme », inadaptation aux différents « publics », absence de liens avec les programmes d'éducation et avec l'enseignement donné dans les établissements scolaires, tel est le jugement que l'on peut porter sur les émissions ayant pour objet les Arts et les Lettres.

En outre, les activités de l'O. R. T. F. ne sont pas coordonnées avec celles des théâtres subventionnés, des maisons de la culture et d'une façon générale avec les moyens de diffusion de la culture soutenus par le Ministère des Affaires culturelles. Alors que le Ministre de l'Education nationale contrôle totalement les émissions éducatives, l'O. R. T. F. fait exactement ce qui lui plaît dans le domaine des Arts et Lettres sans bénéficier comme il le devrait du soutien et du conseil du Ministère des Affaires culturelles. Son autonomie ne devrait pas en être pour autant réduite.

La Commission estime que dans ce domaine toute la politique de l'O. R. T. F. — si l'on peut appeler ainsi une action en définitive très empirique — est à revoir.

Pour votre Commission, l'O. R. T. F. doit être le moyen privilégié de l'action culturelle de l'Etat parce qu'une action de cet ordre doit porter sur les « masses » et que radiodiffusion et télévision répondent parfaitement aux exigences d'une telle mission. Mais elle doit être aussi un moyen de perfectionnement des élites.

Pour que ces buts puissent être atteints, il faut que les programmes dits culturels soient :

1) Coordonnés entre eux, qu'ils se succèdent selon un certain ordre conforme aux exigences de la culture, qu'enfin ils soient progressifs ;

2) Adaptés aux différents publics et qu'ils tendent en particulier à permettre à chaque groupe socio-culturel de se former une culture propre à partir de ses ressources et en relation avec le patrimoine national ;

3) Liés aux programmes éducation et à l'enseignement donné dans les établissements scolaires ;

4) Etablis avec le concours du Ministère des Affaires culturelles et de toutes les sources de culture qui en dépendent peu ou prou et que les moyens techniques et en personnel financés par le Gouvernement peuvent être utilisés par l'Office.

La Commission demande que pour de multiples raisons développées dans le corps du rapport, l'Office soit placé sous la tutelle du Ministre des Affaires culturelles et non sous celle du Ministre de l'Information.

Elle se prononce pour la création d'une troisième chaîne éducative et culturelle.

Cette troisième chaîne, d'ailleurs, devrait avoir, dans la mesure du possible, vocation européenne.

Dans l'avenir, un satellite géo-stationnaire pourra servir de relais en matière de radio à 10 ou 12 programmes ou, en matière de télévision, à un train d'ondes-images jumelé à 12 trains d'ondes. Dans ce cas, un seul de ces satellites pourrait couvrir l'Europe par une même émission en douze langues différentes.

Si cette réalisation n'est pas pour demain, ceux qui établiront les programmes de la troisième chaîne en tout cas devront étroitement collaborer avec nos voisins pour la diffusion d'émissions communes de grande classe. Le perfectionnement professionnel, l'adaptation aux techniques et aux professions nouvelles, l'initiation à la culture générale et son développement posent des problèmes de même nature dans tous les pays d'Europe. Ce souci ne doit jamais quitter ceux qui auront la charge de la troisième chaîne.

La Commission se prononce en outre pour une *relative* spécialisation des chaînes sous les réserves et dans les conditions précisées dans le chapitre du présent rapport qui est consacré aux Arts et Lettres.

Elle estime enfin que les émissions de distraction ne doivent jamais être vulgaires ni même médiocres. Le délassement est une exigence impérieuse de l'homme moderne, mais il faut rejeter toute émission de distraction qui saperait l'éducation et la culture, c'est-à-dire qui compromettrait le développement intellectuel général, lequel paraît bien être la condition du progrès économique et social.

#### E. — Publicité.

En ce qui concerne la publicité de marques :

1° Votre Commission a constaté que la façon de poser le problème avait été fort regrettable.

