

N° 477

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1996.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à l'organisation de France Télévision.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Maurice BLIN, Josselin de ROHAN, Henri de RAINCOURT,  
Guy CABANEL, Adrien GOUTEYRON et Jean CLUZEL,

Sénateurs.

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

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les Français ont été, à juste titre, scandalisés par le montant pharaonique de certains contrats conclus entre France 2 et France 3, d'une part, et certains animateurs-producteurs, d'autre part, en raison de leur montant et de l'absence de trois clauses indispensables :

- clause d'audit ;
- clause de rupture ;
- clause de résultat d'audience.

Les Français ont exprimé leur refus des dérives d'une société où l'argent trop vite gagné s'étaie avec impudence au sein même d'une entreprise publique.

Après les événements qui ont secoué l'édifice de France Télévision, il convient donc d'établir une analyse lucide de la situation et de faire quelques propositions simples, mais efficaces parce que cohérentes, afin de renforcer le pôle France Télévision.

### I. - Que s'est-il passé ?

**• L'audiovisuel est sans doute le seul secteur dans lequel les interventions financières de l'Etat se sont accrues.**

On ne peut, pour autant, considérer que ce fut bénéfique pour le secteur public.

La privatisation de T.F.1 s'est accompagnée, en 1987, d'une baisse de 6 % du taux de la redevance, lequel, l'année suivante, fut bloqué.

En avril 1992, le Gouvernement a décidé de mettre ARTE sur le cinquième réseau hertzien terrestre, sans en avoir vraiment mesuré le coût.

En février 1994, le Gouvernement a décidé d'occuper, avec La Cinquième, la partie libre du même réseau, une nouvelle fois sans en avoir vraiment mesuré le coût ni les conséquences sur le financement des autres chaînes du secteur public.

**• A ces constatations s'ajoutent les difficultés provenant de France Télévision et de son organisation.**

Le président de France Télévision n'est pas nommé par son actionnaire : l'Etat, mais, à la suite de délicats et savants équilibres – que les initiés connaissent bien – par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui, ensuite, ne peut le contrôler mais peut le révoquer !

Les conseils d'administration des chaînes publiques n'exercent pas de réel pouvoir financier puisque les budgets sont établis par Matignon et par Bercy. Ces conseils ont, par ailleurs, très largement délégué leurs pouvoirs. Ainsi, le 7 janvier 1994, le conseil d'administration de France 2 a, comme le lui permet l'article 17 des statuts de la société, donné une délégation de pouvoirs au président de France Télévision, « *de façon énonciative et non limitative* », lui permettant notamment de « *conclure ou modifier tout contrat relatif à la fabrication des programmes* ».

A chaque compte rendu fait par ce président – les procès-verbaux des séances du conseil d'administration en font foi – aucun membre du conseil d'administration n'a exercé le contrôle que l'on pouvait attendre de sa part au sujet des contrats.

**• Pour que cela fonctionne bien...**

**... il faut que cela ne fonctionne pas.**

Tel est, en effet, l'enseignement que l'on doit tirer des quatre nominations du président de France Télévision faites par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité administrative indépendante, depuis fin 1989, en application de la loi créant la présidence commune.

I. – Décembre 1989 : Philippe Guillaume.

II. – Décembre 1990 : Hervé Bourges.

III. – Décembre 1993 : Jean-Pierre Elkabbach.

IV. – Juin 1996 : Xavier Gouyou Beauchamps.

Pour la première et la troisième de ces nominations, les procédures mises au point par le Conseil supérieur de l'audiovisuel lui-même, comblant ainsi les silences du législateur, furent respectées ; mais les présidents furent, l'un et l'autre et pour des raisons diffé-

rentes, conduits à la démission (dans les circonstances dont chacun se souvient).

Si – actuellement – la nomination en tant que telle est apparemment indépendante des pouvoirs publics, le maintien dans les fonctions dépend – et comme il se doit en raison de l'origine des financements et du contrôle de l'emploi des fonds publics – totalement des pouvoirs publics.

Les deuxième et troisième de ces nominations ont été acquises **hors des procédures fixées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel lui-même**, à la suite d'un accord rapide – discret mais connu – entre les pouvoirs publics et le Conseil supérieur de l'audiovisuel. On peut ajouter qu'il en a été de même pour la dernière nomination du président de Radio-France.

