



**Rapport au ministre
de la Communication**

L'avenir de la télévision publique

*Jacques Campet
Conseiller maître
à la Cour des comptes
Paris, septembre 1993*

Rapport officiel

© La **documentation** Française

ISBN 2-11-003088-7
ISSN 0981-3764
Paris, 1994

Le ministre de la Communication

CAB/CT/DB/MB 93 n° 093

*Monsieur Jacques Campet
Conseiller maître
à la Cour des comptes*

Paris, le 23 mai 1993

Monsieur le Conseiller maître

Jusqu'en 1985, la France n'a connu d'autre télévision que la télévision publique. Dans ce contexte, la notion de service public n'avait pas besoin d'être définie : elle était largement présumée.

Les cahiers des charges des sociétés nationales de programmes créées en 1974 regroupaient un grand nombre de missions hétéroclites seulement raccordées entre elles par une trilogie aux contours imprécis : « cultiver, éduquer, distraire ».

La création, en 1985 et 1986, d'un secteur de télévision privée (auquel étaient pourtant assignées certaines missions de service public), puis la privatisation de la première chaîne publique (dont la politique de programmes ne subit pas pour autant de bouleversements) brouillèrent sensiblement l'image de service public, devenu, par la loi de 1986, secteur public.

L'État omit alors de redéfinir les missions de la télévision publique, se limitant à actualiser les cahiers des charges vieux de douze ans, sans remettre en question ni leur esprit ni leur logique.

Dans ces conditions, la télévision publique, en outre largement financée sur ressources publicitaires, perdit l'essentiel de son identité.

D'une part, les sociétés de télévision privée participent, au travers de certaines émissions, à la triple mission : « cultiver, éduquer, distraire ». D'autre part, les programmes des chaînes publiques, entraînés dans la course à l'audience, privilégiant la concurrence au détriment de la complémentarité, n'offrent au téléspectateur qu'une spécificité floue et discontinue.

Comment justifier le maintien d'un secteur public dès lors que sa raison d'être, le service public, est devenue difficile à discerner.

Le développement des chaînes thématiques, l'accès à des programmes conçus pour une diffusion internationale - bientôt autorisés par l'évolution des techniques de production et de transmission de l'image - paraissent devoir immerger la télévision publique dans un bain de programmes banalisés.

Le moment est venu d'opter entre le déclin assumé de la télévision publique, alors vouée à une privatisation inévitable - de ses programmes d'abord, de ses structures ensuite - et la volonté de lui donner un objet qui asseoit sa légitimité, au titre du service public.

Peut-on élaborer un nouveau projet pour la télévision publique ?

Il faut admettre que les tentatives effectuées depuis 1986, du rapport commandé à Marcel Jullian aux groupes de travail mis en place par Catherine Tasca, n'ont pas su échapper aux formules floues : « télévision populaire de qualité », « les meilleurs programmes pour le plus grand nombre », « cultiver sans ennuyer, distraire sans racoler »... À ce jour, aucune commission, aucun groupe de travail constitué sur ce thème n'a conduit à des résultats incontestables.

Une nouvelle mission de réflexion saura-t-elle éviter ces écueils ? En prendre conscience constituerait déjà un progrès certain.

Le risque d'enfoncement de la télévision publique dans l'imitation du secteur privé ne laisse pas d'alternative pour définir une politique de redressement.

La télévision de service public est aujourd'hui à inventer.

La Commission des sages chargée d'amorcer ce mouvement, que je vous demande de bien vouloir présider, devra essentiellement, en s'appuyant sur l'expérience de ses membres, fournir un considérable effort d'imagination.

Elle devra, en premier lieu, préciser la vocation respective de chacune des composantes du secteur public de la télévision française, dans les structures qui sont aujourd'hui les siennes : France 2, France 3, la Sept (afin qu'un champ trop vaste d'investigations ne nuise à la clarté des résultats attendus, le secteur public de la radio, la télévision et la radio d'outre-mer, les services consacrés à l'action audiovisuelle extérieure ne rentrent pas dans la sphère de compétence de la commission).

Dans cet esprit, la Commission devra :

- définir, pour le secteur public, une voie différente de celle de la concurrence frontale avec le secteur privé ;*
- rechercher, pour le secteur public, la meilleure articulation possible entre une grande chaîne nationale aux programmes aisément identifiables, une télévision de proximité s'appuyant sur des structures décentralisées, enfin une chaîne culturelle européenne à vocation internationale.*

La Commission devra, en second lieu, proposer des objectifs quantitatifs et qualitatifs de programmes qui, d'une part, marquent un effort continu en faveur du renouvellement des styles et des talents,

d'autre part, témoignent du respect d'une éthique et d'une tonalité des programmes propres à garantir l'identité du service public.

La Commission devra, en troisième lieu, traduire la politique des programmes en termes financiers : estimation de la charge, définition du mode de financement mieux adapté, étant admis que la télévision du service public ne saurait ni favoriser les surenchères et l'inflation des coûts, ni, à l'inverse, offrir un modèle de service au rabais.

La Commission devra, en quatrième lieu, proposer un schéma d'organisation de la télévision de service public qui constitue un point d'équilibre entre les effets de synergies et la nécessaire spécialisation des différentes chaînes.

Les structures actuelles devront être analysées avec rigueur en s'appuyant notamment sur les travaux de la mission d'audit de l'Inspection générale des finances, et faire, le cas échéant, l'objet de propositions d'aménagements, si cela paraît nécessaire du fait de la redéfinition des missions du service public.

L'ensemble des réflexions et des suggestions de la Commission donnera lieu à un livre blanc comportant :

- des recommandations au Gouvernement pour l'élaboration d'un nouveau cahier des missions et des charges du service public de la télévision ;*
- des propositions pour une nouvelle stratégie de financement à moyen terme ;*
- la définition d'un schéma d'organisation de la télévision publique adaptée à ses nouvelles missions.*

Ce livre blanc me sera remis au plus tard le 15 septembre prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller maître, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Alain Carignon

Remerciements

Entre juin et septembre 1993, la Commission a procédé à l'audition, en commission plénière, de messieurs Jacques Boutet, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, Hervé Bourges, président directeur général de France 2 et France 3, Jérôme Clément, président du directoire de la Sept-Arte, et a reçu en sous-commission, madame Dominique Alduy, directeur général de France 3, messieurs Vincent Feller, administrateur civil au ministère du Budget, Jean-Yves Guingand, chef du service de la redevance, Jean-Pierre Hoss, président directeur général de la Société française de production et de création audiovisuelles, Gérard Wolff, conseiller maître à la Cour des comptes. Leur apport à tous a été précieux pour la réflexion de la Commission.

Le président a transmis à la Commission les éléments remis par les présidents de sociétés ou d'associations intervenant dans le domaine audiovisuel, avec lesquels il s'est entretenu.

Aux deux vice-présidents qui ont animé les travaux des deux sous-commissions, Jean-Marie Cavada et Jean-Pierre Elkabbach, à chacune et chacun des membres de la Commission, aux deux secrétaires généraux et leurs assistants, au chef du Service juridique et technique de l'information qui a accordé à la Commission soutien et hospitalité, et à tous ceux sans qui ce rapport n'aurait pu être réalisé, je souhaite adresser ici mes plus vifs remerciements.

Aux membres de la Commission qui ont rapporté devant elle, Françoise Giroud, Francis Balle, Philippe Bélingard, Jacques Chevallier, Marc Fumaroli, Michel Pelchat, Léo Scheer, Bernard Spitz, Dominique Wolton, à Yves Roucaute et au rapporteur général, Christian Phéline, j'exprime également ma gratitude.

Jacques Campet

Composition de la Commission

Président

Jacques Campet, conseiller maître à la Cour des comptes

Vice-présidents

Jean-Marie Cavada, journaliste

Jean-Pierre Elkabbach, journaliste

Membres de la Commission

Dominique Ambiel, président d'Expand Images

Francis Balle, professeur d'université

Igor Barrère, réalisateur

Philippe Belingard, directeur des affaires juridiques et internationales à la présidence de France 2

Jacques Blanc, député, président du Conseil régional de Languedoc-Roussillon

Marcel Bluwal, réalisateur

Jacques Chevallier, professeur d'université

Marc Fumaroli, professeur au Collège de France

Philippe Gavi, président de l'Association des journalistes des médias et de la communication

Françoise Giroud, journaliste, écrivain

Adrien Gouteyron, sénateur

Bernard-Henri Lévy, philosophe

Louis Pauwels, journaliste

Michel Pelchat, député

Alain Poiré, président de la Chambre syndicale des producteurs et exportateurs de films français

Michel Péricard, président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale

Daniel Renouf, président du Syndicat des agences de presse audiovisuelles

Pascal Rogard, secrétaire général de la Chambre syndicale des producteurs et exportateurs de films français, délégué général de l'Association des réalisateurs producteurs

Léo Scheer, directeur de « l'Observatoire de la télévision »

Bernard Spitz, chargé de mission à la direction générale de Canal plus

Danièle Thompson, scénariste

Serge Toubiana, journaliste

Nicolas Traube, producteur

Maurice Ulrich, sénateur

Thomas Valentin, directeur des programmes de M6

Pierre Wiehn, conseil en programmation

Dominique Wolton, directeur de recherches au CNRS

Secrétariat général

Secrétaires généraux

Christian Phéline, contrôleur d'État

Yves Roucaute, professeur d'université, conseiller technique au cabinet du ministre de la Communication

Assistés de

Jean Leclerc, ancien secrétaire général de Satellimages - TV5

Charles-Henry Gaultier, chargé de mission au cabinet du ministre de la Communication

Rapporteur général

Christian Phéline

Sommaire

Introduction	13
Première partie	
Pour le service public	17
Une télévision de service public, légitime, créative et forte	19
Diversité et pluralisme	22
La télévision de tous les citoyens	27
La région et l'Europe : de nouvelles frontières pour la télévision publique	33
Deuxième partie	
Les moyens de l'efficacité	39
Préserver l'autonomie et la personnalité éditoriale des chaînes ; renforcer leur coopération	41
Clarifier, simplifier, affermir l'expression des obligations de la télévision publique	51
Mettre en oeuvre de manière réaliste le projet d'une télévision de la connaissance	58
Consolider le financement propre au secteur public ; maîtriser le recours aux recettes commerciales	63
Résumé du rapport et principales recommandations	75
Première partie	
Pour le service public	77
Deuxième partie	
Les moyens de l'efficacité	80

Introduction

Parce qu'elle est un instrument de connaissance, de culture au sens le plus large du mot, la télévision contribue à former - pour le meilleur et pour le pire - la langue, la pensée, le raisonnement, la manière de réfléchir, de ressentir, d'imaginer comme de vivre. Elle transmet des valeurs, elle offre à chacun une vision du monde et de la société. Tel est l'enjeu que, par tradition, la France a toujours veillé à soustraire, du moins en partie, aux seules forces du marché.

Les conditions dans lesquelles les chaînes publiques doivent s'acquitter de leur mission d'intérêt général ont toutefois changé, comme a changé l'ensemble du « paysage audiovisuel français ». Chaînes publiques et chaînes privées coexistent désormais sur les fréquences hertziennes tandis que, par câble ou satellite, programmes thématiques et cryptés complètent l'offre au téléspectateur. Ce dernier trouve à une telle évolution un bénéfice certain, quantitatif et parfois qualitatif, d'autant qu'elle s'est accompagnée d'une indépendance désormais indiscutée de l'information.

À mesure qu'un équilibre s'instaurait avec le secteur privé, il est mieux apparu que la télévision publique n'était faite ni pour être administrée dans un cadre monopolistique, ni pour être livrée aux seuls critères commerciaux. Sa justification, sa raison d'être, se trouvent non pas dans la soumission ou dans l'imitation, mais dans l'affirmation d'une identité propre.

Celle-ci a été ébranlée au cours de la dernière décennie par la conjugaison de deux sources d'incertitude :

- une instabilité chronique des structures du secteur public d'abord, tenant aux archaïsmes de sa réglementation, au renouvellement répété de ses dirigeants (six présidents se sont succédé à Antenne 2 de 1984 à 1990, cinq à FR 3), à un financement durablement inadapté à ses besoins comme à l'évolution des coûts de l'audiovisuel ;
- une vulnérabilité du marché ensuite, où la multiplication des chaînes, une concurrence accrue, l'incidence enfin de la récession publicitaire, se sont conjuguées pour fragiliser les ressources commerciales des sociétés

publiques, les incitant parfois à minimiser le risque pris en matière de programmes.

Ces tendances, si l'on n'y prenait garde, pourraient conduire à banaliser les chaînes publiques et, par là-même, à ébranler leur légitimité.

Devant l'avènement prochain de nouvelles techniques de la communication et la concurrence croissante des opérateurs privés, français ou étrangers, les membres de la Commission estiment précisément que le service public de télévision reste une idée forte et qu'il peut constituer un atout d'avenir pour notre pays.

C'est pourquoi ils ont souhaité répondre à l'invitation du ministre de la Communication, en lui adressant un ensemble de propositions susceptibles, à leurs yeux, de contribuer à renforcer la légitimité, la créativité et le rayonnement de notre télévision de service public.

Ce faisant, les membres de la Commission n'ont entendu porter de jugement ni sur les hommes ni sur les programmes, pas plus qu'ils n'ont souhaité s'immiscer dans la gestion présente ou future des chaînes.

Leurs propositions n'ont d'autre ambition que de définir des conditions satisfaisantes de fonctionnement et de gestion du secteur public de télévision : celles qui permettront à ses responsables de construire le long terme et aux créateurs de s'exprimer au mieux. Car il n'est, pour paraphraser une formule célèbre, de « télévision que d'hommes », et toute réforme, aussi opportune soit-elle, ne peut que s'incliner devant l'évidence que le talent ne se décrète pas.

Diverses décisions ont été prises ou rendues publiques par les autorités compétentes au cours des derniers mois, sur des sujets parfois débattus au sein même de la Commission. Les membres de cette dernière ont souhaité pour leur part se prononcer de façon distincte, sans estimer devoir soumettre leur réflexion à d'autres contraintes que celle du réalisme et de l'impartialité. Ils se sont toutefois réjouis, chaque fois que les solutions qu'ils préconisaient ont déjà pu inspirer les responsables de ces décisions ; et trouvent là des raisons d'espérer, pour les choix plus difficiles qui restent encore à être faits...

Conformément aux termes de la lettre de mission de monsieur le ministre de la Communication en date du 24 mai 1993, la Commission se propose donc de réaffirmer dans le présent rapport les principes qui doivent guider la télévision de service public (Première partie), avant de proposer les moyens juridiques et économiques pour y parvenir efficacement (Seconde partie).

Le mandat assigné à la Commission appelait d'elle des propositions de nature à inspirer des décisions, financières ou d'organisation, de portée immédiate. Sa réflexion a donc été conduite dans le souci de rechercher des solutions qu'elle a voulu à la fois ambitieuses et suffisamment réalistes pour être mises en oeuvre au cours des quelques années qui viennent.

Pour autant, les membres de la Commission étaient bien conscients que l'enjeu de leur débat s'inscrit dans un horizon de plus long terme où se dessinent des modifications majeures de l'ensemble de l'économie mondiale de l'audiovisuel et de la place qu'y trouveront les télévisions nationales en général et la télévision publique en particulier.

Une révolution technique sans précédent se prépare, en effet, qui conjuguera la multiplication du nombre des canaux permise par la compression numérique, la diffusion du format 16/9, des progrès sur le son comme sur la définition des images, l'essor des possibilités d'interactivité et, de manière plus générale, l'interconnexion du réseau télévisuel avec les autres vecteurs de flux de données.

Les grands groupes industriels internationaux développent, dans cette perspective, des stratégies et des alliances qui leur assureront demain un poids de plus en plus déterminant dans l'évolution des marchés de l'audiovisuel. Ceux-ci seront l'enjeu d'une concurrence encore accrue pour la conquête des audiences et des ressources commerciales qui s'y attachent, la prolifération de l'offre de programmes en Europe risquant notamment, comme on en voit les premières manifestations, d'inciter à des offensives majeures de la part de l'industrie américaine.

Enfin, ces bouleversements sont porteurs de modifications sociologiques de grande ampleur dans l'usage de l'outil télévisuel et dans les modes d'audience. Tout l'équilibre entre types de programmes et entre types de ressources peut notamment être affecté par les tendances à une segmentation thématique croissante des programmes et l'essor des divers types de péage.

L'évaluation prospective de ces divers facteurs a fait l'objet, en parallèle aux travaux de la Commission, d'un rapport d'étude et de proposition aux conclusions desquelles la Commission entend renvoyer en ce qui concerne les objectifs d'expérimentation technique et de politique industrielle à fixer à la télévision publique.

Elle souhaite pour sa part souligner que, paradoxalement, ces évolutions et les incertitudes majeures qu'elles comportent ne donnent qu'une importance accrue pour l'avenir à la défense des acquis qui sont, par excellence, ceux des télévisions publiques : l'attachement à une conception généraliste des programmes visant la diversité des publics ; une diffusion pouvant jouer sur la complémentarité de plusieurs réseaux d'échelle nationale ; la garantie de disposer au sein d'un marché de plus en plus aléatoire, d'un financement majoritairement assuré sur ressources publiques.

Enfin, bien que les perspectives ici évoquées confèrent une portée stratégique à la politique internationale en matière audiovisuelle, la Commission s'en est tenue aux termes d'une lettre de mission qui ne l'invitent pas à examiner les questions relevant de l'action extérieure des télévisions publiques, si ce n'est pour ce qui concerne la place assignée parmi celles-ci à la chaîne culturelle européenne. Pour la même raison, elle n'a pas traité de la télévision publique outre-mer.

Première partie

Pour le service public

Une télévision de service public, légitime, créative et forte

Le service public de la télévision : une idée toujours neuve

Alors que la législation relative à la liberté de communication a connu trois grandes réformes au cours de la décennie écoulée (auxquelles s'ajoutent de nombreux autres aménagements ponctuels), les missions de la télévision publique n'ont pas reçu les adaptations nécessaires.

L'ouverture du champ télévisuel à la concurrence des entreprises privées posait en termes nouveaux la question de la légitimité de l'audiovisuel public. Une mise à jour de ses missions devenait nécessaire, non plus pour justifier le régime de monopole, mais bien pour fonder l'existence du secteur public.

L'État actionnaire n'a pourtant pas tiré les conséquences de cette exigence. Il s'est contenté de reproduire à l'identique, d'un exercice à l'autre, un document hétéroclite intitulé « cahier des missions et des charges » où, au titre des « obligations générales », se côtoient « l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion » ou « le respect de la personne humaine » avec « la communication des programmes deux semaines avant leur diffusion » ou « l'exploitation des services télématiques ».

Maintenu dans les contraintes d'un système de financement mixte sans qu'il lui soit proposé des références lui assignant sa place propre dans le nouveau contexte concurrentiel, l'audiovisuel public n'a plus toujours la possibilité de se démarquer des standards des chaînes commerciales.

Si elle allait croissant, une telle perte d'identité serait redoutable pour le secteur public puisqu'elle remettrait en cause sa raison d'être.