La décision du Gouvernement, nous a-t-il été dit, avait été prise depuis plusieurs années. Or, celui-ci avait toujours promis d'en débattre avec le Parlement avant d'arrêter sa décision. Bien plus, à différentes reprises, le Gouvernement avait laissé entendre que les débats sur ce point seraient sanctionnés par un vote. Ainsi, le 26 novembre 1964, devant le Sénat, le représentant du Gouvernement affirmait : « Je ne voudrais pas interpréter la pensée du Ministre de l'Information, mais je reconnais que si cela consistait à informer le Parlement à l'occasion d'une question orale avec débat ce serait à mes yeux un procédé singulier. Lorsque le Ministre déclare que le Gouvernement devra délibérer de cette question, je pense qu'il ne s'agit pas d'une simple information que l'on doit donner au Parlement ».

2° En fait, il est établi qu'après avoir pris cette décision, le Gouvernement a donné des instructions à l'Office tendant à forcer considérablement les évaluations budgétaires des dépenses en capital, comme ce fut notamment le cas pour la présentation du budget de l'exercice 1966, c'est-à-dire en octobre 1965.

3° C'est sans doute pour répondre à ces accusations persistantes que le Secrétaire d'Etat à l'Information affirmait à la tribune de l'Assemblée nationale, le 28 octobre 1966, que l'introduction de la publicité de marques « ne saurait être liée dans quelque sens que ce soit à la situation financière de l'Office ». Il n'empêche que, dès l'année suivante, le Gouvernement soutenait une thèse contraire.

Cette série de déclarations contradictoires et de décisions gardées secrètes est évidemment fort malheureuse. Elle n'a pas

gardées secrètes, est évidemment fort malheureuse. Elle n'a pas permis un examen dépassionné du problème. Votre Rapporteur a regretté qu'il n'ait pas été tenu compte de la suggestion qu'il formulait, dès 1961, à l'Assemblée Nationale et qui tendait à la création d'une grande commission où auraient pu prendre place des représentants du Gouvernement, du Parlement, de la presse, de la publicité, de la R. T. F., des sociologues, des économistes, etc., afin de présenter une étude digne de foi et basée sur des évaluations sérieuses et non contradictoires.

Votre Commission s'est montrée défavorable à l'introduction de la publicité de marques. Comme le Gouvernement l'affirmait officiellement en 1966, elle estime que la situation financière de l'Office ne doit pas être liée à ce problème. Comment peut-on, en effet, se référer à un équilibre financier dans un établissement public de cette catégorie ? Autant il faut tendre à une recherche de rentabilité, de rigueur, autant l'équilibre financier ne peut servir de référence dans un établissement dont la situation fiscale est aussi équivoque, le règlement financier aussi inadapté et qui, surtout, supporte, de par la volonté de l'Etat, des charges de mécénat et de prestige extrêmement importantes.

Votre commission a également constaté que l'introduction de la publicité de marques apparaissait en contradiction avec les missions dévolues à l'Office.

Seuls, dans les conditions techniques dans lesquelles se trouve actuellement l'Office, des impératifs économiques d'ordre national pourraient, le cas échéant, justifier l'introduction de la publicité de marques, mais ce problème n'est plus alors du ressort de votre commission.

#### F. — Personnel.

Le statut du personnel, sur bien des points, cumule pour les collaborateurs de l'établissement les inconvénients du secteur public à ceux du secteur privé. Ses agents ne bénéficient pas des garanties d'emploi que l'on a dans le premier cas, ni des possibilités de promotion que l'on trouve dans le deuxième. Le statut actuel marque une régression très nette sur celui qui avait été accordé au personnel en 1960.

L'Office est un des rares établissements sans comité d'entreprise. Son climat social reste lourd. Malgré quelques améliorations, dues à des actions syndicales organisées l'an dernier, le personnel n'obtient pas les structures de dialogue qu'il réclame et qui amélioreraient certainement l'atmosphère de la maison.

Quant aux journalistes, votre rapporteur a été frappé par l'instabilité qui règne dans l'attribution des fonctions et des tâches, surtout à la télévision. Ils se trouvent souvent dans un état de suggestion psychologique, ils subissent d'indéniables pressions inadmissibles dans une entreprise publique chargée de se conformer strictement à la règle d'objectivité, d'impartialité, qui n'existent dans aucune entreprise de presse.

A leur égard, aussi, les promesses n'ont pas été tenues. Ils ne sont représentés ni au Conseil d'administration, ni au Comité des programmes. Pourtant, lors du vote du statut, le Gouvernement s'était engagé le 28 mars 1964 à nommer des journalistes au Conseil d'administration « ne serait-ce qu'à titre de représentants de la presse ».