Les dispositions décrites par cette proposition de loi ont le mérite de constituer un bloc de responsabilités parfaitement claires et définies :

– le président est nommé en son sein par les membres du conseil d'administration ;

– l'Etat dispose de la moitié des sièges, mais pas de leur majorité ;

– le conseil d'administration est responsable de la gestion et du contrôle

– le conseil d'orientation fait connaître l'avis des utilisateurs sur la stratégie en matière de programmes.

## II. – Quelles sont les mesures à prendre immédiatement ?

La présente proposition de loi traite de l'organisation de France Télévision, de façon à éviter que ne se reproduisent les erreurs et les dysfonctionnements qui ont porté atteinte au crédit de notre télévision publique.

**1. France Télévision devrait être dotée de la personnalité morale et juridique** et ne pas exister simplement parce que la même personne préside France 2 et France 3. Elle serait constituée en holding, composée de deux filiales, France 2 et France 3. Cette société holding serait chargée des questions communes à France 2 et France 3.

**2. La gestion de la holding et des deux sociétés nationales de programme devrait être placée sous le contrôle normal d'un conseil d'administration normal**, c'est-à-dire composé d'un nombre

plus important de représentants de l'actionnaire, doté de tous les pouvoirs d'un conseil d'administration et les exerçant effectivement.

**3. Le président de la société holding France Télévision, qui serait également président de France 2 et de France 3, serait nommé par le conseil d'administration de la société holding, par ses membres et en son sein.**

**4. Son mandat serait porté à cinq ans, conformément à la proposition de loi, ayant le même objet, votée par le Sénat le 15 novembre 1995.**

**5. Un conseil d'orientation serait créé auprès de la société holding, afin de rendre clairs la stratégie du secteur public de l'audiovisuel et les moyens qu'il compte mettre en œuvre.**

### **III. – D'autres questions restent à traiter.**

La présente proposition de loi a l'ambition d'apporter une réponse au problème le plus urgent en se limitant à l'organisation de France Télévision, afin de renforcer la cohérence du secteur public audiovisuel, amorce de la constitution d'un pôle public puissant pour l'audiovisuel hexagonal, en l'attente des décisions qui seront prises pour le cinquième réseau et de la constitution d'un autre pôle public pour l'audiovisuel extérieur.

Mais d'autres questions devraient également être rapidement réglées par l'Etat.

Les lacunes et les imperfections de la loi du 30 septembre 1986 vont ainsi conduire le législateur à procéder à d'indispensables retouches, notamment dans le domaine de la télévision par satellite.

La plupart de ces questions ont trait au financement de l'audiovisuel public. En effet, nous ne pourrions faire longtemps l'économie d'une remise en ordre du budget de l'audiovisuel public.

**Ces dysfonctionnements ont, en effet, été aggravés par la logique financière à laquelle les Gouvernements successifs ont contraint le secteur audiovisuel public.**

La France détient le record des exonérations de redevance qui sont **fiscalement automatiques** pour près de 4 millions de foyers. Ce qui, depuis 1982, représente plus de 20 milliards de francs de manque à gagner pour le secteur public de l'audiovisuel, sans compter la fraude. Cette situation est unique en Europe puisque, chez nous, un foyer sur quatre ne paye pas de redevance !

De plus, malgré les appels réitérés du Sénat, les Gouvernements successifs ont maintenu un niveau élevé de financement par la publicité, principalement dans les ressources de France 2, jusqu'à atteindre, pour 1996, près de la moitié de son budget. C'est pourquoi cette société doit mener une lutte frontale contre T.F.1, sur le terrain et avec les méthodes de la télévision commerciale.

De surcroît, le Gouvernement n'a pas réagi au rapport de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, rendu public le 10 octobre 1995, et aux avertissements de notre collègue député, M. Alain Griotteray, lancés au Palais-Bourbon lors de la séance publique du 4 novembre 1995.

Le citoyen-contribuable-télespectateur a cependant le droit de savoir qui est qui, qui fait quoi, qui est responsable. Il revient donc au Parlement de faire des propositions dans ce sens au Gouvernement.

**L'audiovisuel public ne peut, en effet, attendre son salut du seul changement du président de France Télévision. Un seul homme ne peut suppléer aux limites comme aux perversités d'un système.**

Il ne s'agit pas de mettre sur le chantier une réforme définitive de l'audiovisuel public, mais de gérer le montant de la redevance et des ressources de publicité en limitant à l'audiovisuel extérieur l'intervention directe du budget de l'Etat.