La Commission estime que, dans le cadre d'un financement restant mixte mais de plus en plus largement assuré par la redevance,

une meilleure définition des missions de la télévision publique est indispensable.

À l'évidence, cette révision ne peut se contenter de simples références à des « obligations d'intérêt général » puisque celles-ci sont déjà imposées aux chaînes commerciales, sous le contrôle du CSA. Elle ne peut, à l'inverse, prendre la forme d'un encadrement pointilliste qui bureaucratiserait la télévision publique et la priverait du dynamisme indispensable à son rayonnement.

« Distraire, informer, éduquer » ou « cultiver » : le tryptique traditionnel qui accompagne la télévision publique depuis sa naissance ne suffit plus, aujourd'hui, ni à en définir les missions, ni à en cerner les spécificités.

Il ne rend pas compte, en effet, du devoir de « création » qu'un financement assuré dans une large proportion sur ressources publiques lui impose. Pas plus qu'il n'explique en quoi son offre de distraction, d'information ou d'éducation doit se distinguer de celles des chaînes commerciales. Or, cette distinction est bien fondamentale, puisque c'est elle qui fonde la nécessité du secteur public.

De même, cette formule ne désigne guère la fonction beaucoup plus large de lien social qui est celle de la télévision, la télévision publique au premier chef, dans une situation où la question de l'intégration, à la communauté nationale, de couches entières de la population se pose avec acuité. Il ne répond pas non plus à l'aspiration croissante à une télévision plus « proche », qui justifie aujourd'hui qu'un développement sans précédent soit donné aux programmes régionaux et locaux.

Un retour au concept même de « service public » comme principe fondateur de la télévision publique - concept qui a malencontreusement disparu du texte de la loi de 1986 - ne suffit cependant pas à lever toute équivoque sur les missions de celle-ci.

S'agit-il en effet de s'ajuster le plus possible aux attentes supposées des téléspectateurs, ce qui pourrait justifier une logique de recherche maximale de l'audience ? Ou bien de prétendre, au nom de « l'intérêt général », dépasser la seule satisfaction du public pour « éduquer ses goûts », au risque de déviations élitistes ou pédagogiques, voire d'on ne sait quelle « télévision officielle » ?

Des valeurs spécifiques

De tels débats ne peuvent rendre compte qu'imparfaitement du rôle des chaînes de télévision publique, dans la mesure où ce rôle doit prendre en compte l'état du « paysage » où il s'exerce. Or, l'on doit constater qu'à l'inverse de ce qui en était attendu l'ouverture à de nouvelles télévisions commerciales et la privatisation de l'une des chaînes publiques n'a pas eu pour effet l'enrichissement qualitatif de l'offre des programmes, mais induit plutôt une tendance à leur homogénéisation par la concurrence. Dans cette situation, le service public de télévision, avec les moyens qui lui sont propres, pourrait d'abord se définir aujourd'hui

en s'affirmant au sein de notre paysage audiovisuel, de manière offensive, comme « concurrent » mais « autrement » : « concurrent », d'abord, pour affirmer que la vocation du service public est de rassembler le public le plus large, de traiter tous les genres, non de se limiter à ce qui ne peut trouver sa place sur les antennes privées ; mais « autrement » : non qu'il faille concevoir les chaînes publiques comme une télévision dominée par l'esprit de « sérieux » ; encore moins qu'elles doivent être soumises au pouvoir. Mais parce que l'attention portée à l'audience doit être, pour elles, souci du public plus que de la performance commerciale. Et parce que l'affirmation de leur différence peut se fonder sur des valeurs qui leur assurent une position et une « couleur » propres :

- **une volonté éditoriale d'innovation** par laquelle la télévision publique sait donner une place particulière aux créateurs, s'autorise la prise de risques interdits aux chaînes commerciales, s'offre comme un mode majeur d'expression pour les talents français et européens ;
- **un lien de confiance avec le téléspectateur**, garantie pour lui que tous les genres seront traités, sans démagogie ni vulgarité, dans le respect de la personne humaine et des opinions de chacun ;
- **une stratégie de programmation à long terme**, prenant le temps de créer, pour les émissions d'un caractère nouveau, des habitudes « d'écoute » plutôt que de miser sur l'efficacité immédiate ;
- **une ouverture pluraliste aux tendances les plus diverses de la société** sur le plan artistique, philosophique, religieux ou politique, contribuant à l'information et à l'éducation des citoyens, à la valorisation du patrimoine comme des cultures régionales ou d'origine étrangère sur le sol national, à l'expression des différences comme à la cohésion sociale.

Télévision de tous les citoyens, c'est par la qualité de ses programmes et du rapport établi, dans la durée, avec son public, que la télévision publique peut espérer s'imposer en tant que télévision de référence ; et c'est en sachant exprimer la diversité de la société française tout en prenant en compte l'individu qu'elle contribuera à limiter la tendance à l'exclusion sociale et à consolider le lien social : telle est la double ambition qui peut fonder la légitimité pleinement retrouvée d'un secteur public de la télévision.

Diversité et pluralisme

Redéfinir les missions du groupe des télévisions de service public est une chose ; en déterminer les programmes, et d'une façon générale le contenu, en serait une autre. La Commission s'est refusée à interférer avec les responsabilités des professionnels qui sont chargés d'élaborer les grilles de programmes.

Elle a préféré affirmer un certain nombre de principes généraux, tracer les contours du partage des missions éditoriales entre chaque chaîne publique, rappeler la nécessité d'une réelle coordination entre elles.

L'ouverture à tous les publics et à tous les genres

Le service public a pour vocation de s'adresser à l'ensemble des téléspectateurs car c'est en intéressant le plus large public et en sachant le divertir qu'il pourra amener le plus grand nombre à la rencontre de programmes plus exigeants, que leur moindre audience prévisible condamne au regard de critères purement commerciaux.

Une ambition tournée vers le plus large public est, aussi, l'assurance de recettes publicitaires suffisantes ; mais cela ne saurait constituer une fin en soi : la réforme des structures de financement (cf. Deuxième partie) devrait contribuer au contraire à alléger la contrainte publicitaire.

À l'inverse, une télévision publique qui perdrait une large partie de son audience verrait sa légitimité contestée à court terme, le Parlement et les citoyens pouvant alors se demander quelle resterait la justification d'une redevance et de dotations budgétaires allouées pour un public aussi limité.

L'idée est parfois avancée de contester la présence sur les chaînes du service public de certains genres télévisés au motif que seuls ceux tenus pour nobles devraient y trouver place. Sont ainsi contestés les émissions de jeux, certains types de fictions et, d'une façon générale, les « divertissements ».

La Commission estime au contraire que l'art de l'audiovisuel est un tout, et que la distinction entre chaînes publiques et privées ne tient pas à une ségrégation entre les genres mais à la façon de les programmer.

Ainsi des jeux mercantiles ou démagogiques n'auraient et n'ont à l'évidence pas leur place sur les chaînes publiques. Mais des jeux créatifs, originaux, pédagogiques ou simplement divertissants, y sont pleinement légitimes. De même, fictions populaires, « comédies de situation », variétés, émissions de plateaux ou séries ne sauraient être condamnées au seul titre du genre qu'elles représentent. Le rôle de la télévision publique est au contraire d'aborder tous les types de programmes, de s'affirmer aussi bien dans ceux qui répondent au besoin de distraction du public, en visant pour chacun d'entre eux le meilleur.

Une vocation éditoriale propre à chacune des chaînes

Concevoir les meilleurs programmes possibles serait vain, si ceux-ci n'obéissaient pas à une politique éditoriale cohérente, qui peut seule donner à une chaîne son identité. Renoncer à une telle exigence reviendrait à admettre que les chaînes publiques ne sont que de simples compléments aux télévisions privées, où les téléspectateurs, fidèles aux chaînes commerciales, viendraient de temps en temps rechercher certains programmes subsidiaires.

Cette ambition éditoriale, gage de continuité et de lisibilité du programme de toute chaîne, peut cependant être poursuivie par la télévision publique en s'appuyant sur l'atout majeur que constitue pour elle la complémentarité de plusieurs réseaux nationaux.

Une telle complémentarité n'a nullement à être conçue comme une spécialisation étroite, distribuant de manière exclusive entre les chaînes types de programmes ou catégories de publics.

Tout au contraire, chacune de ses composantes doit, dans un équilibre, une « coloration », une image qui lui soient propres, satisfaire à l'ensemble des missions incombant à la télévision publique. En ce sens, chacune d'entre elles doit se penser comme une télévision « généraliste » tout en affirmant de nettes dominantes qui définissent sa vocation éditoriale spécifique, au sein d'une offre de programme diversifiée et dans l'attention portée à tous les publics.

Il n'y a pas de « nombre d'or » en ce qui concerne les sociétés de programmes constitutives de la télévision publique. Et, au sein de la Commission, des opinions diverses ont pu s'exprimer à cet égard.

Néanmoins, la Commission a estimé que l'équilibre actuellement trouvé entre trois canaux donnait un moyen puissant à la télévision publique pour renforcer encore la complémentarité de chaînes généralistes aux missions bien caractérisées :

- **France 2**, principale chaîne généraliste du secteur public, vise à atteindre le plus large public en privilégiant invention et qualité dans une

gamme diversifiée de programmes. Sa position dans la concurrence lui assigne un rôle de référence en matière d'information nationale et internationale et dans les genres de divertissement ;

- **France 3**, chaîne généraliste elle aussi, doit s'affirmer dans le renforcement d'une vocation régionale et locale, appelant à ce titre une ouverture privilégiée à l'information décentralisée et de proximité, aux magazines, aux documentaires ;

- **Arte** enfin, chaîne transnationale à vocation culturelle, doit, pour élargir son audience, se concevoir non pas dans un sens étroitement « thématique » mais avec l'ambition de la plus large ouverture à la diversité des arts et à celle de l'histoire, du patrimoine et des modes de vie de l'ensemble du continent européen.

En formulant une telle appréciation, la Commission n'entend pas faire l'économie du débat sur plusieurs points fondamentaux.

▪ **La Commission a d'emblée rejeté toute privatisation de l'une des deux principales chaînes publiques**, laquelle engagerait, sans nul doute, un processus de dépérissement pour l'ensemble de la télévision publique : un grand réseau national, seul à être soumis aux contraintes d'un cahier des charges et ne pouvant jouer d'aucune complémentarité de programmation, réduirait la télévision de service public au rang d'une télévision musée, butte-témoin vite débordée par la concurrence commerciale.

▪ La Commission ne pouvait, par ailleurs, ignorer les contestations qu'a pu susciter l'attribution prioritaire, au bénéfice d'Arte, du cinquième réseau hertzien laissé vacant par la disparition de la Cinq. Certains de ses membres ont d'ailleurs réaffirmé leur hostilité à une décision qui, selon eux, a déplacé la ligne de partage des réseaux nationaux entre la télévision publique et le secteur privé, tout en exposant prématurément la chaîne culturelle à la sanction de l'audience.

La Commission a cependant pris acte que la situation ainsi créée était difficilement réversible à court terme, que l'offre nationale de programmes s'en trouve qualitativement élargie et, sur un tout autre plan, que l'équilibre économique du marché publicitaire se portait mieux dans l'immédiat, du fait que le titulaire du cinquième réseau n'y faisait pas recours.

En aucune manière, l'existence d'un canal à forte dominante culturelle ne saurait, au demeurant, exonérer les deux principales chaînes publiques de l'exigence qualitative qui s'impose à elles dans l'accomplissement de leur mission propre, ni de la nécessité d'offrir, pour leur part, une gamme suffisamment ouverte d'émissions d'ordre culturel.

▪ Un débat prospectif a également porté sur ce que pourraient être les modalités optimales d'un essor de la télévision régionale et de la télévision de proximité qui dépasse les limites étroites auxquelles il a été, jusqu'à présent, tenu.

La Commission a ainsi observé que la création de télévisions régionales autonomes, éventuellement liées par «syndication» à une centrale nationale de programmes, risquerait fort, si elle était mise en

oeuvre prématurément, de déstabiliser l'acquis que constitue France 3, sans réunir les conditions financières de sa viabilité. En effet, la situation économique présente de la presse quotidienne régionale ne donne pas de réalisme à une modification, à brève échéance, des règles concernant la publicité pour la grande distribution.

C'est pourquoi, la Commission estime que la meilleure manière de préparer une évolution plus décentralisée, est, à l'étape actuelle, de confirmer France 3 dans son rôle de société de programmes unifiée tout en la dotant des moyens financiers nécessaires pour faire franchir un seuil qualitatif au développement de ses programmes régionaux ou locaux.

Un plan à court et moyen terme, visant cet objectif, est présenté plus loin.

Une coordination nécessaire des programmes au sein du groupe de la télévision publique

Cette nécessité, que la Commission tient à réaffirmer, s'impose à la rencontre de plusieurs exigences :

- exigence d'abord de respect du téléspectateur qui, traité en citoyen par les télévisions publiques, est aussi leur « client », à travers le paiement de la redevance. Offrir des programmes destinés à des publics différents est bien la meilleure façon d'en satisfaire le plus grand nombre. Mais la tentation pourrait être grande, même pour des chaînes publiques, de rivaliser entre elles dans la recherche de la même audience au même moment, fût-ce à travers des genres d'émissions différents. Il pourrait en résulter un sentiment de gaspillage et de frustration pour une large partie des téléspectateurs ;
- exigence aussi d'une bonne utilisation de l'argent public, qui suppose d'éviter, par exemple, que ne soient lancées des productions similaires ou concurrentes ;
- exigence enfin, au sein de la télévision publique, d'une culture partagée de service public aussi bien que d'un comportement économique de « groupe ».

Une telle nécessité conduit à rechercher les méthodes propres à transcender, pour les chaînes publiques, la nécessaire émulation existant dans un secteur concurrentiel, tout en les préservant de réflexes autarciques trop souvent observés dans le passé.

C'est précisément pour résoudre ces problèmes que le législateur avait, en 1989, adopté le principe d'un président commun à la seconde et à la troisième chaînes, formule sur laquelle un bilan est proposé dans la seconde partie de ce rapport.

La Commission, au cours de ses débats sur les conditions dans lesquelles une telle coordination entre les programmes devait être assurée, a bien mesuré la difficulté de l'entreprise : trop d'autonomie des chaînes

et c'est la capacité de coordination qui s'affaiblit ; pas assez et c'est la dynamique entrepreneuriale de chaque chaîne qui est contrariée.

À l'évidence, le juste milieu ne se décide pas : il est affaire d'hommes et de femmes, de bon sens, de respect par chacun de l'intérêt commun de chaque chaîne et du groupe de télévision publique qui les réunit. Réduire ce débat à une simple affaire d'organigrammes ou de structures serait donc vain. Il s'agit plutôt d'un état d'esprit à susciter et d'équilibres à préserver, ce que toutefois certaines structures, on le verra dans la deuxième partie, peuvent effectivement mieux favoriser que d'autres.

La télévision de tous les citoyens

Dans un univers désormais ouvert à l'internationalisation des flux audiovisuels, le programme d'une chaîne doit savoir offrir les repères essentiels d'une histoire, d'une culture, d'un savoir vivre. De même, dans la relative permanence d'un contenu et d'un « style », le public souhaite reconnaître « sa » télévision et s'y reconnaître.

La télévision publique se doit de privilégier l'innovation, le risque, la recherche et assume une responsabilité particulière dans le soutien à la création française. Sa plus grande indépendance à l'égard de l'audience, l'autorise à renouveler les genres et les écritures, à offrir au public de nouveaux moyens de se distraire et de mieux comprendre le monde.

Car s'il n'est pas au pouvoir de la télévision de remédier aux problèmes nés de la crise économique ou sociale, la grande masse des spectateurs peut au moins attendre d'elle qu'elle reflète aussi les préoccupations de leur existence et qu'elle leur apporte moyens d'information, d'orientation et d'intelligence. A cet égard, aucun des aspects de la vie sociale - à commencer par l'emploi, l'éducation, l'urbanisme, la santé - ne saurait être étranger à une télévision qui s'adresse à tous, en respectant en chaque spectateur la dimension de la personne comme celle du citoyen. Il est aussi du devoir de la télévision publique d'informer, de manière la plus appropriée, sur l'organisation de la cité et de sa vie démocratique.

Cette ambition appelle de la part des dirigeants des chaînes publiques une attention constante à la conception des émissions, à leur agencement, aux heures de leur programmation. La Commission qui n'entend en rien se substituer à eux, se limitera ici à réaffirmer quelques principes et quelques priorités qui doivent, plus que jamais, les inspirer dans l'exercice de cette responsabilité.

Défendre une éthique de l'antenne

L'adoption d'une charte déontologique, sur le modèle du « Producer's guidelines » de la BBC, relèverait de la libre responsabilité des professionnels de la télévision.

Consciente des difficultés de toute programmation dans un climat de concurrence, la Commission entend cependant rappeler la nécessité d'une éthique de l'antenne qui refuse la violence, le voyeurisme, la vulgarité, la désinformation, respecte la dignité de la personne humaine, protège et éveille la jeune génération.

- La Commission rappelle que, moins que toute autre, la télévision publique ne doit confondre information et spectacle.

L'information est un bien public constitutif de la démocratie. Elle contribue à la connaissance du monde, à la circulation des idées, à la défense des droits individuels, au respect des minorités et des règles du débat démocratique. Elle doit montrer et faire comprendre le monde tel qu'il est. Si les journaux télévisés sont inévitablement confrontés à la violence propre au monde contemporain, ils doivent éviter le recours aux images inutilement racoleuses et offrir avant tout aux téléspectateurs les éléments nécessaires à la formation de leur jugement.

La Commission estime également que les chaînes publiques doivent être exemplaires dans le contrôle le plus strict de leurs sources. Elles doivent préférer la vérification de l'information à une exclusivité qui resterait douteuse.

L'information étant un élément essentiel de la personnalité éditoriale, **la Commission souligne la nécessité de préserver des rédactions propres à chacune de ces chaînes.** L'utilisation commune de moyens techniques ou de sources doit préserver la pluralité du traitement rédactionnel.

Dans un souci de diversification des sources, **la Commission recommande la mise en place d'un réseau international plus dense et mieux utilisé de correspondants à l'étranger des chaînes publiques,** complété dans la mesure du possible, par des accords avec les correspondants de l'AFP.

Enfin la Commission insiste pour que l'information sur la vie culturelle et artistique trouve toute sa place dans les journaux télévisés.

- La Commission rappelle que le spectacle de la violence pour la violence doit être banni de la télévision publique.

Liberté et responsabilité vont de pair. Tout en se félicitant du rôle joué, à cet égard par le CSA, la Commission en appelle à la vigilance des professionnels, de la création à la diffusion, vigilance qui doit s'exercer à l'égard de tous les types de programmes - journaux, fictions, dessins animés... - et tout particulièrement des bandes-annonces souvent insérées à des heures de large écoute.

- La Commission souligne que la télévision a une responsabilité éducative majeure à l'égard de la jeunesse.

