

JEAN-FRANÇOIS LACAN

Télévisions privées :
chronique d'une émancipation avortée

« Je suis pour la liberté d'informer. La question ne se pose pas d'être pour ou contre. On ne peut pas être contre. Les moyens de diffuser les images vont se multiplier : le problème est de savoir comment organiser cette liberté. » C'est par ces petites phrases sibyllines lâchées à l'occasion d'une présentation des vœux à la presse, le 4 janvier 1985, que François Mitterrand signe l'acte de naissance des télévisions privées. Un an plus tard, les deux premières chaînes commerciales françaises sont lancées. En 1987, le Gouvernement de Jacques Chirac complète l'opération par la vente de TF1 puis par la privatisation d'Havas qui entraîne *de facto* celle de Canal Plus jusqu'alors contrôlée majoritairement par des capitaux publics.

La révolution est de taille. Les télévisions publiques ont joui pendant trente ans d'un total monopole ; elles sont désormais largement minoritaires. La lutte pour l'audience et la concurrence sur le marché publicitaire deviennent les seuls arbitres de la création. Le système audiovisuel passe du contrôle politico-étatique à la régulation économique et la logique entrepreneuriale. La France semble ainsi rejoindre le modèle audiovisuel américain qui de la Grande-Bretagne à l'Italie en passant par l'Espagne et l'Allemagne s'impose peu à peu à toute l'Europe.

Quatre ans après les déclarations du Président de la République, le bilan des télévisions privées est pour le moins paradoxal. La quasi-totalité des investisseurs qui ont tenté l'aventure affichent, à l'exception notable de Canal Plus, de lourdes pertes ou de médiocres espoirs de retour sur investissements. Tous les acteurs du paysage audiovisuel savent que leur survie immédiate dépend du bon vouloir d'un pouvoir politique qui modifie en permanence les règles du jeu de la compétition économique et affiche son intention de remodeler le paysage audiovisuel. Le contrôle politico-étatique qui devait disparaître est plus présent et plus insidieux que jamais. Les responsables des entreprises audiovisuelles passent plus de temps à démêler les conflits juridico-politiques qui les opposent au pouvoir qu'à satisfaire l'attente des téléspectateurs ou à surveiller leurs courbes de profit.

Les observateurs les plus optimistes verront là une première étape — un peu décevante — d'une inéluctable émancipation. C'est sans doute sous-estimer la crispation de la classe politique française sur le dossier. De 1985 à 1989, la droite et la gauche se sont renvoyé, au gré des alternances, la responsabilité politique des dysfonctionnements de l'audiovisuel privé mais ont pratiqué, avec un égal bonheur, un interventionnisme aigu sur le secteur. Le système français des télévisions privées est parfaitement organisé pour prolonger le contrôle du pouvoir sur l'audiovisuel.

L'ESPRIT DES LOIS

L'acte de naissance de la télévision privée est éminemment politique. En janvier 1985, François Mitterrand est avant tout préoccupé des élections législatives de l'année suivante et soucieux de couper l'herbe sous les pieds d'un futur Gouvernement de droite qu'il sait favorable aux privatisations. De plus, les petites phrases du Président de la République ne font pas mystère de l'enjeu : l'important dans les télévisions privées ce n'est ni l'abondance de programmes proposés au téléspectateur, ni la qualité de la création, ni même la dynamisation du marché publicitaire mais la seule question de l'information. Le journal télévisé et son impact supposé sur l'opinion publique reste depuis quarante ans la bête noire de toute la classe politique. Aujourd'hui encore, le ton, le choix des sujets de l'édition de 20 heures de TF1, suivie par près de 40 % de la population, irritent plus d'un militant ou d'un ministre socialiste qui ne se privent pas de dire que le Gouvernement aurait dû renationaliser

la chaîne ou qu'il devrait s'employer à faire baisser son audience.

Certes, le temps est loin où **Alain Peyrefitte**, ministre de l'information, découvrait sur son bureau les sonnettes lui permettant de convoquer les directeurs des journaux parlés et télévisés et les pressions empruntent aujourd'hui des canaux plus sophistiqués. Un rapide survol des textes législatifs suffit à montrer que le pouvoir a toujours su garder en main les leviers de commande qui lui permettent de peser sur le destin des télévisions privées.