Il faudrait évidemment **supprimer - dès que possible - le caractère automatique des exonérations de redevance.** Elles devraient être réservées - comme en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Italie - aux cas sociaux. Cette décision représenterait certes une économie pour le budget de l'Etat mais, de plus, **la redevance retrouverait son véritable sens : ne plus être seulement une taxation de la possession d'un téléviseur mais participer de façon citoyenne à la présence de la France sur les ondes et les antennes chez elle et hors de chez elle.** Mais cette nouvelle légitimité d'une redevance citoyenne ne pourrait être acceptée qu'avec une gestion irréprochable de l'audiovisuel public.

Au-delà du financement, c'est la pérennité du secteur public de l'audiovisuel qui est en cause. C'est-à-dire l'identité culturelle de la France dans le tohu-bohu mondial qui s'annonce avec des dizaines, puis des centaines et enfin des milliers de chaînes qui vont s'offrir aux Français.

Certains voudraient privatiser France 2. Mais ni le marché publicitaire, ni la presse écrite, ni l'équilibre économique de T.F.1 ou de M6 ne le supporteraient.

Il est également indispensable de **diminuer l'importance des ressources publicitaires dans le budget de France 2** et de les ramener en dessous de 30 %. Du reste, le plafond fixé par la loi du 7 août 1974 était de 25%... Au début des années quatre-vingt, cette contrainte a disparu et les Gouvernements successifs s'en sont d'autant plus satisfait qu'ils accroissaient, avec régularité, les besoins financiers de l'ensemble du secteur public. Le Parlement ne doit pas laisser l'audiovisuel public subir la loi du marché. **Car, pour ce qui touche l'intérêt général, le marché est toujours myope et souvent aveugle !**

Certes, un tel exercice de reconstruction du secteur public et de son financement n'est facile pour personne. Mais **pourquoi ne pas donner un sens à notre politique audiovisuelle ? Pourquoi ne pas mettre la télévision au niveau où elle doit être, non celui de la satisfaction d'intérêts personnels et financiers mais celui d'un véritable service public ?**

Nous savons qu'une nouvelle heure de vérité vient de sonner pour notre audiovisuel public.

La présente proposition de loi avance quelques éléments pour rendre son organisation plus efficace, plus cohérente et plus transparente, afin de lui permettre d'affronter les toutes proches échéances avec de solides atouts.

#### IV. – Le dispositif.

**L'article premier** de la proposition de loi supprime, de l'article 47 de la loi du 30 septembre 1986, les dispositions relatives à la présidence commune de France 2 et de France 3, afin d'y consacrer un article spécifique, qui est créé par l'article suivant.

Il prévoit, par ailleurs, certaines mesures de coordination.

**L'article 2** crée un nouvel article, dans la loi du 30 septembre 1986, entièrement consacré à l'organisation des organes dirigeants de France Télévision.

Cette nouvelle organisation est caractérisée par les éléments suivants :

**La présidence commune est dotée de la personnalité juridique.**

L'article 46 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication précise que les sociétés nationales de programme, France 2 et France 3 notamment, sont « *soumises à la législation sur les sociétés anonymes, sauf dispositions incompatibles avec*

*la présente loi, notamment en ce qui concerne la structure de ces sociétés et la composition de leur capital ».*

Les dispositions dérogatoires sont notamment relatives à la désignation des membres des conseils d'administration ainsi qu'au mode de nomination du président de France 2 et de France 3 par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, et non pas par le conseil d'administration.

Cependant, si la loi du 2 août 1989 a prévu un président commun aux deux conseils d'administration, elle a maintenu la séparation juridique, économique et comptable de France 2 et de France 3.

Actuellement, France Télévision constitue une fiction juridique. Elle n'a ni personnalité morale ni budget propre. Le groupe dit « France Télévision » résulte d'une « union personnelle », le président du groupe étant également président de France 2 et de France 3.

Il convient de clarifier les relations entre la présidence commune et les chaînes, ce que le législateur de 1989 n'a pas réalisé, dans un souci d'économie de moyens sans doute compréhensible à l'époque mais qui a révélé ses limites. Il faut donc tirer les leçons de l'expérience tout en maintenant l'indépendance des sociétés du secteur public aussi bien à l'égard des Gouvernements que des corporatismes professionnels.