C'est, en effet, pour une large part à travers ce média d'accès facile que se joue la formation de la personne et du citoyen de demain. Informer, cultiver, distraire, développer l'esprit critique et créatif, ces objectifs sont à conduire, avec une particulière exigence, à l'égard du jeune public.

Les trois quarts des émissions regardées par les jeunes ne relèvent pas des programmes qui leur sont particulièrement destinés. Les diffuseurs ne doivent pas l'oublier dans le choix des programmes proposés en journée et le comité de visionnage de chaque chaîne doit remplir son rôle (cf. directive du CSA du 5 mai 1989) en s'associant éventuellement des personnalités qualifiées du système éducatif.

La Commission remarque par ailleurs, après le CSA, que les émissions destinées à la jeunesse restent trop standardisées, du fait notamment des insuffisances de la production originale française. **Elle recommande qu'un budget de production plus important soit affecté, par les chaînes publiques, aux programmes jeunesse, notamment à des programmes français d'animation, et que leur action de recherche en concepts, scénarios et écriture soit renforcée. Elle souhaite, de ce point de vue, le réabondement budgétaire du « troisième guichet » du compte de soutien.**

Elle insiste pour que cette offre de programmes, forte du succès des émissions animalières ou d'aventure, élargisse ses thèmes avec le souci d'ouverture à l'actualité de la vie sociale, à l'art et aux sciences, à l'approche des autres cultures et des langues étrangères.

• De toutes les institutions de la nation, la langue est la plus fondamentale : lien social entre les âges et les conditions, pont entre le passé et l'avenir, elle véhicule des références et des manières d'être qui unissent, non seulement les citoyens français, mais aussi tous ceux et celles qui, de par le monde, trouvent dans le français un patrimoine commun.

Vivante, évolutive, diverse, la langue française a néanmoins ses normes élémentaires qui, à l'écrit comme à l'oral, garantissent ses propriétés universelles de communication. Certes, la télévision ne peut pas toujours vérifier la bonne tenue de l'ensemble des propos tenus à l'antenne par ceux qui ont l'occasion de s'y exprimer. Le problème est différent pour ceux qui y travaillent : **la Commission recommande à tous ceux qui appartiennent au service public de veiller à leur syntaxe et à leur vocabulaire, bref de respecter la langue française à l'antenne.**

Exceller dans les genres d'expression propres à la télévision

• La fiction sous ses formes télévisées - téléfilm, série, feuilleton... - constitue un domaine de création où le service public a su s'illustrer et se renouveler.

La Commission souligne que la télévision publique a une responsabilité particulière sur deux aspects, financièrement coûteux,

de la production de fiction : la recherche de nouveaux talents et l'investissement en écriture, d'une part ; les productions lourdes, fictions historiques et adaptations littéraires, notamment, d'autre part.

Sur le premier point, il serait souhaitable qu'à titre incitatif les investissements en écriture ou en développement de scénarios puissent être décomptés au titre des quotas de production, même lorsqu'ils n'ont pas abouti à une mise effective en production. Un budget de type « recherche et développement » mériterait d'être, à cet égard, identifié au sein de chaque chaîne.

Un renouveau de la tradition des grandes fictions historiques ou romanesques serait décisif pour le maintien d'un potentiel national de production « en costumes » en même temps qu'il peut apporter, sous des formes stylistiques actuelles, un accès privilégié à l'histoire et à la culture.

▪ Jeux et variétés ont leur place à la télévision publique, à qui s'impose le défi de savoir jouer de leur ressort de divertissement populaire en s'interdisant toute forme de vulgarité et de mercantilisme.

La Commission encourage le secteur public à renforcer sa capacité d'invention en matière de jeux d'aventure ou de connaissance. Tous les domaines - historique, économique, scientifique... - méritent à cet égard d'être explorés.

Elle invite les chaînes publiques à définir plus nettement leur propre style d'émission en matière de variétés.

Elles doivent être conscientes du rôle que jouent de telles émissions pour la mise en valeur auprès du large public de l'expression culturelle française, tout en veillant à leur indépendance vis-à-vis de l'action promotionnelle des maisons de disques, étrangères notamment.

L'ouverture aux jeunes talents doit trouver sa place, aux côtés des vedettes consacrées. Des moyens méritent également d'être consacrés à la retransmission de concerts « en direct » qui répond à une forte attente.

▪ Les émissions relatives au sport participent à la fois de l'information, du spectacle et de l'éducation ; parce qu'elles relèvent du direct et favorisent l'innovation technique, elles constituent un élément de la culture télévisuelle contemporaine.

Toutefois, le sport constituant un enjeu financier considérable, la télévision publique est confrontée à la hausse vertigineuse des coûts de retransmission des « grands sports », des rencontres internationales et des jeux olympiques. La concurrence pourrait également avoir des effets discutables en terme d'éthique de l'information sportive, en même temps qu'elle incite à négliger les sports de moindre audience.

La Commission recommande une coopération étroite entre les chaînes publiques en matière de sport, en vue d'assurer la meilleure couverture des grandes manifestations nationales et internationales aussi bien que celle des disciplines de moindre audience et de l'actualité sportive régionale.

Ouvrir à la diversité des arts et des langages de notre temps

- La Commission recommande aux trois chaînes publiques de faire place, à des heures accessibles, à des programmes relatifs à l'expression littéraire et visant à susciter le plaisir de lire.

- La Commission se félicite du retour prochain d'un magazine de cinéma indispensable au suivi de l'actualité et à la connaissance d'un des domaines essentiels de la culture de ce siècle.

La Commission recommande de diffuser les ciné-clubs à des horaires moins tardifs et que leur programmation élargisse leur choix de films et de thèmes.

- **La Commission souhaite que la télévision publique contribue davantage à mettre les « arts vivants » - théâtre, opéra, danse, musique - à la portée de son auditoire.**

Si de tels programmes ne fédèrent que rarement le public le plus large, leur diffusion « à domicile » multiplie considérablement néanmoins l'audience des oeuvres musicales ou dramatiques qui offrent d'ailleurs la matière de spectacles télévisuels de la meilleure qualité. **Cette programmation doit faire place, aux côtés des oeuvres du répertoire, à la création contemporaine comme à l'actualité des spectacles.**

La Commission recommande à la télévision publique une politique de longue portée, visant la constitution d'un patrimoine théâtral et l'enregistrement des principales oeuvres dramatiques contemporaines.

De la musique classique aux musiques d'aujourd'hui, il lui appartient également de trouver les formes les mieux appropriées et à des horaires de disponibilité de l'auditoire pour rendre compte de l'actualité, offrir des rendez-vous réguliers, favoriser l'essor des jeunes talents.

Conscientes de leur responsabilité au regard de la création, les chaînes publiques doivent être particulièrement attentives au pluralisme artistique que doit exprimer leur programmation musicale.

Aider à comprendre le monde d'aujourd'hui

- À la condition d'éviter une dérive où le contenu deviendrait second par rapport à la performance de l'animateur, magazines et documentaires ont pour rôle essentiel de proposer, face au flot continu des informations et des images, les éléments d'une intelligence des événements.

La Commission souligne qu'il est du rôle du service public d'assumer la programmation, à des heures de large écoute, de grandes émissions de connaissance, d'investigation ou de débat.

Leur rediffusion en journée mérite également d'être organisée, en vue de les rendre mieux accessibles aux publics alors disponibles.

· Comprendre les grands principes de la science et de techniques de plus en plus présentes dans leur vie quotidienne constitue une attente majeure des télépectateurs. En ce domaine aussi, la télévision peut et doit apporter des connaissances et susciter l'esprit critique.

Au-delà des émissions de débat, **la Commission recommande que le secteur public développe un programme ambitieux de production d'émissions et de documentaires scientifiques**, à concevoir sous une forme propice à leur exportation.

· La télévision publique a la responsabilité de contribuer à l'information des consommateurs. **La Commission recommande que le temps d'antenne prévu dans les cahiers des charges pour la défense des consommateurs soit, dans un souci de pluralisme, mis à la disposition de l'ensemble des associations représentatives, sous la responsabilité de la chaîne.**

La région et l'Europe : de nouvelles frontières pour la télévision publique

Pour un plan de développement de la télévision régionale et de proximité

Un paradoxe a voulu que pendant vingt ans on ait préconisé une plus grande régionalisation de la troisième chaîne - baptisée France **Régions** 3 en 1982 -, sans, dans le même temps, cesser de lui chercher une autre vocation : chaîne « du cinéma », « de la différence et de la découverte », « du coin de la rue »...

Tout à l'inverse, c'est l'ensemble du potentiel national et régional de la société qui doit être mobilisé sur la priorité d'un développement s'ouvrant aux dimensions, tant régionales que locales, de la vie du pays.

De ce point de vue, le programme national de France 3 et l'épine dorsale que constitue le réseau de ses stations régionales, doivent être conçus comme deux moyens mis au service d'une véritable politique de l'aménagement audiovisuel du territoire.

Dans cette perspective, **la Commission recommande que des objectifs d'action régionale, programmés à court et à plus long terme, soient assignés à France 3.**

· Le programme de court terme (1994-1995) devrait comporter les objectifs suivants :

- une place plus importante accordée aux journaux régionaux d'information ;
- une multiplication des expériences de « télévision de proximité » (actuellement au nombre de 11) menées à l'échelle du département, de la ville ou du groupe de communes, le coût annuel unitaire de fabrication de ces journaux de proximité devant, parallèlement, être sensiblement réduit ;

- un développement qualitatif des programmes régionaux hors information, une interrégionalité accrue de leur production et de leur diffusion méritant d'être encouragée ;
- une reprise plus importante des programmes régionaux ou de source régionale, dans le programme national de la chaîne.

Cela se traduirait, pour l'information, par une meilleure utilisation d'un réseau de diffusion unique en Europe : 25 bureaux régionaux d'information et un système de 41 « boîtes noires » qui permet à la chaîne de faire remonter immédiatement des images de n'importe quel évènement survenant sur le territoire.

L'échéancier de mise en oeuvre de ces orientations pourrait, en concertation avec la société et sous réserve des financements adéquats, être ainsi fixé.

Pour ce qui concerne l'information régionale, les mesures suivantes seraient à prendre dès 1994 :

- extension de vingt à trente minutes du journal régional de 19 H, chacune des stations régionales organisant pour son propre compte la répartition entre éditions locales, régionales, inter-régionales ;
- création d'un magazine national des régions ;
- autorisation de prises d'antenne exceptionnelles par les stations régionales à l'occasion d'événements importants, sportifs ou culturels ;
- accélération du rythme de création des « télévisions de proximité ».

En 1995, la réforme pourrait comporter :

- l'organisation de la tranche 12 H/13 H sur le modèle de 19 H/20 H avec une dominante d'information de services ;
- la poursuite de la création de télévisions de proximité (y compris Paris et sa région), en fonction des disponibilités techniques du réseau TDF.

Pour les programmes régionaux hors informations, la première année devrait être consacrée aux actions suivantes :

- expérimentation, dans deux régions, d'une prise d'antenne mensuelle par la station pendant l'horaire de grande écoute (20 H 30/22 H), expérimentation accompagnée d'un suivi sur le plan de l'audience, des publics et du coût des émissions ;
- étude des collaborations possibles entre l'outil de fabrication régional et la nouvelle chaîne d'accès au savoir ;
- expérimentation, en concertation avec celle-ci, de décrochages régionaux le matin, pour la diffusion d'émissions éducatives, d'orientation professionnelle et sur l'emploi.

En 1995, l'expérience confiant la prise d'antenne aux stations pour une soirée mensuelle aux heures de grande écoute, serait étendue.

L'impact de ces initiatives éditoriales devrait être analysé, station par station, ce qui suppose l'extension dès 1994 à toutes les régions d'un système de mesure d'audience (aujourd'hui six régions seulement sont couvertes par Médiamétrie).

. Les objectifs de ce programme devraient être insérés dans un nouveau contrat d'objectifs de France 3, assortis de finance-

ments nouveaux, tels la hausse affectée de la redevance dont la Commission propose au législateur d'instaurer le principe (cf. Deuxième partie).

La mise en oeuvre d'une telle action impliquerait, en effet, un important effort d'investissement régional - qui devrait cependant privilégier les équipements légers de reportage et la poursuite de l'informatisation des rédactions régionales et locales - et des moyens de fonctionnement non négligeables.

On notera simplement, à ce stade, qu'une première estimation chiffre à plus de 250 millions par an la dépense globale qui serait liée à un tel programme s'il devait comporter la création de dix télévisions de proximité supplémentaires chaque année.

• La Commission recommande également que le budget prévisionnel de la chaîne soit établi dans des conditions permettant, sans diminution du niveau du budget de programme national, une augmentation sensible de la part allouée au programme régional (cette part est actuellement de 40 %, pour 60 % sur programme national).

En 1994, la « barre » pourrait être fixée à 45 %, dès lors que la société pourrait bénéficier d'une allocation spéciale de redevance dont la création est préconisée.

• La Commission recommande que des évolutions structurelles soient étudiées pour le moyen terme.

Ces évolutions doivent d'abord prendre en compte les potentialités nouvelles ouvertes à une chaîne à vocation régionale, par les développements techniques en cours.

Si le réseau hertzien reste pour elle le mode de diffusion principal, la compression numérique pourrait lui offrir des moyens beaucoup plus souples que les « décrochages » actuels, en vue de développer son offre régionale ou locale de programmes.

La réflexion devrait également porter sur des adaptations destinées à organiser les stations régionales sur une nouvelle base :

- regroupement des stations régionales autour de 6 à 7 pôles correspondant à la réalité des grands « bassins d'audience », tels que grand Sud-Ouest, triangle Sud-Est, Ouest... ;
- déconcentration plus poussée des moyens d'information visant à accroître la densité du maillage à niveau subrégional ;
- expérimentations visant à inverser le sens actuel des initiatives de programmation, les stations se voyant offrir la possibilité de proposer la diffusion de programmes régionaux ou interrégionaux.

Ces expériences seraient à conduire sans concession au « localisme », l'objectif d'un programme mieux adapté à la diversité territoriale devant être poursuivi dans le respect de standards professionnels de qualité aussi bien que des acquis d'audience propres à France 3.

La Commission recommande que France-Télévision engage, dès maintenant, une étude prospective approfondie des perspectives à moyen terme de l'action régionale et locale de France 3, étude

qui devra prendre en compte les possibilités techniques nouvelles aussi bien que des réformes structurelles renforçant la responsabilité éditoriale des stations régionales.

L'étude devrait bien entendu évaluer le coût financier, sans nul doute élevé, des réformes proposées.

• La Commission note enfin qu'un projet de décret, actuellement soumis au Conseil d'État, fait échapper à l'application des dispositions de la loi du 20 juin 1992 sur le dépôt légal la conservation des émissions régionales de France 3. Or, si trois vidéothèques de l'INA sont implantées à Marseille, Toulouse et Lille, dans les autres régions, en l'absence d'une politique patrimoniale des archives, les directions régionales de France 3 n'ont pas comme objectif prioritaire la conservation de documents pourtant inestimables pour l'histoire économique, sociale et culturelle de ces régions.

La Commission recommande que des mesures soient prises afin de permettre la conservation des programmes régionaux. À court terme, il peut s'agir soit d'étendre à l'ensemble des régions le système des vidéothèques de l'INA, soit de charger l'INA du contrôle technique et scientifique des dépôts de France 3 dans les autres régions. A terme, il conviendra d'étendre aux émissions régionales l'obligation de dépôt légal dont elles sont provisoirement exemptées.

Pour l'élargissement européen de la chaîne franco-allemande

C'est sans nul doute le plein épanouissement de ses potentialités proprement européennes qui donnera à Arte, dans un avenir proche, sa juste place dans le paysage audiovisuel.

En effet, sa définition comme chaîne « culturelle » est par nature relative et pourra perdre encore de sa spécificité dès lors que la télévision publique dans son ensemble réaffirmera son exigence qualitative. Ainsi devrait être heureusement surmontée une opposition trop tranchée entre culture de masse et culture raréfiée, télévision d'audimat et télévision « d'art et d'essai ».

Issu d'un acte de volontarisme politique franco-allemand, le dessein d'une chaîne plurinationale dont Arte ne serait que le noyau fondateur se limite encore aujourd'hui au cadre bilatéral qu'établissent le traité signé en octobre 1990 et le contrat de formation du GEIE installé à Strasbourg.

Le principe actuel veut que chacune des deux parties fasse un apport de programmes égal en quantité et qu'elles soient, en retour, tenues de diffuser l'intégralité de la grille agencée centralement par le groupe. Dans ce cadre, a prévalu jusqu'à présent le principe, qui a la faveur de la partie allemande, d'une programmation « verticale » organisant chaque soirée autour d'une dominante ou d'un « thème ». Cette formule n'est sans doute pas la plus propice à la fidélisation de l'audience qui s'opère plutôt à partir de rendez-vous quotidiens bien identifiés.

Ce strict paritarisme recouvre une réalité qui reste profondément dissymétrique. Fondé sur un potentiel de commandes propre à la Sept, l'apport français de programmes comporte davantage d'émissions inédites que celui en provenance d'outre-Rhin qui exploite plus largement le stock issu des chaînes publiques ARD et ZDF. La diffusion hertzienne terrestre offerte à Arte du côté français situe cette chaîne, malgré une audience encore limitée, dans le concert des télévisions nationales tandis que la transmission sur les réseaux câblés allemands n'atteint qu'un auditoire plus limité (11 millions de foyers) et sollicité par une grande diversité de programmes concurrents.

Par ailleurs, l'attrait du programme de Arte et son renouvellement souffrent à l'évidence d'un dialogue qui se limite encore au bilinguisme franco-allemand. Le principe de fonctionnement actuel, que la partie allemande entend faire respecter de la façon la plus stricte, interdit par ailleurs tout « décrochage » national même partiel, par rapport à la grille commune établie à Strasbourg.

La Commission recommande d'encourager un élargissement, aussi rapide que possible, du groupe Arte à de nouveaux partenaires européens.

Une telle « multilatéralisation » du projet est conforme aux intentions initiales de ses fondateurs. Elle devrait à la fois diversifier l'origine culturelle de l'offre des programmes et alléger sensiblement son coût pour chacune des parties prenantes.

Mais cette ouverture a toutes chances de ne pouvoir se faire qu'à la condition que soient acceptées, avec un suffisant empirisme, des formes souples ou transitoires de coopération. Ainsi la participation de la RTBF belge n'a pu trouver à s'organiser, dans un premier temps tout au moins, qu'en recourant au statut de membre « associé » prévu par les statuts du GEIE.

L'élargissement souhaité aux télévisions suisse, autrichienne ou à celles des grands pays latins pourra requérir des modalités diversifiées de participation, qu'il y a lieu d'accueillir sans *a priori* dès lors qu'elles resteront budgétairement équitables.

Bien plus, l'entrée de partenaires dont les attentes et les contraintes seront inégales, aussi bien que la diversification croissante des stocks de programmes disponibles pourraient induire une évolution plus fondamentale des principes de fonctionnement du groupement européen.