Le premier article de la loi de 1982 proclame fièrement : « La communication audiovisuelle est libre », les 109 suivants confient à l'Etat le soin d'administrer, cas par cas, cette liberté. La Haute Autorité, institution indépendante censée couper le cordon ombilical entre l'audiovisuel et le pouvoir, n'a en fait que des prérogatives très limitées sur les télévisions publiques et l'éventuelle création de stations privées locales. C'est l'Etat qui reste propriétaire des fréquences, des émetteurs et des réseaux. C'est lui qui contrôle l'affectation des ressources tirées de la redevance et de la publicité et décide du cahier des charges des chaînes. La loi prévoit la création de télévisions privées mais seul le Gouvernement décide du moment, du nombre de chaînes et de leurs propriétaires.

La communication n'est vraiment « libre » que si la puissance publique corrige l'anarchie des initiatives privées et ne laisse pas régner la seule logique du marché. Cette théorie n'est acceptable que si l'Etat se comporte en arbitre impartial sans abuser de son pouvoir discrétionnaire. En fait, le dispositif législatif laisse au pouvoir exécutif la plus grande marge de manœuvre. La création de Canal Plus sera confiée à un ami et un ancien collaborateur du Président de la République. Celle de la cinquième et de la sixième chaîne sera effectuée sans appel d'offres et sans compétition au profit d'entrepreneurs proches du pouvoir.

D'inspiration libérale, la loi de 1986 semble transférer l'ensemble des prérogatives de l'Etat à la CNCL. Là encore, il ne s'agit que d'un trompe-l'œil. Témoin privilégié de l'intérieur, **José Frèches**, conseiller de **Jacques Chirac** pour l'audiovisuel, raconte dans *Voyage au centre du pouvoir* (Ed. Odile Jacob, 1989) comment la privatisation de TFL procède, au rebours de toute logique économique, d'un pur compromis politique entre l'UDF et le RPR. L'instance de régulation indépendante n'a donc aucun pouvoir sur la décision la plus lourde de conséquences de toute la réforme. De même, c'est le Gouvernement, et non la CNCL, qui annule, par simple décret, les concessions de la cinquième et de la sixième chaîne.

Certes, la Commission garde le pouvoir de désigner, « en toute

indépendance », les nouveaux propriétaires des télévisions privées. Mais les candidatures sont manipulées par les cabinets ministériels transformés en « officines de mariage » selon le mot de François d'Aubert, député UDF. Le groupe de presse de M. Robert Hersant est prié de convoler avec Silvio Berlusconi et Jérôme Seydoux, anciens actionnaires de la Cinq pour éviter au Gouvernement d'avoir à indemniser l'annulation de leur concession. Pour la sixième chaîne, la CNCL est fermement conviée à privilégier, « pour des raisons diplomatiques », la candidature de la Compagnie luxembourgeoise de Télédiffusion, flanquée de la Lyonnaise des Eaux dirigée par un ancien secrétaire général du RPR. Quant à TF1, le prix de vente fixé par le ministre des Finances suffit à torpiller la candidature commune d'Havas et d'Hachette et à faire pencher la balance en faveur de Francis Bouygues.

Nouvelle alternance, nouvelle poussée de fièvre législative, le texte de 1989 est plus subtil que les précédents. Il ne touche pas aux propriétaires des télévisions privées et se contente de remplacer la CNCL par le Conseil supérieur de l'Audiovisuel en conférant à cette nouvelle instance de régulation des pouvoirs de sanctions plus étendus. Le piège fonctionne, cette fois, à retardement. Le Gouvernement garde la possibilité, par simple décret, d'alourdir considérablement les obligations des chaînes privées. Des obligations que, faute de ressources suffisantes, les télévisions ne peuvent respecter. Le CSA n'hésite pas à sanctionner sévèrement les fautifs, ce qui alourdit un peu plus leur déficit et les amène petit à petit au dépôt de bilan.

LA GUERRE DES FRÉQUENCES

Loin d'assurer la liberté promise, le cadre législatif enferme donc les télévisions privées dans le jeu hypocrite d'une double régulation. Le pouvoir politique et l'autorité indépendante se renvoient la balle sans vraiment s'opposer, chaque Gouvernement ayant pris soin de s'assurer au sein de l'instance de régulation une confortable majorité de « sages », fidèles relais de sa politique.

Cette position inconfortable de l'audiovisuel privé est encore aggravée par une dépendance plus structurelle. Les télévisions privées françaises ne sont pas — contrairement à leurs homologues américaines ou italiennes — propriétaires de leur réseau d'émetteurs qui constituent pourtant l'actif essentiel d'un diffuseur. Elles empruntent les réseaux de Télédiffusion de France qui jouit d'un monopole de fait sur cette activité. Dépendance économique qui se double d'une

autre : c'est TDF qui a planifié selon ses propres critères le plan de fréquences.