Il est donc proposé de doter France Télévision de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, **en créant une société holding chargée des questions communes aux deux sociétés nationales de programme**. La création d'une telle société permettrait de combler les lacunes existantes. Son budget serait alimenté à parité par France 2 et France 3.

L'absence d'un conseil d'administration auprès de la présidence commune est en effet largement responsable des dysfonctionnements qui viennent d'éclater au grand jour.

Le président commun à France 2 et France 3 a des pouvoirs très importants :

*« Le président de la société assume sous sa responsabilité la direction générale de la société et la représente dans ses rapports avec les tiers.*

*« Sous réserve que la loi ou les présents statuts attribuent expressément à l'assemblée générale ou au conseil d'administration, et dans la limite de l'objet social, il est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société. »*

(art. 20 des statuts de France 2)



En effet, un nombre croissant de questions communes à France 2 ou France 3, comme la politique des sports ou la politique des programmes de divertissements sur France 2, ont été traitées directement par la présidence commune, sans que les conseils d'administration de chaque chaîne aient été informés dans le détail.

L'affaire des contrats des animateurs-producteurs a amplement démontré que, faute d'un conseil d'administration du groupe dit « France Télévision », les contrôles pouvaient être déficients.

La création d'une structure de contrôle auprès du groupe France Télévision limitera les pouvoirs trop étendus dont dispose actuellement le président.

L'exposé des motifs de la loi du 2 août 1989 avait pourtant prévu que le président aurait été assisté d'un « *comité stratégique de coordination composé notamment des deux directeurs généraux* », mais cette instance n'a jamais été mise en place.

Il est donc proposé de doter la présidence commune d'un conseil d'administration dont la composition, inspirée par l'article 5 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, renforce la présence de l'Etat. Les conseils d'administration placés auprès des deux chaînes verraient leur composition modifiée selon les mêmes modalités.

Le rôle des conseils d'administration serait précisé dans la loi. Leur contrôle sur les conventions serait notamment accru et compléterait celui joué par le contrôleur d'Etat.

**Un conseil d'orientation chargé de débattre de la stratégie des chaînes publiques serait créé auprès de la société holding.**

Si les objectifs et la mission de l'audiovisuel public sont fixés dans les cahiers des charges, rédigés par le Gouvernement, et discutés au Parlement lors du vote des ressources publiques qui lui sont affectées, les moyens et la stratégie des chaînes publiques ne sont ni clairement débattus ni précisés.

Un conseil d'orientation, associant les parlementaires, des représentants du Conseil supérieur de l'audiovisuel, des représentants des associations de téléspectateurs et des représentants des personnels serait créé.

Il serait consulté sur la stratégie générale de France 2 et de France 3, définie dans le cadre de la société holding, et sur les moyens de sa mise en œuvre par chacune des sociétés.

**La nomination du président de France Télévision serait réformée.**

Les dispositions actuelles de la loi du 30 septembre 1986 ne fixent aucune condition pour révoquer un président d'une société nationale de programme. Elles n'opèrent, en particulier, aucun lien entre la constatation d'un manquement grave au cahier des charges et l'adoption d'une telle décision.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel dispose d'une totale liberté d'appréciation quant à l'opportunité d'une révocation. Celle-ci s'opère néanmoins sous le contrôle que pourrait exercer le Conseil d'Etat.

L'éviction d'un président de chaîne doit constituer la sanction majeure du non-respect par celui-ci de ses obligations ou d'une faute *lourde de gestion de la part du président*.

En réalité, la révocation est d'un maniement délicat et d'un usage improbable, dans la mesure où le Conseil supérieur de l'audiovisuel n'est que consulté pour la rédaction du cahier des charges des chaînes publiques et où il ne dispose pas de compétence pour contrôler leur exécution, y compris sous l'angle de la gestion.

Le contrôle des actes de gestion est, en effet, de la responsabilité des conseils d'administration où siègent quatre représentants de l'Etat-actionnaire.

**L'Etat, unique actionnaire, se trouve dans la situation paradoxale de devoir contrôler la gestion d'un président d'une entreprise publique qu'il ne peut ni nommer ni révoquer tandis que l'instance qui le nomme et peut le révoquer, ne peut contrôler sa gestion.**

Il convient de mettre fin à ce système à la fois ubuesque et déresponsabilisant.