À terme, il n'y a pas lieu d'exclure que l'initiative franco-allemande débouche sur un cadre de coopération plus souple entre des partenaires européens multiples qui y trouveraient la possibilité de diffuser, avec une certaine liberté d'agencement national, des émissions issues d'une centrale de programmes constituée en commun.

Deuxième partie

Les moyens de l'efficacité

Préserver l'autonomie et la personnalité éditoriale des chaînes ; renforcer leur coopération

1 - Dans sa réflexion sur l'organisation du service public de télévision, la Commission est partie de la conviction que les nécessités de coordination et de coopération entre les chaînes publiques conservent toute leur actualité.

· Nécessité d'éviter toutes incohérences manifestes ou concurrences contre-productives dans l'expression de l'identité programmatique des deux principales chaînes publiques.

· Nécessité de mettre en commun les moyens ou les structures des sociétés publiques dans tous les domaines, autres que ceux relevant directement de la programmation ou de l'information, où cela peut renforcer leur efficacité économique.

2 - L'expérience récente de la présidence commune entre les deuxième et troisième chaînes, instaurée en 1989, a cependant suggéré à la Commission les observations suivantes.

· Elle constate tout d'abord que le laconisme juridique de la réforme de 1989 (qui se borne à disposer que les deux sociétés concernées « ont un président commun ») a autorisé une pratique qui s'écarte, parfois par défaut, d'autres fois par excès, des intentions initiales du législateur telles qu'elles étaient exprimées, notamment, dans les débats préparatoires et dans l'exposé des motifs :

- par défaut, par exemple dans la mesure où le « Comité de coordination stratégique » prévu par l'exposé des motifs n'a été créé qu'en 1992 ou lorsque la création de « France télévision distribution » n'a pas encore permis de mettre totalement fin à un fonctionnement commercial séparé des deux sociétés ;

- par excès, du fait notamment d'initiatives ayant attribué à la même personne la même responsabilité fonctionnelle de direction dans les deux chaînes.

Ces dernières décisions - qui, en leur temps, ont reçu l'aval de l'État - ont été explicitement présentées comme partant de la considération que le législateur de 1989 était resté « au milieu du gué » et comme s'inscrivant dans la perspective souhaitable d'une fusion des sociétés qu'il appartenait à ce même législateur de bien vouloir autoriser.

- La Commission observe que l'utilisation faite de l'institution mise en place en 1989, jointe à une politique de communication systématisée autour des nouvelles enseignes de France 2 et France 3, a conduit à des résultats favorables dans l'affirmation du groupe de la télévision publique comme de chacune des sociétés.

Nul ne conteste les progrès opérés au cours de cette période en termes d'image auprès du public, de lisibilité des grilles de programmes et de consolidation d'audience.

Ces évolutions ont été perçues favorablement par les personnels des chaînes publiques. Elles ont contribué à leur faire mieux accepter la politique d'économies massives qui s'est imposée depuis deux années.

Enfin, et quoique tout soit relatif en ce domaine, il faut tenir aussi pour un progrès l'apprentissage de modes de travail propres à favoriser l'harmonie des chaînes publiques et s'inscrivant dans la recherche d'une stratégie commune à l'ensemble de la télévision publique.

À elles seules, ces considérations sont suffisamment fortes pour que **la Commission écarte d'emblée l'hypothèse d'un retour institutionnel au *statu quo ante*, c'est-à-dire à des sociétés exerçant leur activité de manière totalement distincte et sans aucun dispositif organique de coordination.**

- La Commission souligne cependant que certaines des initiatives prises en vue de renforcer la coordination des chaînes ou d'accélérer leur rapprochement pourraient susciter des interrogations quant à leur incidence sur l'autonomie des sociétés concernées, la permanence de leur personnalité éditoriale ou la spécificité de leur « culture d'entreprise ».

Le recours précédemment évoqué à des formules de direction commune aux deux chaînes est en effet intervenu dans des domaines décisifs de l'activité programmatique.

Or on peut penser qu'une telle formule excède la nécessité d'une « coordination » qui, si les mots ont un sens, devrait s'exercer, sous l'autorité commune du président, mais entre des responsables distincts.

Il est de ce fait inévitable qu'elle puisse être interprétée, quelles que soient les intentions de chacun, comme tendant à privilégier les impératifs propres à celle des deux chaînes qui se trouve la plus fortement exposée à la concurrence.

3 - En ce qui concerne la suite à donner à l'expérience institutionnelle de la présidence commune, la Commission ne croit pouvoir recommander ni une évolution vers la fusion institutionnelle des sociétés publiques de télévision ni la constitution d'une société holding.

- S'agissant de la première de ces formules, il n'y a certes pas, ainsi qu'en témoignent des expériences étrangères comme celles de la BBC ou de la RAI, incompatibilité de principe entre l'existence d'un cadre juridique unifié et l'exercice par chacune des chaînes d'une réelle autonomie éditoriale.

Dans le contexte propre à la France, il est cependant apparu à la Commission que le maintien de sociétés distinctes avec ce que cela implique d'autonomie tant juridique que financière et sociale, ménageait un ensemble de garanties contre le risque de pratiques abusivement centralisatrices.

- La formule du holding supposerait la création par la loi d'une société publique nouvelle et le transfert à cette nouvelle entité, du capital des sociétés de programmes préexistantes détenu par l'Etat.

Bien qu'une telle formule corresponde usuellement plutôt à des objectifs de gestion financière, elle permettrait effectivement à cette nouvelle société mère de disposer des pouvoirs nécessaires pour coordonner l'activité et le développement des chaînes publiques devenues ses filiales et organiser entre elles toutes structures d'action commune.

Le périmètre du groupe ainsi constitué pourrait être conçu de manière plus ou moins extensive, se limitant aux deux seules sociétés disposant présentement d'un président commun ou s'élargissant à la Sept-Arte, à d'autres sociétés publiques à vocation audiovisuelle telles que l'INA voire à de nouvelles entités que pourrait susciter le développement stratégique de la télévision publique.

Il est cependant apparu à la Commission que, même en restreignant son champ à la seule harmonisation des sociétés de diffusion, cette formule qui implique la constitution, entre l'Etat actionnaire et les chaînes elles-mêmes, d'un nouvel étage d'organisation juridique et sociale, présentait le travers d'une excessive lourdeur institutionnelle.

4 - Quelle que soit la forme retenue en définitive pour l'organisation de la télévision publique, la Commission invite l'Etat actionnaire à mettre en oeuvre de la manière la mieux équilibrée les deux actions suivantes.

a) Encourager à la constitution de modalités d'action commune entre les chaînes publiques dans tous les domaines où l'efficacité économique ou budgétaire et la taille mondiale du marché l'imposent.

- En ce sens, méritent assurément d'être confirmées et conduites à terme plusieurs initiatives s'inscrivant dans la logique économique de groupe développée entre les entreprises de « France Télévision » sur la base de la réforme de 1989 :

- la mise en commun des services d'études et de prospective dont les missions justifieraient de plus le développement d'une coopération organique avec le service de la recherche de l'INA ;

- les dispositions prises pour faciliter une gestion conjointe des trésoreries de France 2 et France 3 (dès lors que des conditions équitables de rémunération mutuelle sont établies) ;
- l'effort de rationalisation des implantations immobilières des chaînes dans la perspective de leur regroupement en un site unique, les sièges sociaux de chaque société y restant, bien sûr, clairement distincts ;
- la tentative en cours pour unifier effectivement les diverses exploitations commerciales des deux chaînes au sein de « France télévision distribution ».

Un dispositif comparable devrait également être bâti en vue d'assurer en commun la tenue, le « remembrement » et l'exploitation des catalogues de droits détenus par les chaînes.

· Au-delà de ces premiers acquis, le recours à des structures communes, filiales ou groupement d'intérêt économique, doit être activement conçu comme le mode privilégié de mise en oeuvre de l'ensemble des actions relevant du développement stratégique des télévisions publiques.

Cette méthode peut s'inspirer de celle qui a été mise en oeuvre entre la Poste et France Télécom que le législateur, en 1990, a invité à former entre elles des groupements d'intérêt public chaque fois que leur action commune le justifiait. Elle devra trouver tout particulièrement à s'appliquer pour l'action internationale des chaînes publiques et surtout pour l'ensemble des objectifs d'expérimentation technique préparant l'avenir, dans le domaine du numérique notamment.

· Les régies publicitaires, dont chacune des chaînes contrôlent respectivement la majorité du capital depuis la dissolution récente de la RFP, fonctionnent en pratique comme une seule entité. Il subsiste cependant juridiquement deux sociétés d'échelle nationale, « Espace 2 publicité » et « Espace 3 publicité », une société holding régionale, « Espace 3 », et douze sociétés régionales.

Une fusion formelle des deux sociétés à vocation nationale opérerait une simplification utile, étant entendu que, comme dans toutes sociétés de régie collectant les ressources de plusieurs supports, les comptes de chaque société resteraient totalement distincts.

Si cette fusion était opérée dans le cadre d'une « présidence commune » maintenue pour les chaînes, la Commission jugerait souhaitable que les missions de présidence des régies et de présidence des sociétés de diffusion ne soient pas personnellement confondues.

Pour les sociétés d'échelle régionale, il y a lieu de tenir compte que la presse régionale y est actionnaire minoritaire. Le regroupement de ces entités à l'échelle de bassins d'audience plus significatifs mériterait d'être envisagé, certaines des sociétés actuelles n'ayant en réalité qu'une activité très réduite.

b) Veiller à ce qu'au-delà des nécessaires mesures de coordination aucune disposition institutionnelle ne limite abusivement l'identité et la pluralité éditoriales des chaînes.

En effet, la bonne mise en oeuvre de missions différenciées pour chacune des chaînes publiques ne peut procéder seulement d'une définition superstructurelle de la « complémentarité » de leurs programmes ou d'une politique tendant à valoriser leur « image ».

Elle suppose que se développe, au sein de chaque entreprise et dans la durée, une véritable culture propre, faite d'un métier et d'un savoir-faire partagés, d'un rapport particulier aux publics, de modes d'expression et de recherches stylistiques singulières.

À cette raison interne s'en ajoute une autre qui relève de la responsabilité de la télévision publique à l'égard de la création et de la production tant cinématographique qu'audiovisuelle. Celles-ci dépendent de plus en plus de quelques pôles télévisuels qui gouvernent des montants considérables de moyens.

Tout ce qui, au sein du service public, pourrait conduire à restreindre encore la pluralité des centres d'initiative comporterait donc à terme un danger sérieux du point de vue tant de la concurrence économique que de la diversité artistique.

C'est pourquoi, la Commission recommande :

- **que soit prohibé le recours à des formules de directions conjointes à plusieurs chaînes dans les secteurs en rapport direct avec la création, le programme ou l'information.** Ceci ne fait pas obstacle, bien au contraire, à ce que soient mises en place des structures de concertation collégiale comme des procédures organisées d'arbitrage que nécessite la coordination au sein de la télévision publique. La Commission n'a de surcroît pas considéré qu'un tel principe devait conduire à exclure une entité commune en matière de sports ;
- **que soient maintenues des filiales cinématographiques propres à chacune des chaînes ;**
- **que soient maintenus des « guichets » distincts en matière de commandes et d'achats de droits audiovisuels.**

Il est à noter que cette dernière recommandation se situe en opposition ponctuelle avec l'exposé des motifs de la loi de 1989 qui assignait au contraire au président comme l'un de ses objectifs la mise en commun des achats de droits.

Cette même recommandation ne devrait au demeurant pas interdire que les chaînes publiques, lorsque cela paraît économiquement utile sur le marché international, puissent procéder à des achats groupés.

5 - La Commission mesure bien la portée des considérations juridiques et politiques qui inspirent l'intention exprimée par le Gouvernement de ne pas remettre en cause le principe actuel de désignation par le CSA des dirigeants des sociétés nationales de programme.

Il est en effet aisé de comprendre que l'exécutif ne souhaite s'exposer ni au soupçon de vouloir « reprendre en mains » l'audiovisuel public ni à la censure du Conseil constitutionnel qui considère que la

désignation par une autorité indépendante représente une avancée des libertés publiques.

Certains des membres de la Commission ont cependant fait valoir qu'il n'aurait pas été injustifiable que le Gouvernement demande à ce que s'exerce en cette matière la responsabilité de l'État actionnaire dès lors que celle-ci se serait traduite non pas par le retour à une nomination en conseil des ministres mais, sous la forme de droit commun, d'une désignation par les conseils d'administration de chacune des sociétés.

D'autres ont également souligné que le système de nomination en place perdrait une part de sa cohérence dans la mesure où serait transféré au CSA le pouvoir de sanction des chaînes publiques. À mode de désignation inchangé, cette mesure de renforcement de l'autorité du CSA risque de placer celui-ci dans la position délicate d'être quelque peu « juge et partie » lorsqu'il devra sanctionner les dirigeants qu'il aura lui-même choisis.

Même dans le souci le plus respectueux des acquis d'indépendance du service public de l'audiovisuel, la question peut donc rester ouverte de savoir si une « garantie au moins équivalente » à celle présentée par le système existant n'aurait pu être trouvée dans une formule où le changement du mode de désignation aurait eu pour contrepartie le transfert au CSA du pouvoir de sanction ainsi que l'édiction d'une règle d'inamovibilité - sauf demande contraire du seul CSA - des dirigeants pour la durée légale de leur mandat.

6 - En ce qui concerne l'organisation du groupe « France Télévision », la Commission recommande au Gouvernement d'opter entre deux voies possibles d'évolution institutionnelle, visant par des moyens différents à concilier les nécessités impératives d'une action harmonisée des chaînes publiques et la préservation de leur autonomie d'entreprise.

Option 1 : le maintien d'un président commun, assorti de mesures statutaires de nature à clairement garantir le respect des missions et des caractères propres à chacune des chaînes.

Si le Gouvernement dans son souci de continuité institutionnelle préférerait ainsi conserver le mode d'organisation fondé sur l'existence d'un « président commun », il serait justifié que des précisions soient introduites dans les statuts de chacune des sociétés concernées (lesquels mériteraient de toutes façons d'être refondus et plus clairement assis juridiquement en référence à l'article 47 de la loi de 1986), afin d'aménager formellement, ainsi que le permet la législation sur les sociétés commerciales, l'équilibre de pouvoir et de fonctionnement entre le président et les organes propres à chacune des sociétés.

À cette fin, pourrait notamment être modifié l'article 20 des statuts relatif aux pouvoirs du président - article qui dispose que ce dernier « peut consentir des délégations » - en y précisant conformément à l'exposé des motifs de la loi de 1989 qu'un directeur général, recevant impérativement la qualité de mandataire social, doit être désigné dans

chacune des sociétés pour en exercer la direction sous l'autorité du président.

En complément, il faudrait prévoir, à l'article 17 relatif aux pouvoirs du conseil d'administration, que celui-ci nomme le directeur général sur proposition du président. Les directeurs des programmes, de l'antenne et de l'information seraient, pour leur part, nommés par le président sur proposition du directeur général.

Il pourrait également être arrêté que le directeur général ainsi que les directeurs des programmes, de l'antenne et de l'information exercent leur fonction à titre exclusif dans chacune des sociétés, ceci afin d'éviter les cumuls de type de ceux précédemment évoqués.

Il devrait également être prévu que le conseil approuve non seulement les participations financières, comme c'est déjà le cas, mais aussi la constitution de tout « service commun » avec une autre société.

Un tel rééquilibrage des pouvoirs passe par une affirmation plus forte et un exercice plus effectif des pouvoirs dévolus aux conseils d'administration dont le fonctionnement reste encore très formel.

Le remède à cet état de fait relève pour une large part de la responsabilité de l'Etat actionnaire dans le choix, comme membres des conseils, de personnalités préparées à jouer un rôle plus effectif d'administration et dans sa vigilance permanente en vue d'obtenir la meilleure association des conseils à la conduite des sociétés.

Option 2 : un changement de forme juridique des sociétés existantes permettant de substituer au système actuel la mise en place d'un conseil de surveillance commun aux sociétés concernées.

Une telle réforme impliquerait bien sûr, comme en son temps l'instauration du principe d'un président commun, l'intervention du législateur.

Elle consisterait en effet à utiliser la possibilité ouverte par la loi de 1966 sur les sociétés commerciales de recourir à une organisation avec « conseil de surveillance » et « directoire » (alors que France 2 et France 3 sont présentement organisées sous la forme classique de sociétés à conseil d'administration et président) et à prévoir, par une disposition législative dérogatoire, que les sociétés nationales de programmes concernées, tout en conservant pleinement leur autonomie juridique et financière comme leurs instances séparées de concertation sociale, auraient un conseil de surveillance qui leur serait commun.

L'organisation bicéphale propre à ce type de sociétés permettrait de bien distinguer la mission de contrôle et de coordination confiée au conseil de surveillance et celle d'administration économique et éditoriale des sociétés exercée en propre par le directoire de chacune d'entre elles.

Pour autant, le « contrôle » exercé en termes de pouvoir interne d'entreprise par le conseil de surveillance se distinguerait clairement du

pouvoir général de régulation, que le CSA exerce en vue de faire respecter les obligations légales et réglementaires des sociétés.

Dans cette organisation, ce serait le président de chacun des directoires qui serait mandataire social, le président du conseil de surveillance, à la différence de l'actuel président commun, n'ayant pas cette qualité. Le schéma se distingue donc nettement, en termes d'équilibre de pouvoirs, de l'organisation existante où les directeurs généraux de chacune des sociétés n'exercent leur fonction que par délégation du président commun lequel, en tant que président de chacun des conseils d'administration, dispose statutairement des pouvoirs d'entreprise « les plus étendus ».

Outre l'exercice des pouvoirs d'approbation des budgets et des comptes, le rôle de contrôle et de coordination propre au conseil de surveillance trouverait à s'exprimer à l'égard des grilles de programmes élaborées par chacune des chaînes qu'il lui appartiendrait d'approuver, aussi bien que sur les initiatives de constitution de filiales ou de services communs et toutes orientations conditionnant le développement stratégique de la télévision publique.

Dans ces conditions, il est souhaitable que le pouvoir de désignation dévolu au CSA se manifeste dans la nomination par lui de la majorité absolue des membres du conseil de surveillance commun, le reste de ces membres étant les représentants de l'Etat et des Assemblées et ceux du personnel de chacune des sociétés. Le président du conseil de surveillance serait également désigné par le CSA.

Quant aux membres et au président de chacun des directoires, ils pourraient être nommés et révoqués par le conseil de surveillance.

Le CSA serait ainsi en position de désigner la majorité de l'instance dont dépendrait le choix des dirigeants effectifs des sociétés aussi bien que le président du conseil de surveillance alors que, dans la situation présente, il nomme le président commun et une minorité seulement des conseils d'administration de France 2 et France 3.

Certains membres de la Commission ont cependant fait valoir que l'instauration d'un tel conseil de surveillance commun ne trouverait sa pleine cohérence qu'à la condition de préparer une évolution plus fondamentale du mode de régulation du secteur audiovisuel. Cette réforme pourrait, selon eux, s'inspirer du modèle britannique qui distingue institutionnellement les responsabilités d'une autorité, le Board of Governors, qui assure l'orientation et le contrôle du secteur audiovisuel public, et de l'instance, l'Independent Television Commission, qui contrôle les seuls diffuseurs privés.