Il n'en a rien été.

### G. — Régionalisation.

La politique de régionalisation annoncée avec grand bruit il y a quelques années ne semble pas avoir répondu aux espoirs mis en elle.

Elle devait permettre la production dans chaque région, d'œuvres artistiques de valeur et leur diffusion sur tout le territoire ; cet objectif fut très rarement atteint. Il ne le sera que par une recherche systématique de ce que chaque région a de meilleur dans le domaine du patrimoine et de la création artistiques. Il ne le sera aussi que si des liens étroits unissent les directions régionales à tous ceux qui animent la région, aux maisons de la culture, aux sociétés locales les plus vivantes.

Elle devrait permettre aussi de développer une information régionale plus spécialement économique qui ne soit pas réduite aux inaugurations de foires-expositions ou de comices agricoles et ne constituent pas non plus un moyen de propagande qui démultiplie les efforts de la rue Cognacq-Jay. Il est en effet plus que jamais nécessaire de faire prendre conscience aux populations de chaque région des questions vitales que sont pour elles l'aménagement du territoire, les mutations économiques et l'évolution de l'emploi.

Alors les directions régionales de l'O. R. T. F. joueront pleinement le rôle d'incitation culturelle et économique qui doit être le leur.

Mais votre commission a constaté qu'elles étaient loin d'avoir les moyens indispensables en matériel et en personnel. Elle estime que ces moyens doivent être concentrés aux chefs-lieux des grandes régions et non dispersés entre un trop grand nombre de centres.

Elle a constaté aussi que les directions régionales manquaient du minimum d'autonomie indispensable et elle a préconisé le remplacement de la Délégation aux stations régionales par un Comité de coordination administrative qui leur laisserait une grande souplesse de gestion.

Enfin, votre commission a souhaité la création de comités régionaux de programmes représentatifs des structures régionales et très largement ouverts.

#### H. — Equipements.

La politique des équipements engage l'avenir et en particulier détermine la façon dont les missions de l'O. R. T. F. pourront être accomplies. Compte tenu du coût élevé des installations techniques dans le domaine de l'électronique, toute fausse manœuvre, tout calcul erroné, limitera la « présence française dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision ». Deux voies s'ouvrent devant nous : ou bien donner un rythme lent au développement du potentiel technique et immobilier de l'Office en considération unique des problèmes financiers et en vue de maintenir l'équilibre budgétaire, ou bien aller de l'avant dans une civilisation organisée sous la loi du progrès scientifique et technique. Il serait navrant que l'on ravale les obligations de l'Office, en ce qui concerne les équipements techniques, à une simple « mise à jour ».

Votre commission a d'ailleurs eu, à ce sujet, la fierté de constater lors de la visite des installations de l'O. R. T. F. réalisées à Grenoble pour la retransmission des images des Jeux olympiques, que techniciens et techniciens français peuvent rivaliser avec leurs concurrents étrangers. Elle opte pour un développement et une modernisation continue des installations de l'O. R. T. F. mais les techniciens doivent se garder de deux tentations aussi fortes et dangereuses l'une que l'autre : celle de la routine et celle de ce qu'on pourrait appeler le « vertige technique », c'est-à-dire l'erreur qui consiste à prendre le moyen technique pour une fin.

En définitive, l'O. R. T. F. doit produire des programmes de haute valeur culturelle, des programmes distrayants ; or, la qualité des programmes n'est pas toujours directement liée à celle des moyens techniques mis en œuvre.

Par ailleurs, la révolution technologique se poursuit à un rythme tel que dans de nombreux cas les solutions ne peuvent être trouvées dans le cadre national devenu beaucoup trop étroit en ce domaine comme ailleurs. L'Europe, parce qu'elle est elle-même divisée, risque de perdre toute possibilité de combler son retard sur les Etats-Unis et l'U. R. S. S. Comme on pouvait le lire dans la Revue nationale du Centre d'Etudes spatiales de juin-juillet 1967, « cette différence est énorme et, si cet état de choses continue, le retard technologique de l'Europe s'accroîtra jusqu'à devenir impossible à combler, même partiellement ».