Certes, depuis la loi de 1986, cette dernière prérogative a été transférée à l'autorité indépendante de régulation. Mais la portée de cette décision reste très limitée. Le CSA, comme la CNCL, ne dispose comme experts sur ce secteur que des ingénieurs mis à disposition par TDF et n'a jamais remis en question les choix fondamentaux de cet organisme. Propriétaire des réseaux, gardien du gisement de fréquences, TDF joue donc un rôle fondamental dans l'organisation de la télévision privée. Or le statut de cet organisme est des plus ambigus. Avant 1986, c'est un établissement public dont le président est nommé directement en conseil des ministres. Le Gouvernement de Jacques Chirac le transforme en société anonyme, songe à le privatiser mais recule devant les conséquences. Depuis cette année, France Télécom, administration des PTT, a repris solidement le contrôle de l'organisme.

La politique de TDF est aussi peu transparente que son statut. Avant 1985, l'établissement public — pour protéger son projet de satellite de télévision directe — affirme qu'il n'y a pas de fréquences disponibles pour des chaînes privées. Ce qui ne l'empêche pas de donner à Canal Plus le cadeau royal de l'ancien réseau VHF de la première chaîne. Pour le lancement des cinquième et sixième chaînes, TDF ne propose que des réseaux « multi-villes » couvrant à peu près la moitié du territoire. En fait, l'organisme ne veut pas remettre en question le confortable plan de fréquences des trois télévisions publiques entre les canaux 20 et 30 de la bande UHF. Les fréquences disponibles pour les chaînes privées se situeront au-delà du canal 30, ce qui va entraîner automatiquement la modification de la majorité des antennes de réception. Un processus très lent qui va lourdement handicaper la diffusion des nouvelles télévisions. En décembre 1988, seuls 61 % de la population recevaient la Cinq dans de bonnes conditions. Un pourcentage qui n'atteignait que 49 % pour M6.

Lorsqu'en 1987 TFL privatisée hérite du remarquable réseau national de la chaîne publique, l'inégalité de l'accès aux fréquences va profondément fausser la concurrence entre télévisions privées. Robert Hersant, nouveau propriétaire de la Cinq, tente de forcer la main à TDF et, avec l'appui de nombreux parlementaires, exige la mise en place accélérée, pour sa chaîne, d'un réseau national capable de rivaliser avec celui de TFL. La CNCL, pour l'aider, lui offre des fréquences en bousculant quelque peu les procédures légales d'appel d'offres. Peine perdue : TDF, qui ne tient pas à compromettre son équilibre financier déjà hypothéqué par le lancement du satellite, poursuit

à son propre rythme l'installation du réseau. La Cinq, qui a débauché à grand frais les animateurs vedettes de la Une et promis aux annonceurs publicitaires une audience nationale, se retrouve avec un déficit cumulé d'un milliard de francs. De plus TFI attaque en justice les décisions de la CNCL et obtient du conseil d'Etat l'annulation des fréquences accordées à la Cinq.

Il est difficile de savoir si l'attitude de TDF, présidé par un ancien collaborateur de Valéry Giscard d'Estaing, proche de M. François Léotard, et celle de la CNCL, très liée au RPR, ont été influencées par le soutien que le groupe de presse de M. Hersant apportait à l'une ou à l'autre composante de la majorité d'alors. Mais, en dehors même de tout soupçon politique, il est patent que ni l'instance de régulation, ni les pouvoirs publics n'ont pu imposer, dans cette affaire, des règles du jeu transparentes et équilibrées.

L'ÉCONOMIE PIÉGÉE

Les règles qui encadrent l'exploitation des chaînes privées ne sont ni plus transparentes ni moins fluctuantes. Aucun autre secteur de l'économie nationale ne connaît une telle obsolescence réglementaire, condamnant par avance toute gestion rationnelle. En 1986, les deux premières télévisions privées obtiennent, après une courte et fort discrète négociation avec le Gouvernement, des cahiers des charges assez favorables. L'année suivante, à la faveur du changement de propriétaires, on remet le dossier à plat et sur la place publique. Dans le cadre du « mieux-disant culturel », les candidats sont invités à définir eux-mêmes leurs obligations de production et leur autodiscipline en matière publicitaire.