7 - Dans un souci de stabilité de l'action des dirigeants de l'audiovisuel public, la Commission préconise que la durée légale de leur mandat soit portée de trois à cinq ans.

Les délais de conduite de tous projets en matière de programme et de production audiovisuelle aussi bien que la complexité des

entreprises concernées font, en effet, que cette durée constitue un minimum pour la mise en oeuvre d'une orientation.

La durée envisagée, sur laquelle devrait être alignée celle des conseils d'administration aussi bien que la période de validité des contrats d'objectifs, a, par ailleurs, le mérite d'être conforme à celle prévue pour les mandats des représentants du personnel, par la législation sur la démocratisation du secteur public.

8 - La Commission recommande que, sous des formes adaptées, la Sept-Arte soit effectivement associée à l'action comme aux structures de coordination du service public de la télévision.

. En effet, la vocation culturelle et européenne de cette chaîne ne suffit à justifier ni tous les particularismes de son organisation juridique ni sa coopération limitée avec les autres chaînes publiques.

Le traité franco-allemand a, il est vrai, d'un commun accord conféré à la chaîne une sorte d'extra-territorialité juridique qui fait échapper sa programmation tant à la réglementation nationale (seule la directive européenne s'impose à elle) qu'au contrôle des instances nationales de régulation.

Ce principe ne limite cependant en rien la liberté des États membres quant au mode d'organisation des composantes nationales du GEIE Arte et à leur rapport avec les autres chaînes publiques. Des choix sensiblement différents ont d'ailleurs été faits à cet égard en France et en Allemagne sans qu'aucun des deux systèmes ne puisse d'ailleurs être considéré comme ayant trouvé son équilibre définitif. Arte Deutschland est une émanation directe des sociétés publiques de télévision dont il tire l'essentiel de sa contribution aux programmes de la chaîne européenne. La Sept, au contraire, reçoit de l'État actionnaire un important budget de programmes qu'elle met en oeuvre en toute autonomie et ne recourt que de manière limitée aux stocks issus de l'activité des deux autres sociétés de programmes.

On s'explique mal par ailleurs pourquoi le pôle français, dès lors qu'il était organisé de manière indépendante, n'a pas effectivement revêtu la forme d'une véritable société nationale de programmes comme le législateur en avait ouvert la voie dans l'article 45 de la loi de 1986 tout en ménageant la possibilité que ceci s'assortisse, en tant que de besoin, de modalités dérogatoires par rapport aux règles appliquées aux autres sociétés publiques de télévision.

Outre les incohérences successives qui en ont découlé, notamment dans les rapports entre la Sept et le « compte de soutien », cette situation a pour conséquences singulières que les statuts de cette société publique n'ont pas été approuvés par décret, que son principal dirigeant échappe au mode de désignation de droit commun en matière de télévision publique (choix par le CSA) et qu'aucun texte ni réglementaire ni contractuel ne définit précisément les missions, charges ou règles de fonctionnement de la Sept dans son activité principale qui, la programmation et la diffusion relevant désormais du GEIE, est de coproduction et d'achats de droits.

Ceci n'a pu qu'inciter à des comportements parfois « autarciques » à l'égard des autres chaînes publiques, tendance que l'attribution d'un canal de diffusion national n'a d'ailleurs pas été de nature à renverser. En dépit de la présence de France 3 dans le capital de la société, les coproductions ont ainsi marqué le pas, du fait, notamment, de négociations difficiles sur le « rang » des diffusions entre les deux chaînes, obstacle qui paraît pour partie artificiel.

De même, il n'est pas assuré que la spécificité des produits ou des publics visés ait suffi à rendre indispensable la création par la Sept d'une filiale distincte pour la commercialisation en vidéo de ses programmes.

L'objectif d'une meilleure intégration de la Sept-Arte devra être mis en oeuvre dans des conditions qui préservent les liens désormais établis par cette chaîne avec les professionnels, les intellectuels ou les artistes aussi bien que l'important potentiel d'intervention économique que lui vaut son budget de programmes. Ce potentiel joue en effet un rôle aujourd'hui vital dans le développement d'un secteur comme celui des documentaires de création.

Ceci ne s'oppose en rien à ce que des mesures de rapprochement organique avec les autres chaînes publiques soient cependant prises :

- dans le cas où la formule de la présidence commune serait poursuivie sous une forme aménagée, une mesure minimale de coordination serait que France 3 dispose désormais d'une participation majoritaire dans le capital de la société ;
- dans l'hypothèse où serait retenue la formule décrite ci-dessus d'un « conseil de surveillance commun », la Sept, en conservant au même titre que les autres chaînes son autonomie de société, devrait être partie prenante de cette nouvelle organisation.

Elle n'aurait pas même besoin de changer à cet effet de forme juridique puisqu'elle est déjà constituée comme une société à directoire et conseil de surveillance. La logique devrait simplement conduire à ce que l'État détienne alors 100 % de son capital comme c'est déjà le cas pour les deux autres chaînes.

• Pour le reste, il appartiendra à l'État actionnaire de veiller à ce que la coopération entre la Sept et les autres composantes de la télévision publique surmonte les obstacles actuels à son développement.

Aucune création nouvelle de filiales séparées par cette société ne devrait notamment être autorisée sans la démonstration de sa nécessité absolue de préférence à une formule conjointe.

Comme cela a été fait avec succès en ce qui concerne les commandes à la SFP, il devra également être obtenu qu'un accord-cadre pluriannuel avec les autres chaînes publiques assigne des objectifs quantitatifs et qualitatifs précis à la politique des coproductions.

Il ne serait d'ailleurs pas injustifié que le respect de tels engagements conditionne pour partie le versement par l'Etat du budget de programmes dont bénéficie annuellement la Sept.

Clarifier, simplifier, affermir l'expression des obligations de la télévision publique

1 - La Commission observe que les obligations relatives à la programmation des chaînes publiques résultent d'un ensemble particulièrement complexe de dispositions, réglementaires ou contractuelles, dont une partie au moins s'avère d'application incertaine.

- Les textes applicables aux sociétés nationales de programmes comprennent en effet :
 - les décrets, pris en application de l'article 27 nouveau (voté en 1989 et modifié en 1992) de la loi de 1986 (quotas de diffusion et de production, publicité et parrainage) et de son article 70 relatif aux oeuvres cinématographiques. Ces dispositions sont applicables aux diffuseurs tant publics que privés. Elles doivent désormais assurer la transcription en droit interne des principes posés par la directive européenne du 3 octobre 1989. Elles peuvent, dans une certaine mesure, comporter certaines règles plus strictes que ces mêmes principes. Ainsi le régime français des « quotas » a-t-il été considéré comme compatible avec la directive depuis les assouplissements opérés par les décrets du 27 mars 1992 ;
 - des directives ou décisions édictées par le CSA dans le cadre des compétences propres qui lui ont été déléguées par la loi. La décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989 a en effet précisé que ces habilitations n'étaient recevables qu'à la condition de se limiter « à des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ». En l'état actuel de la législation, une telle compétence se trouve reconnue au CSA, notamment en ce qui concerne « le respect de l'expression pluraliste » (article 13), « l'objet, le contenu et les modalités de programmation des émissions publicitaires » (article 14), la « protection de l'enfance et de l'adolescence » (article 15), les émissions électorales (article 16), le droit de réplique aux communications du Gouvernement (article 54), le droit d'antenne aux formations politiques, syndicales et professionnelles (article 55).. ;
 - les « cahiers des missions et des charges », textes approuvés par décret, pris après avis public et motivé du CSA en application de l'article 48 de la loi. Sous leur forme actuelle, qui date pour l'essentiel de 1987, ces documents sont aussi longs que détaillés, comportant 133 articles pour

France 2, 138 pour France 3. Le CSA a cependant pris l'initiative de constituer un groupe de travail afin d'étudier leur actualisation ;
- les « contrats d'objectifs », dont le principe a été introduit dans la loi sur une proposition émanant des Commissions de concertation réunies en 1989. Tentative pour préciser de manière concertée les principes d'une spécificité et d'une complémentarité des programmes, des objectifs d'audience et de satisfaction du public et une stratégie en matière de développement technique, ces documents, établis pour la période 1990-1992 pour France 2 et France 3, n'ont pas été renouvelés. Leurs avenants annuels et les tableaux de suivi d'exécution n'ont pas plus été mis en oeuvre que la révision des cahiers des charges qui était alors prévue.

• Dans sa pratique, l'application de cet ensemble de textes met en lumière ce qu'ils peuvent comporter d'éléments confus, inadaptés ou contradictoires.

Dans plusieurs matières, les décrets d'application de la loi de 1986 se sont superposés à des dispositions antérieures des cahiers des charges qui traitaient des mêmes questions en des termes différents et plus détaillés. Ceci conduit soit à rendre caduque une partie de ces dispositions, soit à susciter de sérieux conflits d'interprétation, comme on l'a vu récemment sur les règles applicables aux écrans publicitaires des chaînes publiques.

De manière plus générale, des dispositions obsolètes, voire inappliquées par les pouvoirs publics eux-mêmes, subsistent dans les cahiers des charges, tendant à leur faire perdre leur qualité de documents de référence. Il s'agit, par exemple, du renvoi à des « dispositions annuelles » qui ne sont plus édictées, des obligations relatives à la conservation des archives, domaine qui a fait l'objet de la récente loi sur le dépôt légal, ou encore des articles « oubliés » car d'une légalité douteuse, comme celui qui prétend fixer un barème des achats de droits cinématographiques.

Quant à la désuétude presque immédiate dans laquelle sont tombés les « contrats d'objectifs », elle est aisée à expliquer par l'absence de tout engagement financier de la part de l'Etat actionnaire, absence qui ne pouvait que donner le caractère d'un catalogue de souhaits ou d'intentions, à l'énoncé des divers « objectifs » de développement.

2 - La Commission constate que ce dispositif, bien que surabondant, ne traite pas de plusieurs questions d'importance pour l'activité des diffuseurs publics, à commencer par la définition même de leurs « missions ».

. Ainsi, en dépit de ce que laisserait attendre leur intitulé, les « cahiers des missions et des charges » ne comprennent que l'édition de multiples « obligations » dont la nécessité n'est en rien rattachée à un énoncé synthétique des « missions », au sens où la Commission a pu comprendre ce terme : la vocation propre impartie à chacune des chaînes au sein de la télévision publique, en matière de programmes et de publics.

Une telle définition ne se trouve pas plus dans la loi de 1986 qui, à l'inverse de tentatives antérieures (par exemple l'article 1 de la loi

de 1974 ou l'article 5 de la loi de 1982), s'est limitée à constater l'existence d'un « secteur public » et celle de plusieurs « sociétés nationales de programmes » dont elle évoque la « mission éducative, culturelle et sociale » sans la définir. L'article 44 se borne ainsi à énoncer que l'une des chaînes publiques est « chargée de la conception et de la programmation d'émissions de télévision dont elle fait assurer la diffusion sur l'ensemble du territoire métropolitain » tandis que l'autre assume les mêmes fonctions envers des émissions « à caractère national ou régional ».

La seule tentative pour cerner la mission propre à chacune des chaînes aura donc été celle des « contrats d'objectif », textes sans portée réglementaire et qui, on l'a vu, ne sont plus en vigueur.

Cette situation ne contribue pas à clarifier ce que sont les objectifs prioritaires assignés au développement des diverses télévisions publiques.

Elle pourrait, de surcroît, s'avérer source de difficultés dans l'application de la procédure d'« attribution prioritaire » (parfois dite, de manière impropre, « préemption ») par laquelle les fréquences supplémentaires sont allouées aux chaînes publiques, à la condition cependant qu'elles soient « nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de service public » (article 26 de la loi de 1986).

• Il est, par ailleurs, à noter que plusieurs textes d'application continuent à faire défaut dans des domaines importants pour la vie des entreprises audiovisuelles.

Comme le CSA l'a fait observer à plusieurs reprises, une bonne application, aux divers diffuseurs publics ou privés, des règles s'imposant en matière de protection des mineurs peut souffrir de l'absence d'un décret d'application transposant en droit interne les principes de l'article 22 de la directive européenne.

De même, les Gouvernements successifs ont différé l'adoption du texte réglementaire qui serait indispensable pour clarifier les conditions de mise en oeuvre de l'article 57 de la loi relatif aux obligations de continuité du service en cas de grève.

3 - La Commission préconise qu'en toutes hypothèses une remise en ordre juridique soit entreprise dans un souci de simplification et de clarification.

Cette remise en ordre, qui devrait être conduite en liaison avec le CSA, pourrait s'opérer selon les principes suivants.

• Les décrets de portée générale doivent traiter de l'ensemble des obligations à caractère permanent imposées aux chaînes, tant publiques que privées, en application de la loi ou par transposition de la directive européenne.

Toutes les dispositions de même nature devraient être supprimées des cahiers des charges, même lorsque le régime permanent des chaînes publiques diffère des règles applicables aux diffuseurs privés. En un tel cas, la meilleure lisibilité de la situation respectivement faite aux

deux secteurs exige en effet qu'il en soit traité dans le même texte, comme cela a été fait lors de la dernière réforme des quotas de diffusion (« heures de grande écoute » *versus* « heures d'écoute significatives »).

- Les « cahiers des missions et des charges », élagués de toutes leurs dispositions anachroniques ou redondantes, devraient se concentrer sur leur objet propre : la définition pour chaque chaîne publique, d'une part de ses « missions » permanentes, d'autre part de ses « charges », c'est-à-dire les servitudes de service public qui s'imposent à elle.

- Les « contrats d'objectifs » sont, à la différence des textes précédemment évoqués, soumis à renouvellement périodique.

Ils se distinguent également de dispositions réglementaires en ce qu'ils visent à formuler, de manière concertée entre chacune des sociétés et l'Etat actionnaire, des objectifs prioritaires de développement et les moyens prévisionnels de leur accomplissement.

Pour jouer utilement leur rôle, de tels documents devraient désormais prendre le caractère de véritables « contrats », c'est-à-dire comporter, sous réserve du vote des lois de finances, un engagement pluri-annuel quant aux moyens budgétaires requis par les objectifs définis d'un commun accord, les contraintes résultant de ceux-ci pour les chaînes étant ainsi exactement évaluées et correctement compensées.

Sur cette base, un suivi annuel de l'exécution de leurs engagements par les deux parties, la société et l'État, trouverait toute sa portée. En effet, la bonne réalisation des objectifs de développement arrêtés dans de tels contrats relève du contrôle exercé par l'Etat en tant qu'actionnaire et non pas du CSA.

Afin de consacrer cette nouvelle approche, il serait indispensable que le ministère du Budget soit cosignataire des contrats. Ceux-ci devraient être souscrits pour la durée des mandats des dirigeants des chaînes, avec la possibilité d'avenants annuels, d'une révision éventuelle à mi-parcours et l'obligation d'un bilan d'ensemble en fin de mandat.

- Des conventions ou des accords-cadre pluriannuels, à la bonne négociation desquels l'État actionnaire pourrait être vigilant, devraient enfin régler bilatéralement et hors du cadre réglementaire nombre des questions aujourd'hui traitées dans les cahiers des charges en ce qui concerne les rapports des chaînes avec les autres sociétés audiovisuelles publiques.

4 - La Commission recommande que l'État s'emploie à faire prévaloir, dans toute la mesure du possible, des modalités plus souples de régulation qu'appelle d'ailleurs le nouveau contexte international.

En cela, elle n'entend en rien prôner une « déréglementation », si ce mot veut exprimer l'intention d'abolir en matière audiovisuelle toutes règles normatives ou incitatives d'encadrement, au bénéfice des seules forces du marché. S'ils débattent de l'ampleur optimale de telles règles, tous les professionnels savent qu'elles sont indispensables au bon exercice

de la liberté de communication aussi bien qu'à la défense de la création et d'une production indépendante.

La Commission souligne que normes et orientations pourraient être formulées à l'égard de la télévision publique, d'une manière faisant plus appel à la responsabilité des dirigeants d'entreprise et dans un partage différent entre le Gouvernement et l'instance de régulation.

L'accumulation de prescriptions obligatoires ne donnera jamais la garantie pour la télévision publique de la qualité et de la légitimité. Un esprit neuf devrait donc inspirer la refonte des cahiers des charges et des contrats d'objectifs, visant à tracer aux responsables des chaînes des orientations appropriées plutôt qu'à multiplier les directives.

Une telle approche s'impose parce que le bouleversement en cours de la concurrence internationale exige l'adoption d'une véritable stratégie de développement, claire, incontestée, cohérente, dans la mise en oeuvre de laquelle les sociétés publiques de télévision doivent pouvoir agir avec la force et la souplesse de véritables entreprises.

Ceux qui seront chargés d'une telle tâche devront donc être jugés davantage sur leur capacité à développer une telle stratégie comme à concevoir des programmes de qualité, qu'à leur aptitude à composer avec règlements et procédures.

C'est pourquoi, la Commission recommande que l'État actionnaire vise en toute priorité à responsabiliser les mandataires sociaux des chaînes publiques en leur fixant nettement, plutôt que des directives, les directions dans lesquelles il leur appartiendra d'inscrire leur action sous le contrôle des organes délibératifs de leur société (conseil d'administration ou conseil de surveillance) et sous celui du CSA.

• La continuité institutionnelle que le Gouvernement a entendu assurer à l'actuelle instance de régulation, permet au demeurant de s'appuyer sur l'expérience acquise par le CSA pour étendre, autant qu'il le sera possible, son pouvoir de régulation.

Sauf modification substantielle du statut constitutionnel des « autorités administratives indépendantes ». Il y a certes à prendre en compte les limites générales d'un tel exercice :

- les délégations de pouvoir réglementaire opérées par le législateur doivent non seulement rester circonscrites mais, dans le respect du principe d'égalité, formuler de manière précise les critères objectifs selon lesquels le CSA pourrait être habilité à différencier les règles appliquées aux divers diffuseurs ;
- la fixation du taux de la redevance et toute décision relevant du budget de l'État restent impérativement de la compétence partagée du législateur et du Gouvernement.

Cette dernière considération est d'importance, car il serait contestable de conférer au CSA des pouvoirs qui le ferait directement prescripteur de dépenses dont il ne saurait maîtriser le financement.

Certains membres de la Commission ont estimé que cela ne faisait pas obstacle de manière décisive au transfert à l'instance de régulation de l'élaboration des cahiers des missions et des charges qui comportent néanmoins des servitudes dont l'incidence budgétaire mérite d'être maîtrisée par l'Etat actionnaire.

En toutes hypothèses, rien n'interdit au CSA, lors de la révision des cahiers des charges, de faire un usage étendu de sa capacité de conseil, voire du pouvoir formel de « suggérer les modifications de nature législative et réglementaires » qui lui est reconnu à l'article 18 de la loi de 1986.