L'Etat fixe déjà les statuts, approuve les comptes, joue un rôle prépondérant au sein du conseil d'administration de France 2 et de France 3, contrôle, *via* le contrôle d'Etat et la direction du Budget, la gestion de ces deux entreprises. Il détermine le montant des ressources publiques, approuvées par le Parlement, et établit les charges et les missions de chaque chaîne.

Il est donc proposé, dans un double souci de transparence réelle et de responsabilité totale, de confier au conseil d'administration de la société holding la nomination du président de France Télévision, ainsi que son éventuelle révocation.

Enfin, **l'article 3** est relatif aux dispositions transitoires.

C'est pourquoi il vous est demandé, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

I. – Dans l'article 46 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les références : « 44 et 45 » sont remplacées par les références : « 44, 45 et 47-1 ».

II. – Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 47 de la loi précitée, après les mots : « à l'article 44 » sont ajoutés les mots : « et à l'article 47-1 ».

III. – Le septième alinéa du même article est abrogé.

IV. – Au dixième alinéa du même article, les mots « aux premier à 5° » sont remplacés par les mots : « premier, 4° et 5° ».

### Art. 2.

Il est inséré, après l'article 47 de la loi précitée, un article ainsi rédigé :

« *Art. 47-1.* – I. – Les sociétés mentionnées aux 2° et 3° de l'article 44 sont les filiales d'une même société, chargée des questions communes aux deux sociétés nationales de programme précitées. Le budget de cette société est alimenté à parité par les sociétés mentionnées aux 2° et 3° de l'article 44. Leurs statuts sont approuvés par décret.

« II. – La société visée au paragraphe précédent a un président nommé pour cinq ans au sein du conseil d'administration et par ses membres.

« Il est également président des sociétés nationales de programme mentionnées aux 2° et 3° de l'article 44.

« Le conseil d'administration de la société visée au paragraphe I nomme un directeur général sur proposition du président pour chacune des sociétés mentionnées à l'alinéa précédent.

« Les directeurs généraux sont également les mandataires sociaux des sociétés. Ils exercent leur pouvoir sous la responsabilité du président.

« III. – Le conseil d'administration de la société visée au paragraphe I et de chaque société mentionnée aux 2° et 3° de l'article 44 est composé de douze membres, dont le mandat est de cinq ans :

« 1° un député et un sénateur désignés respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat ;

« 2° six représentants de l'Etat nommés par décret ;

« 3° deux personnalités qualifiées nommées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

« 4° deux représentants élus du personnel.

« En cas de partage des voix au sein d'un conseil d'administration, celle du président est prépondérante.

« IV. – Le conseil d'administration de chacune des sociétés mentionnées au paragraphe I exerce le contrôle permanent de la gestion de la société.

« Les statuts subordonnent à l'autorisation préalable du conseil d'administration la conclusion des opérations qu'ils énumèrent.

« A toute époque de l'année, le conseil d'administration opère les vérifications et les contrôles qu'il juge opportuns et peut se faire communiquer les documents qu'il estime utiles à l'accomplissement de sa mission.

« Une fois par trimestre au moins, le président présente un rapport au conseil d'administration.

« V. – Il est institué un conseil d'orientation auprès de la société visée au paragraphe I qui comprend douze membres, dont le mandat est de cinq ans :

« 1° un député et un sénateur désignés respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat ;

« 2° quatre personnalités qualifiées nommées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

« 3° quatre représentants d'associations représentatives d'usagers du secteur public de la communication audiovisuelle nommés par arrêté du ministre en charge de la communication audiovisuelle ;

« 4° deux représentants du personnel élus.

« Le président et les directeurs généraux sont membres de droit du conseil d'orientation.

« Le conseil d'orientation est consulté pour toute question relative à la stratégie définie par la société visée au paragraphe I et mise en œuvre par les sociétés mentionnées aux 2° et 3° de l'article 44. »

### Art. 3.

Il est mis fin au mandat des membres des conseils d'administration des sociétés mentionnées aux 2° et 3° de l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Jusqu'à la désignation du président de la société mère, le président en exercice des sociétés mentionnées aux 2° et 3° de l'article 44 de la loi précitée conserve sa qualité de membre des conseils d'administration de ces sociétés et continue d'en assurer la présidence.