Le résultat est doublement catastrophique. Une avalanche de contraintes définissent avec une précision tatillonne le nombre d'opéras, de ballets, de pièces de théâtre diffusables tandis qu'un flou artistique règne sur les quotas de diffusion d'œuvres de fiction et qu'une arithmétique ubuesque régit la durée de la publicité. Le respect des cahiers des charges devient, pour l'autorité de régulation, une activité à plein temps monopolisant les services de quelques ordinateurs sans que cet admirable exercice ait la moindre conséquence sur le niveau et la qualité de la production audiovisuelle nationale. La surenchère au « mieux-disant culturel » a en effet poussé les nouveaux propriétaires des chaînes à faire des promesses qu'ils sont incapables de tenir et qu'ils s'empressent de contourner à coup d'astuces de programmation et d'arguties juridiques.

L'année suivante, le nouveau Gouvernement, loin de revenir à une approche plus réaliste et plus pragmatique, s'efforce encore d'alourdir le carcan qui pèse sur les télévisions privées. Le CSA se voit doté de pouvoirs plus précis pour sanctionner plus efficacement les manquements aux cahiers des charges précédents. Dans le même temps, le Parlement, avec la complicité du Gouvernement, limite à une seule coupure la possibilité d'interrompre les œuvres par un écran publicitaire, une décision qui grève lourdement les recettes espérées par la Cinq et M6. Les pouvoirs publics ne sont pas en reste : ils fourbissent un décret renforçant les obligations de diffusion aux heures de grande audience, ce qui ne peut être sans conséquences immédiates sur l'augmentation des charges des télévisions.

A l'appui de chacune de ces initiatives, la puissance publique évoque l'intérêt des téléspectateurs, la défense de la production ou celle des créateurs. Mais leur addition débouche à l'évidence sur une impasse économique pour les plus fragiles des chaînes privées. On est bien obligé d'en conclure que la régulation du secteur obéit soit à la pression contradictoire et chaotique des différents lobbies, soit à une stratégie déterminée d'asphyxie.

L'ART DU DÉNOYAUTAGE

Il semble bien que les opérateurs des télévisions privées soient menacés à court terme d'un remodelage plus ou moins autoritaire du paysage audiovisuel. « Il y a une chaîne de trop », clament depuis juin 1988 les responsables du Gouvernement. L'affirmation se veut un simple constat du déficit de la Cinq, de M6 et des tensions du marché. Mais on a vu que la puissance publique était loin de jouer dans l'affaire un simple rôle d'observateur extérieur. D'autant qu'en faisant voter chaque année par le Parlement le montant de la ponction publicitaire opérée par les télévisions publiques, le Gouvernement détient une des clés essentielles de la santé des chaînes privées.

La pression économique n'est donc qu'un moyen déguisé pour modifier encore une fois les tours de table mis en place par la précédente majorité sans donner l'impression d'une opération politique. L'opération sur le « noyau dur » d'Havas, l'an dernier, en offre une remarquable démonstration. Avec l'aide d'entreprises publiques comme l'UAP et la Caisse des dépôts, le PDG de Canal Plus, **André Rousselet**, est parvenu à prendre le contrôle de son actionnaire principal, marginalisant l'influence des actionnaires jugés trop proches du RPR.

Pour réussir l'opération, la puissance publique a de nombreux atouts. La loi limite à 25 % la part d'un même investisseur dans le capital des télévisions privées, empêchant ainsi tout verrouillage du capital. Le CSA peut retirer l'autorisation au vu d'une modification importante de ce capital. Déjà, les alliances nouées en 1987 autour de TF1, la Cinq et M6 sont sur le point d'éclater. Les actionnaires des télévisions privées espèrent, en se soumettant à des mariages plus ou moins forcés, sauver leurs investissements et obtenir un assouplissement de la réglementation qui rendrait enfin viable l'exploitation des chaînes. D'autres groupes, à l'extérieur, attendent une occasion de rentrer sur le marché.

Les investisseurs se voient donc ramenés une nouvelle fois au jeu politique qui constitue la loi non écrite mais fondamentale des télévisions privées. Une loi qui fait bien peu de cas des promesses réitérées d'émancipation de l'audiovisuel et qui affaiblit considérablement les positions françaises sur le grand marché international de l'image.

RÉSUMÉ. — *La naissance des télévisions privées sonnait en 1985 comme la promesse d'une émancipation de l'audiovisuel français. Mais, en quatre ans, le remodelage permanent du secteur, au mépris de tout réalisme économique, trahit la permanence d'une volonté de contrôle politique.*