En toutes hypothèses et au-delà du simple respect formel des procédures légales de consultation, **la Commission recommande au Gouvernement d'associer de la manière la plus active le CSA à la refonte des « cahiers des missions et des charges » des chaînes publiques. Elle recommande également que l'instance de régulation soit consultée, dans les mêmes formes, sur les « contrats d'objectifs ».**

Les limites évoquées ci-dessus ne font, par ailleurs, pas obstacle à plusieurs avancées souhaitables.

En premier lieu, **la Commission estime que le législateur devrait tendre à élargir les domaines où il demande au CSA de préciser, bilatéralement avec les opérateurs, les modalités particulières de mise en oeuvre des « principes généraux » définis par les décrets prévus à l'article 27 de la loi de 1986.**

Le régime du conventionnement avec le CSA n'existe cependant aujourd'hui que pour les sociétés privées. Et la possibilité d'une modulation par le CSA n'a, jusqu'à présent, guère été exploitée que pour la fixation à leur égard des « heures d'écoute significative ». Elle pourrait l'être sur d'autres aspects de la réglementation.

En second lieu, la Commission estime qu'il est préférable que le pouvoir de sanction du CSA soit étendu sous des formes adaptées à l'ensemble des chaînes publiques et privées.

5 - La Commission souligne que le développement des missions assignées aux télévisions publiques et l'affirmation de leur responsabilité d'entreprise ne peut aller sans une modernisation du système des accords sociaux et salariaux.

Une réunification du statut des personnels de l'audiovisuel public a été opérée en 1982, à rebours de l'action conduite depuis la réforme de 1974 pour traiter les questions de travail et de carrière sous la responsabilité de chaque entreprise. Elle a ainsi donné naissance à deux conventions collectives propres à l'audiovisuel public (personnels techniques et administratifs ; journalistes) et conduit à confier la charge de la négociation salariale à une Association des employeurs qui regroupe toutes les entreprises du secteur audiovisuel public, à l'exception de la Sept.

Ce système rigide est parfois défendu comme une garantie de la continuité d'un service public audiovisuel désormais exposé à la

concurrence. Au contraire, il est parfois un obstacle au dynamisme d'entreprises dont les missions sont à mieux différencier et qui devraient pouvoir développer leur propre politique de gestion de la ressource humaine et des relations professionnelles.

On observe d'ailleurs, depuis 1991, une évolution limitée qui renvoie aux négociations par entreprise, au moins en ce qui concerne le calendrier de mise en application, des mesures salariales générales. Pour le reste, il paraîtrait pour le moins anachronique que se perpétue l'essentiel d'un système de relations sociales figé.

6 - La Commission appelle à la plus ferme défense internationale du principe de l'« exception culturelle » en matière audiovisuelle.

La production et surtout la diffusion audiovisuelles ne connaissent plus les frontières. Des initiatives récentes l'illustrent, non sans brutalité.

Avec la directive du 3 octobre 1989, l'Europe des douze a cependant entendu se doter d'un corps de principes tendant à mieux maîtriser la libre circulation des programmes audiovisuels.

Les initiatives évoquées plus haut, si elles mettent rudement à l'épreuve l'efficacité d'un tel dispositif, en soulignent surtout l'impérieuse nécessité. Le principe d'un « quota » de diffusion d'oeuvres audiovisuelles européennes constitue une garantie vitale pour la préservation des cultures nationales. Dans le cas français, c'est l'ensemble des règles adoptées pour préserver le potentiel culturel cinématographique et audiovisuel, qui perdrait toute assise si cette ligne de défense internationale venait à disparaître.

Tel est tout l'enjeu de la solidarité européenne dans les négociations du GATT sur les services, où la pression des intérêts américains vise à la condamnation non seulement de la directive européenne mais aussi des dispositifs de soutien à la production, le plan MEDIA de la Communauté européenne et le Fonds EURIMAGES du Conseil de l'Europe.

Le Parlement européen a certes affirmé, en juillet dernier, qu'au vu du déséquilibre commercial constaté dans ce secteur (3 à 4 milliards de dollars d'exportations américaines vers l'Europe des douze pour un flux inverse de 290 millions), la politique de soutien ne saurait être considérée comme une barrière commerciale.

Mais si les instances communautaires semblent disposer à plaider dans les négociations actuelles le « caractère spécial » du secteur audiovisuel, il reste à la convaincre, comme s'y emploient les pouvoirs publics français, que la solidarité européenne ne peut trouver la moindre chance d'efficacité qu'en exigeant que ce secteur se voie reconnaître le bénéfice de « l'exception culturelle ».

La Commission exprime la conviction qu'il en va de la survie de la création audiovisuelle tant européenne que d'expression française.

Mettre en oeuvre de manière réaliste le projet d'une télévision de la connaissance

Un *consensus* paraît aujourd'hui se dessiner sur l'urgence d'une action d'ampleur visant à rattraper le retard historique que connaît la France, faute notamment d'avoir mis en place un mode adapté de diffusion en ce domaine, dans le secteur des industries de programmes destiné à des fins éducatives, de formation et connaissance.

Une responsabilité centrale incomberait à l'évidence au secteur public à l'égard d'une telle mission d'intérêt général.

Ce double constat avait conduit la Commission à s'interroger sur le mode optimal d'organisation, de financement et de diffusion devant être retenu à cette fin.

Entre-temps, le Gouvernement a décidé de privilégier l'une des hypothèses qui avaient ainsi pu être envisagées, en annonçant son intention de créer une chaîne du savoir utilisant les horaires de journée du cinquième réseau (« l'avant-Arte ») et dont il a été précisé qu'elle serait sous contrôle public.

Plusieurs membres de la Commission ont souhaité exprimer leurs doutes sur l'opportunité d'une telle option, soulignant notamment que, selon eux, la diffusion de programmes de ce type relevait plutôt du satellite et du câble et que, faisant suite à la « préemption » antérieurement réalisée en faveur d'Arte, ce choix aboutissait à déplacer significativement le partage des réseaux hertziens terrestres au bénéfice du secteur public.

D'autres ont fait valoir le risque qu'une certaine contradiction n'apparaisse entre la recherche de programmes largement fédérateurs à laquelle invite l'utilisation d'un réseau national et la destination vers des publics relativement ciblés qui est celle de nombre des émissions de formation. Il a également été souligné qu'il paraissait difficile en l'état actuel des stocks disponibles, de servir en produits de qualité et dans le délai d'un an annoncé, un programme devant occuper une part majeure d'un tel réseau.

Enfin, il a été fait remarquer que la télévision publique souffrant toujours d'un sous-financement manifeste, l'annonce de principe d'une chaîne additionnelle ne démontrera sa faisabilité qu'à la condition que soient réunis des moyens spécifiques de financement.

Quoi qu'il en soit, la Commission constate que la décision du Gouvernement correspond bien, dès lors que l'attribution partielle du cinquième réseau à Arte n'est pas remise en cause, au mode d'utilisation de la période diurne qui avait été préconisé par le CSA à l'occasion de l'appel à candidatures organisé à la fin de l'année dernière.

En l'état actuel des possibilités de diffusion, il s'avère également que seule l'utilisation d'un réseau hertzien terrestre d'échelle nationale permet de rendre accessible à la diversité des populations concernées, un programme qui, dans sa définition même, obéit à la vocation démocratique la plus large.

Le choix d'une formule à dominante publique, le seul qui puisse permettre la gratuité de cet accès, est enfin conforme au constat, également fait à l'époque par l'instance de régulation, de la nécessité qu'un tel projet soit mis en oeuvre sous des formes strictement non lucratives.

Dans ces conditions, la Commission souligne qu'une mise en oeuvre réaliste du projet ainsi retenu devrait prendre en compte les points suivants.

1 - La Commission recommande que, loin de se limiter à des actions d'accompagnement scolaire, la conception des programmes tende à apporter des réponses diversifiées aux besoins des publics dans de multiples aspects de la vie sociale où le besoin de formation se manifeste aujourd'hui avec une force particulière : insertion professionnelle et connaissance des métiers, intégration à la vie nationale des communautés étrangères, initiation aux techniques, préparation linguistique et culturelle à l'ouverture des frontières, éducation et prévention sanitaire, lutte contre la drogue, droits du consommateur, connaissance des institutions etc.

Une telle conception peut induire, pour l'industrie des programmes, une incitation nouvelle en faveur de produits présentant des caractéristiques, didactiques ou d'interactivité, les distinguant assez nettement des documents de connaissance usuellement diffusés.

2 - En termes de principe, la coexistence sur le même réseau d'un programme d'accès aux connaissances et d'une chaîne européenne à vocation culturelle constitue une formule plus harmonieuse que le voisinage d'Arte avec une chaîne qui aurait eu une finalité commerciale.

Ceci ne saurait cependant dissimuler la forte disparité des publics visés par les deux chaînes ni le risque d'un trouble des téléspectateurs si l'agencement de leurs programmes respectifs conduisait à la rencontre brutale d'émissions trop hétérogènes.

La grille des programmes d'Arte relevant de la décision exclusive du GEIE franco-allemand, **la Commission souhaite que la préparation de la grille de la nouvelle chaîne recherche une utilisation des fins d'après-midi qui ménage une transition acceptable avec le programme de la chaîne culturelle européenne.** Cette recherche pourrait se trouver facilitée par le fait que ce dernier s'ouvre sur une tranche de documentaires, moins éloignée que d'autres émissions des finalités d'une chaîne de la connaissance.

Au demeurant, **la Commission s'est interrogée sur la demande de la Sept de pouvoir commencer sa diffusion dès 18 h.** Elle a cependant estimé que les programmes éducatifs étaient prioritaires sur cette tranche horaire.

3 - Ainsi que devrait le proposer le rapport préparé par le sénateur Laffitte, la diffusion hertzienne terrestre ne constitue pour l'ensemble des nouveaux programmes de connaissance que le pivot d'un système plus complexe de mise en valeur, pouvant comprendre aussi bien des rediffusions sur d'autres chaînes publiques - France 3 notamment - et sur les réseaux câblés, que d'importantes exploitations dérivées - institutionnelles ou commerciales - sur des supports tels que cassettes, disques vidéo etc...

Dans une telle perspective, **la Commission recommande de proportionner l'utilisation horaire effective du cinquième réseau par la chaîne de connaissance, à ce que sera le rythme effectif de montée en charge des programmes disponibles et au partage optimal qui s'imposera, à chaque étape, entre leurs divers modes possibles de diffusion ou d'exploitation.**

Lorsque l'utilisation du réseau hertzien aura pleinement contribué au lancement du projet en lui ayant ouvert l'accès au plus grand nombre, on peut envisager que celui-ci trouve son équilibre de croisière sans plus devoir recourir à ce mode principal de diffusion.

4 - La Commission souligne que l'efficacité aussi bien que le souci d'économie des moyens impose que le nouveau projet s'appuie organiquement sur tout le potentiel de ressources, de savoir-faire et de programmes, existant aussi bien dans les structures relevant de l'Education nationale ou dans les grandes institutions culturelles que du côté de la télévision publique.

L'expérience acquise par France 3 en matière de programmes de connaissance ou d'ouverture sociale, sa vocation de télévision régionale et de proximité, les ressources enfin de son appareil de fabrication désignent cette chaîne pour jouer le rôle moteur dans la mise en oeuvre opérationnelle de la nouvelle chaîne.

Elle souhaite que les services de recherche de France 2 et France 3 soient associés à la conception des programmes de la nouvelle chaîne, notamment en ce qui concerne l'interactivité et les émissions de proximité.

La Commission recommande que, sous une forme organisée garantissant la spécificité et l'autonomie de la chaîne du savoir et ouverte à tous les partenariats nécessaires, France 3 soit responsable de la mise en oeuvre du projet à titre d'opérateur majoritaire.

▪ Celui-ci ne saurait cependant trouver sa pleine dynamique sur la seule base d'une coopération entre les organismes publics nationaux compétents.

La Commission recommande que le projet se fonde d'emblée sur un partenariat organisé avec les collectivités territoriales, principalement les régions dont la responsabilité en matière de formation est désormais établie et qui garantiront pour une large part la dimension décentralisée de la chaîne et sa politique de « décrochages ».

Les milieux de l'édition et de l'industrie des programmes sont également à associer, d'une manière adaptée, à son lancement et à sa conduite.

5 - La Commission souligne que le financement requis ne saurait être attendu de la redevance dont le produit reste loin d'assurer l'équilibre des missions existantes de la télévision publique.

Dans le même temps, la vocation fortement éducative et sociale du projet aussi bien que l'état précaire du marché publicitaire conduisent à proscrire, conformément à la recommandation du CSA, le recours à la publicité.

Le recours au parrainage peut, en revanche, être admis dans des conditions qui seront à préciser.

La viabilité d'une telle chaîne ne saurait donc être assurée que par la mobilisation de recettes publiques ou parapubliques nouvelles dont l'essentiel relève du budget de l'Education nationale et des ressources de la formation professionnelle.

Elle implique également qu'un partenariat financier solide et durable puisse être établi avec les collectivités territoriales.

Des financements complémentaires devront enfin être recherchés sous des formes respectant le caractère non lucratif du projet, mécénat d'entreprise notamment.

6 - Les observations ci-dessus conduisent la Commission à exclure la formule qui consisterait à créer *ex nihilo* une nouvelle société nationale de programmes.

La Commission préconise que le choix soit fait entre deux types d'organisation :

a) une société d'économie mixte. Le recours juridique à une telle formule avait certes été critiqué par le CSA lors du dernier appel à candidatures, dans la mesure où l'application de la règle anticoncentration résultant de l'article 39 de la loi de 1986 conduisait à une disparité manifeste entre la responsabilité très majoritaire assumée de fait par l'Etat, ou des organismes dépendants de lui, et leur participation au capital qui se trouvait limitée à 25 %. Cet obstacle devrait cependant être levé dès lors

qu'aboutirait le projet du Gouvernement d'augmenter très substantiellement ce seuil légal. Rien ne devrait alors s'opposer à ce que s'organise une SEM dont la composition permette à la fois d'affirmer la conduite publique du projet, de mettre France 3 en position claire d'opérateur majoritaire et d'organiser, de manière réaliste et équilibrée, les partenariats souhaitables ;

b) une fondation. Une telle formule autoriserait les mêmes coopérations tout en affirmant cependant plus clairement le caractère non lucratif du projet. Elle a été à ce titre préconisée par le CSA et pourrait être également proposée dans le projet du sénateur Laffitte. Cette option suppose cependant une modification de la loi qui ne prévoit pas qu'une chaîne hertzienne terrestre nationale puisse prendre une autre forme juridique que celle d'une société. Une telle réforme, si elle était retenue, pourrait également disposer, comme le législateur l'avait fait au bénéfice d'Arte, qu'une telle fondation, du fait de ses missions d'intérêt général, se voie allouer les fréquences nécessaires par la procédure d'attribution prioritaire propre aux chaînes publiques (article 26) et non pas à l'issue d'un appel à candidatures (article 30). C'est en revanche cette dernière procédure de droit commun qui, dans la logique de la loi, continuerait à s'imposer si le choix était fait d'organiser le projet sous la forme d'une SEM.

7 - En toutes hypothèses, la Commission souligne qu'une dérogation législative pourrait s'avérer indispensable pour adapter au particularisme de la chaîne les obligations en matière de diffusion et de contribution à la production.

En effet, une part très majoritaire du budget de programmes de la chaîne devrait, selon toutes probabilités, être consacrée à des types d'émissions ne relevant pas, en dépit de leur caractère éducatif, des « oeuvres » au sens de la réglementation française (fictions, documentaires de création, animation) qui sont les seules à être prises en compte au titre des quotas de diffusion comme de production.

Ce même critère régit d'ailleurs l'accès au bénéfice du compte de soutien aux programmes audiovisuels géré par le CNC.

Une définition juridique suffisamment précise des « programmes éducatifs » mériterait d'être élaborée afin que la chaîne puisse satisfaire, sous une forme spécifique, à ses obligations à l'égard des producteurs nationaux ou européens et que ceux-ci bénéficient, à ce titre, du soutien financier public.

Consolider le financement propre au secteur public ; maîtriser le recours aux recettes commerciales

1 - La Commission s'est accordée à considérer qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause le principe d'un financement mixte combinant un recours minoritaire aux ressources commerciales et la garantie d'une ressource publique affectée.

• Certains de ses membres se sont, il est vrai, référés comme à un modèle « idéal » à la situation britannique où la télévision publique ne dépend que de ressources publiques tandis que le recours à la publicité est réservé aux chaînes commerciales.

Outre l'observation qu'un tel principe n'avait pas empêché l'ouverture d'une sérieuse crise de financement pour la BBC, les tenants de cette formule ont admis que la réalisme budgétaire ne permettrait pas son application en France au moins sur courte période.

D'autres membres de la Commission faisaient au demeurant valoir que, si la télévision publique doit, plus que les chaînes commerciales, être une « télévision de l'offre de programme », elle ne peut pour autant se soustraire à la sanction de l'audience. De ce point de vue, un désengagement total du marché publicitaire ne leur semble pas souhaitable, même s'il s'était avéré économiquement possible. Il risquerait en effet d'avoir pour conséquence le repli vers l'élitisme d'un pôle public à vocation culturelle étroite, face à un secteur commercial exerçant un monopole de l'offre distractive.

En outre, un tel désengagement priverait les annonceurs d'une part importante des supports qui leur sont offerts à la télévision et créerait de ce fait un déséquilibre néfaste à la concurrence sur ce marché.

Quoi qu'il en soit, la Commission est unanime à réaffirmer la nécessité d'éviter une dépendance abusive de la télévision publique par rapport aux recettes commerciales et de veiller à ce que la présence à l'écran de la publicité y reste soumise à des règles spécifiques.

Il en est ainsi du principe selon lequel les chaînes publiques s'interdisent de « couper » les fictions cinématographiques ou audiovisuelles.

La différence avec la pratique des « écrans de coupure » propre aux chaînes commerciales serait encore plus manifeste si ces dernières étaient autorisées à recourir à une « seconde coupure ». Il y a cependant lieu de noter que cette dernière mesure a toutes chances d'induire un transfert non négligeable de ressources publicitaires du secteur public au secteur privé.

La Commission considère par ailleurs que la prohibition de la publicité sur Arte est conforme à la vocation culturelle de cette chaîne et contribue plus globalement à affirmer la spécificité de la télévision publique. Un même principe, on le verra, lui semblerait devoir être appliqué à une télévision d'accès au savoir.

Enfin, le service public ne peut que mieux se porter d'une évolution de moyen terme qui a tendu à fortement diminuer la part de financement relevant des ressources commerciales (qui, pour les deux chaînes prises globalement, est passé de plus de 35 % à moins de 30 % entre 1985 et 1993) même si cette baisse n'est que récemment le fait d'un accroissement vertueux du montant des ressources publiques, après n'avoir été que la conséquence économique subie d'une position concurrentielle qui se dégradait.

Cette évolution est particulièrement spectaculaire pour France 2 dont les ressources commerciales, après avoir atteint leur sommet en 1987 où elles représentaient 67,5 % du budget de la chaîne, n'y figurent plus que pour 41,9 % dans les prévisions initiales pour 1993 et ce malgré des objectifs publicitaires surévalués par l'Etat.