Par ailleurs, votre commission a été impressionnée par le contraste qui règne entre la qualité de certains équipements — ceux de Grenoble en sont un exemple — et le caractère pitoyable de certaines installations mises au service de l'O. R. T. F. Notre attention a été tout particulièrement attirée par l'état de la cinémathèque : l'exiguïté et la vétusté des bureaux et des magasins sont sans rapport avec les hautes missions dévolues à cet organisme. Les conditions d'hygiène y sont telles que l'on relève dans ce service le plus grand pourcentage de cas de tuberculose. Le matériel est inadapté à la fonction de la cinémathèque et le personnel, insuffisant en nombre, surmené. S'il s'agissait d'un établissement privé, l'Inspection du Travail aurait réagi de façon particulièrement énergique.

\*  
\* \*

Quand on juge la gestion de l'O. R. T. F., il ne faut pas oublier qu'aussi bien dans ses *moyens techniques* qu'en ce qui concerne sa place dans la société, nous nous trouvons devant une situation en *constante évolution*. D'une part l'O. R. T. F. doit à tout moment mettre au point et utiliser d'une façon courante des innovations techniques, la dernière en date étant la télévision en couleur, d'autre part, elle s'est développée à un moment où déjà des structures très fortes étaient en place dans les domaines pour lesquels la loi de 1964 lui a donné des compétences précises. C'est en particulier le cas pour l'Education.



Enfin, troisième considération : la société dans laquelle l'O. R. T. F. cherche sa place est elle-même en évolution très rapide dans de nombreux domaines mais en particulier dans celui du niveau culturel. Il faut en effet remarquer que le nombre de postes s'est accru dans des proportions considérables dans le temps même que s'accroissait le taux de scolarisation.

Il est également devenu banal de dire combien *l'éducation permanente* est nécessaire dans une société où la technique évolue extrêmement rapidement et où, par conséquent, chacun a besoin soit d'acquérir de nouvelles compétences dans le secteur pour lequel il a été formé, soit de s'initier et de s'adapter à de nouveaux métiers.

Ces différentes considérations montrent à la fois l'importance majeure de la radiodiffusion et de la télévision, donc de l'organisme qui en possède les moyens dans la société actuelle et la difficulté très grande de définir exactement les responsabilités de celui-ci dans cet ensemble qui est lui-même mouvant.

Il n'est pas douteux que chacun juge l'O. R. T. F. en fonction de son niveau culturel, de ses tendances personnelles et des moyens qu'il a par ailleurs de s'enrichir, de se cultiver au contact des autres hommes. Il y aura donc toujours une part de subjectivité dans le jugement qu'on peut porter sur cet office et sur son fonctionnement.

Cependant, les Sénateurs d'une commission de contrôle, de nuance politique, d'origine sociale et de profession très différente se sont mis d'accord sur l'essentiel d'un rapport ce qui, sans doute, est un signe que l'on peut échapper, dans son jugement, à la partialité.

Une des idées fondamentales apparues peu à peu à l'analyse des problèmes posés par l'O. R. T. F. est l'incohérence de son statut actuel. Nombre de contradictions, d'ailleurs, s'expliquent en partant des considérations que nous venons de présenter sur la trop rapide évolution des moyens techniques à la disposition de l'O. R. T. F. et de la société dans laquelle il s'insère.

Comment ne pas donner raison à M. Jacques-Bernard Dupont quand, le mercredi 15 mars 1967, dans une conférence à l'Institut français de presse, il résumait la situation en ces

termes : « Le statut de l'Office est caractérisé par la bâtardise ; on est sorti du service public pour venir à l'Office sans que les conséquences en aient été tirées ».

C'était le devoir de votre commission, non seulement de présenter au Sénat les critiques auxquelles l'étude entreprise le 14 décembre l'avait conduite, mais c'était aussi son devoir de jeter les fondements d'un nouveau statut qui ne porte pas en lui les contradictions de celui de 1964.

Elle a tenu à le faire dans un esprit de mesure, avec la volonté de respecter la dignité des hommes, de mettre en valeur toutes leurs ressources personnelles et de créer les conditions du bon accomplissement des missions de service public confiées à l'Office. De la réussite en ce domaine, il ne faut pas s'y tromper, dépend le développement harmonieux de l'économie, de la vie culturelle et sociale du pays tout entier.