Il reste qu'un tel taux de dépendance à l'égard du marché, s'il ne peut être réduit que progressivement, doit être considéré comme comportant des dangers pour la principale chaîne généraliste publique.

Ceci se manifeste chaque fois que les difficultés de sa gestion budgétaire conduisent le Gouvernement à fonder l'équilibre du financement de la société sur des objectifs annuels de recettes publicitaires que le marché vient démentir. Ainsi en a-t-il été dans une proportion majeure en 1990 où des prévisions en contradiction manifeste avec les pertes d'audience et de parts de marché que connaissait la chaîne ont contribué, pour près de 400 MF, à creuser son déficit. Dans une proportion très inférieure, l'augmentation de recettes escomptées pour l'exercice en cours (13 %) présenterait quelques difficultés à être intégralement obtenue. Il pourrait en être de même pour les objectifs légèrement en hausse inclus dans le projet de loi de finances pour 1994.

Ces injonctions trop volontaristes de la part de l'État actionnaire ne peuvent qu'entrer en contradiction conjoncturelle avec les invitations à améliorer la qualité des programmes qui sont régulièrement adressées à la chaîne.

Plus fondamentalement, la Commission tient à souligner qu'un tel degré de dépendance externe pourrait, s'il se maintenait au même niveau, exposer la chaîne à une réelle instabilité de son financement. En effet, les bouleversements attendus, à la fin de la décennie, en ce qui concerne les techniques de diffusion et la dissémination internationale de l'offre des programmes, ont toute chance d'induire des redistributions de grande ampleur de la ressource publicitaire entre anciens et nouveaux supports.

- En toutes hypothèses, seul le principe d'un financement public aussi nettement que possible majoritaire et fondé sur une recette spécifique affectée peut durablement garantir le développement du service public audiovisuel.

De même qu'elle échappe aux fluctuations de la concurrence et du marché, une telle ressource n'est pas soumise aux aléas d'un financement relevant du budget général de l'État et à ses contraintes propres de répartition ou de régulation.

La redevance, ressource disposant d'une assiette spécifique et d'une affectation impérative, constitue ainsi dans son principe même une garantie d'indépendance et de relative continuité à l'égard des pouvoirs publics.

C'est pourquoi, s'il convient, on le verra, de prendre toutes les dispositions propres à assurer une forte amélioration du produit effectif de la redevance, **la Commission invite à écarter toute réforme du mode de financement de l'audiovisuel public qui conduirait, directement ou non, à budgétiser ou à fiscaliser l'essentiel de sa ressource.**

Même si les évolutions techniques vers la « télévision interactive » laissent présager à terme l'essor d'une génération toute différente d'équipement domestique, la Commission a estimé que pour maintenir fermement le principe de l'affectation de la taxe, il était nécessaire que le fait générateur demeure, au moins pour l'étape actuelle, lié à la détention du récepteur de télévision.

De même, après avoir étudié diverses formules alternatives comme le recouvrement par le Trésor ou un établissement public tel EDF, il lui a semblé préférable que, sous réserve des réformes évoquées plus loin, la redevance continue à être recouvrée par un service spécialisé.

- Enfin, **la Commission rappelle que le bon équilibre du financement de la télévision publique aussi bien qu'un clair partage des responsabilités exigent que l'Etat actionnaire apporte les moyens budgétaires correspondants soit aux actions de souveraineté soit aux missions de développement technique et industriel qu'il met à la charge des sociétés audiovisuelles publiques.**

Cela vaut notamment pour ce qui concerne les actions relevant de la politique audiovisuelle extérieure de la France et pour les divers projets visant à promouvoir de nouvelles normes ou de nouvelles techniques.

À cet égard, les confusions qui ont marqué la politique de développement satellitaire de France 2 et le non-respect par l'Etat des engagements budgétaires pris en cette matière suggèrent qu'on ne saurait trop recommander que les missions confiées aux chaînes publiques dans les domaines du 16/9 et de la haute définition, du numérique ou de la télévision interactive soient désormais définies avec plus de rigueur dans leurs objectifs et que les moyens spécifiques qu'elles exigent ne fassent pas défaut.

De même, il est de la responsabilité de l'État actionnaire de veiller à ce que les chaînes ne subissent pas de charges indues au titre des mises à disposition de temps d'antenne qu'elles sont invitées à consentir, à des fins non publicitaires, à des organismes tiers.

La Commission a, par ailleurs, été saisie d'une proposition visant à instaurer une nouvelle redevance annuelle pour droit d'usage des antennes paraboliques, destinées à contribuer au soutien de la production audiovisuelle et cinématographique ou son exportation.

Ce mécanisme serait, à certains égards, comparable au rôle joué, en matière cinématographique, par la « taxe spéciale additionnelle » sur les recettes en salles ou, dans un autre domaine, par la redevance pour copie privée perçue sur les achats de cassettes vierges. Il est également conçu pour inciter à un développement plus équitable entre câble et satellite, aussi bien que pour mieux assurer l'avenir des programmes français et européens.

Cette importante mesure contribuant indirectement au financement de la télévision notamment publique, **la Commission s'est exprimée en faveur de son principe.**

2 - La Commission souligne qu'une action financière d'ampleur s'impose encore à l'État actionnaire pour remédier au sous-financement chronique de la télévision publique et lui permettre de faire face aux nouvelles ambitions de développement qui lui sont assignées.

- Par une telle affirmation, la Commission ne méconnaît pas la portée des actions de redressement récemment opérées, dans un climat global de forte contrainte budgétaire, qu'il s'agisse du « milliard » de mesures nouvelles dont a pu bénéficier le budget de la télévision publique lors de la loi de finances pour 1992 ou de l'accroissement d'un montant équivalent qui devrait être acquis pour 1994 pour le montant des remboursements d'exonérations de la redevance. Cette dernière mesure ne vient cependant, comme on le verra, que compenser des ressources non reconductibles qui figuraient, dans le budget pour 1993, au titre des dotations en capital.

Effet de ces difficultés de financement, le budget de l'audiovisuel public pour l'exercice en cours n'a pu être « bouclé » qu'en assignant aux chaînes, et singulièrement à France 2, des objectifs publicitaires à l'évidence trop volontaristes, et en recourant pour près d'un milliard de francs à des ressources issues des cessions d'actifs publics. Pour les trois quarts, le budget annuel de la Sept-Arte n'a pu être couvert,

en 1993, que par un tel moyen. Sa consolidation par des ressources budgétaires ou de redevance, constituait donc l'urgence première pour l'assainissement souhaité du financement de l'audiovisuel public.

La Commission se félicite donc de ce que le budget pour 1994, permette d'en finir avec cet expédient.

· Au-delà des péripéties de la gestion annuelle, l'insuffisance globale des ressources des deux principales chaînes publiques - expression d'un exercice insuffisant par l'État actionnaire de son devoir de financement - reste cependant attestée par un constat économique simple : en 1985, les trois chaînes publiques d'alors disposaient chacune de recettes sensiblement équivalentes ; en 1993, les moyens annuels propres à France 2 et à France 3 sont, pour chacune d'entre elles, inférieurs d'un tiers environ à ceux du premier diffuseur privé. L'écart est aussi sensible avec la chaîne cryptée.

Certes, l'écart en valeur absolue qui s'est ainsi creusé en moins d'une décennie ne rend compte que pour partie des difficultés propres aux sociétés publiques. Leur retour à l'équilibre ne peut notamment faire oublier les erreurs de gestion qui ont conduit aux lourds déficits budgétaires cumulés des années 1990-1991 (plus de 900 MF pour France 2, près de 300 MF pour France 3), situation qui se serait encore amplifiée sans les massives mesures de refinancement et d'économies alors prises en urgence.

L'ampleur des ajustements d'effectifs et des redéploiements internes de moyens ainsi entrepris confirme que le souci du meilleur emploi des ressources s'impose en toutes hypothèses. Pour autant, la Commission ne croirait pas fondée l'idée selon laquelle, à volume de diffusion semblable pour des chaînes généralistes visant le public national, les charges de structure et de programmes d'un grand diffuseur privé sont nécessairement supérieures à celles nécessaires pour des télévisions publiques.

Toute la réflexion que la Commission a été invitée à conduire sur ce que doivent être les ambitions de ces dernières l'amène au contraire à souligner qu'il leur faut disposer des moyens nécessaires pour, tout à la fois, trouver leur place dans les genres ouverts aux plus larges publics, faire face à des servitudes propres de service public et financer le coût des objectifs de programmes plus exigeants qui leur sont assignés.

3 - La Commission recommande la mise en oeuvre effective et rapide de plusieurs mesures conjointes tendant à une augmentation importante du produit de la redevance.

Ses propositions en la matière ne prétendent pas à l'originalité puisque chacune d'entre elles a souvent fait l'objet d'argumentations techniques et politiques qui, si elles ont généralement entraîné la conviction intellectuelle, n'ont pas suffi jusqu'à présent à inspirer une mise en oeuvre conséquente.

La Commission n'en croit que plus indispensable de réaffirmer la nécessité en cette matière de conjuguer une action sur les taux de la

taxe et des mesures visant à en améliorer le rendement au bénéfice de l'audiovisuel public.

a) Augmenter le taux de la taxe. Bien que suscitant les difficultés propres à toute augmentation d'un prélèvement obligatoire, la justification d'une telle mesure n'est guère discutable puisqu'elle se fonde sur deux constats d'évidence :

- le retard pris par la redevance par rapport à l'ensemble des prix à la consommation ; ces derniers sont en 1993 à l'indice 199,8 par rapport à 1982 alors que la taxe se situe à 176,5 pour le noir et blanc et 183,1 pour la couleur. Encore faut-il rappeler, ainsi que l'établit une étude récente du CSA, que les coûts des programmes ont évolué beaucoup plus vite que le niveau général des prix ;
- le décalage par rapport aux taux pratiqués dans la plupart des pays européens d'importance et de développement comparables : en 1992, le taux de la taxe exprimé en francs, était ainsi de 966,2 en Allemagne (radio et télévision couleur), de 666 en Italie (radio et télévision), de 790,4 en Grande-Bretagne (télévision couleur), de 1093 en Belgique (télévision couleur), alors qu'il n'était que de 580 en France (taux couleur valant aussi pour la radio).

C'est pourquoi la Commission recommande qu'il soit procédé le plus rapidement possible à une augmentation exceptionnelle de la redevance, de nature à compenser le retard pris par rapport aux évolutions économiques aussi bien que l'écart manifeste avec nos principaux voisins.

Intégrée de manière définitive dans le taux de la taxe, cette hausse pourrait, par exemple, être fixée à 120 F par an, soit une charge par foyer de 10 F par mois.

Après cette indispensable remise à niveau, il faudrait que les actualisations annuelles de la taxe prennent en compte la réalité économique du secteur, notamment l'évolution observée des coûts des divers programmes. Afin d'éclairer les arbitrages faits en cette matière et d'inspirer d'éventuelles politiques correctrices, **la Commission recommande qu'un dispositif permanent d'observation et d'analyse des coûts de l'audiovisuel soit mis en place, associant notamment les compétences en la matière du CSA, du SJTI, du CNC et de l'INA.**

• À titre complémentaire à la hausse de la redevance, **la Commission préconise également la suppression du taux réduit applicable aux détenteurs de postes noir et blanc.**

La diminution du nombre de ces comptes (nombre limité désormais à 1,2 million dont la moitié seulement payants) et l'abaissement du coût des récepteurs couleur ont en effet fait perdre à ce taux minoré sa justification économique et sociale. Une telle mesure pourrait apporter un surcroît de recettes de l'ordre de 100 MF par an.

• Enfin, **la Commission suggère au Gouvernement et au législateur l'hypothèse de l'instauration d'une hausse additionnelle de la redevance, de montant limité, spécifiquement affectée au développement des programmes régionaux et de proximité de France 3.**

L'élévation correspondante de la charge parafiscale pourrait être d'autant mieux acceptée que cette politique saurait trouver une ampleur et des formes la rendant fortement perceptible par le public.

À titre indicatif, on signalera qu'une ressource additionnelle de l'ordre de 250 millions de francs suppose la création d'un « ticket » individuel additionnel de 15 F environ.

b) En améliorer le rendement au bénéfice de l'audiovisuel public. En vue de réduire la fraude (dont l'estimation par le service de la redevance, 700 MF par an, paraît minimale aux yeux de certains membres de la Commission) et afin de faciliter la recherche des redevables non déclarés, **la Commission propose que le service de la redevance soit habilité à exploiter de manière systématique le fichier de la taxe d'habitation.**

La Commission nationale informatique et libertés, consultée par l'administration, a d'ailleurs récemment autorisé une expérience en ce sens limitée à trois départements.

Une modification plus radicale de la procédure de recouvrement consisterait à ce que le service adresse d'emblée un avis de recouvrement à toutes les personnes figurant sur le fichier de la taxe d'habitation, à charge pour les bénéficiaires d'exonération de faire valoir leur justificatif, seuls les contribuables qui ne paieraient pas étant soumis à contrôle quant à la détention d'un récepteur.

Une telle formule étant originale du point de vue de la pratique fiscale, il y aurait lieu de s'assurer qu'elle ne se heurterait pas à un obstacle juridique de principe ou de nature à faire perdre à la taxe sa qualification de ressource affectée.

· La Commission recommande que l'État conduise à son terme l'effort de remboursement des exonérations de redevance et réaffirme pour l'avenir, comme le faisait initialement l'ordonnance du 4 février 1959, le principe de leur compensation intégrale.

Le produit d'une ressource explicitement affecté au financement de l'audiovisuel public ne doit pas être entamé en raison de décisions dont la légitimité ne s'établit qu'au regard de considérations tenant à la politique sociale des Gouvernements successifs.

Il y a, de ce point de vue, tout lieu de se féliciter des mesures budgétaires pour 1994, qui, en ayant relevé le niveau de ces crédits de près de 800 MF, compensent désormais la moitié environ du montant des exonérations (2,3 milliards).

Sans se prononcer sur des décisions dont l'appréciation sociale reste extérieure à son objet, **la Commission fait observer qu'une définition plus stricte des bénéficiaires de ces exonérations ainsi qu'une modulation éventuelle de celles-ci réduiraient à due proportion la charge budgétaire de leur compensation.**

Une formule qui consisterait à relever par paliers d'un an, l'âge ouvrant droit à exonération (sous condition de revenus) pour aboutir en

cinq ans au seuil de 65 ans, fait actuellement l'objet d'études techniques. Elle dégagerait à terme une recette additionnelle de l'ordre de 350 MF sans réduire les droits des bénéficiaires actuels.

En toutes hypothèses, la Commission souligne que la compensation des exonérations ne restera effective qu'à la condition que le Gouvernement s'assigne la discipline de tenir ce crédit, au même titre que la redevance elle-même, à l'abri des pratiques budgétaires de plafonnement, de régulation ou de transfert.

4 - La Commission en appelle à la responsabilité conjointe de l'Etat actionnaire et des sociétés en vue d'une évolution maîtrisée du recours aux recettes de publicité et de parrainage.

• S'agissant de la publicité, elle tient à souligner que seule une mise en oeuvre conséquente des mesures de refinancement public, préconisées précédemment, peut permettre à la fois l'accroissement indispensable des moyens de la télévision publique et la décreue souhaitée de leur taux de dépendance par rapport aux ressources publicitaires.

C'est pourquoi, la Commission a considéré que tant que de telles mesures n'auront pas porté le plein de leurs effets, il serait prématuré de soumettre le recours à la publicité à de nouvelles limitations.

Ainsi, l'application non compensée d'une réduction de la durée horaire maximale des écrans publicitaires (qui est de 12 mn selon les dispositions actuelles des cahiers des charges) se traduirait par une contraction des ressources globales des chaînes au moins tant qu'un nouvel équilibre n'aura pas été trouvé entre les missions assignées aux chaînes publiques et le niveau de leur financement public.

La Commission observe par ailleurs que plusieurs facteurs tenant aux lois du marché devraient, toutes choses égales par ailleurs, induire une réduction spontanée du niveau des recettes publicitaires :

- réduction par un effet de volume, en ce qui concerne les transferts vers les « secondes coupures » ouvertes au bénéfice des chaînes privées ;
- réduction par un éventuel effet de tarif, résultat de choix de programmation parfois plus risqués parce que plus ambitieux, tels ceux qui se dessinent dans les grilles de la rentrée 1993 de France 2 et de France 3.

En toutes hypothèses, la Commission préconise qu'un examen concerté soit organisé dans deux ou trois ans afin d'évaluer la résultante de l'évolution conjointe des diverses catégories de recettes sur la masse globale des moyens disponibles pour chacune des chaînes comme sur l'équilibre relatif entre financement public et ressources publicitaires.

Ce constat pourrait, le cas échéant, justifier des engagements pluriannuels concertés de réduction - en valeur et, si la possibilité s'en présentait alors, en volume - du recours à la publicité. Ces engagements aussi bien que les contreparties qu'ils appelleraient en terme de croissance des ressources publiques, pourraient être souscrits à l'occasion de la mise à jour des contrats d'objectifs.

· Le parrainage n'apporte qu'une contribution limitée au financement des deux principales chaînes publiques (80 MF au total en 1992). Cet appoint s'avère cependant indispensable à l'équilibre budgétaire des chaînes dans une situation où la pleine réalisation de leurs objectifs proprement reste incertaine.

La Commission relève cependant que les pouvoirs publics ont, pour l'exercice 1993, prévu une croissance des recettes de parrainage particulièrement élevée (+65 MF au total), notamment pour France 3. Cette tendance, si elle devait se prolonger, ne saurait rester sans conséquence sur la physionomie des programmes.

D'importantes clarifications ont, il est vrai, été apportées en matière de déontologie du parrainage, par le décret du 27 mars 1992, applicable aux chaînes tant publiques que privées et qui se conforme aux principes de la directive européenne du 3 octobre 1989.

Dans ces conditions, la Commission a écarté l'hypothèse d'une suppression de principe du recours par les chaînes publiques aux ressources de parrainage.

En effet, les grandes manifestations sportives ainsi que nombre d'événements culturels et artistiques (expositions, concerts, opéras, grandes restaurations d'oeuvres du patrimoine...) ne sont aujourd'hui possibles qu'avec l'aide de celui-ci. Il est de ce fait fréquent que leur présentation à la télévision ne soit acceptée qu'à la condition d'un « parrainage antenne ».

La Commission recommande aux chaînes publiques de rechercher également, pour les grandes émissions relatives aux spectacles vivants, le bénéfice des dispositions de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

Elle observe par ailleurs que les modalités selon lesquelles le parrainage de certaines équipes sportives se matérialise aussi bien sur les lieux de rencontre que sur l'équipement des joueurs et athlètes aboutissent trop souvent à une véritable pollution des images que les chaînes privées ou publiques captent et diffusent, sans qu'elles disposent du moyen de s'opposer à ces excès.

C'est pourquoi, la Commission recommande l'ouverture d'une concertation qui pourrait être conduite au sein de la Commission « Sport et télévision » du CSA, en vue d'une meilleure maîtrise des formes d'apparition du parrainage lors des manifestations sportives.

En conclusion, la Commission entend souligner que le développement attendu de la télévision publique ne pourra être conduit dans le respect des équilibres budgétaires, qu'à la condition que soit strictement appliqué le principe « A action nouvelle, financement nouveau ».

En effet, il est légitime mais coûteux que l'on attende des chaînes publiques des investissements plus importants dans l'écriture et la recherche, une intervention financière plus soutenue dans le financement d'oeuvres de fictions issues du patrimoine, une plus grande prise de risques dans la programmation, le développement des moyens nécessaire à une télévision de proximité...

Bien plus, le principe de compensation budgétaire doit être entendu comme s'appliquant non seulement aux surcoûts liés à des ambitions accrues assignées aux chaînes mais également à toutes pertes de ressources susceptibles d'en découler ou induites par des modifications d'environnement tenant à des décisions des pouvoirs publics.

La Commission précise par ailleurs que, pour des raisons de délais, elle n'a pas eu connaissance, contrairement à ce que laissait attendre sa lettre de mission, des préconclusions de l'audit en cours de l'Inspection générale des finances. Elle ne peut donc qu'inciter les dirigeants des sociétés comme l'État actionnaire à mettre en oeuvre toutes les recommandations issues de celui-ci et qui ouvriraient la possibilité :

- de nouveaux gains de productivité ;
- d'une allocation des ressources plus favorable aux budgets de production et de programme ;
- d'une répartition plus économique et mieux équilibrée de ces mêmes budgets.

Pour le reste, la Commission invite le Gouvernement à réunir les moyens d'évaluation prévisionnelle, si nécessaire en concertation avec les sociétés, pour apprécier l'incidence précise sur l'équilibre des ressources et des emplois de la télévision publique, de mesures déjà annoncées ou d'orientations dont il souhaiterait qu'elles soient prises. Ceci concerne notamment :

- le transfert substantiel de ressources qui découlerait d'une ouverture aux chaînes privées du droit à la « seconde coupure publicitaire » ;
- le coût d'un relèvement des obligations réglementaires de contribution à la production, s'il était décidé soit en contrepartie d'un allègement des quotas de diffusion soit comme l'affirmation d'une contrainte propre au secteur public ;
- les moins-values commerciales pouvant résulter d'objectifs de programmation plus ambitieux sur les heures de grande écoute ;
- un bilan budgétaire prévisionnel complet (surcoût de programmes, baisse éventuelle de ressources) s'attachant à toute obligation additionnelle en matière de programmation ;
- l'incidence budgétaire d'une accélération significative du développement des programmes régionaux et de la télévision de proximité (si les mesures de court terme proposées dans la première partie sont en première

analyse évaluées à 250 MF, les orientations plus structurelles seraient d'un coût très supérieur) ;

- le coût prévisionnel sur plusieurs années des actions de politique internationale et des programmes de développement industriel et techniques évoqués ci-dessus.

Cet indispensable « calibrage » économique devrait être confronté à la chronique des mesures nouvelles qui peuvent être raisonnablement attendues du budget de l'État et au calendrier de mise en œuvre des mesures concernant la redevance.

Un tel exercice suggèrera sans doute des arbitrages de prudence entre les divers scénarios envisageables sur les divers points ici évoqués ainsi que des échelonnements réalistes.

Mais il devrait aussi permettre, comme cela est déjà le cas dans le projet de la loi de finances pour 1994, d'inscrire significativement dans les faits, fût-ce pour des montants relativement limités, les ambitions accrues assignées aux chaînes publiques.

Résumé du rapport et principales recommandations

Première partie Pour le service public

Une télévision de service public, légitime, créative et forte

La Commission estime que, dans le cadre d'un financement restant mixte mais assuré de plus en plus largement par la redevance, une meilleure définition des missions de la télévision publique est indispensable.

Elle invite la télévision publique à fonder son développement sur une volonté éditoriale d'innovation, un lien de confiance avec les téléspectateurs, une stratégie de programmation à long terme, une ouverture pluraliste aux tendances les plus diverses de la société.

Diversité et pluralisme

La Commission estime que l'art de l'audiovisuel est un tout et que la distinction entre chaînes publiques et privées tient non pas à une ségrégation entre les genres, mais à la façon de les programmer.

Elle a exclu d'emblée l'hypothèse de la privatisation de l'une des chaînes publiques. Elle estime que l'équilibre actuellement trouvé entre trois canaux donne un moyen puissant à la télévision publique pour renforcer encore la complémentarité de trois chaînes généralistes aux missions bien caractérisées.

Elle considère que la meilleure manière de préparer une évolution plus décentralisée est, à l'étape actuelle, de confirmer France 3 dans son rôle de société de programmes unifiée tout en la dotant des moyens financiers nécessaires pour faire franchir un seuil qualitatif au développement de ses programmes régionaux et locaux.

La télévision de tous les citoyens

1 - La Commission rappelle que, moins que toute autre, la télévision publique ne doit confondre information et spectacle. Elle recommande que les chaînes publiques s'imposent le contrôle le plus strict de leurs sources. Elle souligne la nécessité de préserver des rédactions propres à chacune de ces chaînes et recommande la mise en place d'un réseau international plus dense et mieux utilisé de correspondants à l'étranger.

Elle rappelle que le spectacle de la violence pour la violence doit être banni de la télévision publique.

Elle souligne que la télévision a une responsabilité éducative à l'égard de la jeunesse et recommande que des budgets de production des chaînes soient affectés aux programmes jeunesse, notamment à des productions françaises d'animation. Elle souhaite le réabondement budgétaire du « troisième guichet » du compte de soutien.

Elle recommande à tous ceux qui appartiennent au service public de respecter la langue française à l'antenne.

2 - La Commission souligne que la télévision publique a une responsabilité particulière sur deux aspects de la production de fiction : la recherche de nouveaux talents et l'investissement en écriture, d'une part.; les productions lourdes, fictions historiques et adaptations littéraires notamment, d'autre part.

Elle encourage le secteur public à renforcer sa capacité d'invention en matière de jeux d'aventure ou de connaissance et à définir plus nettement son style propre en matière de variétés.

Elle recommande une coopération étroite entre les chaînes publiques en matière de sport, en vue d'assurer la meilleure couverture des grandes manifestations nationales et internationales aussi bien que celle des disciplines de moindre audience et de l'actualité sportive régionale.

3 - La Commission recommande aux trois chaînes publiques de faire place, à des heures accessibles, à des programmes relatifs à l'expression littéraire et à la lecture.

Elle recommande de diffuser les ciné-clubs à des horaires moins tardifs et avec un choix de programmation plus large.

Elle souhaite que la télévision publique contribue davantage à diffuser les « arts vivants », théâtre, opéra, danse, musique, et que cette programmation fasse place, à côté des oeuvres du répertoire, à la création contemporaine comme à l'actualité des spectacles.

4 - La Commission souligne qu'il est du rôle du service public d'assumer la programmation à des heures de large écoute, de grandes émissions de connaissance, d'investigation ou de débat.

Elle invite le secteur public à développer un programme ambitieux de production d'émissions et de documentaires scientifiques.

Elle recommande, dans un souci de pluralisme, que le temps d'antenne consacré à la défense des consommateurs soit mis à la disposition de l'ensemble des associations représentatives sous la responsabilité de la chaîne.

La région et l'Europe : de nouvelles frontières pour la télévision publique

1 - La Commission recommande que des objectifs d'action régionale, programmés à court et à moyen terme, soient insérés dans un nouveau contrat d'objectifs de France 3.

Elle suggère, pour le court terme, que le budget prévisionnel de la chaîne soit établi dans des conditions permettant, sans diminution du niveau du budget de programme national, une augmentation sensible de la part allouée au programme régional.

Elle invite France-Télévision à engager une étude des perspectives à moyen terme de l'action régionale et locale de France 3, étude qui devra prendre en compte les possibilités techniques nouvelles aussi bien que des réformes structurelles des stations régionales.

2 - La Commission recommande d'encourager un élargissement, aussi rapide que possible, du groupe Arte à de nouveaux partenaires européens et un assouplissement corrélatif de ses règles de fonctionnement.

Deuxième partie Les moyens de l'efficacité

Préserver l'autonomie et la personnalité éditoriale des chaînes ; renforcer leur coopération.

1 - La Commission est partie de la conviction que les nécessités de coordination et de coopération entre les chaînes publiques conservent toute leur actualité.

2 - L'expérience récente de la présidence commune instaurée en 1989 entre les deuxième et troisième chaînes a cependant suggéré à la Commission les observations suivantes :

- elle constate tout d'abord que la réforme de 1989 (qui se borne à disposer que les deux sociétés concernées « **ont un président commun** ») **a autorisé une pratique qui s'écarte, parfois par défaut, d'autre fois par excès, des intentions initiales du législateur ;**
- elle observe que l'utilisation faite de l'institution mise en place en 1989, jointe à une politique de communication systématisée autour des nouvelles enseignes de France 2 et France 3, a conduit à des résultats favorables dans l'affirmation de la télévision publique comme de chacune des sociétés ;
- elle souligne cependant que certaines des initiatives prises en vue de renforcer la coordination des chaînes ou d'accélérer leur rapprochement peuvent susciter des interrogations quant à leur incidence sur l'autonomie des sociétés concernées, la permanence de leur personnalité éditoriale ou la spécificité de leur « **culture d'entreprise** ».

3 - La Commission invite l'État actionnaire à mettre en oeuvre de manière équilibrée les deux actions suivantes.

Encourager à la constitution de modalités d'action commune entre les chaînes publiques dans tous les domaines où l'efficacité économique ou budgétaire et la taille mondiale du marché l'imposent.

Veiller à ce qu'au-delà des nécessaires mesures de coordination aucune disposition institutionnelle ne limite abusivement l'autonomie et la pluralité éditoriales des chaînes. La Commission recommande en ce sens :

- que soit prohibé le recours à des formules de directions conjointes à plusieurs chaînes dans les secteurs en rapport direct avec la création, le programme ou l'information ;
- que soient maintenues des filiales cinématographiques propres à chacune des chaînes ;
- que soient maintenus des « guichets » distincts en matière de commandes et d'achats de droits audiovisuels.

4 - La Commission mesure bien la portée des considérations juridiques et politiques qui inspirent l'intention exprimée par le Gouvernement de ne pas remettre en cause le principe actuel de désignation par le CSA des dirigeants des sociétés nationales de programmes.

5 - En ce qui concerne l'organisation du groupe «France Télévision.», la Commission recommande au Gouvernement d'opter entre deux voies possibles d'évolution institutionnelle :

- le maintien d'un président commun, assorti de mesures statutaires de nature à garantir clairement le respect des missions et des caractères propres à chacune des chaînes ;
- un changement de forme juridique des sociétés existantes permettant de substituer au système actuel la mise en place d'un conseil de surveillance commun aux sociétés concernées.

6 - Dans un souci de stabilité de l'action des dirigeants de l'audiovisuel public, la Commission préconise que la durée légale de leur mandat soit portée de trois à cinq ans.

La Commission recommande que sous des formes adaptées, la Sept-Arte soit effectivement associée à l'action comme aux structures de coordination du service public de la télévision, par une participation majoritaire de France 3 dans l'hypothèse de la présidence commune, par une intégration au conseil de surveillance commun dans la seconde hypothèse.

Clarifier, simplifier, affermir l'expression des obligations de la télévision publique

1 - La Commission observe que les obligations relatives à la programmation des chaînes publiques résultent d'un ensemble particulièrement complexe de dispositions réglementaires, ou contractuelles, dont une partie au moins s'avère d'application incertaine.

2 - Elle constate que ce dispositif, bien que surabondant, ne traite pas de plusieurs questions d'importance pour l'activité des diffuseurs publics, à commencer par la définition même de leurs «missions.».

3 - Elle préconise qu'en toutes hypothèses, une remise en ordre juridique soit entreprise dans un souci de simplification et de clarification.

4 - Elle souligne que normes et orientations pourraient être formulées à l'égard de la télévision publique, d'une manière faisant plus appel à la responsabilité des dirigeants d'entreprise et dans un partage différent entre le Gouvernement et l'instance de régulation.

Elle recommande au Gouvernement d'associer de manière active le CSA à la refonte des « cahiers des missions et des charges » des chaînes publiques. Elle recommande également que l'instance de régulation soit consultée, dans les mêmes formes, sur les « contrats d'objectifs ».

La Commission estime qu'il est préférable que le pouvoir de sanction du CSA soit étendu, sous des formes plus adaptées, à l'ensemble des chaînes publiques et privées.

5 - La Commission souligne que le développement des missions assignées aux télévisions publiques et l'affirmation de leur responsabilité d'entreprise ne peut aller sans une modernisation du système des accords sociaux et salariaux.

6 - La Commission appelle à la ferme défense internationale du principe de l'« exception culturelle » en matière audiovisuelle.

Mettre en oeuvre de manière réaliste le projet d'une télévision de la connaissance

1 - La Commission recommande que, loin de se limiter à des actions d'accompagnement scolaire, la conception des programmes d'une telle chaîne tende à apporter des réponses diversifiées aux besoins des publics dans de multiples aspects de la vie sociale où le besoin de formation se manifeste aujourd'hui.

2 - La Commission souhaite que la préparation de la grille de la nouvelle chaîne recherche une utilisation des fins d'après-midi qui assure une transition acceptable avec le programme de la chaîne culturelle européenne.

3 - La Commission recommande de proportionner l'utilisation horaire effective du cinquième réseau par un programme de connaissance, à ce que sera le rythme effectif de montée en charge des programmes disponibles et au partage optimal qui s'imposera, à chaque étape, entre les divers modes possibles de diffusion ou d'exploitation.

4 - La Commission recommande que le nouveau projet s'appuie organiquement sur le potentiel de ressources, de savoir-faire et de programmes, existant aussi bien dans les structures relevant de l'Éducation nationale ou dans les grandes institutions culturelles que du côté de la télévision publique.

Elle recommande que, sous une forme organisée garantissant la spécificité et l'autonomie de la chaîne du savoir et ouverte à tous les partenariats nécessaires, France 3 soit responsable, à titre d'opérateur majoritaire, de la mise en oeuvre du projet.

Elle préconise que le projet se fonde d'emblée sur un partenariat organisé avec les collectivités territoriales, principalement les régions.

5 - La Commission souligne que le financement requis ne saurait être attendu de la redevance dont le produit reste loin d'assurer l'équilibre des missions existantes de la télévision publique. Dans le même temps, la vocation éducative et sociale du projet aussi bien que l'état précaire du marché publicitaire conduisent à proscrire le recours à la publicité, mais pas au parrainage.

En conséquence, elle souligne que la viabilité d'une telle chaîne ne saurait être assurée que par la mobilisation de recettes publiques ou parapubliques nouvelles dont l'essentiel relève du budget de l'Éducation nationale et des ressources de la formation professionnelle.

6 - Les observations ci-dessus conduisent la Commission à exclure la formule qui consisterait à créer ex nihilo une nouvelle société nationale de programmes. Elle préconise que le choix soit fait entre deux types d'organisation : une société d'économie mixte ou une fondation.

7 - La Commission souligne qu'une dérogation législative pourrait s'avérer indispensable pour adapter au particularisme de la chaîne les obligations en matière de diffusion et de contribution à la production.

Consolider le financement propre au secteur public ; maîtriser le recours aux recettes commerciales

1 - La Commission considère qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause le principe d'un financement mixte combinant un recours minoritaire aux ressources commerciales et la garantie d'une ressource publique affectée.

Elle est unanime à réaffirmer la nécessité d'éviter une dépendance abusive de la télévision publique par rapport aux recettes commerciales et de veiller à ce que la présence à l'écran de la publicité y reste soumise à des règles spécifiques.

Elle estime qu'en toutes hypothèses seul le principe d'un financement public aussi nettement que possible majoritaire et fondé sur une recette spécifique affectée peut durablement assurer le développement du service public audiovisuel.

Elle invite à écarter toute réforme du mode de financement de l'audiovisuel public qui conduirait, directement ou non, à budgétiser ou à fiscaliser l'essentiel de sa ressource.

Enfin, elle recommande que l'État actionnaire apporte effectivement les moyens budgétaires correspondant soit aux actions de souveraineté soit aux missions de développement technique et industriel qu'il met à la charge des sociétés audiovisuelles publiques.

La Commission a, par ailleurs, approuvé le principe d'instaurer une redevance annuelle pour droit d'usage des antennes paraboliques destinée à contribuer au soutien de la production audiovisuelle et cinématographique et de son exportation.

2 - La Commission souligne qu'une action financière d'ampleur s'impose encore à l'État actionnaire pour remédier au sous-financement chronique de la télévision publique et lui permettre de faire face aux nouvelles ambitions de développement qui lui sont assignées.

3 - La Commission recommande en conséquence la mise en oeuvre effective et rapide de plusieurs mesures conjointes tendant à une augmentation importante du produit de la redevance.

La Commission recommande qu'il soit procédé le plus rapidement possible à une augmentation exceptionnelle de la redevance de nature à compenser le retard pris par rapport aux évolutions économiques aussi bien que l'écart manifeste avec nos principaux voisins.

Elle suggère au Gouvernement et au législateur l'hypothèse de l'instauration d'une hausse additionnelle de la redevance, de montant limité, spécifiquement affectée au développement des programmes régionaux et de proximité de France 3.

La Commission propose que le service de la redevance soit habilité à exploiter de manière systématique le fichier de la taxe d'habitation.

Elle recommande que l'État conduise à son terme l'effort de remboursement des exonérations de redevance et réaffirme pour l'avenir le principe de leur compensation intégrale. Elle fait observer qu'une définition plus stricte des bénéficiaires de ces exonérations ainsi qu'une modulation éventuelle de celles-ci réduiraient à due proportion la charge budgétaire de leur compensation.

4 - La Commission en appelle à la responsabilité conjointe de l'État actionnaire et des sociétés en vue d'une évolution maîtrisée du recours aux recettes de publicité et de parrainage.

Elle préconise qu'un examen concerté soit organisé, dans deux ou trois ans, afin d'évaluer la résultante de l'évolution conjointe des diverses catégories de recettes sur la masse globale des moyens disponibles pour chacune des chaînes comme sur l'équilibre relatif entre financement public et ressources publicitaires. Ce constat pourrait, le cas échéant, justifier des engagements pluriannuels concertés de réduction du recours à la publicité.

La Commission a écarté l'hypothèse d'une suppression de principe du recours par les chaînes publiques aux ressources de parrainage. Elle recommande l'ouverture d'une concertation, qui pourrait être

conduite au sein de la Commission « Sport et télévision » du CSA, en vue d'une meilleure maîtrise des formes d'apparition du parrainage lors des manifestations sportives.

En conclusion, la Commission souligne que le développement attendu de la télévision publique ne pourra être conduit dans le respect des équilibres budgétaires, qu'à la condition que soit strictement appliqué le principe «A action nouvelle, financement nouveau». Tel est l'objet des propositions d'augmentation de ressources présentées ci-dessus.